

La Hacienda pública en el franquismo autárquico (1940-1959)

Francisco Comín (Universidad de Alcalá y Fundación Empresa Pública)

Introducción.

Si, como dijo Josep Fontana (1986), los franquistas retrasaron "el reloj de la historia", en el campo concreto de la Hacienda Pública desandaron el camino recorrido hacia la modernización del Estado en los años veinte y treinta. En el franquismo autárquico se repitió el drama, ahora más trágico, interpretado en otras fases de la historia contemporánea de España (la quiebra del Antiguo Régimen): la cerrazón política del régimen y el estancamiento económico retardaron los cambios de la Hacienda pública, siendo la causa del reducido e ineficiente sector público administrativo español vigente a mediados de los años setenta.

En esta colaboración analizaré los principales rasgos de la Hacienda franquista gestados durante el período autárquico. En la primera sección, estudiaré la evolución del saldo presupuestario; el período comenzó con los déficit de la posguerra, surgidos de la necesidad de pagar los atrasos de guerra, y terminó con la búsqueda del equilibrio presupuestario en el Plan de Estabilización. En la sección segunda analizaré el retroceso en la modernización del gasto público durante la autarquía y los intentos de cambio impulsados por Mariano Navarro Rubio. Y en la sección tercera describiré las reformas tributarias, entre las que sobresalen la de José Larraz y la primera de Navarro Rubio.

1.- De los déficit de la posguerra al equilibrio del Plan de Estabilización.

Si uno considera el Presupuesto del Estado, en el franquismo autárquico no predominaron los déficit presupuestarios. Es cierto que el déficit del Estado alcanzó cifras altas entre 1940 y 1946, porque se pagaron los atrasos de guerra y se devolvieron los créditos. Pero

una vez liquidados los atrasos de guerra, se practicó una política fiscal restrictiva que logró equilibrar el Presupuesto del Estado desde el ejercicio de 1952 hasta el de 1957, con la única excepción deficitaria de 1956. Pero aquéllos déficit iniciales tuvieron perniciosos efectos sobre los precios. La forma de financiación de los déficit públicos de la Guerra Civil y de la inmediata posguerra, con recursos al Banco de España y emisiones de Deuda pignorable, desencadenó un acelerado proceso inflacionista en los cuarenta, y sentó las bases del fuerte crecimiento de los precios de los cincuenta, pues la Deuda pública pignorable había colmado las carteras de los bancos, proporcionándoles una liquidez potencial casi ilimitada¹.

El control presupuestario fue el punto de partida del Plan de Estabilización, como medida para controlar el crecimiento de los precios. Para ello fue decisivo el nombramiento de Navarro Rubio en el Ministerio de Hacienda que, inicialmente, no inspiró confianza a las altas finanzas -la Bolsa se derrumbó- ni a los altos funcionarios de la "casa de la Aduana" -un director general declaró que se trataba de "un ministro que no es nada"-, juicio que el propio Navarro Rubio reconoció como "muy certero". Mariano Navarro Rubio ya fue "preministro" de Hacienda entre el 21 de noviembre de 1956, en que Franco le pidió que aceptase el cargo, y el 25 de febrero de 1957 en que fue nombrado ministro. Luis Carrero le había "examinado" para el cargo mucho antes, al pedirle un informe sobre los problemas de la Hacienda Pública; en una carta de 5 de marzo de 1956, Navarro desgranó su "pequeño repertorio de ideas"². Las

¹ Esa Deuda fue pignorada por los bancos en los años cincuenta, para atender el aumento de la demanda de crédito privado, derivado de la recuperación económica. También fue muy inflacionista la financiación de los organismos autónomos ausentes del Presupuesto hasta 1957. La inflación también fue originada por el exceso de demanda de la autarquía, dada la rigidez de la oferta.

² Que se resume así: 1) El Presupuesto del Estado había de convertirse en "un programa de gobierno", dejando de ser "ese collar de cuentas que se insertan unas a continuación de otras"; para ello, el de Hacienda habría de transformarse en un "súper ministerio del gasto público" para, en colaboración con los demás ministerios, proyectar el gasto público según "una acción combinada" y coordinada que tuviese como objetivo atender a "las necesidades económicas del país"; 2) Navarro Rubio advertía que "si se quieren hacer las cosas bien, habrá que utilizar a los economistas"; asimismo, había que recurrir a los principios de la Economía, ya que

dos ideas básicas de Navarro eran la coordinación del gasto para hacer del Presupuesto el programa de gobierno y la profesionalización de los ingresos que consistiría en la "estimación objetiva global" y en los acuerdos recaudatorios con las asociaciones profesionales. La determinación de controlar el gasto y la renuncia al aumento de la recaudación mediante una reforma tributaria profunda cuadraban con la pragmática doctrina franquista sobre la Hacienda pública.

El objetivo presupuestario de Navarro Rubio era, por tanto, la nivelación del Presupuesto una vez incluidos los organismos autónomos en la Letra C del Presupuesto de gastos; y el ajuste presupuestario reclamaba tanto el "incremento de los ingresos", como "el debido tratamiento de los gastos"³. Consecuentemente, el Plan de Estabilización acentuó el carácter restrictivo de la política fiscal, ya característico de la autarquía. En efecto, el Decreto de 21 de julio de 1959 asignó al sector público el objetivo de equilibrio financiero, que había de alcanzarse por medio de la congelación del gasto y del aumento de los ingresos; el Plan exigía, asimismo, renunciar a la emisión de Deuda pignorable automáticamente y al recurso al Banco de España desde 1960 que eran las causas inmediatas de la inflación. El control del gasto implicaría la congelación del sueldo de los funcionarios y la reducción de las aportaciones desde

en la política de gasto del gobierno, que tenía "como tarea nacional el levantamiento de las áreas deprimidas", había de atender a criterios de costes, de rentabilidad, de "economía de divisas, de riesgos de inflación", así como "razones de política social"; 3) en los ingresos, Navarro proponía corregir los evidentes defectos que eran: a) "la desmedida importancia que tenían los impuestos sobre el consumo, a causa de la reforma Larraz de la posguerra - entonces oportuna pero ahora ya superada"; b) "el repetido fracaso del impuesto general sobre la renta, que habría de salvar de algún modo"; c) "la falta de equidad que se observa entre los profesionales del mismo grupo". Navarro Rubio (1991), pp. 42-71.

³ La reforma tributaria de Navarro se subordinaba al Plan de Estabilización; una vez nombrados los especialistas en tributos, "el primer empeño que tuvimos, confiesa Navarro Rubio, fue el de realizar una simple reforma tributaria", pero a la vuelta de un curso del Banco Mundial, y tras su toma de posesión como Secretario General Técnico, Juan Antonio Ortiz García proporcionó al ministro de Hacienda "la fórmula magistral" para el reajuste de la economía, que era el Plan de Estabilización, que "brindaba a la gestión ministerial un panorama completo y profundo en el que la reforma fiscal venía a ser tan sólo como el punto de partida"; pues, en efecto, "tras la nivelación presupuestaria vendría el equilibrio financiero y, finalmente, la estabilidad económica"; "todo ello conforme a un proceso de liberación que abriese nuestras fronteras". Véase Navarro Rubio (1991).

el Presupuesto del Estado a las empresas públicas, lo que paralizó los planes de inversión muchas empresas del INI.

El superávit presupuestario no se consiguió inmediatamente tras las medidas estabilizadoras, pues los ejercicios presupuestarios de 1958, 1959 y 1960 se saldaron con déficit; que no fueron un obstáculo para la estabilización, porque su magnitud fue muy pequeña en relación con la renta nacional; pero entre 1961 y 1965 volvieron los sobrantes al Presupuesto del Estado, si se exceptúa el ejercicio de 1963. En términos globales, la media anual del saldo del Presupuesto del Estado entre 1952 y 1965 fue superavitaria, diseñando, por tanto, una política fiscal restrictiva para el conjunto del período. Esta situación tan desahogada de la Hacienda española sólo cuenta con el precedente de los ejercicios posteriores a la estabilización de Fernández Villaverde a principios de siglo, que siempre habían sido presentados como modelo de la ortodoxia financiera clásica. Había, empero, una ligera diferencia entre esas dos épocas de "esplendor financiero" de la Hacienda española marcada por el contexto internacional. El vigente en la Europa de los años cincuenta ya no era el "Estado mínimo" del liberalismo decimonónico, sino el "Estado providencia" comprometido con la economía y la sociedad. En efecto, durante los años 1950 y 1960, la política fiscal beligerante frente a los ciclos y el crecimiento económico del keynesianismo y la presión social hacia las políticas redistributivas habían desbancado en Europa las ideas clásicas sobre la necesidad de "nivelar" el Presupuesto, cualquiera que fuese la coyuntura económica y el clima social. Naturalmente, aquellos superávit presupuestarios del franquismo no reflejaban una solvencia recaudatoria de la Hacienda; al contrario, indicaban el estricto control al que se sometía al gasto público para ajustarlo a los recursos disponibles; al Estado no se le encomendaban en España

las modernas funciones del Estado del bienestar⁴. En los años cuarenta y cincuenta, el equilibrio presupuestario sólo parcialmente indicaba una "sana gestión presupuestaria", pues también denunciaba la dejadez de funciones del Estado liberal. Entre ellas, la promoción del desarrollo económico.

Efectivamente, el equilibrio presupuestario del franquismo autárquico se alcanzó porque se comprimieron los gastos del Estado a la recaudación proporcionada por el sistema fiscal existente. Como veremos, los ministros de Hacienda del primer franquismo fueron contrarios a una reforma tributaria progresiva que incrementase la presión fiscal; sus "retoques tributarios" aumentaban poco la recaudación y, como no se lograba el equilibrio, optaron por sacrificar los gastos económicos y sociales. El mantenimiento de una baja presión fiscal perturbó el funcionamiento de la economía, porque sin una reforma tributaria moderna era imposible financiar "los servicios públicos que pide como bienes complementarios el crecimiento de la producción privada". La insuficiencia presupuestaria de la posguerra se financió con el impuesto inflacionista ("derecho de señoreage") lo que tuvo efectos perniciosos sobre la actividad económica y sobre la equidad.

Navarro Rubio pensaba evitar el desarrollo en España del Estado-Providencia que tenía varios inconvenientes: a) "económicamente, alcanza con la mayor facilidad límites capaces de aplastar la riqueza, frena las iniciativas creativas de los industriales y comerciantes, llega un momento en que ya no resulta interesante el trabajo de los mejores"; b) "socialmente, el Estado providencia es implacable con los ciudadanos laboriosos contra los que lanza todo un ejército

⁴ Que eran las siguientes: a) pacificador social, pues el franquismo tenía otros medios más contundentes para mantener el orden público; d) de actuar compensatoriamente frente a la decaída demanda agregada, lo que parece sensato, pues no iba el Estado a incrementar la demanda agregada antes de 1960, cuando los problemas procedían de la incapacidad de la oferta para satisfacer la demanda privada; c) de crear infraestructuras e impulsar la formación de capital humano para favorecer el crecimiento de la industria privada, cuya ausencia resquebrajó la política de industrialización autárquica. Véase Comín (1996a).

de inspectores, mientras reserva, por el contrario, todas sus ternuras para con una larga serie de parásitos derrochadores, entre los que figuran, en primer lugar, casi todos los organismos de la propia Administración"; c) "Administrativamente, el cobro de los impuestos exige el reclutamiento de un ejército de funcionarios que necesita contrarrestarse con otro ejército de expertos privados, encargados de enseñar a los contribuyentes el modo de evitar el pago ingenuo de impuestos". Pues bien, Navarro Rubio confesaba que con su estimación objetiva y los convenios con las asociaciones "se evitaría el forcejeo entre inspectores y contribuyentes"; "se conseguiría un trato más considerado", y "se recaudaría más y mejor"; aunque no lo confesaba abiertamente, con su sistema "objetivo" el ministro de Hacienda trataba, indirectamente, de atajar el surgimiento del Estado providencia en este país⁵.

2.- El paréntesis en al modernización del gasto público.

El gasto del Estado creció notablemente en la inmediata posguerra; como la renta nacional disminuyó, la relación entre ambas variables aumentó, de tal manera que en 1944 el cociente entre el gasto estatal y la renta nacional ascendía al 25 por 100. El crecimiento del gasto presupuestario se debió a que los nacionales pagaron su victoria en la Guerra Civil, parcialmente, después de finalizado el conflicto. La Ley de 9 de marzo de 1940 sobre Liquidación de Atrasos de Época de Guerra duró hasta el ejercicio de 1946, aunque algunas partidas se acabaron liquidando en 1951 y 1952. El Presupuesto Extraordinario fue aprobado 1940, y por él se reconocieron obligaciones entre 1940 y 1946, aunque los pagos se siguieron realizando hasta 1952. Pero una vez liquidados los Atrasos de guerra y cerrado el Presupuesto extraordinario, los pagos del Estado descendieron incluso en términos nominales;

⁵ Véase Navarro Rubio (1991), pp. 85-86.

consecuentemente, el tamaño del Presupuesto del Estado frente al conjunto económico se redujo hasta que, en 1952, recuperó la dimensión que tenía a principios de siglo, que rondaba el 9 por 100 de la renta nacional. Con la tímida liberación económica y el despertar económico de los años cincuenta, el gasto del Estado mostró síntomas de recuperación, pero la relación entre el gasto del Estado y la renta nacional vigente en la Segunda República sólo fue superada de manera permanente tras 1966; entre 1946 y 1959, la dimensión presupuestaria del Estado fue inferior en un 13,5 por 100 a la alcanzada en 1935⁶.

La "débil acción" presupuestaria fue más que compensada por el enérgico intervencionismo del primer franquismo; la política económica de la posguerra descansó en mecanismos extrapresupuestarios. El Nuevo Estado distó mucho de ser un "Estado de los trabajadores", pues no se comprometió con las funciones propias del Estado benefactor; más que corregir las deficiencias distributivas del mercado, el franquismo apostó por la intervención directa y corporativa en la producción, y por la regulación y orientación de la iniciativa privada, sustituyendo a los mecanismos del mercado. Sólo cuando los conflictos sociales comenzaron a manifestarse, los ministros del movimiento apadrinaron medidas para mejorar la "imagen social" del régimen; algunas tuvieron altos costes presupuestarios: los conflictos sociales de 1956 incrementaron el gasto del Ministerio de Trabajo de 380 millones de pesetas en 1955 a los 2.668 millones al siguiente; pero una vez acalladas las protestas, aquella asignación al Ministerio de Trabajo cayó por debajo de los niveles previos, situándose en los 276 millones en 1958. La mengua en la dotación del ministerio más "social" del régimen derivó de la política restrictiva del nuevo ministro de Hacienda, Mariano Navarro Rubio, que quería el equilibrio presupuestario para preparar el Plan de Estabilización; también influyó la distinta

⁶ Véase Comín (1985b), pp. 119-121; Instituto de Estudios Fiscales (1989).

"familia política" de los ministros implicados: los tecnócratas en Hacienda y los azules en trabajo y vivienda.

El Estado franquista abandonó en la posguerra incluso funciones propias de la Hacienda liberal, como indica la caída de los gastos de los ministerios económicos de un 4 a un 2 por 100 de la renta nacional entre 1935 y 1952; esas partidas no recuperaron el nivel de la preguerra hasta los años 1960. Los gobiernos franquistas, con unos ministros de Hacienda aferrados al "santo temor del déficit", no impulsaron la demanda agregada ni para paliar la aguda crisis de los años cuarenta, ni para impulsar el lento crecimiento económico de los cincuenta. Tan preocupados como estaban por impulsar la industrialización, los ministros de la autarquía no hicieron nada por favorecerla desde el gasto presupuestario. Pero la política económica del primer franquismo no fue obra de economistas, y menos de economistas keynesianos, que tuvieron que exiliarse por estar en el bando contrario, o que dedicaron sus energías a la fundación de la Facultad de Económicas de Madrid; la política económica de los cuarenta fue obra de ingenieros y militares⁷.

En el seno de los sistemas políticos reaccionarios es posible un ligero crecimiento de los gastos públicos, bien por razones inevitables (gastos bélicos o de la deuda), bien por su utilización con fines propagandísticos y para buscar apoyos sociales. En los años cuarenta se dio el primer supuesto, pero no el segundo. En efecto, las dictaduras pueden tratar de impulsar el crecimiento económico y de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores con el fin de compensar la ausencia de libertades; los gastos sociales pueden ser utilizados para acallar la inquietud de las capas más pobres del país y "despolitizar" a las clases medias. Esas "alegrías presupuestarias", en primer lugar, de los gobiernos autoritarios exigen que se haga una reforma

⁷ Véase García Delgado (1987) y González (1979).

fiscal para no quedar frustradas por la pobreza de la Hacienda; en segundo lugar, también exigen la existencia de bonanza económica (que puede aumentar los ingresos con el atrasado sistema fiscal); o bien, en tercer lugar, el aumento del gasto puede surgir de las protestas generalizadas de los trabajadores. Pues bien, ninguno de estos tres requisitos (reforma fiscal, crecimiento económico y huelgas) ocurrió en los años cuarenta. Contrariamente, el crecimiento económico y las primeras protestas sociales de los cincuenta despertaron la acción social del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de la Vivienda; pero el objetivo del equilibrio presupuestario no permitió grandes incrementos del gasto del Estado. La restricción fundamental, por tanto, al aumento de esos gastos públicos estaba en la pobreza de sus recursos tributarios, derivada de la incompatibilidad del sistema autoritario con las reformas fiscales progresivas.

2.1.- El mantenimiento de un "Presupuesto de guerra" en la autarquía.

Una vez estuvieron en vías de solución los "atrasos" de la Guerra civil, el Ministerio de Hacienda se planteó, en julio de 1940, el "ordenamiento de los gastos futuros", "retornando al régimen de Presupuesto por más de tres años abandonado". Cuando Larraz se planteó la elaboración del primer Proyecto de Presupuesto de la dictadura franquista, quiso descartar los "grandes programas de acción" (es decir los Presupuestos extraordinarios a diez años, pues la "inspiración de un Ministro de Hacienda" no podía "predeterminar rigurosamente el curso de la vida financiera del país durante uno o dos lustros"), por las especiales circunstancias del inicio de los cuarenta. Así que, dada la incierta coyuntura, lo único que buscó Larraz fue "marcar un punto de partida al proceso financiero del Nuevo Estado", elaborando el Presupuesto ordinario para 1940, al que se añadieron los créditos para esa anualidad de un Presupuesto Extraordinario.

La prelación de prioridades del "criterio general" que guiaba al Ministerio de Hacienda indica los objetivos que buscaba el franquismo inicial con el gasto público: primero, pagar los atrasos de la guerra y subir los sueldos de los funcionarios, especialmente de los militares; segundo, mejorar las dotaciones materiales de los tres ejércitos, especialmente la aviación y marina; tercero, reforzar los aparatos ideológicos ("clero") y represivos del régimen ("justicia", "sanción", "orden", "seguridad"); cuarto, la reconstrucción de los daños materiales de la guerra (ferrocarriles y regiones devastadas); y, en quinto lugar, fomentar las obras públicas para aliviar el paro y favorecer el crecimiento económico. En las intenciones de gasto de 1940 los objetivos económicos eran los últimos, y el gasto social fue postergado, salvo la casi ilegible (en el documento) alusión a la sanidad⁸.

A la hora de la "instrumentación del Presupuesto", el Ministerio de Hacienda acudía a las prácticas "incrementales" de la presupuestación tradicional consistentes en: 1) los gastos públicos no podían "exceder al índice del costo de la vida", tomando como base el último Presupuesto aprobado, que era nada menos que el republicano de 1935; 2) "los gastos dedicados a bienes de uso y capitalización del Estado no debían crecer menos que los de personal"; 3) el "presupuesto ordinario debía ser de una cifra tal que lo antes posible quedase

⁸ Los proyectos de Presupuestos de gastos para 1940 elaborados por los distintos ministerios, y enviados al de Hacienda para su posterior "ensamblaje", incorporaban "una suma de realidades indeclinables y de aspiraciones nobles y justificadas", ordenadas por el ministro de Hacienda así: 1) las nuevas obligaciones generales del Estado por los conceptos de Cargas de la Deuda y Clases Pasivas; 2) "un mínimo mejoramiento de las remuneraciones de la burocracia y de las fuerzas militares no se podía negar"; 3) "el Ejército de la República era un instrumento incapacitado para el cumplimiento de sus fines y se imponía doblarlo por lo menos"; 4) "en 1935, prácticamente no teníamos aviación"; 5) "España requiere una marina de guerra proporcionada a sus costas y a su situación"; 6) "Marruecos había sido un aliado fiel y leal colaborador en la campaña"; 7) "el clero retornaba al Presupuesto"; 8) "por rápida que fuera la obra de justicia y de sanción, pesaría onerosamente sobre los gastos públicos"; 8) "las fuerzas armadas al servicio de la seguridad y el orden requerían nuevas dotaciones"; 9) "la sanidad clamaba con noble y caritativo impulso"; 10) "la restauración del material de la red ferroviaria exigía cantidades de consideración"; 11) "las regiones devastadas cifraban el costo de sus daños"; 12) "la población obrera sin ocupación y las obras públicas de urgencia y el interés nacional necesitaban créditos para la colonización, repoblación forestal, carreteras, puertos, obras hidráulicas...". Véase Ministerio de Hacienda (1940).

nivelado"; 4) se permitía la dotación de "gastos extraordinarios" para 1940 que se financiarían con "emisiones de Deuda asimilables por el mercado". El total de gasto (Ordinario y Extraordinario) del Estado proyectado en julio de 1940 ascendía a 7.160 millones de pesetas; cifra inferior al límite marcado por el primer requisito que llegaba a los 7.800 millones. Los gastos en "bienes de uso y capitalización" (que incluían "acuartelamiento y vestuario; adquisiciones ordinarias; obras ordinarias de conservación y reparación; obras extraordinarias", y que pasaron del 19 por 100 del gasto total en 1935 al 28 por 100 en 1940) se incrementaron más que los créditos en "personal activo y pasivo" (que crecieron del 39 por 100 en el Presupuesto de 1935 al 41 por 100 en el Proyecto de presupuesto elaborado en julio de 1940); y los gastos financieros reducían su importancia apreciablemente (del 39 al 28 por 100 entre ambos presupuestos). El gasto ordinario para 1940 se cifró en 5.960 millones de pesetas, que era la cuantía óptima "entre el máximo de las necesidades... y el mínimo determinado por las exigencias de la pronta nivelación", que estaba determinada por "la recaudación ordinaria de 1935 aumentada en un 50 por 100"; el Presupuesto extraordinario para 1940 se calculó en 1.200 millones de pesetas. No sólo el gasto público era menor en España para los cánones europeos, sino que las cifras del déficit y del endeudamiento exterior también eran "más benignas" que en otros países europeos, como Francia e Italia⁹.

Esa política de gasto marcada en el primer proyecto de Presupuestos del Estado del franquismo, y mantenida por los posteriores gobiernos autárquicos, es un adelanto de la evolución del nivel y la estructura del gasto público entre 1940 y 1959. Lo más llamativo fue que la tendencia de la estructura de los gastos del Estado entre 1909 y 1935 fue invertida en la

⁹ El Ministerio de Hacienda (1940) reconocía que "la mayor dificultad del caso español está extramuros de la Hacienda, aunque no aislada de ella, y consiste en la realidad de tener que iniciar la reconstrucción económica del país al tiempo que los medios exteriores de pagos son limitados y surge otra guerra en el mundo y los movimientos internacionales de mercancías y créditos se contraen en términos considerables".

posguerra; concretamente durante todo el período autárquico, desde 1940 hasta 1959. Los gastos en Defensa aumentaron, invirtiendo la tendencia a la disminución de los años veinte y treinta. Otras guerras previas habían aumentado la relación entre los gastos en Defensa y los totales, pero nunca hasta alcanzar casi el 40 por 100 que se liquidó en el período 1940-1945; antes de 1940, los desembolsos en Defensa ni siquiera habían llegado al 33 por 100, que fue la media alcanzada entre 1946 y 1957, después de pagar los atrasos de guerra y de cerrarse el presupuesto extraordinario, en los que los gastos relacionados con la defensa fueron los más importantes. Atendiendo a los gastos del Estado, puede considerarse que el Presupuesto del Estado revela el mantenimiento de una Hacienda de guerra hasta 1957. Esta orientación del gasto público avala la idea de que si algo preocupó, en la época de la autarquía, al general Franco, fue "rearmar" al país. Analizando con mayor desglose los gastos, se advierte que su preocupación "defensiva" atendía más a los "enemigos interiores", que a las amenazas exteriores, particularmente desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial¹⁰. Por su parte, aunque los Servicios de la Deuda fueron inferiores después de 1940 que en los tiempos republicanos (por la conversión de Lirras y por la inflación, que rebajó su valor real) su tendencia decreciente de la preguerra no se reanudó hasta 1958. También contradiciendo la tendencia previa, los Servicios generales del Presupuesto del Estado elevaron su porcentaje en la posguerra civil, y no reemprendieron su tradicional declive hasta el ejercicio de 1965.

El retroceso en la modernización del gasto de la Hacienda central tras la Guerra Civil se refleja, asimismo, en el declive de las funciones representativas del Estado providencia; en efecto, los Servicios económicos, la Educación y las Pensiones disminuyeron en el franquismo en relación con la Segunda República. La responsabilidad del franquismo inicial en la

¹⁰ Velarde (1990b) sugirió que, hasta 1951, España se desarrolló en "una economía de guerra"; la Hacienda pública de guerra se prolongó algo más; véase Comín (1986).

insuficiencia de las infraestructuras españolas está clara; el recorte de gastos presupuestarios fue mayor en los servicios económicos, que de suponer un 21 por 100 entre 1930 y 1935 cayeron a un 14 por 100 en los años cuarenta, y sólo se recuperaron a un 19 por 100 en los cincuenta. Estos menguados desembolsos presupuestarios en el fomento económico explican que las inversiones en los embalses, los regadíos, las carreteras y los puentes, tan abundantes en los discursos de Franco, tuvieran una reducida magnitud en las realizaciones prácticas¹¹. Hubo que esperar a los años sesenta, por tanto, para la transformación del gasto del Estado, que anunciaba el surgimiento del Estado benefactor en España. Los brotes del mismo germinaron desde 1900, y florecieron entre 1922 y 1936, pero la "helada autoritaria" los aletargó entre 1940 y 1958; el franquismo autárquico, pues, retardó dos décadas la consolidación del Estado providencia en España¹².

2.2.- La reorganización y control del gasto público por Navarro Rubio.

Con la llegada de Navarro Rubio al Ministerio de Hacienda, en 1957, el Presupuesto de gastos del Estado sufrió un tratamiento de choque, que implicó una contención y un cambio de estructura. En efecto, el tratamiento que Navarro Rubio confirió al gasto fue quirúrgico y

¹¹ Habría que añadir que en esos datos de inversiones en infraestructura de transportes y comunicaciones no están incluidos los gastos de inversión de los organismos autónomos, los entes locales y de las empresas públicas, quedando fuera las cuentas de RENFE y del INI, así como del Instituto Nacional de Colonización; tampoco se incluyen en los gastos sociales, los realizados por el INP ni por la Mutualidades Laborales. Véase Fontana (1986), Milward (1991), Comín (Coment) y Gunther (1980).

¹² Porque en caso contrario, con otras políticas económicas más acordes con las implantadas en Europa se hubiese acentuado el progreso del gasto total del Estado y, particularmente, el destinado a los servicios económicos, a vivienda, a educación y a pensiones; seguramente, también, la reconstrucción económica hubiese sido más rápida. La existencia de un régimen democrático hubiese acabado con la restricción de los ingresos públicos, pues habría permitido una reforma tributaria, lo que hubiese impulsado aquellos gastos progresivos en educación, pensiones y mantenimiento y redistribución de la renta, demandados en un contexto democrático. Otros países de la Europa occidental experimentaron, en aquellos años de la reconstrucción posbélica, un proceso de consenso democrático empeñado en mejorar la vida de los trabajadores, mediante aumentos salariales y la acción del Estado del bienestar, a través del gasto público y de la reforma tributaria; aquí no ocurrió ni lo uno ni lo otro. No obstante, la democracia no es imprescindible para el crecimiento del gasto del Estado.

completo, lo que implicó su transformación; las premisas teóricas del ministro de Hacienda tecnócrata fueron: 1) revisar todos los gastos presupuestarios; "no hay partida presupuestaria que no deba ponerse en entredicho"; porque como las "consignaciones presupuestarias se forman e incrementan las más de las veces por aluvión", había muchas partidas que, aunque útiles cuando se crearon, ya no tenían razón de ser, y debía suprimirse del Presupuesto; 2) reducir el "parasitismo de los funcionarios", revisando la composición de las "plantillas" de todos los ministerios; 3) redefinir el "terreno ocupado por el sector público" y, por tanto, los gastos realizados desde el Presupuesto, "aplicando congruentemente el principio de la función subsidiaria del Estado". Pero, para Navarro Rubio, más importante que esos principios sobre el gasto público era la necesidad práctica de "montar el dispositivo adecuado para su ordenación y control"¹³.

El afán de Navarro Rubio por controlar el gasto creó tensiones entre el ministro de Hacienda y sus colegas de gabinete; particularmente con los más ligados al "movimiento" y a la "autarquía". Las "naturales reacciones" de los perjudicados por las restricciones del Plan de Estabilización fueron enérgicas en los casos del ministro del Ejército, del ministro de Vivienda, y del Presidente del INI. La pugna con los ministros militares provino del recorte de fondos y el detonante fue un discurso de Navarro Rubio en las Comisiones de Hacienda y de

¹³ Para ello tomó las medidas siguientes: a) Para la reorganización del gasto Navarro Rubio intentó hacer el "Presupuesto institucional", añadiendo a las letras tradicionales A y B del Presupuesto del Estado, correspondientes a los Gastos e Ingresos del Estado, una Letra C, para que recogiera las transferencias del Estado a los organismos autónomos más importantes. En efecto, para controlar el gasto era fundamental sujetar a la disciplina presupuestaria a todos los "organismos paraministeriales". b) Para el control y coordinación del gasto se crearon los "delegados" del Ministerio de Hacienda en los demás ministerios. c) La "firmeza" el ministro de Hacienda en el Consejo de Ministros para imponer austeridad. e) "Despresupuestar" funciones transfiriéndolas al crédito oficial, dentro de su visión de "la triple vertiente de la Hacienda Pública: ingresos, gastos y créditos". Navarro Rubio también descargó al Presupuesto de algunas cargas por intereses de la Deuda, pues en 1957 concentró todos los fondos obtenidos por la banca oficial, a través de la emisión de cédulas y bonos particulares, en una cuenta del Banco de España, que le permitió "reducir el volumen de emisión de Deuda". Por cierto, que suprimió la potestad de la banca oficial de emitir su deuda, y la sustituyó por la emisión de Cédulas para Inversiones por el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo". Véase Navarro Rubio (1991), pp. 99-104.

Presupuesto de las Cortes en el que afirmaba que, a la hora de fijar sus prioridades presupuestarias, "los gastos militares entraban en la categoría de los no rentables"; hubo quien, aprovechando su condición de militar en excedencia, pidió la "formación de un Tribunal de Honor contra el ministro de Hacienda". El ministro de la Vivienda dimitió aparentemente porque Navarro Rubio no rectificó unas declaraciones, que incomodaron a José Luis Arrese, en las que el ministro de Hacienda criticaba los altos desembolsos de los organismos del ministerio de la Vivienda -que había recibido una consideración especial por parte de Hacienda en los tres ejercicios previos- durante 1960, a pesar de los sacrificios exigidos por la estabilización. El Presidente del INI amenazó, asimismo, con una dimisión, que no llegó a presentar, exigiendo a Navarro Rubio que el Comité de Crédito a Medio y Largo Plazo levantase las "limitaciones financieras" impuestas a las empresas del INI¹⁴.

El paso de Navarro Rubio por el Ministerio de Hacienda supuso, por tanto, un hito en la modernización del gasto público. La postergación de las funciones económicas y sociales del Presupuesto del Estado durante el período autárquico fue parcialmente corregida desde que los tecnócratas llegaron al poder en 1957, y sobre todo en los años sesenta. Efectivamente, en el período 1958-1964, los Servicios económicos superaron de nuevo a los gastos en Defensa; circunstancia que ya había ocurrido en la fase republicana de 1931-1935. Hubo que esperar, asimismo, a que finalizase el franquismo autárquico, con el giro de la política económica de 1959, para asistir al despegue definitivo de dos funciones básicas del Estado providencia, como son los gastos en Pensiones y en Educación; sólo desde los años sesenta sobrepasaron, eso sí holgadamente, los niveles que habían conocido durante la Segunda República, gracias al desarrollo de la Seguridad social y de la nueva política educativa. En esos mismos años de

¹⁴ Véase Gunther (1980), pp. 326-327.

1958-1969 también crecieron los gastos públicos en Vivienda; como era esperable dado el apreciable proceso de urbanización, y de la creación de un ministerio específico para que los falangistas pudieran impulsar su obra social ¹⁵.

3.- Las reformas tributarias.

Las reformas tributarias de la autarquía, entre las que destacan las de Larraz en 1940 y de Navarro Rubio en 1957, no se apartaron de los principios tributarios establecidos por Mon en 1845, que habían sido completados por Fernández Villaverde en 1900. Por lo que se refiere a la reforma de Larraz, aunque se retocó el Impuesto complementario sobre la renta, apenas se avanzó en su generalización, y, por otro lado, la Contribución de Usos y Consumos no supuso, ni mucho menos, la adopción del impuesto general sobre el volumen de ventas. La reforma de Navarro de 1957 apenas se destaca por haber creado tres impuestos a partir de la contribución de Utilidades, desagregando en contribuciones individuales cada una de sus tarifas. Estas reformas de 1940 y 1957, por tanto, potenciaron los impuestos de producto y sobre los consumos específicos, propios de la tributación decimonónica. Asimismo, se retrocedió en la gestión de los tributos, recuperando con la reforma de Navarro Rubio algunas prácticas recaudatorias del siglo XIX.

3.1.- La reforma tributaria de José Larraz

La actualización de los impuestos del Estado español a los vigentes en Europa fue imposible durante el franquismo, preocupado por favorecer, ya en la "zona nacional", fiscalmente a sus apoyos en la guerra, y a sus bases sociales, después. Esto ya quedó claro

¹⁵ Véase Comín (1996a), pp. 43-45.

con la legislación fiscal del período de guerra. Un decreto de 2 de marzo de 1939, por ejemplo, eximió de la Contribución Territorial a los templos, residencias y solares anejos pertenecientes al clero secular y regular. Pero la mejor prueba de la discriminación fiscal del franquismo inicial quedó patente en su diferente tratamiento de las tradicionales "provincias exentas"; el mantenimiento de los "fueros" en lo referente a la Hacienda dependió del lado en el que las provincias lucharon durante la "cruzada". Es patente que Alava y Navarra recibieron como recompensa por su aportación al alzamiento nacional un trato fiscal muy favorable. A las otras "provincias exentas" no les fue tan bien; en plena Guerra Civil, el Decreto ley de 23 de junio de 1937 dispuso que la gestión y recaudación de todas las contribuciones e impuestos del Estado se realizase en las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya "con arreglo al régimen común y en la forma que establecen las disposiciones de la Hacienda Pública que constituye la norma general de la Administración nacional".

Ya durante la guerra, el bando nacional mostró una preferencia por los impuestos de consumos, recargando las tarifas, con carácter "transitorio" casi siempre, y reformando las formas de recaudación de los impuestos sobre el azúcar, la cerveza, la achicoria, y los transportes; asimismo, siguiendo el ejemplo de la legislación republicana (Decreto de 7 de marzo de 1937), en la zona nacional se aprobó el Decreto de 27 de octubre de 1938 autorizando a los Ayuntamientos de régimen común que hubiesen hecho efectivo el Impuesto de consumos durante 1938 para que lo siguiesen cobrando en 1939. Una innovación fiscal de la "zona nacional" fue el "Subsidio pro combatientes", aprobado por Decreto de 8 de enero de 1937, "para procurar recursos a las familias de los combatientes". La única contribución directa creada durante la guerra en la zona nacional fue la Contribución excepcional sobre beneficios extraordinarios obtenidos durante la guerra, creada por la Ley de 5 de enero de 1939. El 30 de diciembre de 1939, siendo ministro de Hacienda Larraz, se suprimió la contribución, que

volvió a declararse, por Benjumea, "en pleno vigor", con efecto desde los inicios de 1940, por la Ley de 17 de octubre de 1941; el impuesto fue abolido definitivamente en 1943¹⁶.

Para conocer la situación de partida de la reforma de Larraz, es significativa la estructura de la recaudación obtenida en el primer semestre de 1940. La recaudación total en el mismo ascendió a 2.981 millones de pesetas, frente a los 1.950 millones recaudados en el primer semestre de 1935. Tras finalizar la Guerra Civil destaca aún más la dispersión tributaria tradicional, por la existencia de algunos impuestos transitorios, y por la incorporación a los ingresos del Tesoro de aportaciones de algunos organismos autónomos. Dejando aparte los Reintegros de ejercicios cerrados del Ministerio del Ejército, que ascendieron al 10,39 por 100 de la recaudación total, dos tributos representaron individualmente más del 10 por 100 de los ingresos totales del Primer semestre de 1940: los Derechos reales con el 11,06 por 100, y la Contribución territorial, con el 10,38 por 100. La Contribución de Utilidades llegó al 8,31 por 100 y la Contribución Industrial al 4,46 por 100; el Impuesto del Timbre (a metálico y a efectos) ascendió al 8,67 por 100, la renta del Tabaco al 8,22 por 100, y la de Loterías el 5,47 por 100; en el primer semestre de 1940, por la renta de Aduanas únicamente se recaudó el 3,64 por 100; conviene destacar que los ingresos procedentes del Servicio Nacional del Trigo fueron el 6,71 por 100. Es interesante reconocer que mientras la Contribución Complementaria sobre la renta sólo recaudó el 0,33 por 100, el Impuesto de Beneficios Extraordinarios logró el 2,78 por 100¹⁷.

¹⁶ Véase Instituto de Estudios Fiscales (1989), pp. 828-838, 632-664 y 781-785.

¹⁷ Entre las fuerzas positivas que llegaron a "producir la más brillante recaudación semestral que registra la Hacienda Española" (adviértase que en términos nominales) el Ministerio de Hacienda (1940) distinguía las causas permanentes de las transitorias. Las "permanentes" eran: a) "la modificación del estatuto fiscal de Vizcaya, Guipúzcoa y Cataluña"; b) "las variaciones operadas en Burgos sobre los impuestos del Timbre, gasolina y cerveza"; c) "los aumentos de sueldos"; d) "los mayores pagos del Estado"; e) "la más grande recaudación de los ferrocarriles", f) "la intensificación del trabajo de los órganos de la Hacienda"; por su parte, los factores "transitorios" eran: g) los impuestos transitorios sobre los Beneficios extraordinarios y los Restrictivos sobre el

La única innovación fiscal reseñable del tiempo de guerra fue el denominado "Subsidio"; esto es la Contribución excepcional sobre los beneficios extraordinarios. La "reforma sistemática está por hacer", confesaba el ministro de Hacienda a mediados de 1940. No obstante, "la consideración del contribuyente" llevó a Larraz a diferir su reforma tributaria hasta que el Presupuesto normalizase el pago de los atrasos e iniciase la reconstrucción de los daños materiales de la guerra, para conocer la cuantía de las obligaciones permanentes del Nuevo Estado. No tardó tanto Larraz en acometer sus proyectos tributarios. La principal medida de la Ley de Reforma Tributaria de 16 de diciembre de 1940 fue la creación de la Contribución de Usos y Consumos, que fue un impuesto que agrupó numerosos tributos, unos ya existentes y otros de nueva creación, clasificándose en cinco tarifas: 1) Productos alimenticios; 2) Energía, primeras materias y alumbrado; 3) Productos elaborados; 4) Comunicaciones, y 5) Lujo. La normativa en torno a este impuesto era abundante y compleja, debido a los muchos tributos incluidos en la misma, cada uno de los cuales tenía su normativa particular.

Con la Contribución de Usos y Consumos, Larraz quería contribuir a desincentivar el consumo dada la escasez sufrida en la posguerra; esta contribución tenía el parecido con el Impuesto sobre el Volumen de ventas en que afectaba a casi todas las transacciones, pero se diferenciaba en que cada producto configuraba un impuesto diferente. En la configuración del tributo se nota una intención de evitar la tributación en cascada, de no impedir las exportaciones, y una intención de castigar los consumos de lujo. Por lo que se refiere a la

consumo de gasolina; h) "la aplicación al Presupuesto de fondos capitalizados por organismos autónomos"; i) "la moratoria"; j) "la declaración de las bases fiscales atrasadas; k) "la puesta al día de los órganos gestores y recaudadores"; l) "los "reintegros de ejercicios cerrados", por las fuertes "consignaciones militares"; ll) las ventas de stocks "acumulados por el Estado durante la guerra". Demasiadas causas para explicar tan ligero aumento de la recaudación, en términos nominales y con una guerra civil de por medio. Véase Ministerio de Hacienda (1940).

gestión, la Contribución de Usos y Consumos sería exigible, según los distintos artículos, al "productor o fabricante" para los productos manufacturados; a los "criadores o elaboradores" para los caldos; y a las "entidades explotadoras" para los servicios. La Ley autorizaba, no obstante, a que el impuesto se repercutiese "por el pagador hasta alcanzar al consumidor final"¹⁸.

La reforma de Larraz de 16 diciembre de 1940 también afectó a la contribución directa. Elevó las cuotas de la Contribución industrial, e incorporó a esta contribución el Canon de superficie de la minería y algunas clases de la Patente Nacional de Circulación de Automóviles. Asimismo, en la Contribución de Utilidades, la Ley de 16 de diciembre de 1940 elevó al 15 por 100 el tipo de imposición de las utilidades procedentes del trabajo personal, cuyo importe anual superase las 30.000 pesetas; además, el tipo de las retribuciones de Presidentes y Vocales de Administración se elevó al 20 por 100. Larraz también modificó la estructura de las tarifas de la Contribución de Utilidades y elevó los tipos de las tarifas 2 y 3. La reforma de diciembre de 1940 modificó, asimismo, la Contribución sobre la Renta: introduciendo desgravaciones por número de hijos; acumulando los ingresos de la sociedad conyugal; eximiendo las rentas imposables inferiores a 70.000 pesetas anuales; para el primer tramo de tarifa se aplicaría el tipo del 7,5 por 100; el tipo máximo sería de 40 por 100 para los ingresos superiores al millón de pesetas. La reforma de Larraz también modificó el Impuesto de Derechos Reales, y creó el Jurado Central de Derechos Reales, para conocer las variaciones de patrimonio, a partir de los datos del Registro de Rentas; se reformaban los tipos del Impuesto sobre las Herencias, estableciendo unas tarifas progresivas.

En resumidas cuentas, la reforma de diciembre de 1940, efectuada por Larraz, afectó a

¹⁸ Véase Fuentes Quintana (1997).

la generalidad de los tributos, elevando los tipos impositivos de casi todos ellos (salvo al Canon de Superficie y al Arancel de Aduanas), extendió la imposición de consumos a muchos artículos (con el fin no sólo de incrementar la recaudación, sino también de reducir la capacidad adquisitiva de los españoles para ajustar la demanda a la rígida e insuficiente producción interior de la posguerra) y retocó la imposición personal, ampliando el impuesto de sociedades (que incluyó a las empresas familiares) y rebajando el mínimo exento del impuesto complementario sobre la renta. La principal medida de la reforma de José Larraz (que fue ministro de Hacienda desde agosto de 1939, esto es el primero tras acabar la Guerra civil, hasta mayo de 1941) fue la creación de la Contribución de Usos y Consumos, que cumplió su función de incrementar la recaudación indirecta, cuando la política autárquica obligó a prescindir de las rentas de Aduanas, pero que resultó un experimento "decepcionante" desde la óptica de la técnica fiscal. A pesar de las optimistas manifestaciones del ministro, la reforma tributaria de 1940 no estructuró un impuesto sobre el volumen de ventas, pues aquella contribución indirecta no era unitaria, ni recaía con generalidad sobre los "usos y consumos"; se trataba, por el contrario, de un complejo mosaico de impuestos que adolecía de graves defectos técnicos, pues los gravámenes recaían sobre diversos artículos específicos, con tratamientos y tipos diferenciados, distorsionando los precios de mercado; no menos lesivo resultaba el hecho de que gravase los factores productivos, encareciendo los costes de producción de las empresas, lo que dificultaba las exportaciones, pues la Contribución de usos y consumos no permitía la devolución del tributo pagado, cuando los productos se exportaban¹⁹.

¹⁹ El impuesto de Larraz, además, contribuía a: 1) elevar los precios producción y de venta; 2) distorsionar la asignación de los factores, y 3) retraer el consumo y la inversión, en una economía ya muy castigada por la política económica, como fue la del primer franquismo. Véanse Fuentes Quintana (1991) y Comín (1991).

3.2. - Las reformas de Benjumea y Gómez de Llano.

Los dos ministros de Hacienda que sucedieron a José Larraz dejaron una amplia obra legislativa, de la que se pueden destacar las siguientes medidas. Los cambios introducidos entre junio de 1941 y julio de 1951 por el Ministro de Hacienda Joaquín Benjumea afectaron, sobre todo, a los monopolios y propiedades del Estado y a los impuestos indirectos, pero también reformó los impuestos directos, como el de la renta, el territorial, el industrial y el de utilidades; asimismo, este ministro reformó las Haciendas locales²⁰. La Ley de 18 de marzo de 1944 aprobó las bases para la concesión por concurso de la explotación del monopolio de Tabacos, y en febrero de 1945 se adjudicó a la Compañía Arrendataria de Tabacos. En julio de 1947 se reorganizó el monopolio de Petróleos, y su compañía gestora que era CAMPSA. Dentro de su política nacionalizadora, Franco no podía permitir que una compañía que se llamaba "nacional" fuese una filial de intereses extranjeros; por ello, el Decreto Ley de 13 de abril de 1945 autorizó al Gobierno para adquirir a la ITT las acciones que poseía de la Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE); y la Ley de 31 de diciembre de 1945 autorizó al gobierno para celebrar un nuevo contrato con la CTNE. Entre las reformas de Bejumea de las contribuciones directas destacan las revisionistas respecto a las medidas republicanas previas, las que elevaban los tipos tributarios, y la modificación del impuesto sobre la renta. En efecto, la Ley de 6 de febrero de 1943 modificó la Contribución sobre la Renta, bajando el mínimo exento a 60.000 pesetas, y elevando el tipo máximo al 44 por 100. Finalmente, en lo tocante a las Haciendas locales, en enero de 1943, Joaquín Benjumea suprimió el Impuesto de Cédulas personales, con lo que las Diputaciones provinciales dejaron de percibirlo. La Ley de bases de Régimen Local se aprobó el 17 de julio de 1945, y el Decreto de 25 de enero de 1946 ordenó de manera

²⁰ Véase González (1997).

provisional las Haciendas locales²¹.

Lo más destacable de Francisco Gómez de Llano como ministro de Hacienda ocurrió en la lucha contra el fraude, en los monopolios fiscales y en las contribuciones directas, como la territorial y la de renta. La Ley de 20 de diciembre de 1952 aprobó una nueva normativa sobre el contrabando y defraudación, para "acabar con la audacia y la impunidad con que, en muchos casos, se llegaban a realizar los actos fraudulentos que tanto perturbaban y perjudicaban, por su extensión e importancia, el normal desenvolvimiento de la acción fiscal"; puesto que la perjudicada era la Hacienda, se decidió no incluir aquellas "actuaciones fraudulentas" en el "ordenamiento de los delitos comunes"; consecuentemente los "actos u omisiones constitutivos de contrabando o defraudación, "hasta entonces llamados delitos", serían "segregados del ordenamiento judicial ordinario", y encomendados a los Tribunales Provinciales de Contrabando y Defraudación creados al efecto, y de un Tribunal Superior que conocería los recursos de alzada. Frente a un evidente voluntarismo represor, pues incluso se preveía sancionar las infracciones "en grado de tentativa", se suprimía la "pena privativa de libertad" y la "inhabilitación absoluta", quedando únicamente las sanciones "pecuniarias, de comiso de mercancía y de prisión subsidiaria por insolvencia". No parece que estas medidas redujesen el fraude fiscal. En junio de 1955, por otro lado, se aprobó el texto articulado de las Leyes de régimen local de 1945 y 1953²².

Como consecuencia de esas reformas tributarias de la posguerra y de su aplicación, la Hacienda Pública durante el franquismo autárquico adoleció, en sus tonos más oscuros, de los vicios tradicionales de la imposición española. En los años cuarenta se constataron los hechos

²¹ Véase Albiñana y Fuentes Quintana (1966).

²² Véase la legislación completa sobre defraudación en Instituto de Estudios Fiscales (1989), pp. 703-708.

siguientes: 1/ la multiplicación del fraude fiscal, por los mayores tipos impositivos y por la ineficacia del aparato administrativo; 2/ la agudización de la injusticia fiscal por el agravamiento de la presión sobre los consumos, y por la ampliación de la economía sumergida, por el estraperlo, y 3/ la insuficiencia tributaria que forzó a recurrir a la monetización indirecta (con los consiguientes efectos inflacionistas) para financiar los gastos inevitables de los atrasos de guerra y posteriormente a los organismos autónomos. La década de 1941-1951 ha sido considerada una de "las peores de la historia de la Hacienda de España". Afirmación que, conociendo las crónicas dificultades históricas del Tesoro, significa 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. 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 acabamos de ver, con Gómez de Llano abundaron los retoques presupuestarios superficiales, que no contribuyeron a mejorar la configuración del régimen fiscal.

3.3.- La primera reforma tributaria de Navarro Rubio.

En 1957, Navarro Rubio necesitaba una reforma tributaria que permitiese "recaudar más, pronto y bien" para, una vez lograda "la nivelación presupuestaria", lanzarse "ya al planteamiento de un Plan de Estabilización". El principal objetivo de la reforma era, por tanto, el recaudatorio. Cuando expuso en el Ministerio su planteamiento de reforma tributaria, los directores generales reaccionaron con escepticismo; pero "su espíritu de servicio" les plegó a "la misión que se les confiaba". Después de seis meses, la Ley de 28 de diciembre de 1957

aprobaba la "primera reforma" de Navarro Rubio. La principal innovación técnica de la misma fue la segregación de la Contribución de Utilidades de la Riqueza Mobiliaria en tres impuestos, cada uno procedente de sus tres tarifas; de la Tarifa I surgió el Impuesto sobre los rendimientos del Trabajo Personal; de la Tarifa II emergió el Impuesto sobre los rendimientos del Capital, y de la Tarifa III se creó el Impuesto de sociedades. También intentó cambios en las contribuciones indirectas. Aunque anunciaba su desaparición cuando las "circunstancias lo permitiesen", la reforma de 1957 no reformó los la Contribución de Usos y consumos; si su fundamental objetivo era el recaudatorio, Navarro Rubio no podía prescindir de tan pingües rentas. Dicho fin, empero, se sacrificó en algunos casos²³.

La Primera reforma de Navarro Rubio afectó a las formas de recaudación. Como el ministro no pensaba en sustituir la tributación tradicional -basada en los impuestos reales- por la contribución personal, el sistema tributario siguió anclado en las contribuciones de producto. En tal situación, el establecimiento de la "estimación objetiva" no carecía totalmente de sentido, pues entroncaba con los principios de la tributación decimonónica; dada la penuria de la administración tributaria y la ausencia de una contabilidad empresarial generalizada, la búsqueda de unos módulos objetivos para facilitar la inspección también tenía sus ventajas²⁴.

La reforma de 1957 tuvo un éxito recaudatorio inmediato, pero su método de gestión

²³ Fueron los siguientes: en primer lugar, Navarro Rubio buscaba un elemento redistributivo. La ley de 1957 procuró "la protección de los contribuyentes realmente modestos", elevando los mínimos exentos en prácticamente todas las contribuciones que afectaran a "los pequeños agricultores, clases propiamente trabajadoras, manuales, clases pasivas, y herencias hasta un determinado límite". En segundo lugar, trataba de promover el crecimiento económico, mediante el establecimiento del fondo de previsión para inversiones, para "estimular el ahorro en las industrias".

²⁴ La estimación objetiva de Navarro Rubio constaba de dos fases: en primer lugar, había que evaluar la importancia de cada profesión en el "dispositivo económico del país", para establecer el principio de equidad contributiva entre los distintos sectores; en segundo lugar, había que fijar unos módulos para estimar el volumen de negocio de cada profesional. Para lo primero, el ministro de Hacienda recurrió a la técnica de "los estudios económicos sectoriales y de la contabilidad nacional"; para lo segundo contaba con la organización sindical por profesiones. Véase Navarro Rubio (1991), pp. 89-96, y González (1979), pp. 144-146.

anunciaba la petrificación impositiva, como venía ocurriendo desde 1845. El trabajo de las Juntas de Evaluación Global permitió aflorar para 1958 a 24.119 nuevos contribuyentes en el impuesto industrial, lo que significaba el 40 por 100 de un censo de 69.519 contribuyentes. Asimismo, en 1958 la recaudación superó en un 15 por 100 las previsiones presupuestarias; el exceso se cifró en 7.500 millones de pesetas, que se destinaron a financiar el Presupuesto, Letra C (que incluía la financiación de los organismos autónomos), con lo que "el superávit presupuestario era ya un hecho". La ley de 26 de diciembre de 1957, que aprobó la primera reforma fiscal de Mariano Navarro Rubio, buscaba fundamentalmente la suficiencia de la recaudación para acabar con los déficit presupuestarios y la emisión de Deuda pública; el objetivo último del ministro de Hacienda era contener la inflación, pues la reforma fiscal era una pieza básica de la política estabilizadora. Navarro Rubio consiguió el éxito estabilizador, pues en 1958 no hubo que emitir Deuda pública para financiar al Estado, alcanzando el equilibrio presupuestario utilizando los medios propuestos por los ministros de Hacienda clásicos: reduciendo el ritmo de crecimiento de los gastos y aumentando la recaudación impositiva. El Ministro de Hacienda reconocía la existencia de un fraude generalizado que tenía dos consecuencias negativas: a) la merma en la recaudación, y b) la quiebra en la equidad de la tributación, pues los "débiles" y los "empleados en un trabajo estable" tenían menos opción para la evasión; de ahí que Navarro Rubio pensara, acertadamente, que podía acabar con la insuficiencia del sistema tributario combatiendo el fraude. Y decidió, ya no tan acertadamente, que para acabar con la evasión tributaria bastaría con prescindir de la estimación directa de la cuota tributaria, sustituyéndola por la "evaluación global" y "el régimen de convenios". La estimación objetiva y los acuerdos con los contribuyentes elevaron los ingresos a corto plazo, pero no terminaron con el déficit, porque sus efectos a medio plazo consistieron en petrificar aún más la recaudación impositiva, y en "bendecir", esto es, legalizar el fraude. Esas medidas

de la reforma de 1957 de Navarro Rubio, de acabar contra el fraude a través de la "evaluación objetiva" de las bases, y de los "acuerdos" con los contribuyentes, incrementaron la recaudación en un primer momento, pero, a la larga, acarrearón consecuencias perjudiciales para el Tesoro.

Con el propósito de aumentar la recaudación, ganando la confianza del contribuyente, se declaró una "amnistía fiscal", consistente en la prescripción de las declaraciones a la Hacienda previas a 1956, y en que se condonaron los gravámenes debidos sobre los incrementos patrimoniales no justificados que se destinasen a comprar los valores "dictados" por el Ministerio de Hacienda, a partir de 1959. Varios decretos y órdenes ministeriales de julio de 1958 buscaron aumentar los ingresos del Estado, básicamente incrementando los precios de los lubricantes y de los productos petrolíferos, de los tabacos peninsulares y las tarifas telefónicas. Esta era la modesta reforma fiscal incorporada en el Plan de Estabilización, que liberalizaba la economía española, pero que mantenía un Sector Público atrasado, con un tamaño exiguo, unos gastos improductivos y unos impuestos desfasados.

3.4. - Los resultados prácticos de las reformas tributarias.

Aunque las reorganizaciones parciales de los tributos introducidas por esas reformas de 1940, 1957 y 1964 no transformaron los criterios de reparto de la carga tributaria, sí que modificaron la composición de los ingresos ordinarios del Estado. 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, como cabría esperar de las rebajas del mínimo exento en la declaración complementaria, realizadas en 1940 y

1943; tampoco los cambios de Navarro Rubio, de 1957 y 1964, lograron dar entidad recaudatoria a la Contribución general sobre la renta ni, menos aún, personalizar propiamente el gravamen. El empantanamiento del desarrollo de la imposición directa moderna, y de sus rendimientos, fue compensado por el franquismo con la extensión y generalización de los tributos indirectos.

El emblema de la reforma de Larraz fue la Contribución de usos y consumos, en la que se refundían los impuestos sobre consumos específicos existentes, y a la que se añadían 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 de los consumos específicos, que gravaban con diferentes tipos los distintos productos -distorsionando los precios del mercado- significó un retroceso hacia sistemas tributarios ya desfasados, cuando lo que predominaba en Europa eran ya los impuestos generales sobre el volumen de ventas. Desde 1959 empezó a decaer la recaudación relativa de aquella contribución que recaía sobre un número interminable de consumos específicos; el motivo fundamental fueron las reformas de Navarro Rubio y que resurgió la renta de Aduanas, tras la liberalización exterior establecida por el Plan de Estabilización, después de que sus rendimientos hubiesen permanecido aletargados durante la autarquía, por el colapso del comercio exterior y por la protección realizada por los contingentes, cupos y licencias.

El franquismo invirtió, por tanto, la tendencia a la modernización de la estructura de los ingresos ordinarios marcada en las tres décadas previas. La explicación de ese retroceso tributario hay que buscarla, naturalmente, en que el sistema impositivo tradicional -más complicado desde 1940- beneficiaba a los grupos sociales que ayudaron a ganar la guerra al bando rebelde; se trataba de las clases sociales que hubieran sido las perjudicadas en caso de que se hubiese establecido un impuesto progresivo sobre la renta, y una gestión de la

recaudación eficaz, que hubiese reprimido realmente la defraudación. El nivel de fraude fiscal se manifestó también en los nuevos impuestos; el incumplimiento de la Ley de 5 de enero de 1939, estableciendo la Contribución especial sobre beneficios extraordinarios derivados de la guerra, fue general. Las "moratorias fiscales", auténticas "amnistías" concedidas en repetidas ocasiones (como en 1939, 1943 y 1945), no hacían sino alentar aún más la defraudación fiscal. Con un régimen democrático en España, en lugar de la dictadura establecida por el franquismo, la contribución sobre la renta hubiese tenido más probabilidades de triunfar, si se me permite este razonamiento hipotético de suponer que en España hubiese sucedido lo mismo que en la Europa democrática. Asimismo, es improbable que una contribución tan casuística como la de Usos y consumos hubiese podido legislarse y recaudarse en un régimen democrático, menos dirigista en los aspectos económicos y con un mercado menos protegido, reglamentado e intervenido²⁵.

Conclusiones

Una idea fundamental para explicar la mayor participación del Estado en los asuntos económicos tras la Segunda Guerra Mundial en la Europa occidental es que los políticos admitieron que el Estado de entreguerras había fracasado. También en España, la reconstrucción política y económica tras la Guerra Civil se planteó como una reacción a los problemas de la democracia de la República. Pero la reconstrucción franquista fue en dirección distinta a la emprendida por los países de la Europa occidental; en lugar de avanzar por la senda de la democracia, del Estado benefactor y de promover la igualdad social y la libertad política, se retrocedió hacia modelos de Estado (el nacionalsocialista de los años treinta) ya

²⁵ Véase Comín (1996b), pp. 85-87.

desfasados, porque Francisco Franco instauró un duro régimen autoritario²⁶. Que el principal criterio franquista fue gobernar contra la legislación y las realizaciones republicanas se evidencia muy visiblemente en la "contrarreforma agraria", que devolvió las tierras a los terratenientes expropiados. Pero, aunque fue menos aparatoso, hay que resaltar que con el franquismo volvieron al Presupuesto los sueldos de los sacerdotes y las transferencias para la construcción de iglesias; el clero también recuperó el predominante papel que siempre había tenido en la enseñanza, fundamentalmente secundaria, hasta la prohibición de esa actividad a las ordenes religiosas en 1932. Asimismo, en la posguerra se dio una gran relevancia política a los militares, que la habían perdido en la fase republicana: entre 1938 y 1957, 17 de los 48 ministros fueron militares; los gastos bélicos fueron altos desde la guerra hasta la llegada de los tecnócratas al Gobierno, y la influencia militar se notó hasta en la gestión económica, que adquirió en la autarquía "aires cuartelarios"²⁷.

La política de industrialización de la España franquista se separó de la implementada en la Europa occidental en tres aspectos fundamentales: en primer lugar, por la deficiente actuación de la política fiscal y por el menor compromiso presupuestario, que implicaron la insuficiencia de la inversión estatal y de otras funciones propias del Estado benefactor. En segundo lugar, por la desconfianza de las autoridades hacia los mecanismos de mercado y la iniciativa privada, que llevó a una política excesivamente dirigista e intervencionista en la reglamentación de precios, los mercados e incluso los procesos productivos, y la orientación excesivamente nacionalista y autárquica de su modelo de reconstrucción. Asimismo, en tercer lugar, España permaneció aislada del comercio y la inversión exterior (recuérdese el objetivo de la autarquía) y

²⁶ Véase Catalán (1995).

²⁷ Véase García Delgado (1987).

de los organismos internacionales, lo que le impidió recibir sus ayudas financieras y sus presiones hacia la liberalización²⁸. El aislamiento internacional le permitió practicar una desacertada política monetaria²⁹. Aquí sólo se analiza el primer aspecto³⁰.

La transformación de la política fiscal fue un factor desencadenante del crecimiento económico en la Europa occidental posterior a 1945; al menos para la "interpretación keynesiana", que sostiene que el papel económico del Estado cambió tras la Segunda Guerra Mundial en Europa -por la formación de un consenso político distinto al existente previamente- para asumir nuevas funciones, lo que implicó gastar más en infraestructuras mantenimiento del pleno empleo, seguro de desempleo, educación, sanidad y vivienda.

Contrariamente, los franquistas de la posguerra mantuvieron las ideas clásicas sobre el equilibrio presupuestario y el control del gasto público; descartaron la política fiscal keynesiana, pero se aferraron al nacionalismo y al intervencionismo; así que la política económica del "Estado nuevo" abusó de la regulación económica a través de la fijación administrativa de precios y salarios; de las cuotas a la producción y a la importación; del control de cambios; de las autorizaciones previas a la inversión, y del racionamiento de los productos alimenticios y de inputs industriales. En la autarquía tampoco se practicó, en segundo lugar, una política fiscal anticíclica ni desarrollista, ni se incrementó la inversión de los Presupuestos, a pesar de la atonía de la inversión privada, que no aumentó apreciablemente entre 1940 y 1958; ni siquiera para reponer el capital depreciado durante el conflicto. La política industrial autárquica confió, más que en los Presupuestos, en la empresa pública, creando el Instituto Nacional de Industria

²⁸ Para el incumplimiento del mismo, véase Girao (1998).

²⁹ Véase Martín Aceña (2001).

³⁰ Para un mayor detalle, véase Comín (1996c).

como el principal instrumento de industrialización; el INI creó sociedades públicas que emprendieron ambiciosos proyectos de inversión, que parcialmente compensaron la parsimonia de la inversión privada, y que impulsaron la producción en los sectores básicos³¹.

El paso atrás en las concepciones presupuestarias en la autarquía se explica porque en España se implantó un régimen dictatorial que contrastaba con las democracias del occidente europeo. En efecto, tras la Guerra civil, el franquismo dividió al país en dos bandos irreconciliables; la Dictadura de Franco nunca pretendió armonizar los intereses sociales; al contrario, favoreció a las clases que apoyaron el "alzamiento nacional" de 1936, y persiguió a los vencidos. Los damnificados por el franquismo fueron los trabajadores: se prohibieron los sindicatos libres y las huelgas, se fijaron los salarios de manera que su poder de compra disminuyó; se redujeron los gastos públicos que pudieran beneficiarles; no se practicó una política de pleno empleo; y el sistema fiscal descansó sobre los impuestos más regresivos. Asimismo, se protegió a la agricultura con el pretexto de favorecer a los campesinos, que en las zonas de minifundio apoyaron a los "nacionales"; pero sacaron más provecho los grandes propietarios, y los jornaleros fueron claramente perjudicados por la evolución de los salarios³². Esa política "antiobrera" y anticampesina retardó la expansión del Estado providencia en España.

³¹ Véase Martín Aceña y Comín (1991).

³² La contrarreforma agraria del franquismo fue instrumentada por el Servicio Nacional de reforma Social de la Tierra, creado en abril de 1939; el apoyo a los grandes agricultores se realizó a través del Servicio Nacional del Trigo, que puso en marcha medidas de carácter técnico y de mantenimiento de rentas de los agricultores a través de los precios garantizados que beneficiaron más a los grandes que a los pequeños propietarios, y que perjudicó a los consumidores por el alto precio del pan. Véase Barciela (1987).