

La Hacienda del desarrollismo, 1959-1975.

Rafael Vallejo Pousada
Universidade de Vigo.

Este trabajo tiene como finalidad explicar el comportamiento de la Hacienda pública durante el franquismo desarrollista, entre 1959 y 1975. Esa Hacienda evoluciona en tres fases: una primera reformista, entre 1957 y 1964; una segunda de acompañamiento a los programas de desarrollo de los Planes -y pretendidamente anticíclica-, entre 1964 y 1973; y una tercera, dubitativa y de crisis, en la que la acción pública renqueó desbordada por los desequilibrios macroeconómicos y la incertidumbre sociopolítica¹; una Hacienda, pues, en tres momentos: la *hacienda suficiente* para la estabilidad y la reactivación, desde la reforma fiscal de 1957; la *hacienda limitada* para el desarrollo, desde 1964; y, la *hacienda desconcertada* frente a la crisis, desde 1974².

1. El sector público administrativo durante el desarrollismo.

Al igual que en el conjunto de la economía, son tres los rasgos identificables en el sector público del desarrollismo: su crecimiento, su relativa y ambivalente modernización y sus limitaciones para gestionar con eficacia las políticas que se le atribuían: la coyuntural, la redistributiva y la política de desarrollo. Empezaremos por las dos primeras cuestiones (crecimiento y modernización); luego analizaremos el comportamiento de las administraciones públicas y del Estado a través de sus cifras de gastos e ingresos.

1.1. Crecimiento y relativa modernización del sector público administrativo.

El crecimiento cuantitativo del sector público administrativo, a partir de 1959, es evidente. Tanto si se mide desde el lado de los ingresos como de los gastos con relación al PIB, se comprueba que las administraciones crecieron a tasas superiores a las de la economía. Ahora bien, ese crecimiento es ambivalente: fue notable en el conjunto de las administraciones públicas, y ciertamente modesto en el subsector Estado. En 1959 los gastos no financieros del sector administrativo representaban un 13,9 por 100 del PIB y en 1975 un 23 por 100³. Por su parte, los totales del subsector Estado representaban un 9,1

¹ Esta clasificación y los contenidos que siguen se basan en Vallejo (2002).

² La sucesión de cuatro ministros de Hacienda en tan sólo cuatro años (1973 a 1976) es un buen indicador de las dificultades. En el periodo 1957 a 1973, por el contrario, sólo hubo tres ministros de Hacienda: Mariano Navarro Rubio (1957-1965), José Espinosa (1965-1969) y Alberto Monreal (1969-1973).

³ De 1975 a 1989, el gasto de las administraciones creció al 19,5 por 100 anual, frente al 21,3 por 100 de 1959 a 1975. Por tanto, la calificación de "auténtica explosión" aplicada al crecimiento de las administraciones públicas en la Democracia debe ser matizada atendiendo a la experiencia previa. En la Democracia el avance fue, sin duda, explosivo: la ratio gasto/PIB del 42,6 por 100 de 1989 ya se había alcanzado en 1985, y se partía de un nivel de

por 100 en 1959 y un 11,7 por 100 en 1975, tras haber avanzado hasta el 12,6 por 100 del PIB en 1971 (cuadro 1).

Cuadro 1. Gasto de las Administraciones públicas, 1959-1978 (Porcentaje del PIB)

	Estado	Administraciones Públicas
1959-1963	10,4	14,5
1964-1973	11,7	18,8
1974-1975	11,6	22,2
1976-1978	12,7	25,7

Fuentes: Comín (1985), Uriel, Moltó y Cucarella (2000) y elaboración propia.

La explicación de ese comportamiento diferencial del sector público administrativo y del Estado se encuentra en el progreso del subsector de la Seguridad Social. La estructura institucional del gasto de las administraciones públicas a través muestra que la Seguridad social fue el único subsector que ganó peso en el conjunto (cuadro 2). Por el contrario, el Estado perdió entidad, aunque continuó siendo el subsector más importante; igual sucedió con los Organismos autónomos y con las Corporaciones locales; éstas cayeron del 10,5 por 100 al 7,6 por 100, entre 1959-1963 y 1974-1975, expresando el inflexible centralismo del Estado del franquista.

Cuadro 2. Sector público administrativo, 1959-1978: estructura institucional (Porcentaje del gasto)

	Corporaciones Locales	Estado	Seguridad Social	Organismos Autónomos
1959-1963	10,5	61,4	22,0	6,1
1964-1973	8,8	55,3	32,0	3,9
1974-1975	7,6	47,6	42,2	2,6
1976-1978	7,0	45,8	44,6	2,7

Fuente: Comín (1991a) y elaboración propia.

Por tanto, entre 1959 y 1975 asistimos a un comportamiento ambivalente del sector público administrativo. Las cifras de la composición funcional del gasto del Estado y de las Administraciones públicas refuerzan esa ambivalencia aludida. En el caso de las Administraciones se produjo una inequívoca modernización, entendiendo por tal el progreso en el suministro de bienes preferentes y económicos –reclamados por una economía en crecimiento y una sociedad en transformación-, en detrimento de los bienes públicos puros (cuadro 3). También progresaron los desembolsos en servicios económicos. Igual sucedió con los gastos en acción social y cultural, que aumentaron de forma importante desde 1966 a 1970, desde el 42,5 al 51,8 por 100, coincidiendo con el notable aumento del gasto en Seguridad social, a partir de 1967; las cifras correspondientes a 1978

gasto superior; en suma, acrecentó en pocos años la entidad del sector público y lo aproximó a la media de los países desarrollados. La cifras de la democracia en Valle (1996).

sugieren que la tendencia la crecimiento de las partidas para intervenciones sociales se profundizó con la crisis económica.

En suma, el aumento de los fondos para servicios económicos y sociales, desde el 62 por 100 de 1957 al 80,1 por 100 de 1975, y la caída de los desembolsos en atenciones generales, del 30,7 al 17,6 por 100, ponen de manifiesto la modernización de las Administraciones públicas españolas durante los años del desarrollismo.

Cuadro 3. Clasificación funcional del Gasto de las Administraciones públicas, 1957-1978 (%)

	Administraciones Públicas								
	España					CEE (c)			
	1957	1966	1970	1975	1978	1957	1966	1970	
1. Gastos Generales (a)	30,7	22,3	13,7	17,6	14,1	22,6	18,6	14,9	
2. Acción Económica	18,4	21,6	22,7	18,7	16,7	17,6	17,7	15,3	
a. Transportes y comunicaciones	12,8	10,9	6,9			9,3	10,3	8,1	
b. Industria y comercio	1,0	4,1	7,4			3,7	3,3	3,7	
c. Agricultura	4,6	6,6	8,4			4,6	4,1	3,5	
3. Acción Social y Cultural	43,6	42,5	51,8	61,9	64,4	48,3	59,0	62,7	
a. Enseñanza y cultura	7,3	9,0	11,2	8,0	9,5	10,5	13,0	13,3	
b. Intervenciones sociales (b)	21,6	23,5	36,7	35,5	38,6	31,3	36,0	42,9	
c. Sanidad pública	1,5	1,0	1,2	14,5	13,3	2,9	3,3	2,3	
d. Vivienda	13,1	9,0	2,7	4,0	3,0	3,6	2,3	1,4	
4. Otros (no clasificables)	7,3	13,6	11,8	1,8	4,8	11,5	4,7	7,1	
	Estado								
	1958	1965	1970	1975	1978				
1. Gastos Generales (a)	37,5	29,6	20,3	21,4	18,9				
2. Acción Económica	25,4	27,2	30,7	25,2	23,9				
3. Acción Social y Cultural	22,1	22,5	19,4	18,9	20,1				
4. Otros (no clasificables)	11,6	13,0	17,3	23,5	24,3				

Fuentes: Canseco (1978), p. 408, Valle (1996), p. 16, Comín (1985) y elaboración propia.

(a) Administración General, Justicia, Seguridad y Defensa.

(b) La partida principal está constituida por las Prestaciones de la Seguridad Social.

(c) CEE formada por los seis iniciales: Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo.

Las cifras del gasto de las Administraciones de la CEE, aportadas por Canseco para las mismas fechas de 1957, 1966 y 1970, muestran que no existían diferencias sustanciales en la estructura funcional del gasto; la única destacable es el menor nivel del gasto social en España, que lejos de aproximarse se distancia del europeo⁴. Destacan también la mayor caída de los gastos generales en nuestro país desde 1966 a 1970, y la relativa mayor importancia del gasto económico en España, con un diferencial de entre 4 y 7 puntos, en 1966 y 1970, respecto a Europa (cuadro 3).

La modernización no es tan evidente en la composición funcional del gasto del Estado; aquí la estabilidad es mayor, en consonancia con el menor crecimiento del gasto

⁴ Ese diferencial también se aprecia respecto al gasto de la Seguridad social en el PIB; en 1976 era de un 10 por 100 para España, frente al 14,7 por 100 de Italia, el 15,2 por 100 de Bélgica, el 16 por 100 de Holanda o el 16,5 por 100 de Alemania; Canseco (1978), p. 53. En los primeros setenta, la progresión del gasto social debió de aproximar, también por este lado, la estructura funcional del gasto en España a la de la CEE; véase Lagares (1975).

total (cuadro 3). Cayeron de forma importante los gastos en servicios generales; por el contrario, no crecieron los gastos conjuntos en servicios sociales y económicos; éstos habían aumentado sólo hasta principios de los setenta: en 1970 representaban la mitad del gasto del Estado. El progreso de la partida de *no clasificables* a partir de 1970 (desembolsos en atenciones de la Deuda y transferencias, sobre todo) sería uno de los factores explicativos; otro, la propensión del presupuesto del Estado al déficit a partir de 1966-1967, y la voluntad de evitarlo conteniendo los gastos, ante la inflexibilidad de los ingresos. A esas variables habría que añadir la menor importancia del gasto social atribuida a los fondos del Estado.

En cuanto al tamaño de nuestro sector público, en términos comparados, los datos disponibles permiten extraer dos conclusiones. La primera es que la participación de las Administraciones públicas y del Estado en el PIB era comparativamente baja en 1959 y en 1975; la comparación hecha con los países comunitarios, para un mismo nivel de renta (2.000 dólares USA), reveló que, en 1973, el gasto de las administraciones públicas españolas era un 68 por 100 del que había correspondido a dichos países cuando poseían igual grado de desarrollo que el español. La segunda conclusión es que, en todo caso, se produjo un proceso de aproximación a la Europa desarrollada⁵. Este dato no debe ser infravalorado, por más que el diferencial entre España y la media de los países europeos desarrollados fuese importante, y limitase cuantitativamente las posibilidades del sector público español para influir en la economía. La tendencia hacia la convergencia del sector público administrativo con el de los países industrializados guarda cierto paralelismo con la que se produce en términos de renta por habitante, como vemos en el cuadro 4⁶.

Cuadro 4. Gasto de las Administraciones públicas en el PIB y Renta per cápita (Porcentaje de España respecto a la media de Francia, Reino Unido y Alemania)

	Gasto/PIB	Renta per cápita
1958-1960 (a)	31,5	44,4
1970-1972	45,8	65,6
1975	57,3	72,6

Fuentes: Comín (1991a), p. 440, Madisson (1995), López y Utrilla (1996) y elaboración propia.

(a) 1956-1960 para el gasto/PIB de Francia, Alemania y Reino Unido.

1.2. Luces y sombras en el perfeccionamiento de los instrumentos de información y de actuación.

⁵ Como ha demostrado Francisco Comín (1991a), p. 441 y (1996, II), p. 45. La comparación con los países comunitarios en Ministerio de Hacienda (1976), pp. 14-15.

⁶ Entre 1958-1960 y 1970-1972, ambas variables se habían multiplicado por 1,5.

La estabilización –con apertura al exterior- primero (1957-1960), la reactivación y el desarrollo con estabilidad, a partir de 1961, fueron los objetivos que enmarcaron la acción de las autoridades económicas españolas desde 1957. La política fiscal y sus medios (ingresos y gastos) habían de ser un instrumento decisivo para alcanzarlos. La experiencia internacional, tras la segunda Guerra mundial, de una Hacienda beligerante para lograr el crecimiento y el desarrollo social, completando o corrigiendo la actuación económica privada, servía de modelo. Se contaba, además, con una teoría de la Hacienda del desarrollo –en la que, desde 1959, descolla la obra de Musgrave-, que había convertido la Hacienda Pública en Economía pública y la política fiscal en una política económica del sector público, recibida en medios académicos españoles. Los ejemplos prácticos y la teoría estaban disponibles, pues; no había más que incorporarlos. Ahí radicaba el problema.

No bastaba haber asumido el objetivo de satisfacer "la necesidad del desarrollo económico"; eran precisos los instrumentos para alcanzarlo. El sector público español era extraordinariamente deficiente a la altura de 1959, como puso de manifiesto el Informe del Banco Mundial en 1962. Tenía, primero, un problema de delimitación con el sector privado de la economía y de confusión interna entre sus subsectores; segundo, no existía unidad presupuestaria, y eso impedía conocer su comportamiento agregado. Faltaba, pues, información del sector público: se carecía de presupuestos consolidados, de contabilidad pública y de su engarce con la contabilidad nacional, realizada en España a partir de 1958. No había, así, una clasificación económica y funcional de sus operaciones; sin ella, el planteamiento racional de objetivos, de medios, y la evaluación de resultados, eran difíciles, cuando no imposibles.

Faltaban, en fin, casi todos los útiles necesarios (informativos y de acción) para efectuar una ordenada política fiscal, coyuntural y estructural, orientada al desarrollo económico. El principal activo con el que se contaba, desde 1957, era con la suficiencia presupuestaria del Estado, pese a que existían manifiestas deficiencias en el sistema fiscal: ineficiencias en la imposición indirecta, desconocimiento de las bases fiscales en las directas y generalizado fraude fiscal⁷.

En suma, a la altura de 1959 quedaba mucho camino por recorrer para configurar un sector público moderno. Por él se anduvo hasta 1975. En 1967 aparecieron las Cuentas del Sector Público en términos de contabilidad nacional, referidas a 1965; en 1970, las

⁷ Véase Informe del Banco Internacional de Reconstrucción (1962) y Fuentes Quintana (1963). A las fases de estabilización, reactivación y desarrollo aludió el discurso de Navarro Rubio ante las Cortes, el 20 de diciembre de 1962; Fernández Clemente (1997), pp. 76-77; también el Banco Mundial (1985), p. 17 las mencionaba en 1962.

cuentas de las Empresas Públicas; más tarde, en 1977, aparecerán las cuentas de las instituciones financieras públicas. Las cuentas públicas obligaron a reorganizar los presupuestos; en 1967 se reorganizaron los del Estado y los de las "Entidades Estatales Autónomas", con la triple clasificación administrativa, económica y funcional; quedaban por normalizar las contabilidades de las empresas públicas y armonizar los presupuestos de la Seguridad social y las operaciones extrapresupuestarias de la Administración central con los del resto del sector público administrativo; aunque habrá que esperar hasta la Ley de Presupuestos de 1977 para que se presente un auténtico presupuesto consolidado de la Seguridad Social y del Estado. Las corporaciones locales también se vieron obligados a armonizar sus presupuestos en 1966, pero en la práctica esa armonización no se dio⁸.

La formación de la política fiscal coyuntural exigía un presupuesto de las cuentas de renta nacional de carácter provisional, y la elaboración de métodos y medidas de previsión, cuestiones en las que se avanzó desde mediados de los sesenta, con el acicate del Instituto de Estudios Fiscales, creado en 1960⁹. En 1974 se crearon los fondos de acción coyuntural, para hacer política anticíclica, en el contexto de las parciales reformas administrativas que intentaban suplir la demandada reforma tributaria global.

La política de desarrollo exigió desde 1964, por su parte, la coordinación de los Planes con los Presupuestos del sector público, en la que se avanzó –no sin dificultades– progresivamente. También se hicieron avances en las técnicas de ejecución presupuestaria; a principios de los setenta se progresó asimismo respecto a la valoración de la eficacia del gasto público: se efectuaron los primeros estudios sobre las técnicas del *planning programming budgeting* y empezó a desarrollarse el análisis coste-beneficio; en 1974 se inició su aplicación, con la formación, por vez primera, de unos Presupuestos generales acompañados por un Presupuesto de inversión, aunque no será hasta 1977 cuando se apliquen los presupuestos por programas, tras su reconocimiento legal. En éste, como en otros aspectos, la reforma institucional de 1977 supuso un importante salto cualitativo, que consolidó en unos casos, y mejoró en otros, los progresos que se habían dado en los primeros setenta en los instrumentos de información y actuación de la política fiscal.

Donde no hubo avances fue en las estadísticas fiscales: en 1975 eran peores que en 1959; tampoco los hubo en las técnicas para formar la política fiscal social. Otro tanto sucedió con la cuantificación de los gastos fiscales (exenciones e incentivos diversos); a

⁸ Para estas cuestiones, véase Canseco (1978 y 1980).

⁹ Para la labor de Barrera de Irímo a favor de alguno de estos avances, desde el Servicio de Estudios y la Secretaría General de Hacienda, véase Costas (1997), pp. 97-98.

pesar de ser reclamado reiteradamente, nunca se llegó a hacer un presupuesto de los mismos¹⁰: reflejaba la falta de transparencia en que se movía el intenso y difuso intervencionismo público, acentuado con los instrumentos de los Planes de Desarrollo.

1.3. El gasto de las Administraciones públicas.

En este apartado analizaremos la composición del gasto de las administraciones para aproximar algunas conclusiones sobre sus efectos. A fin de simplificar la descripción, se agruparon las cifras en los tres periodos de la Hacienda del desarrollismo: 1959-1963, 1964-1973 y 1974-1975; se ha añadido uno más, 1976-1978, para visualizar el reforzamiento, en su caso, de las tendencias previas.

En primer lugar, es de destacar el paulatino aumento, entre 1959 y 1975, de los gastos corrientes frente a los gastos de capital respecto al total de los gastos no financieros (cuadro 5); esta importancia del gasto corriente contrasta con la menor (y descendente en este periodo) de los países comunitarios; define un rasgo diferencial de las Administraciones españolas, revelando indirectamente un elevado coste, en términos comparados, del funcionamiento de las mismas¹¹.

Cuadro 5. Gasto de las Administraciones Públicas, 1958-1978 (% en los gastos no financieros)

	Gastos no financieros		Gastos Corrientes		Gastos Corrientes						Gastos de Capital	
	Gastos Corrientes	Gastos de capital	Consumo público	Transferencias	Compras netas de bienes y servicios	Remuneración asalariados	Intereses efectivos	Prestaciones sociales	Subvenciones de explotación	Transf. Diversas	Formación bruta de capital fijo	Transferencias de capital
					(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1959-1963	76,2	23,8	50,9	25,3	13,9	37,0	5,2	11,4	5,0	3,7	14,2	9,6
1964-1973	80,0	20,0	47,4	32,7	13,1	34,3	3,2	18,6	6,4	4,6	13,8	6,2
1974-1975	85,3	14,7	46,8	38,4	15,0	31,8	2,2	25,2	6,5	4,5	10,8	4,0
1976-1978	87,0	13,0	46,0	40,9	13,3	32,8	2,0	26,5	8,0	4,4	8,8	4,3

Fuente: Comín (1985) y elaboración propia.

Entre los gastos corrientes, progresaron las transferencias desde el 25,3 por 100 de 1959-1963 al 38,4 por 100 de 1974-1975, en tanto que el consumo público tendió, moderadamente, a disminuir. La intensidad de esta disminución fue cada vez menor, debido probablemente al efecto de los gastos recurrentes generados por la ampliación de los servicios prestados por las Administraciones, sobre todo los servicios sociales (educación, sanidad, seguridad y asistencia social, etc.). Hay que tener en cuenta que, en general, el cambio en la estructura de los gastos, con crecimiento de los gastos sociales,

¹⁰ Se hicieron estudios de su montante, para 1967 y 1970, cifrado en 158.498 millones de ptas. y 226.270 millones; Instituto de Estudios Fiscales (1973), vol. IV, pp. 15-28.

¹¹ Canseco (1978), p. 88.

acaba generando un cambio sustancial en la proporción entre gastos corrientes y gastos de inversión, no de carácter coyuntural sino estructural¹². En estos años, estaríamos ante el inicio en la Hacienda española de este fenómeno, que la evolución del gasto de las Administraciones públicas durante la Democracia no hizo más que reafirmar. Efectivamente, entre 1959 y 1975 las transferencias corrientes crecieron y, dentro de ellas, las prestaciones sociales (cuadro 5).

Entre los gastos de consumo destaca, por su parte, la caída de los sueldos de los funcionarios y el crecimiento de las compras y servicios. En los gastos de capital predominaron las inversiones directas sobre las transferencias de capital, si bien unas y otras fueron perdiendo entidad en el total de gastos no financieros desde 1959 a 1975.

Respecto al PIB, los gastos no financieros de las Administraciones públicas crecieron, con bastante regularidad, del 14,5 por 100 de 1959-1963 al 22,2 por 100 de 1974-1975; los corrientes acompañaron el crecimiento de los totales en igual período (cuadro 6); por el contrario, los gastos de capital mostraron bastante estabilidad y rigidez: aumentaron en el período intermedio de 1964 a 1973, hasta el 3,7 por 100 del PIB; el techo de los gastos de inversión se logró durante el primer y segundo Plan de Desarrollo: en 1964-1968 alcanzaron el 3,9 por 100 del PIB y en 1968-1971 el 3,6 por 100; a partir de 1972 flexionaron a la baja, hasta el 3,1 por 100 de 1974.

Cuadro 6. Gasto de las Administraciones públicas, 1959-1978 (Porcentaje PIB^(a))

	Gastos no financieros	Gastos Corrientes	<i>Consumo público</i>	Compras netas de bienes y servicios	Remuneración asalariados	<i>Transferencias</i>	Intereses efectivos	Prestaciones sociales	Subvenciones de explotación	Transferencias Corrientes Diversas	Gastos de capital	Formación bruta de capital fijo	Transferencias de capital
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
1959-63	14,5	11,1	7,4	2,0	5,4	3,7	0,8	1,7	0,7	0,5	3,4	2,1	1,4
1964-73	18,8	15,1	8,9	2,5	6,4	6,2	0,6	3,6	1,2	0,9	3,7	2,6	1,1
1974-75	22,2	18,9	10,4	3,3	7,1	8,5	0,5	5,6	1,4	1,0	3,3	2,4	0,9
1976-78	25,7	22,3	11,8	3,4	8,4	10,6	0,5	6,8	2,1	1,1	3,3	2,2	1,1

Fuentes: Comin (1985), Uriel, Moltó y Cucarella (2000) y elaboración propia.

(a) PIB a p.m.

El ejercicio de relacionar las cifras de formación pública de capital con la formación bruta de capital fijo que proporcionan las *Series enlazadas de la Contabilidad Nacional de España*, refuerza la imagen del esfuerzo inversor público durante los dos primeros Planes de Desarrollo (cuadro 7); sin embargo, el peso del total de los gastos de capital del sector público (inversión y transferencias) en la formación bruta de capital de la economía española fue en descenso desde 1959 hasta 1975 (cuadro 7).

¹² Barea (1981), p. 129.

**Cuadro 7. Formación de capital de las Administraciones públicas, 1959-1978
(Porcentaje de la formación bruta de capital fijo total)**

	Formación bruta de capital	Formación de capital y transferencias de capital
1959-1963	9,7	16,3
1964-1973	10,2	14,7
1974-1975	8,8	12,1
1976-1978	9,4	14,0

Fuentes: Comín (1985), Uriel, Moltó y Cucarella (2000) y elaboración propia.

En todo caso, el esfuerzo inversor de los Planes de Desarrollo no resultó excesivo, teniendo en cuenta que la diferencia entre los gastos de capital de la fase 1964-1973 y de los restantes períodos aquí considerados no superó un 0,5 por 100 del PIB. Esto es lo que permite hablar, entendemos, de la Hacienda de la etapa 1964-1973 como una Hacienda limitada para el desarrollo. Las causas serían varias: la primera, la estrechez de los recursos del Estado; la segunda, la propensión al déficit de los Presupuestos estatales desde mediados de los sesenta, con una capacidad de financiación negativa en 1965, 1967, 1968, 1969 y 1971; los gobiernos suplieron esa creciente –aunque modesta– incapacidad financiadora ajustando los gastos a los inflexibles ingresos; una tercera, manifiesta desde 1967, estaría en la modificación de la estructura del gasto del sector público derivada del aumento de los gastos en servicios sociales y de los gastos recurrentes (consumo) generados por el aumento en el suministro de los bienes preferentes.

En efecto, a partir de la segunda mitad de los sesenta, el crecimiento de las transferencias corrientes, empujadas por el de las prestaciones sociales, se convirtió en un hecho estructural y no coyuntural; otro tanto sucedió con los gastos de consumo. Esa modificación estructural se afianzó con los años, como refleja el cuadro 8, y reforzó, durante la Democracia, el predominio del gasto de consumo (en torno al 80) sobre el de inversión en el conjunto de gastos reales (consumo e inversión).

Cuadro 8. Gasto de las Administraciones públicas, 1959-1995 (Porcentaje PIB).

	1959	1965	1975	1985	1995
1. Gastos no financieros	13,9	16,2	26,1	42,6	47,3
2. Transferencias corrientes	3,3	4,4	11,9	21,9	25,3
3. Consumo público	7,1	7,8	10,5	14,7	16,5
4. Inversión pública	2,0	2,6	2,7	3,7	3,7
5. Transferencias de capital	1,5	1,4	1,0	2,3	2,1

Fuentes: Comín (1985), Valle (1996) y elaboración propia.

Por último hay que señalar que, en la estructura de los gastos de capital respecto al PIB, se constata una tendencia al crecimiento de las inversiones directas frente a las transferencias de capital. Aunque esto pudiera resultar más aparente que real, puesto que

con los Planes de Desarrollo proliferaron las ayudas y estímulos públicos a la inversión privada. Todo parece indicar que, de ser generalizables los datos estimados para 1967-1970, los ayudas más importantes efectuadas a los particulares se hicieron vía gasto fiscal, que no se contabilizó durante el franquismo: éste último casi duplicó, en esos dos años, los gastos de capital y las subvenciones de explotación de las Administraciones (cuadro 9). Este dato revela dos peculiaridades –constantes– en el comportamiento del sector público español: una, la inclinación por los auxilios a los empresarios que no supusieran un desembolso directo de fondos, aunque, como en este caso, restasen "equidad, suficiencia y flexibilidad" al sistema fiscal¹³; dos, la persistencia de una intervención pública en la economía con instrumentos poco transparentes, sin contabilidad, sin coherencia, y sin medición de sus efectos, que acabaron afectando al mecanismo de asignación de recursos, propiciando inversiones económicamente poco productivas, pero muy rentables para los particulares auxiliados fiscalmente por la Hacienda.

Cuadro 9. Gastos de capital de las Administraciones públicas y gasto fiscal en 1967 y 1970 (Miles de millones de ptas.)

	Subvenciones de explotación	Gastos de capital	Formación bruta de capital fijo	Transferencias de capital	Gasto fiscal
1967	20,7	69,6	50,0	19,6	158,5
1970	28,9	95,0	64,9	30,1	226,3

Fuentes: Comín (1985), IEF (1973, t. IV) y elaboración propia.

1.4. Los ingresos de las Administraciones públicas.

En la España del desarrollismo, la formación de capital de las Administraciones pudo ser afrontada con el ahorro público. El sector público administrativo demostró, excepto en 1971, una persistente capacidad de financiación desde 1959 a 1975, hasta el punto de que los superávits de algunos de sus subsectores (la Seguridad social) sirvieron para financiar, incluso, la actividad de las empresas públicas¹⁴. El nivel de ahorro de estos años, extraordinario en términos históricos, facilitó por consiguiente la financiación de las políticas de desarrollo del franquismo. Este éxito hay, no obstante, que matizarlo; el equilibrio se consiguió con la eficacia recaudadora de la Seguridad social y una política fiscal orientada a limitar la expansión del gasto, ajustándolo a unos ingresos modestos y, en todo caso, menos elásticos que los gastos¹⁵.

¹³ Como puso de manifiesto el Instituto de Estudios Fiscales (1973), IV, p. 16, en el *Informe sobre el sistema tributario*.

¹⁴ Las Corporaciones locales, por el contrario, experimentaron la necesidad de financiación.

¹⁵ Para el período 1960-1972, José V. Sevilla (1976) estimó un coeficiente de flexibilidad de los impuestos de 0,96, menor que el del gasto público, próximo a 1,20; Ministerio de Hacienda (1976), pp. 43 y 62.

El porcentaje del ahorro respecto al PIB fue decreciente entre 1959-1963 y 1974-1975, aunque superior a los gastos de capital, salvo en 1974-1975 (cuadros 10 y 6); otro tanto sucedió con la capacidad de financiación con relación al PIB (cuadro 10); en ese descenso acabó influyendo, en los primeros setenta, el cambio en la de financiación de la Seguridad social, que pasó del sistema de capitalización al de reparto, vigente desde 1967¹⁶. La crisis económica traería consigo, a partir de 1975, el déficit, una situación que, salvo en 1971, era desconocida desde 1959. Éste último fue, de este modo, uno de los desequilibrios a los que se tuvieron que enfrentar las autoridades económicas de la Transición política.

**Cuadro 10. Ahorro y capacidad de financiación de las Administraciones, 1959-1978
(Media anual y Porcentaje PIB)**

				Porcentaje PIB		
	Gastos no financieros	Ahorro	Capacidad de financiación	Gastos no financieros	Ahorro	Capacidad de financiación
1959-1963	119.880	34.140	10.800	14,5	4,2	1,4
1964-1973	464.410	90.550	11.110	18,8	3,9	0,5
1974-1975	1.244.300	181.000	12.900	22,2	3,2	0,2
1976-1978	2.408.367	196.533	-87.333	25,7	2,2	-0,8

Fuentes: Comín (1985), Uriel, Moltó y Cucarella (2000) y elaboración propia.

La evolución de la presión de las Administraciones públicas fiscal (ingresos no financieros/PIB) fue paralela a la de los gastos: aumentó del 15,7 por 100 de 1959-1963 al 22,5 por 100 de 1974-1975, y lo hizo a un ritmo muy superior a la del Estado (cuadro 11). Los principales ingresos no financieros de las Administraciones públicas entre 1959 y 1975 fueron los corrientes, pues los del capital apenas alcanzaron el 2 por 100 de aquéllos. Entre esos ingresos predominaron los de carácter coactivo, por este orden: los impuestos indirectos, las cotizaciones sociales y los directos (cuadro 12), que mantuvieron en conjunto un peso estable a lo largo del período 1959-1975. Las que cambiaron fueron las proporciones entre ellos; la variación más importante fue el notable crecimiento experimentado por las cotizaciones sociales, que (cuadro 11); las reformas de la Seguridad Social de 1963-1967 fueron decisivas en esa evolución. Destaca también la importancia de los impuestos indirectos (40-42 por 100 de los ingresos), reforzados tras la reforma fiscal de 1964.

¹⁶ Véase Comín (1996, II), p. 272 y ss.

Cuadro 11. Estructura de los ingresos no financieros de las Administraciones Públicas, 1959-1978 (Porcentaje en el PIB)

	Ingresos no financieros								
	Ingresos corrientes	Ingresos de capital	Intereses y otras rentas	Impuestos Indirectos	Impuestos Directos	Cotizaciones Sociales	Otros	Presión fiscal Administraciones públicas	Presión fiscal Estado
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1959-1963	15,3	0,4	0,9	6,7	4,0	3,1	0,9	15,7	10,4
1964-1973	19,0	0,4	1,1	7,8	3,6	5,7	1,2	19,4	11,4
1974-1975	22,1	0,4	1,2	7,2	4,2	8,6	1,3	22,5	11,3
1976-1978	24,4	0,4	1,1	7,1	5,1	10,2	1,3	24,8	11,7

Fuentes: Comín (1985), Uriel, Moltó y Cucarella (2000) y elaboración propia.

Cuadro 12. Estructura de los ingresos no financieros de las Administraciones Públicas, 1959-1978 (%)

	Intereses y otras rentas	Impuestos Indirectos	Impuestos Directos	Cotizaciones Sociales	Otros
	1	2	3	4	5
1959-1963	5,6	42,8	25,8	19,8	6,0
1964-1973	5,8	40,3	18,8	29,1	6,0
1974-1975	5,2	32,0	18,7	38,2	5,9
1976-1978	4,3	28,8	20,5	41,1	5,3

Fuente: Comín (1985) y elaboración propia.

En términos comparados, las cotizaciones a la Seguridad Social mantuvieron en España un alto peso en los ingresos de las Administraciones públicas, superior a la media de los países de la OCDE, en tanto que la imposición directa -con la excepción de los impuestos sobre las Sociedades-, un papel mucho menor, en especial los impuestos personales, donde no había parangón posible. La comparación internacional refleja, una vez más, cómo las mayores distancias entre el sector público español y el de los países desarrollados provenían del lado de los Presupuestos del Estado y de su sistema de ingresos, estrecho y anquilosado en los impuestos tradicionales.

2. La Hacienda del Estado.

El Estado español era el principal componente del sector público administrativo de la España desarrollista (cuadro 2), pero fue un Estado raquítico en términos presupuestarios, tanto al inicio como al final del período; el gasto respecto al PIB pasó del 10,9 por 100 de 1959 al 11,7 de 1975; la presión fiscal, del 9,7 al 11,6 por 100. Esta estrechez limitó su capacidad de influjo en la evolución de los agregados macroeconómicos y en la distribución de la renta; dicho de otro modo, condicionó tanto la capacidad como el estilo de intervención pública.

2.1. Los gastos del Estado.

La composición funcional del gasto del Estado comparada con la de las Administraciones, revela una menor modernización del comportamiento del primero, como hemos visto antes. Atendiendo a los períodos establecidos para la Hacienda pública en este trabajo, comprobamos que cayeron relativamente los desembolsos en bienes públicos (servicios generales y defensa), del 33,8 por 100 de 1959-1963 al 21,5 por 100 de 1974-1975; también lo hicieron los bienes preferentes, aunque en mucha menor medida, del 21,9 al 18,6 por 100; más estables se mostraron los fondos destinados a servicios económicos, que crecieron en el período de los Planes de Desarrollo (1964-1973), hasta el 29,7 por 100, constituyendo la partida más importante (cuadro 13).

La clasificación funcional revela, de este modo, la importancia concedida durante estos años a las actividades productivas y al desarrollo; desde 1959 a 1975, los gastos estatales en bienes económicos representaron el 28,2 por 100 del total, por encima de los servicios generales (22,7 por 100) y de los bienes preferentes (19,3 por 100). No obstante, la estrechez del presupuesto limitó la entidad de esos fondos, como hemos explicado en el apartado anterior.

En esa composición funcional del gasto del Estado destaca, asimismo, el peso creciente de la partida de *no clasificados*, que distorsiona en algún modo la visión del conjunto, al pasar del 11,8 por 100 del total en 1959-1963 al 21,9 por 100 de 1974-1975; entre esos *no clasificados* sobresalieron las transferencias a las Administraciones públicas (31,1 por 100 de dicha partida en 1970-1975), las transferencias a Instituciones financieras públicas, en crecimiento durante los setenta (28,1 por 100 en 1970-1975), y los desembolsos por atenciones de la Deuda pública (21,3 por 100 en 1970-1975).

Cuadro 13. Clasificación funcional del gasto del Estado, 1959-1978
(Porcentaje del gasto total)

	Bienes públicos	Servicios generales	Defensa	Bienes preferentes	Educación	Sanidad	Vivienda	Servicios Colectivos	Bienes Económicos	No clasificados
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1959-1963	33,8	14,2	19,6	21,9	6,8	0,8	11,9	2,4	27,0	11,8
1964-1973	22,5	9,5	13,0	19,7	11,0	1,2	5,3	2,2	29,7	17,6
1974-1975	21,5	9,4	12,2	18,6	12,4	1,3	3,4	1,5	26,2	21,9
1976-1978	19,7	8,9	10,7	20,4	14,0	1,2	2,9	2,3	25,1	23,7

Fuente: Comín (1985) y elaboración propia.

La imagen cambia un poco al relacionar los gastos, según la clasificación funcional, con el PIB. En este caso, los bienes públicos cayeron en 1964-1973 hasta el 2,9 por 100, desde el 3,5 por 100 de 1959-1963, y repuntaron en 1974-1975 hasta el 3,1 por 100, tendencia que se consolidó en 1976-1978 (cuadro 14). Los bienes preferentes, a su vez, ganaron cada vez más entidad; pasaron del 2,3 por 100 del primer período al 2,7 por 100 de

1974-1975, y en 1976-1978 se reforzaron, hasta el 3,3 por 100. Con los bienes económicos –también los más importantes con relación al PIB- se refleja su mayor importancia en el período de los Planes de Desarrollo, cuando representaron el 4 por 100 del PIB, frente al 2,8 por 100 de 1959-1963 y el 3,2 por 100 de 1974-1975. Los *no clasificados* aumentaron de forma notable, desde el 1,2 por 100 de 1959-1963 al 3,2 por 100 de 1974-1975, empujados en este último período por las transferencias a instituciones de crédito públicas.

Cuadro 14. Clasificación funcional del gasto del Estado, 1959-1978 (Porcentaje PIB)

	Bienes públicos	Servicios Generales	Defensa	Bienes preferentes	Educación	Sanidad	Vivienda	Servicios Colectivos	Bienes Económicos	No clasificados	Gasto Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1959-1963	3,5	1,5	2,0	2,3	0,7	0,1	1,2	0,2	2,8	1,2	10,4
1964-1973	2,9	1,3	1,7	2,6	1,5	0,2	0,7	0,3	4,0	2,4	13,4
1974-1975	3,1	1,3	1,7	2,7	1,8	0,2	0,5	0,2	3,8	3,2	14,3
1976-1978	3,2	1,5	1,7	3,3	2,3	0,2	0,5	0,4	4,1	3,8	16,2

Fuente: Comín (1985), Uriel, Moltó y Cucarella (2000) y elaboración propia.

El estudio de la clasificación económica del gasto estatal revela, por su parte, el peso creciente de los gastos corrientes frente a los gastos de capital. Los primeros representaron un 69,1 por 100 del gasto en 1959-1963, un 74,8 en 1964-1973 y un 79,6 por 100 en 1974-1975 (cuadro 15). Destacaron los gastos en sueldos y salarios; respecto al PIB, aumentaron del 3,2 por 100 del primer período al 4,3 por 100 desde 1964 a 1975 (cuadro 15). La segunda partida más importante fueron las transferencias corrientes; respecto al PIB representaron, en los tres periodos considerados: 0,9 por 100, 2,1 y 2,6 por 100. Les siguieron en importancia las transferencias de capital, cuyo peso en el PIB descendió ligeramente (1,8 por 100, 1,6 y 1,5 por 100); por el contrario, las inversiones directas aumentaron hasta el 1,4 por 100 del PIB en 1964-1973, desde el 1,2 por 100 de 1959-1963; en 1974-1975 cayeron hasta el 1 por 100 (caída que continuó en 1976-1978). En sentido contrario, las subvenciones duplicaron su peso en el PIB, desde el 0,7 por 100 en 1959-1963 al 1,4 por 100 de 1974-1975.

Cuadro 15. Clasificación económica del gasto del Estado, 1959-1978 (Porcentaje PIB)

	Bienes corrientes y servicios	Sueldos y salarios	Intereses de la Deuda	Subvenciones	Transferencias corrientes	Inversiones reales	Transferencias de capital
	1	2	3	4	5	6	7
1959-1963	1,2	3,2	0,6	0,7	0,9	1,2	1,8
1964-1973	1,0	4,3	0,5	1,1	2,1	1,4	1,6
1974-1975	1,1	4,3	0,4	1,4	2,6	1,0	1,5
1976-1978	1,1	4,8	0,4	1,8	2,5	0,8	1,9

Fuentes: Comín (1985), Uriel, Moltó y Cucarella (2000) y elaboración propia.

En suma, aumentaron respecto al PIB los desembolsos en sueldos, en subvenciones y en transferencias corrientes, y disminuyeron los gastos de capital, en tanto que el gasto en bienes corrientes y servicios se mantenía estable y los intereses de la deuda descendían.

2.2. Los ingresos del Estado.

El Estado del franquismo desarrollista tuvo capacidad para financiar los gastos de capital (inversiones y transferencias) con el ahorro. Ahora bien, la capacidad del ahorro para afrontar esos desembolsos fue declinando a partir 1967, cuando aquél se situó por debajo del 2,9 por 100 del PIB, proporción que sólo se volvería a superar en 1973, al hilo de la extraordinaria expansión económica de 1972-1973.

Ese descenso relativo del ahorro coincidió 1967 con la reaparición del déficit del tesoro (necesidad de financiación); desde 1959, sólo en 1963 se había dado la necesidad de financiación (-0,5 por 100 del PIB); no obstante, cuatro de los nueve ejercicios que van de 1967 a 1975 se saldaron con déficit moderado, siempre inferior al 1 por 100 del PIB. En todo caso, aunque moderados, esos déficit explicarían, con el aumento de los gastos corrientes del Estado y la contracción del ahorro, la caída progresiva de los gastos de capital a partir de 1968, cuando se situaron -con la excepción de 1971- por debajo del 2,9 por 100 del PIB [gráfico]. En ese contexto, el mantenimiento, en 1964-1973, de los gastos de capital en el 3,0 del PIB (como en 1959-1963) se explica sólo por la relativa intensidad de aquellos gastos durante el cuatrienio 1964-1967, coincidiendo con el I Plan de Desarrollo (cuadro 16).

Por tanto, existieron evidentes limitaciones para sostener el esfuerzo inversor del Estado a partir de 1967 como consecuencia, por un lado, de la estrechez del presupuesto, generada por un anquilosado sistema fiscal; por otro, de la propensión de éste a la insuficiencia, derivada de la menor flexibilidad de los ingresos (inferior a la unidad) respecto a los gastos (superior). La pervivencia de un sistema fiscal tradicional, pese (o gracias) a las reformas de 1957 y 1964 (y a los retoques fiscales de 1967, 1969 y 1973), restringió, en definitiva, las posibilidades de crecimiento de la economía española; en todo caso, hipotecó la capacidad del Estado para fomentarlo a través de la formación del capital fijo social que necesitaba una economía en vías de desarrollo.

Cuadro 16. Ahorro, gastos de capital y saldos del Presupuesto del Estado, 1959-1978 (Porcentaje PIB)

	Ahorro	Gastos de capital	Capacidad de financiación	Saldo de gestión
1959-1963	3,44	3,01	0,72	0,06
1964-1973	2,89	3,01	-0,02	-0,24
1974-1975	2,55	2,49	0,18	-0,29
1976-1978	2,11	2,67	-0,47	-0,96

Fuente: Comín (1985), Uriel, Moltó y Cucarella (2000) y elaboración propia.

Esos -moderados- déficit también explican el frenazo que, a partir de 1966-1967, se produjo en la caída de las cargas de la Deuda en el gasto del Estado que se observaba desde 1959. Con todo, dichas cargas fueron exiguas –en si mismas y en términos históricos-, pues si en 1959-1963 alcanzaron el 7,9 por 100 del gasto, en 1964-1973 bajaron hasta el 3,3 por 100 y en 1974-1975 al 2,4 por 100. Esto tiene que ver con el mantenimiento de una filosofía presupuestaria clásica por la mayor parte de los ministros de Hacienda del período, y la prioridad que desde ese Ministerio se dio, durante el desarrollismo, a la estabilidad monetaria interior y el mantenimiento de la divisa estable, pues, como explicó Francisco Comín, la política fiscal se subordinó en gran medida a ese monetarismo¹⁷. El fuerte crecimiento económico del período, con desequilibrios coyunturales, plasmados en la Balanza de Pagos y en el crecimiento del índice de precios, exigió medidas de estabilización (como sucedió en 1967-1969), para las que se usó más la política monetaria que la política fiscal, precisamente por las limitaciones presupuestarias del Estado.

Las cifras del saldo de gestión, negativas desde 1966, reafirman lo referido sobre la progresiva incapacidad del Estado franquista para promover, con solvencia, el crecimiento de la economía española. Desde 1966 a 1975, los presupuestos del Estado se saldaron año tras año con déficit (cuadro 16); esa brecha entre ingresos y gastos se agrandó en 1974-1975, como consecuencia de la política compensatoria ante la elevación de precios del petróleo, que llevó al Estado a renunciar en 1974 a la renta de petróleos para evitar la repercusión interna del encarecimiento de la energía.

En suma, el sistema fiscal vigente no daba más de sí; era incapaz, incluso, de alcanzar los objetivos –más nominales que posibles- que le fijaban las autoridades económicas.

2.3. Las reformas tributarias del franquismo desarrollista.

El subsector Estado es más importante por el lado de los ingresos que por el de los gastos de las Administraciones públicas, porque aquél realizaba desde sus presupuestos importantes transferencias a las instituciones que conforman el sector público administrativo. De ahí la relevancia del sistema fiscal para el funcionamiento del conjunto.

Dicho sistema fue sometido durante el período desarrollista –considerando éste en sentido amplio- a dos reformas tributarias: la de 1957 y 1964. La primera tenía como objetivo prioritario el incremento de la recaudación; era una reforma condicionada por los

¹⁷ Comín (1996, II), p. 170.

problemas del inmediato pasado: uno, los crecientes gastos del Estado, tanto corrientes como de inversión (en las empresas del INI, incluidas); dos, el recurso a la financiación inflacionista, a través de la emisión de deuda pignorable; en tercer lugar, la inflación. Inflación, insuficiencia y falta de equidad fueron los tres factores que justificaron la reforma, aprobada en diciembre de 1957. Existía otro problema, en la base de los citados, el fraude fiscal. La reforma se propuso atajarlo con el cambio en los métodos de determinación de las bases: introdujo la evaluación global –para las rentas de los profesionales, de las Sociedades y los beneficios de los empresarios individuales- y los convenios con agrupaciones de contribuyentes –para la imposición sobre el gasto, el lujo y el Timbre-.

La reforma impositiva de 11 de junio de 1964 estaba, por el contrario, orientada por objetivos formulados para abordar retos del futuro. Esta singularidad de la reforma de 1964 derivaba de haber sido preparada sin las urgencias del déficit. La de 1957 había conseguido el superávit. Pervivían la falta de equidad y las imperfecciones en la técnica tributaria; estas deficiencias aconsejaban reformar, pero la suficiencia actuó de contrapunto, moderando el impulso reformador; la reforma se anunció en 1962 pero no llegó hasta 1964. El sistema de los llamados métodos objetivos, considerado en 1957 provisional, pervivió, convertido en "arbitrio técnicamente discutible"¹⁸. El principal acicate para reformar vino, por ello, de las políticas para el desarrollo que se empezaron a articular a partir de 1962, políticas que exigían un reforzamiento de la recaudación. Desde ese año, las directrices y medidas preliminares del Plan de Desarrollo Económico convirtieron la inversión pública –uno de los motores del crecimiento- en objetivo prioritario: la reforma fiscal había de garantizar su financiación. También había de apoyar, con la vista puesta en el desarrollo económico, la iniciativa privada.

La formulación de la reforma fue ambiciosa. Trataba de poner un sistema fiscal suficiente al servicio de la política económica, para fomentar el crecimiento y reducir la desigualdad de la renta. Con ese objeto simplificaría el cuadro fiscal. Los impuestos directos se agrupaban en dos ramas fundamentales: los que recaían sobre la renta y los que gravaban el capital. Los indirectos se ordenaban, a su vez, en tres grupos: gravamen del tráfico civil (transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados,...); sobre el comercio internacional (aduanas e impuesto por compensación de gravámenes interiores); sobre el consumo (impuesto sobre ventas e impuestos sobre consumos específicos). En los directos, lo más novedoso fue integrar los impuestos de producto, como impuestos a cuenta, en uno general, la Contribución general sobre la renta de las personas físicas. En los

¹⁸ A juicio de los profesores Fuentes Quintana y Albiñana (1966-1967, II), p. 95.

indirectos, lo más sobresaliente fue el impuesto sobre las ventas en forma de impuesto general sobre el tráfico de empresas, un tributo multifásico y en cascada que llegaba a España cuando Europa se desprendía de él, optando por el IVA.

En la práctica, el sistema fiscal reformado en 1964 obtuvo el grueso de la recaudación de la imposición indirecta, sobre todo de la renta de aduanas y los impuestos sobre el consumo (monopolios incluidos); en la directa, de los impuestos de producto y del impuesto de sociedades, mucho más importante que el impuesto sobre la renta de las personas físicas¹⁹. Por otro lado, bien pronto iba a demostrar (desde 1966) su incapacidad para seguir los progresos de la renta, en un contexto de fuerte crecimiento de la misma y de exigencias de gastos en inversión y en servicios sociales derivados del proceso de desarrollo. El sistema tradicional reformado no cumplió, pues, su premisa básica: tendió a la insuficiencia, por modestos que fuesen los déficit. Fuentes Quintana atribuyó esa debilidad recaudadora a las "enormes debilidades y defectos de los sistemas objetivos de determinación de bases"²⁰: la reforma de 1964 fue la "gran oportunidad perdida", en el contexto de la política para el desarrollo, para aproximar la Hacienda española a la moderna de Europa, basada en el conocimiento directo de la renta, los beneficios y el consumo.

Al empezar la década de 1970, la reforma de 1964 fue puesta en cuestión. Por eso proliferaron, desde 1971, los proyectos reformadores, que no acabaron fraguando por razones de orden fundamentalmente político. Como mucho, se buscó el perfeccionamiento del cuadro tributario vigente, vía reformas administrativas y ciertos retoques fiscales. De las críticas y el reformismo de los setenta quedaron los estudios técnicos sobre las ineficiencias del sistema fiscal, y los programas para su reforma, elaborados en el Instituto de Estudios Fiscales en 1973 y 1976, bajo la dirección de Fuentes Quintana²¹.

En esos informes se concluía la necesidad de la reforma fiscal, derivada de los defectos del vigente, de sus principios liberales trasnochados, y de su distancia respecto a una Comunidad Económica Europea con la que realizábamos la parte más sustancial de las transacciones internacionales de bienes y servicios; la integración internacional de la economía española reclamaba, a esa altura, la convergencia tributaria para evitar las distorsiones fiscales y el daño a la competitividad de las empresas españolas²².

¹⁹ Comín (1991b y 1996, II). Para el impuesto sobre la renta, véase la colaboración de Vallejo (1995) en Comín, Pan-Montojo, Pro, Vallejo y Zafra (1995).

²⁰ Véase Fuentes Quintana (1990), pp. 462-465.

²¹ Comín (1991b y 1996, II), Pan-Montojo (1996) e Instituto de Estudios Fiscales (1973) y Ministerio de Hacienda (1976).

²² Instituto de Estudios Fiscales (1973, II), p. 187 y Ministerio de Hacienda (1976), p. 79.

En cuanto a las deficiencias, eran múltiples las que mostraba el sistema fiscal en la primera mitad de los setenta. En primer lugar, una insuficiencia relativa, debida a la mayor rigidez de los ingresos que de los gastos; esa inflexibilidad fue agravada por la política compensatoria adoptada ante el impacto de la crisis del petróleo. En segundo lugar, la falta de generalidad y la injusticia del sistema tributario. En la práctica, el objetivo de la reforma de 1964 de colaborar a la distribución equitativa de la renta fue más nominal que real; sólo la extensión del sistema de la Seguridad social logró redistribuir y paliar, al menos parcialmente, la inequidad de la fiscalidad²³: en la primera mitad de los setenta el sistema fiscal era manifiestamente regresivo, como pusieron de manifiesto los estudios disponibles sobre incidencia impositiva. Además se comportaba, en tercer lugar, como un sistema poco apto para las políticas fiscales de estabilidad económica, debido a la baja presión fiscal, la rigidez del sistema tributario, y la inexistencia de impuestos de base amplia, flexibles a las variaciones de renta y capaces, por ello, de ejercer como estabilizadores automáticos²⁴.

Ya desde la segunda mitad de los sesenta, el sistema tributario se mostró cada vez más incapaz para aportar los recursos exigidos por una economía en crecimiento y en transformación, en forma de capital fijo social o de bienes colectivos y sociales. La española fue una *Hacienda limitada para el crecimiento*, que también mostrará, en el tránsito de los sesenta a los setenta, el inicio de su particular quiebra fiscal, un fenómeno de ámbito internacional que obligó a replantear, al hilo de la crisis del petróleo, el tamaño y las funciones del Estado. La de nuestro país estaba familiarizada con el manejo de la demanda agregada, aunque más por la vía de la política monetaria que la fiscal, al carecer de recursos e instrumentos potentes para ello; sin embargo, cayó presa del desconcierto cuando tuvo que manejar una crisis de oferta, que exigía políticas económicas más refinadas y complejas, inmersa en la crisis del régimen de Franco. En ese contexto, la reforma fiscal y las reformas económicas estructurales tuvieron que esperar hasta la culminación de la Transición política, a partir de 1977, cuando se aunaron la fuerza de la demanda de reformas, las exigencias de una situación económica crítica, la disposición del programa reformador y el consenso en un proceso político de cambio institucional.

²³ Comín (1996), II, p. 282 y ss.

²⁴ Canseco (1978 y 1980).

Bibliografía

Alcaide, J. (dir.): *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie Homogénea. Años 1955 a 1993 y avances a 1994 a 1997*, Bilbao, Fundación BBV.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1962): *El desarrollo económico de España*. Madrid, Imprenta Nacional del BOE.

Banco Mundial (1985): *El desarrollo económico de España. Informe de 1962 (selección)*, 2 Vols., Barcelona, Orbis.

Barea Tejeiro, J. (1981), "Una aproximación al crecimiento del gasto de las Administraciones públicas en la década de los '70", *Papeles de Economía Española*, núm. 7, pp. 126-130.

Canseco, J.E. (1978): *Política fiscal en España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Canseco, J.E. (1980): "Política fiscal general", en L. Gamir (coord.), pp. 179-250.

Comín, F. (1985): *Fuentes cuantitativas para el estudio del Sector público en España, 1801-1981*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Comín, F. (1991a): "Las Administraciones Públicas", en J.L. García Delgado (dir.), pp. 431-469.

Comín, F. (1991b): "Reforma tributaria y política fiscal", en J.L. García Delgado, pp. 859-901.

Comín, F. (1996): *Historia de la Hacienda pública*, 2 vols., Barcelona, Crítica.

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

Costas Comesaña, A. (1997), "Antonio Barrera de Irimo", en E. Fuentes y otros, pp. 91-125.

Esteve, N. (1980): "Política de empleo", en L. Gamir (coord.), pp. 403-452.

Fernández Clemente, E. (1997), "Mariano Navarro Rubio", en E. Fuentes y otros, pp. 53-90.

Fuentes Quintana, E. (1963): "Administración fiscal", en E. Fuentes (recop.), pp. 49-73.

Fuentes Quintana, E. (recop.) (1963): *El desarrollo económico de España. Juicio crítico al Informe del Banco Mundial*, Madrid, Revista de Occidente.

Fuentes Quintana, E. (1981): "La crisis económica española", *Papeles de Economía Española*, núm. 1, pp. 84-136.

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

Fuentes Quintana, E. y Albiñana García-Quintana, C. (1966-1967): *Sistema fiscal español y comparado*, Curso Académico 1966-1967, Madrid.

Fuentes Quintana, E. y otros (1997), *La Hacienda en sus ministros. Franquismo y democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

Gamir, L. (1980a): "El período 1939-1959: La autarquía y la política de estabilización", en L. Gamir (coord.), pp. 45-67.

- Gamir, L. (1980b): "Política arancelaria", en L. Gamir (coord.), pp. 301-343.
- Gamir, L. (coord.) (1980): *Política Económica de España*, vol. 1, Madrid, Alianza.
- García Delgado, J.L. (dir.) (1991): *España, economía*, Madrid, Espasa Calpe.
- González, M.J. (1979): *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Madrid, Tecnos.
- Instituto de Estudios Fiscales (1973): *Informe sobre el sistema tributario español*, 4 vols., Madrid.
- Lagares, J.M. (1975): "Las necesidades públicas en España. Niveles de cobertura", *Hacienda Pública Española*, núm. 36.
- López López, M^a.T. y Utrilla, A. (1996): "Rasgos fundamentales del Sector público en la Unión Europea", *Papeles de Economía Española*, núm 68, pp. 44-62.
- Martín Aceña, P. y Comín, F. (1991): *INI 50 años de industrialización en España*, Madrid, Espasa Calpe.
- Ministerio de Hacienda (1976): *Sistema tributario español. Criterios para su reforma*, Madrid.
- Pan-Montojo, J. (1996): "Una larga e inconclusa Transición: la reforma tributaria, 1977-1986", en J. Tussell y A. Soto (eds.), *Historia de la transición (1975-1986)*, Madrid, Alianza, pp. 264-304.
- Poveda, R. (1980): "Política monetaria y financiera", en L. Gamir (coord.), pp. 71-132.
- Prados de la Escosura, L. (1995): *Spain's Gross Domestic Product, 1850-1993: Quantitative Conjectures*, Universidad Carlos III; Working Paper 98-64.
- Prados de la Escosura, L. (1997): "Política económica liberal y crecimiento en la España contemporánea: un argumento contrafactual", *Papeles de Economía Española*, núm 73, pp. 83-98.
- Raymond Bara, J. L. (1990): "El perfil coyuntural de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Economía Española*, núm 45, pp. 62-73.
- Richardson, Harry W. (1975): *Política y planificación del desarrollo en España*, Madrid, Alianza.
- Sardá, J. (1970): "El Banco de España (1931-1962)", A. Moreno (Coord.), *El Banco de España. Una historia económica*, Madrid, Banco de España.
- Sevilla, J.V. (1976): *Flexibilidad impositiva: un análisis económico del sistema fiscal español*, Madrid, IEF.
- Uriel, E., Molto, M^a. L. y Cucarella, V. (2000): *Contabilidad nacional de España. Series enlazadas 1954-1997 (CNEe-86)*, Bilbao, Fundación BBV.
- Valle, V. (1996): "La Hacienda pública de la democracia española", *Papeles de Economía Española*, núm. 68, pp. 2-26.
- Vallejo Pousada, R. (1995): "El Impuesto sobre la Renta en España: Antecedentes y evolución hasta 1978", en F. Comín, J. Pan-Montojo, J. Pro, R. Vallejo y J.Zafra (1995).
- Vallejo Pousada, R. (2002): "Economía y Hacienda Pública durante los años del desarrollismo, 1959-1975", monografía de *Hacienda Pública Española. Historia de la Hacienda en el siglo XX*, pp. 191-227.