

LA HACIENDA DE LA GUERRA CIVIL Y EL PRIMER FRANQUISMO (1936-1957).
Francisco Comín (Universidad de Alcalá) y Santiago López (Universidad de Salamanca)

Introducción

En esta ponencia sintetizamos dos largos artículos, aparecidos en un número extraordinario de Hacienda Pública Española, referentes a la financiación de la guerra civil y al franquismo de la posguerra; aquí nos centramos en las reformas tributarias¹. La estructura de la ponencia es la siguiente. En la primera sección se analiza la financiación de la guerra civil. En la segunda estudiamos los recargos de los tributos indirectos en la zona republicana. En la tercera, las reformas tributarias del “bando nacional”. En la cuarta, los recursos económicos y el desenlace de la Guerra. En la quinta, examinamos el mantenimiento de un "Presupuesto de guerra" en la autarquía. En la sexta, la reforma tributaria de José Larraz. En la séptima, analizamos la primera reforma tributaria de Navarro Rubio, en 1957. Y, finalmente, a modo de conclusiones, en la octava, analizamos política fiscal del franquismo en la autarquía en comparación con la que se realizaba en Europa.

1.- La financiación de la guerra civil.

Un buen punto de partida para enfocar la financiación de la Guerra Civil (que es lo que se plantearon las dos Haciendas vigentes, la republicana y la nacional), nos lo proporciona la siguiente afirmación de Vergara (que era el gobernador del Banco de Crédito Local) ante el Pleno del Consejo de Hacienda del 31 de marzo de 1937: “en materia de finanzas guerreras... la liquidación tiene tres etapas: la guerra la inicia el Tesoro, la sostiene el empréstito y la liquida el impuesto”. Esta es una máxima generalmente válida, puesto que las guerras no constituyen, y menos aún las civiles, un terreno abonado para las reformas tributarias, por lo que hay que recurrir a procedimientos extraordinarios y urgentes para financiarlas. Realmente, la financiación de la guerra la iniciaron los republicanos recurriendo al Tesoro, aunque era un tesoro

¹ F. Comín y S. López (2002), “Las dos Haciendas públicas y la financiación de la guerra civil (1936-1939), y F. Comín (2002), “La Hacienda Pública entre 1940 y 1959”, ambos artículos en Historia de la Hacienda en el siglo XX. Monografía de Hacienda Pública Española, en las pp. 127-167 y pp. 169-190.

incautado al Banco de España. Desde el lado franquista, la guerra la financió el empréstito exterior inicialmente, pero también el Tesoro, pues al no contar con el oro del Banco de España, Franco hubo de pedir prestado a sus aliados, y recurrir a las emisiones del Banco de España de Burgos. En el bando republicano, al no poderse acudir a la financiación internacional, los empréstitos tuvieron un carácter más nacional, en el sentido de que fueron operaciones encaminadas a cambiar los capitales atesorados de los particulares por vales y títulos de la deuda. Además, los empréstitos apelaban en las dos Haciendas, en una situación de emergencia nacional, en la que los contribuyentes sufren un efecto inspección, a su carácter bien patriótico, bien revolucionario. Por último, sería el bando victorioso el que lógicamente liquidaría la guerra utilizando los impuestos; los gobiernos republicanos no pudieron llevar a la práctica su reforma tributaria, que estaba engarzada en un proceso de profundas reformas económicas, incluidas las nacionalizaciones de importantes sectores económicos. En el caso de España, como en toda guerra civil, a la sentencia que inicia este párrafo habría que añadir que sólo el ejército que gana la guerra es el que tiene la oportunidad de implantar la reforma tributaria; aunque también veremos, que los nacionales pagaron la guerra después de pagarla, no sólo con impuestos, sino con recursos al Tesoro, que emitió grandes sumas de dinero.

Antes de entrar a analizar las reformas tributarias durante la guerra civil tenemos que hacer tres aclaraciones. La primera es que, desde el punto de vista de la Hacienda, el asunto clave de la guerra fue su financiación, con toda su panoplia de medidas extraordinarias, y, por tanto, el coste monetario y la deuda que se generó. La reforma fiscal de la República ocupa fue una reforma fracasada; los impuestos que se aprobaron se cobraron malamente y la mayor parte de los planes no pudieron realizarse. Frente a aquella reforma frustrada, destaca el mayor pragmatismo recaudatorio de la política tributaria franquista durante la guerra y la posguerra. Nuestra segunda clarificación se refiere a la documentación con la que hemos contado. Indudablemente, hay más datos disponibles para el estudio de la Hacienda franquista, lo que condiciona su mejor conocimiento. Un problema fundamental, quizá insuperable, es la ausencia de fuentes fiables; sobre todo para la parte estadística de la Hacienda de la República. En efecto, desde el inicio de la Guerra civil, en julio de 1936, dejaron de publicarse los datos financieros de la Hacienda central, o mejor dicho de las "dos haciendas"; lo único disponible para estudiar estos años son los "resúmenes" de la evolución de la Hacienda del Estado franquista, elaborados después de la guerra, que suministran cifras provisionales y

aproximadas; porque ninguno de los dos ejércitos hizo sus presupuestos ni llevó unas cuentas claras. E, incluso, para la parte republicana no han quedado mucho más que los proyectos de reforma; nosotros no hemos podido encontrar nada más. Por tanto, las cuentas que han llegado hasta nosotros son las elaboradas por los "nacionales" o "vencedores", como los propios elaboradores de los documentos oficiales se autodenominaban, con lo que las comparaciones entre la "Hacienda nacional" y la "Hacienda marxista" o "Hacienda roja" –son los términos de los ganadores de la Guerra Civil- quedan inevitablemente sesgadas a favor de los franquistas. En la Hacienda republicana, al menos desde el inicio de 1937, cada vez se fue extendiendo más la concepción de que se estaba al frente de una “Hacienda Revolucionaria”, de modo que los aspectos de inspección, recaudación y recopilación estadística (ya de por sí difíciles en aquellas condiciones de descentralización política y desorganización de los aparatos del Estado, entre ellos el de la Hacienda) dejaron paso a la elaboración de un nuevo marco conceptual sobre lo que se debía hacerse tras la victoria, novedad que hemos podido rastrear en el Archivo de la Guerra Civil de Salamanca. Por último, en tercer lugar, queremos indicar que es imposible reconstruir con exactitud las cuentas y evaluar el coste monetario directo (no hablamos aquí de las destrucciones materiales) de la Guerra civil, que fue muy inferior, desde luego, a las pérdidas humanas. Las estimaciones disponibles se refieren a la financiación de la adquisición de armas y alimentos en el exterior, por ambos ejércitos, a las estimaciones de las emisiones de billetes de los dos Bancos de España, y, finalmente, a la estimación del coste monetario de los dos ejércitos realizada por el Ministerio de Hacienda de Burgos. Hasta ahora no ha sido posible contabilizar todos los recursos interiores destinados a la guerra, obtenidos con impuestos, préstamos, aprovisionamientos de los ejércitos sobre el terreno, confiscaciones, expropiaciones y expolios cometidos por las tropas de ambos bandos.

2.- Los recargos de los tributos indirectos en la zona republicana.

La República intentó toda suerte de mecanismos para hacer frente a una guerra, desde que ya no se pudo financiar sólo con el oro del Banco de España. Para resolver la previsible escasez de fondos, al inicio del mes de marzo de 1937, Negrín decidió restaurar un órgano creado cinco años atrás y que, hasta entonces, no había tenido la menor importancia: el Consejo de Dirección del Ministerio de Hacienda, al que, en adelante, nos referiremos como el Consejo de Hacienda. No obstante, cambió su composición así como sus objetivos. Ahora el Consejo estaría formado por tres tipos de consejeros: a) altos

funcionarios de las diferentes secciones del Ministerio de Hacienda; b) personal del Banco de España, en especial su Gobernador y miembros del Servicio de Estudios, como Bernácer y Fernández Baños, y de la banca oficial (Banco Exterior de España y Banco de Crédito Local) y, por último, c) representantes de las federaciones sindicales de la banca. El Consejo tendría, desde aquel momento, dos misiones: a) estudiar y presentar proyectos extraordinarios para hacer frente a la financiación y las perturbaciones económicas que estaba causando la guerra, y, b) iniciar los estudios para tener preparada una reforma hacendística y económica una vez acaba la guerra. Ambas misiones estaban unidas, pues Negrín dejó claro que cualquier medida coyuntural que se tomara debía servir para preparar la reforma; de modo que la guerra tenía que ser aprovechada para allanar el camino que conduciría, tras la victoria, al nacimiento de una España de economía socialista, con predominio de la propiedad estatal. A esta estrategia la denominaron los responsables republicanos como la “Hacienda Revolucionaria.”

La República se vio pronto atenazada por dos problemas que estaban deteriorando la Hacienda y que eran las dos caras de la misma moneda: la inflación y la imposibilidad de recaudar los impuestos directos. Ambos problemas tenían su origen en la situación revolucionaria del paso muy acelerado e incontrolado desde la propiedad privada a la colectiva, a la municipal, y, en menor medida, a la estatal. Este cambio pavoroso en el sistema de propiedad es el que, por un lado, nos permite explicar por qué la inflación, hasta 1938, fue aparentemente llevadera, aunque fuera demoledora en realidad, y, por otro, cómo destrozó el sistema de recaudación que estaba evolucionando, desde el comienzo de la República, hacia la imposición sobre las rentas individuales del trabajo y el capital.

Los impuestos directos –en particular la Contribución de utilidades y la Contribución territorial- fueron imposibles de recaudar por dos razones. Primera, porque sus bases tributarias se redujeron, pues pronto dejó de haber rentas procedentes del capital y de la tierra y los edificios. A finales de 1937, de las rentas del capital tan sólo quedaban las procedentes de Deuda pública en manos de particulares. Los bancos habían sido incautados por los comités de empresa y dejaron de pagar intereses; las empresas colectivizadas se descapitalizaban con los pagos de las nóminas, que se convirtieron en simples repartos de los fondos disponibles entre los trabajadores; desde luego, las sociedades anónimas no satisfacían dividendos. Los alquileres de las casas dejaron de cobrarse, las rentas de la tierra desaparecieron, pues ésta fue colectivizada. Como decían los propios consejeros, sólo los asalariados, y más si eran funcionarios,

tenían medios de pago. Desde la óptica del Consejo de Hacienda, todas las rentas -al cambiar los derechos de propiedad por los procesos revolucionarios- pasaron a ser salarios (o, como se decía entonces, “rentas de producción”), distribuidos por los comités de incautación. Por tanto, los impuestos debían de moverse hacia la captación de esa "renta de producción." Pero, y esta es la segunda razón, el cuerpo de Inspectores y los funcionarios encargados de la recaudación había dejado de existir, para ser sustituido por el Sindicato de Recaudadores, lo que ensombreció aún más el triste panorama recaudatorio, porque dicho Sindicato entendía que el salario –que como hemos visto era la única retribución existente- no debía de sufrir ninguna “extracción de su plusvalía” por parte del Estado. Dicho con sus propios términos: un trabajador no podía hacerse con el usufructo de otro trabajador, de modo que los asalariados debían de quedar exentos.

El Consejo de Hacienda no se enfrentó seriamente al problema de la capacidad recaudatoria y, en su seno, se reprodujeron las discordias políticas características de la zona republicana. Los consejeros más izquierdistas, que pedían desgravar los salarios, proponían ir contra el capital, y apoyaron la implantación de una contribución sobre los beneficios extraordinarios de guerra, tal y como se había hecho en todos los países contendientes durante la Primera Guerra Mundial. Estaban confiados de que, en España, esta vez no iba a pasar como entonces, cuando el proyecto de Santiago Alba fracasó en 1916. El impuesto se implantó por el Decreto ley de 6 de septiembre de 1937. Pero, desde el principio, se supo que sería difícil su cobro. Algunos consejeros se dieron cuenta de que la situación era radicalmente diferente, pues en la mayor parte del territorio republicano no había ni empresarios, ni beneficios, ni ordinarios ni extraordinarios. En la República se puso también en marcha una leva sobre el capital que es un recurso típico para financiar las guerras. El gobierno decretó la obligatoriedad de entregar los metales preciosos y las joyas al Banco de España; la lucha contra el atesoramiento fue común a la zona republicana y a la nacional. Las requisas domiciliarias en busca de los pequeños tesoros se multiplicaron, y tener entre 400 a 2.000 pesetas en monedas de peseta fue considerado un delito. Se intentó el control de la fundición pidiendo una declaración de las existencias de plata, pero todo fue inútil. Como hemos visto, se probó a recoger la plata ofreciendo vales (es decir, pesetas de papel), pero Hacienda se empeñaba en cambios nominales, sin dar una prima, de modo que nadie quería tomar aquellos bonos.

En el plano tributario, aparecieron una pluralidad de recargos en los impuestos indirectos y nuevas tasas cada vez más difíciles de poner en marcha y más aún de recaudar. A finales del 1937 el Consejo, tras intentar activar todos aquellos planes, languideció y el Ministerio de Hacienda perdió todo su poder impositivo y recaudatorio. 1938 iba a ser un año de anarquía fiscal, inflación y de un Estado sin presupuestos. Lo que mejor muestra esta quiebra de la Hacienda republicana fue la negativa del Consejo a admitir el pago de los impuestos por parte del Consejo de Aragón, que quería utilizar la fórmula de un concierto con el Estado Español. El monto iba a ser igual o superior a las recaudaciones por Territorial e Industrial del año 1936, pero el Consejo de Hacienda lo rechazó. Lo que quiere decir que no cobraría nada. La posición de Bugeda (representante del Ministro) era que el concierto: "... es una dejación de la Soberanía del Estado, una renuncia a la obligación que tenemos de individualizar el impuesto y de recaudarlo directamente de cada uno de los contribuyentes; un perjuicio para la Hacienda, porque todo concierto supone evidentemente una utilidad para el que concierta, y, además, el concierto es un arma peligrosa en manos del caciquismo; como lo son todos los repartos...". Además, Bugeda recalcó que no habría concierto, porque en Aragón se había instaurado el comunismo libertario "y ese no es el sistema de España", y que si se admitiera su pago se extendería por el resto del país, siendo los conciertos la norma y no una excepción como en el caso del País Vasco. La decisión fue solicitar al Consejo de Aragón la reconstrucción de los documentos cobratorios individuales por parte de los ayuntamientos, sabiendo que era imposible, porque se habían quemado para romper cualquier vestigio de la propiedad privada. Como todas las otras medidas anteriores ésta tampoco pudo realizarse. Lo que estaban en cuestión no era sólo la Hacienda centralista, sino la propia concepción del Estado.

Durante 1938, el Ministerio fue perdiendo más y más el control de los instrumentos presupuestarios. Los funcionarios fueron desapareciendo y al poco tiempo dejaron de celebrarse las reuniones del Consejo de Hacienda. Pero los planes de Negrín no pudieron cumplirse, pues la Hacienda republicana se deslizó, desde septiembre de 1936 hasta noviembre de 1937, desde unas bases más o menos revolucionarias, pero con marcado peso de la Hacienda central, hasta una descomposición del Estado, que el ministro socialista –y jefe del Gobierno- no pudo reorganizar. A finales de 1937, el principio republicano de individualizar el impuesto y de recaudarlo directamente de cada uno de los contribuyentes, es decir, el principio del impuesto y la declaración de la

renta, quedó arrasado por toda suerte de situaciones, que llevaron a Martínez Hervás a pensar que la fiscalidad de la República era ya más parecida a la "tributación feudal" que a otra cosa, haciendo buena incluso la fiscalidad franquista, que al menos controlaba los mecanismos de la recaudación.

3.- Las reformas tributarias del "bando nacional".

La obsesión de Franco por favorecer fiscalmente a sus apoyos sociales y políticos en la "zona nacional" se manifestó en plena guerra. Esto quedó claro 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 en la "cruzada". Es patente que Alava y Navarra recibieron como recompensa por su aportación al alzamiento nacional un trato fiscal muy favorable. El Decreto de 9 de mayo de 1942 incorporó al Concierto económico con la provincia de Alava las reformas introducidas por la Leyes de 16 de diciembre de 1940 y de 17 de octubre de 1941, lo que mejoraba sus medios. El caso de Navarra, donde predominaban los tradicionalistas, fue más extremo: se encargó a la Diputación Provincial la gestión de los impuestos, y la Ley de 8 de noviembre de 1941 estableció un "concierto económico" con la Provincia de Navarra, por el que ésta se "encabezó" con el cupo de 21 millones anuales que debía aportar a la Hacienda central. A las otras "provincias exentas", por el contrario, 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"; la Orden de 24 de noviembre de ese año, dictada por el Presidente de la Junta Técnica del Estado, reglamentó el traspaso a la Hacienda central de "los tributos y servicios que con anterioridad corrían a cargo de las Diputaciones de Guipúzcoa y Vizcaya".

Como sostiene con acierto César Albiñana (1996), "Una guerra, y además si es civil, hace inviable cualquier reforma tributaria. Si acaso propicia el establecimiento de gravámenes que corrijan los beneficios de carácter excepcional derivados del propio conflicto bélico. También se suele acudir a exacciones que cooperen a la financiación de

la guerra y a la reconstrucción del país por los daños causados"; pues bien, a estos criterios respondieron las medidas tributarias adoptadas en la zona nacional en la guerra. La mayor parte de las medidas fueron tomadas por el ministro de Hacienda Andrés Amado, que lo fue desde octubre de 1936 hasta agosto de 1939.

Las reformas tributarias de Franco, en efecto, ya empezaron en la "zona nacional" del conflicto, y estuvieron influidas, probablemente, por las reformas tributarias de la "zona roja", de la que tenía una información excelente; sólo que las aplicó con mayor decisión y autoridad. Ya durante la guerra, el bando nacional mostró una preferencia por los impuestos de consumos -como ocurrió, por lo demás, en la zona republicana al ser los tributos indirectos de más fácil recaudación en aquellas circunstancias-, 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"; era otro impuesto indirecto que consistía en un "recargo" del 10 por 100 sobre el precio de venta de unos cuantos productos y servicios: Ventas de tabacos, Billetes a espectáculos, Consumiciones en cafés, bares y en hoteles, pensiones y fondas; para la gestión de este impuesto, afectado a socorrer a los combatientes, se crearon unas Juntas provinciales y municipales, para la inspección y confección de los "padrones de beneficiarios y la determinación de la cuantía del subsidio".

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; se imitaba con retraso a la zona republicana, en la que se había creado por Decreto Ley de 6 de septiembre de 1937 la Contribución sobre beneficios extraordinarios, que como hemos visto no llegó a cobrarse con regularidad. Serían sujetos pasivos de aquella contribución las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, que realizasen cualquier clase de negocios industriales y mercantiles; serían considerados como beneficios extraordinarios los que excediesen al promedio obtenido en el trienio previo al estallido de la guerra; para las empresas de nueva creación serían beneficios extraordinarios los que excediesen del 7 por 100 del

capital empleado en el negocio respectivo. Los beneficios extraordinarios tributarían por dos escalas, pero el tipo mínimo en cualquiera de ellas era del 40 por 100. Los sujetos pasivos habrían de presentar en la Administración de Rentas Públicas de la Delegación provincial de Hacienda correspondiente las declaraciones, y la Administración quedaba facultada para "practicar las oportunas comprobaciones"; a tal efecto se creó el Juzgado Especial de Beneficios Extraordinarios. Se ha sostenido que esta contribución excepcional sobre Beneficios extraordinarios de guerra fue mucho más dura que el proyecto de Santiago Alba de 1936. Estos excesos tributarios llevaron a la ocultación y a la no colaboración de los contribuyentes con el fisco, a la falsificación de las contabilidades y a la actuación discrecional de los inspectores. El 30 de diciembre de 1939, siendo ya ministro de Hacienda Larraz, se suprimió la contribución, que volvió a declararse "en pleno vigor", por el ministro que le sucedió Benjumea, con efecto desde los inicios de 1940, por la Ley de 17 de octubre de 1941.

Para conocer el efecto de las reformas tributarias de Franco durante la guerra, es conveniente analizar la estructura de la recaudación obtenida en el primer semestre de 1940, antes de la reforma de Larraz. La recaudación total en ese semestre 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, solamente dos tributos representaron 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 únicamente recaudó el 0,33 por 100, el Impuesto de Beneficios Extraordinarios logró el 2,78 por 100.

Como reconocía el Ministerio de Hacienda, los tributos que recaudaron menos en 1940 que en 1935 (obsérvese que los nacionales hacían sus cálculos comparativos como si la guerra no hubiese sucedido, lo cual desde el punto de vista presupuestario era cierto, ya

que el último ejercicio presupuestado y liquidado formalmente fue 1935) fueron: a) la Patente de Circulación, "por causa de las restricciones que operan en el transporte automóvil"; b) la Renta del Petróleo, por "el encarecimiento del producto y fletes"; c) Aduanas, "a consecuencia de la contracción del comercio exterior", y d) el impuesto sobre los Azúcares, "como efecto de la reducción transitoria del cultivo de la remolacha". Entre las fuerzas positivas que llegaron a "producir la más brillante recaudación semestral que registra la Hacienda Española" (advirtiéndose que sólo 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"; y, 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 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"; y, 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 por medio.

La única innovación fiscal reseñable del tiempo de guerra, como hemos dicho la Contribución excepcional sobre los beneficios extraordinarios. La "reforma sistemática está por hacer", a mediados de 1940, pero, según Larraz, no concurría el desencadenante de las reformas fiscales en España, que es la insuficiencia tributaria; como argumentaba el ministro de Hacienda, si "el Presupuesto ordinario estaba nivelado" en "base de los actuales impuestos y recursos", entonces "habríamos de convenir que no era necesaria reforma tributaria alguna"; pero ésta venía justificada por el predominio de las "fuerzas transitorias" en el aumento de los ingresos. 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.

4.- Los recursos económicos disponibles por los dos ejércitos y el desenlace de la Guerra.

En este punto hay una pregunta ineludible: ¿ganó la guerra el bando que dispuso de más recursos financieros? La respuesta es obviamente que no; porque parece lógico que además de los recursos disponibles influya de una manera determinante la eficacia con la que los mismos se utilicen. Y aquí es donde el franquismo fue más eficaz, debido a que supo aglutinar fuerzas, al contrario que la República que se desangró en polémicas y guerras internas; también le acompañó a Franco la situación política internacional que le puso en bandeja la victoria.

De hecho, la falta de recursos financieros no fue considerada como la principal causa de la pérdida de la guerra por parte de los dirigentes republicanos; como hemos visto, los capitales empleados en el exterior por los republicanos fueron de una cuantía similar a los gastados por los nacionales en comprar material bélico a los regímenes autoritarios; y tampoco fueron muy distintas los recursos obtenidos de la emisión de billetes en una zona y otra. La clarividencia de Azaña nos pone sobre la pista de los problemas de la República: más importante que la inferioridad de los medios bélicos fue el “desperdicio de energías causado por la discordia y la insubordinación”; lo que le negó la victoria a la República fue “la descomposición interna, la inflación, el hambre y la hartura de las masas populares”; lo asombroso para Azaña fue que en estas condiciones la guerra hubiese durado tanto tiempo. De hecho, tal y como hemos visto, a finales de 1937 la suerte, desde el punto de vista de la organización económica y la capacidad de la Hacienda republicana, ya estaba echada.

La posición de Negrín al respecto de los medios es, cuando menos, ambigua, pues una vez acabada la guerra manifestó que más decisivos que los siempre escasos recursos materiales habían sido los factores morales y espirituales, mientras que en 1937 se quejaba del agotamiento no lejano de los recursos de dinero, es decir, del oro de Moscú; algo en lo que coincidían otros gobernantes republicanos. A pesar de que Negrín sufrió como Ministro de Hacienda las penalidades de conseguir fondos financieros como fuera, él mejor que nadie sabía que la guerra se había perdido por las divisiones internas, la desorganización, la insubordinación, los conflictos entre partidos de izquierdas y republicanos y, finalmente, por la ineficacia económica y militar de la República. Según los papeles de la Comisión de Hacienda encontrados en Salamanca, empero, él mismo contribuyó al caos, pues planeó llegar a un régimen socialista aprovechando el desorden creado por anarquistas y comunidades revolucionarias, para luego volver nacionalizar ciertos sectores, sin cortar con el Parlamento. Cuando intentó controlar la situación ya no era posible.

En los medios castrenses republicanos, los problemas en el ámbito militar se atribuían, más que a la escasez de armas, a la obsolescencia y nulidad de muchas de ellas y, sobre todo, al deficiente uso que se hacía de los recursos bélicos, debido a la desorganización política y económica de la retaguardia, la insuficiencia de los abastecimientos y a la indisciplina, desorganización y falta de preparación de los mandos y la tropa, compuesta mayoritariamente por milicianos inexpertos y mal preparados o por quintas reclutadas con precipitación y sin adiestramiento. Prieto, por el contrario, siempre se mostró preocupado por la falta de medios y la penuria económica de la República. Pero, ¿hasta qué punto aquel estado de cosas era permitido por el Gobierno? Desde el Consejo de Hacienda, Fernández Baños y Bernácer dudaron, al menos hasta el final del verano de 1937, de que realmente el Gobierno no pudiese volver a imponer su autoridad. Más que la falta de recursos, pues, los problemas de la República vinieron de que no se administraron bien los ingentes fondos provenientes de las reservas del Banco de España y de los cambios de titularidad en la propiedad de los bienes y las rentas, por las incautaciones y colectivizaciones.

La cuestión es si había otra alternativa factible a la utilizada por los gobiernos republicanos. Desde el punto de vista de la compra de armamento y alimentos, la lectura del libro de Howson es estremecedora: la narración de las aventuras de unos políticos no habituados con los negocios para conseguir armas en los mercados europeos y americanos, luchando contra los personajes que pululaban en los mercados de armas y contra los impedimentos de los gobiernos occidentales y, desde luego, sus mandos políticos y policiales intermedios, supera cualquier ficción. Es difícil pensar que los políticos republicanos pudieran haber conseguido armas de otra manera y mejores de las que tuvieron. Fueron engañados en las democracias y, sobre todo, en la Unión Soviética. Pero las cosas no fueron mejor en el interior, donde Negrín planeó aprovechar la guerra para conseguir llegar a un sistema de tipo socialista, pero no comunista. Los conflictos en la zona republicana están en la raíz de la derrota, como han señalado, entre otros, Bolloten (1997) y Bahamonde y Cervera (2000). El bando nacional negoció mejor en el exterior y zanjó las controversias internas al darle máximos poderes a Franco el 29 de septiembre de 1936. Pero aún así también los alemanes se aprovecharon y abusaron de Franco, en las relaciones comerciales y financieras.

Es cierto que los recursos gastados en el exterior por los dos bandos fueron de un orden de magnitud similar, pero cabe introducir cuatro matizaciones referentes a la

eficacia con que pudieron utilizarse esos fondos. La primera es que la República tuvo que gastar bastante dinero en alimentos, combustibles y materias primas, mientras que Franco utilizó esos recursos exteriores para comprar armas; el combustible le fue suministrado a crédito por una compañía norteamericana, a pesar del embargo del Gobierno norteamericano; y la economía de guerra de los nacionales no sólo no tuvo que importar alimentos y materias primas, sino que mostró un superávit comercial exterior. Esto contrasta con la ineficiencia de la economía republicana para autoabastecerse. La segunda matización se refiere a la organización de la economía: Franco no estatificó una notable cantidad de riquezas ni de empresas como sí lo hicieron los Comités del Frente Popular. Aunque a medida que avanzaban sus frentes, y luego en la posguerra, Franco llevó a cabo una política incautada y represora: a través de una persecución sistemática con multas y requisas totales sobre las pequeñas posesiones de los rojos, y por medio del trabajo forzoso que sufrió una población reclusa, la cual durante los primeros años sobrepasaría las cien mil personas. Franco sí que intervino el mercado y movilizó la industria, pero respetó la iniciativa privada, incluso después de la creación del INI en 1941; Franco lo que hizo fue disciplinar las empresas privadas y el mercado, pero no nacionalizó las empresas, salvo algunas extranjeras. Si Negrín hubiese ganado la guerra, hubiese nacionalizado no sólo más empresas que Franco, sino algunos sectores completos; pero hubieran sido los mismos que nacionalizarían los gobiernos democráticos europeos durante y después de la Segunda Guerra Mundial. De haberse cumplido a tiempo la previsión de Negrín, los gobiernos europeos a los que se hubiese aliado la República, durante la Segunda Guerra Mundial, no hubieran permitido llevar a cabo ninguna revolución.

El último condicionante derivó del Pacto de No Intervención promovido por Gran Bretaña y al que no tardó en sumarse Francia, que dejó a la República en manos de Moscú y de los traficantes de armas; esto implicó que el material que compraban los rebeldes era de mejor calidad que el conseguido por los republicanos; los alemanes y los italianos mandaban sus mejores armas, probablemente para ponerlas a prueba para lo que vendría después; los republicanos conseguían armas viejas, sin las municiones reglamentarias, que en numerosas ocasiones ni funcionaban; sin contar, además, con que el control marítimo de Franco y sus aliados impedía que algunos cargamentos de armas llegasen a su destino. Si a esta inferioridad técnica del armamento se une la desorganización de los ejércitos republicanos, los permanentes conflictos políticos, tan bien narrados por Bolloren, y las intenciones reales de algunos, entonces de lo que hay

que extrañarse –como ya hiciera Azaña- es de la larga duración de la guerra. Ya hemos visto que todavía en el mes de noviembre de 1937 había dinero en la Caja de Reparaciones como para seguir unos meses, y quedaba, desde luego, la creación de billetes y monedas de papel. Pero la República se veía incapaz de recaudar impuestos; por el contrario, los nacionales fueron más eficientes en centralizar en la Hacienda los recursos tributarios y comerciales. Porque las innovaciones fiscales y las formas de financiación de ambos bandos fueron parecidas: los nuevos impuestos y los recargos de los existentes, las suscripciones patrióticas para recoger el oro y las joyas, la emisión de billetes, y la exportación de materias primas (oro, los republicanos, y wolframio, los nacionales). Asimismo, los de Franco consiguieron una mejor y mayor financiación exterior. En cuarto lugar, la República emitió más papel moneda que Franco, pero esto –que ayudó a Negrín a salir del paso- no fue precisamente una ayuda a medio plazo; en la guerra, el papel moneda republicano sustituyó a la moneda de plata que desapareció de la circulación; también lo hizo la de cobre, fundada para fabricar municiones; el hierro y el cartón, junto al papel, sustituyeron a la plata como soportes monetarios. Ya señaló Carabias que “todas las guerras civiles se han financiado con papel moneda... supremo recurso financiero de las revoluciones”; la peseta fue puesta al servicio de la financiación de la guerra en ambos bandos.

Los motivos por los que Franco ganó la guerra son excelentemente resumidos por Martín Aceña (2001, p. 157) en cuatro: un ejército mejor pertrechado; una retaguardia políticamente más ordenada y una economía mejor organizada; la ayuda alemana e italiana, y la victoria en las cancillerías occidentales, pues el Acuerdo de No Intervención resultó mortífero para la República. Pero, con todo, “el generalísimo” tardó casi tres años en lograr la victoria militar. Hay historiadores que piensan que la Guerra Civil fue innecesariamente larga. Por un lado, porque Franco así lo quiso para afianzar su poder, que realmente no consiguió establecer plenamente hasta el mes de mayo de 1937, cuando creó el partido único. Por otra parte, porque también Negrín intentó durante 1937 poner las bases de un modelo económico socialista utilizando la guerra y, después, se mostró partidario de resistir hasta que se iniciase la previsible guerra mundial. Aunque también los hay que piensan que Franco era un militar incompetente, lo que le impidió ganar la guerra antes. Pero hay que tener presente que si bien el ejército republicano no tenía mandos ni tropa para organizar el avance, sin embargo contaba con unas milicias muy aptas para la resistencia; de hecho, el ejército

republicano no tuvo victorias ofensivas importantes (salvo el espejismo de Teruel, que duró bien poco), pero sí mostró una notable eficacia defensiva.

¿Hasta qué punto la máxima -de Vergara citada al principio- de que “la guerra la inicia el Tesoro, la sostiene el empréstito y la liquida el impuesto” se cumplió en la Guerra civil? La contestación en el caso republicano es negativa. En realidad, en la zona republicana se empezó, sí, por financiar la guerra con el recurso al Tesoro; aunque un tesoro muy especial porque se trataba de una enajenación del oro de una empresa privada, el Banco de España. Una vez se vislumbró que el oro empezaba a agotarse, Negrín buscó sostener la guerra con medidas de urgencia; intentó los empréstitos, y el establecimiento de recargos sobre los impuestos indirectos, así como el cobro de contribuciones extraordinarias; pero estos expedientes aportaron unos recursos insignificantes, comparados con las ingentes sumas aportadas por la emisión del billetes por parte del Banco de España; es decir, otra apelación al “Tesoro”, pero ahora de papel. Si la República apenas consiguió empréstitos (soviéticos) para financiar la guerra, tampoco logró acabar liquidándola con impuestos, porque antes la perdió. Pero Negrín tenía sus planes tributarios. De haber ganado la Guerra la República, se hubiera establecido un nuevo sistema fiscal que hubiera permitido liquidar aquel gasto militar realizado durante el conflicto. La República hubiera creado, además, un nuevo sistema impositivo y una organización económica de tipos socialista (menos revolucionaria que la establecida en gran parte del territorio republicano), si nos fiamos de los planes que Juan Negrín estaba organizando a principios de 1937. Por el contrario, como hemos visto, en la España nacional sí que se cumplió el principio de que la guerra se financia con recursos al Tesoro y empréstitos y, finalmente, se liquida con impuestos, incluido el inflacionista.

5.- 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

incierto 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 sanidad.

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 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 Italia.

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 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 Mundial. Por su parte, aunque los Servicios de la Deuda fueron inferiores después de 1940 que en los tiempos republicanos (por la conversión de Larraz 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 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 prácticas. 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 España.

6.- 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 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 1943.

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 100.

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 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".

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 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 exportaban.

7.- La primera reforma tributaria de Navarro Rubio en 1957.

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 productivas rentas. Dicho fin, empero, se sacrificó en algunos casos

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 ventajas.

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

8.- La política fiscal del franquismo en la autarquía.

La dictadura de Franco contrasta con las democracias instaladas en Europa tras la segunda guerra mundial, y en esta diferencia política radica el casticismo de la política fiscal de la posguerra. En efecto, 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 desfasados, porque

Francisco Franco instauró un duro régimen autoritario. 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".

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

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 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 básicos.

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 salarios. Esa política "antiobrera" y anticampesina retardó la expansión del Estado providencia en España.

Por lo que se refiere a las reformas tributarias de la autarquía, destacaron las de Larraz en 1940 y de Navarro Rubio en 1957, que no se apartaron de los principios tributarios establecidos por Mon en 1845, que habían sido completados por Fernández Villaverde en 1900. Aunque la reforma de Larraz 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. Este retraso contrasta con las reformas fiscales que se estaban realizando en la Europa democrática.