

Francisco Comín*
Daniel Díaz Fuentes**

LAS TRANSFORMACIONES FISCALES DE LA HACIENDA Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS, 1898-2023

Este artículo examina las crisis y transformaciones fundamentales de la Hacienda pública y las Administraciones públicas de España en los últimos 125 años. Para ello, por una parte, se examinan las crisis presupuestarias que derivaron en crisis de la deuda pública. Por otra parte, se analiza la evolución del gasto social que dio lugar al surgimiento del estado de bienestar durante la transición democrática. Finalmente, se revisan los cambios en la estructura tributaria que modernizaron y dotaron de suficiencia al sistema fiscal español desde fines de 1970, en consonancia con los patrones fiscales de los principales países del entorno europeo.

Fiscal Transformations in the Spanish Treasury and Public Administrations, 1898-2023

This article examines the fundamental crises and transformations in Spain's public finances and public administrations over the last 125 years. On the one hand, it examines the budgetary crises that led to public debt crises. On the other hand, it analyses the evolution of social spending that led to the emergence of the welfare state during the democratic transition. Finally, it reviews the changes in the tax structure that modernised and made the Spanish tax system more adequate since the late 1970s, in line with the fiscal patterns of the main European countries.

Palabras clave: administración pública, estado de bienestar, reformas fiscales, deuda pública, España.
Keywords: public administration, welfare state, tax reforms, public debt, Spain.
JEL: E62, E63, H2, H3, H87.

* Catedrático Jubilado de Historia Económica, Universidad de Alcalá.

** Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Cantabria.

Versión de octubre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.933.7685>

1. Introducción

La historia de la Hacienda pública española y de las políticas fiscales en los 125 últimos años se abre y se cierra con crisis epidemiológicas y bélicas. El periodo empieza tras la guerra de Cuba, en 1898; y acaba con la invasión rusa de Ucrania, después de la dura crisis pandémica del COVID-19.

Tras la crisis de Cuba, España se vio envuelta en la guerra de Marruecos entre 1909 y 1925 y, además, sufrió los efectos de la Primera Guerra Mundial a pesar de que no intervino en la misma. Posteriormente, España sufrió una cruenta Guerra Civil. Más tarde se vio afectada por la crisis internacional del petróleo derivada de la guerra de Yom Kippur, que se combinó internamente con la inestabilidad política del periodo de la transición hacia la democracia, que fue acompañada de una intensa crisis económica.

A principios de la década de 1990 España sufrió una corta crisis económica, que coincidió con la salida de la libra esterlina del Mecanismo Europeo de Cambio en 1992. Y, tras una década de significativo crecimiento económico, España sufrió la crisis financiera de 2007-2009, la del euro de 2009 y la gran recesión posterior. Cuando ya se estaba saliendo de la misma, sobrevienen dos desgracias sucesivas ocasionadas por la pandemia del COVID-19 y la guerra de Ucrania, respectivamente.

Todas estas catástrofes y crisis económicas impactaron profundamente en el presupuesto del Estado y de las Administraciones públicas españolas, ocasionando altos déficits presupuestarios que se financiaron con la emisión de deuda pública o con los recursos y anticipos del Banco de España.

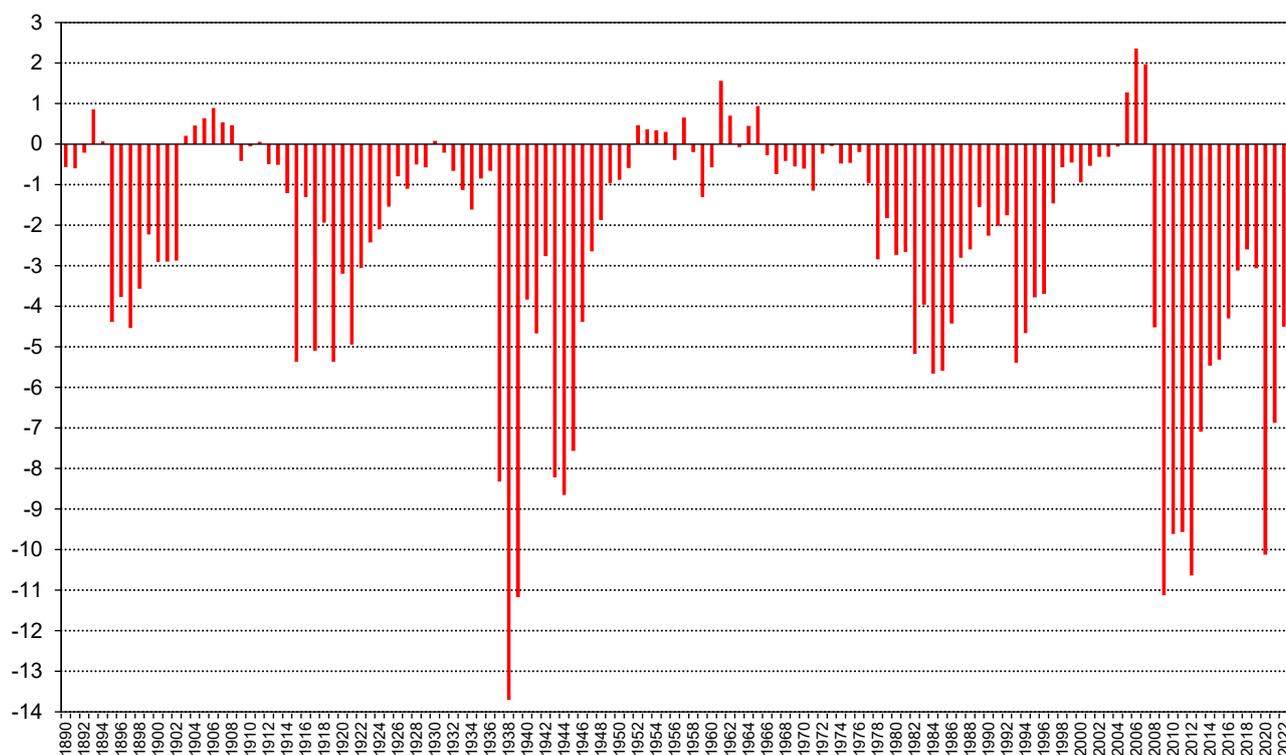
En el apartado segundo revisaremos los cambios en la política fiscal a corto plazo; en concreto, cómo las crisis económicas derivadas de catástrofes bélicas y epidémicas promovieron las crisis presupuestarias del Estado y de las Administraciones públicas (AA PP). Mientras, en el apartado tercero se examinan las crisis de la deuda pública que también se

derivaron de las catástrofes bélicas, epidémicas y, en definitiva, económicas. En el apartado cuarto se analizan las transformaciones estructurales o a largo plazo de las principales variables presupuestarias del Estado y las Administraciones públicas españolas consumadas, fundamentalmente, en la transición a la democracia tras la dictadura de Franco, y que se pueden resumir en grandes cambios, por una parte, en los gastos sociales y el estado de bienestar. Los cambios del Estado y de las Administraciones públicas indican que en la transición a la democracia se estableció el estado de bienestar en España, tras la larga travesía del franquismo que impidió el surgimiento de una estructura del gasto social moderna. La estructura fiscal de los ingresos públicos, por otra parte, nos muestra que la modernización del sistema fiscal español, tras una serie de reformas del sistema tributario liberal realizadas por Raimundo Fernández Villaverde en 1900, por Jaume Carner en 1932, así como por Mariano Navarro Rubio en 1958 y 1964, no consiguió homologarle con la estructura fiscal moderna de los países de la Comunidad Económica Europea (CEE). Una homologación fiscal a la que España convergería con las reformas tributarias resultantes de los Pactos de la Moncloa de 1977, con el establecimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y del Impuesto del Patrimonio en 1978, que fue completado con el establecimiento del Impuesto sobre Valor Añadido (IVA) en 1986, exigido tras la entrada de España en la Comunidad Económica Europea. Todas estas reformas fiscales se reflejan claramente en la estructura de la recaudación de los impuestos directos e indirectos de la Hacienda central y de las Administraciones públicas. El artículo se cierra con un resumen de las principales conclusiones.

2. Las crisis presupuestarias del Estado y de las Administraciones públicas

En la Figura 1 se puede observar que hubo siete crisis presupuestarias profundas entre 1898 y la actualidad:

FIGURA 1
SALDO PRESUPUESTARIO PÚBLICO, 1890-2022
(En % del PIB)



FUENTE: Comín y Díaz Fuentes (2005), IGAE (2002-2022) y PIB: Prados de la Escosura (2003 y 2017), Eurostat (2023) y OECD (2023a y b).

- 1) La Guerra de Independencia de Cuba entre 1895-1898, cuando el déficit llegó al 4,5% del PIB.
- 2) La fase de la Primera Guerra Mundial, con el agravamiento de la guerra de Marruecos, cuando el déficit ascendió al 5,4% del PIB en 1915 y 1919, y a un 5% en 1921.
- 3) La Guerra Civil que enfrentó al Gobierno rebelde de Franco contra el Gobierno constitucional de la Segunda República; considerando solo el déficit de la Hacienda franquista, alcanzó su máximo en 1938, sobrepasando el 13,7% del PIB (cifra que constituyó el máximo de la serie), y el déficit fue significativo hasta 1946. Obsérvese que, hasta este momento, las crisis presupuestarias eran causadas por guerras o revoluciones políticas.
- 4) La crisis presupuestaria durante la transición a la democracia tras la muerte del dictador (1978-1985), cuando el déficit llegó al 5,7% del PIB en 1984.
- 5) La crisis del Sistema Monetario Europeo causó una crisis presupuestaria en España (1993-1994), volviéndose al déficit presupuestario del 5,4% del PIB.
- 6) La gran recesión y la crisis del euro llevó el déficit presupuestario a un máximo en 2009 del 11,1%; en 2015 el déficit todavía estaba en el 5,3% del PIB.

7) La crisis derivada de la pandemia COVID-19 llevó el déficit presupuestario al 10,1 % del PIB en 2020, siendo el 6,9% en 2021 y el 4,5% en 2022. Conjuntamente, las dos crisis presupuestarias de 2009-2014 y de 2020-2022 son las más graves de la España contemporánea, tras la causada por la Guerra Civil.

Por tanto, se distinguen dos fases en los determinantes del déficit presupuestario: la primera, derivada de las guerras y los conflictos políticos (antes de 1975); la segunda, resultado de las depresiones económicas y la acción del estado de bienestar (desde 1976). Las crisis presupuestarias contemporáneas han sido causadas por la existencia del estado de bienestar, que reaccionó —a través de sus estabilizadores automáticos y de la política fiscal— a crisis económicas, financieras y sanitarias.

3. Las crisis de la deuda pública

Desde el siglo XIX hasta la transición democrática, los déficits presupuestarios eran financiados por emisiones de deuda pública y, en las más agudas, por anticipos del Banco de España que no siempre se formalizaban en títulos de deuda (está incluido en estas series cuando el Estado emitió deuda para pagar esos anticipos del Banco de España) (Martorell, 2015; Moreno, 2015). Como los déficits del presupuesto eran persistentes, la deuda en circulación se acumulaba, elevando la ratio deuda pública/PIB, salvo cuando el crecimiento económico más la inflación superaban al aumento de la deuda (como sucedió en la década de 1960) (Comín 1987, 1999a, 2019).

En la España contemporánea, las crisis de la deuda surgían cuando la deuda sobrepasaba el 90 % del PIB, lo que sucedió en dos periodos: 1896-1910 y 2013-2022. Más concretamente, los picos del peso de la deuda pública sobre el PIB coincidieron con las crisis presupuestarias: *i)* entre 1895 y 1902, incremento del 86 % al 128 %; *ii)* 1978-1996, del 10 % al 67 %; *iii)* 2007-2015, del 36 % al 103 %; y *iv)* 2019-2021, del 98 % al 120 % (Figura 2).

La deuda pública puede ser sostenible incluso con altos niveles en relación al PIB, pero con un alto precio para la Hacienda pública y la sociedad (Esteve y Tamarit, 2016; Checherita-Westphal y Rother, 2010).

Alcanzados altos niveles de deuda, los gobiernos recurrieron a dos tipos de «medidas políticas» para que la deuda fuera «sostenible»: medidas ortodoxas (superávit presupuestario, privatizaciones, crecimiento económico) o políticas heterodoxas (arreglos o reestructuraciones de la deuda e inflación).

En España se eligieron generalmente los mecanismos heterodoxos. Tras aquellos dos máximos, la serie deuda pública/PIB fue doblegada por sendas reestructuraciones de la deuda, como en 1900 por Fernández Villaverde. Esas cimas ya no volvieron a alcanzarse en el siglo XX, porque los gobiernos descubrieron un nuevo procedimiento para reducir la deuda pública, que fue la inflación y el crecimiento económico. Ambos procedimientos permitieron que, al final del franquismo, la deuda pública solo supusiera el 8,2 % del PIB en 1976. El franquismo no dejó en herencia una crisis cuantitativa de la deuda, pero sí legó a la democracia una crisis institucional de la deuda, pues los gobiernos de la transición no pudieron financiarse en el mercado de la deuda; el Estado sufría la exclusión financiera de los mercados de capitales. En la democracia, la reducción de la ratio deuda pública /PIB se logró por la reducción del déficit presupuestario y el crecimiento económico (1996-2008, 2016-2019 y 2022).

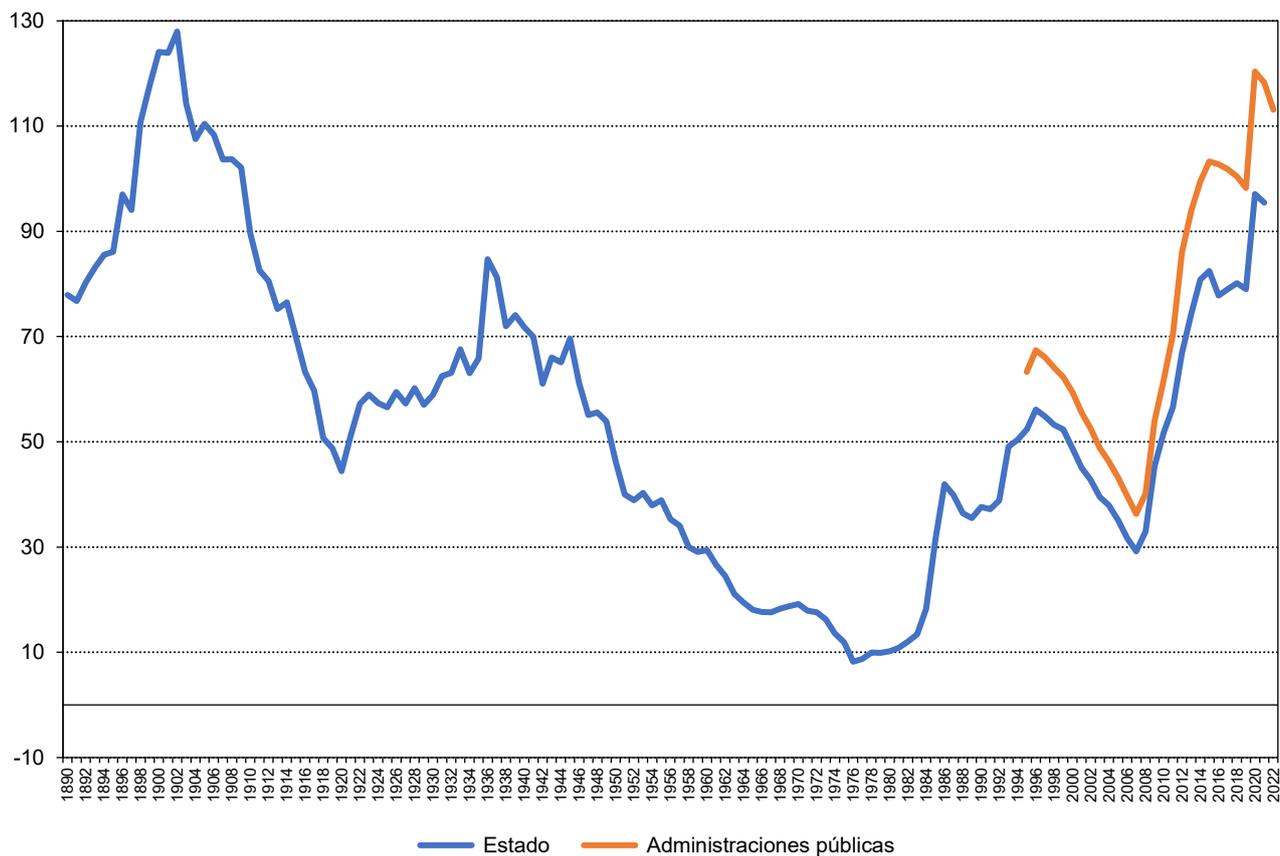
4. Las transformaciones a largo plazo de la Hacienda de las Administraciones públicas

Gastos sociales y estado de bienestar

La definición estándar del «estado de bienestar» incluye a los países democráticos cuyos gastos sociales¹

¹ Incluyendo los gastos en sanidad, pensiones, asistencia a las familias, prestaciones de desempleo, políticas activas de empleo, subvenciones a la vivienda pública y educación (OECD, 2021; OECD/Lindert, 2021).

FIGURA 2
DEUDA PÚBLICA, 1890-2022
(En % del PIB)



FUENTE: Comín y Díaz Fuentes (2005) y OECD (2023c).

superen el 25 % del PIB y estén financiados por las Administraciones públicas que los suministran con impuestos y contribuciones sociales (Lindert, 2016). Los factores que explican el surgimiento del estado de bienestar son políticos (democratización), demográficos (envejecimiento de la población), sociales (organización del movimiento obrero, generalización de las clases medias) y económicos (industrialización, crecimiento económico, globalización económica, grandes depresiones económicas y guerras) (Lindert, 2004, 2016 y 2019).

El nacimiento del estado de bienestar aumentó el tamaño del gasto público y cambió su estructura. El crecimiento de la ratio gasto público/PIB en Europa fue mayor durante el siglo XX por el avance de los gastos sociales, desatendidos por el Estado liberal del siglo XIX. Ahora bien, la definición del estado de bienestar implica que, para financiar los mayores gastos sociales, los países tuvieron que aumentar la presión fiscal, adoptando impuestos generales, que afectaban a toda la población, como el impuesto progresivo sobre

la renta, el patrimonio y las donaciones, e impuestos generales que afectaban a todas las ventas y transacciones, como el IVA; para incrementar la recaudación, también se recurrió a los impuestos sobre consumos específicos (combustibles, alcohol, tabaco). Como, aun así, los ingresos fiscales crecieron menos que los gastos totales de las Administraciones públicas, el estado de bienestar apalancó sus mayores ingresos impositivos con la emisión de deuda pública².

En el análisis del caso español, se examinan los efectos de las crisis económicas, el crecimiento económico y los regímenes políticos sobre el gasto social y el estado de bienestar.

En el primer subapartado se analiza la serie gasto social/PIB para fechar el nacimiento del estado de bienestar, que ocurrió en la transición a la democracia. A pesar de las reformas introducidas desde 1985, pronto surgieron los problemas y las polémicas sobre la sostenibilidad de las pensiones de la Seguridad Social; a ello se unió que la política de convergencia monetaria para entrar en el euro forzó un retroceso de la relación gasto social/PIB en la etapa 1995-2003.

En el segundo subapartado se revisa el gasto público del Estado y la expansión de las Administraciones públicas en la etapa posterior a la autarquía, cuando el crecimiento económico y la creación de la Seguridad Social generaron cierto despegue del gasto público desde 1967. Para ello, se examinan los cambios institucionales en el gasto de las Administraciones públicas resultantes de la descentralización a las comunidades autónomas (CC AA) desde la transición democrática.

En el tercer subapartado se muestra la transformación en la estructura y composición del gasto público, con

un aumento del gasto social y el nacimiento del estado de bienestar, que ocurrió en la etapa 1978-1984, por la coincidencia del establecimiento de la democracia y de la crisis económica.

El estado de bienestar

La ratio gasto social/PIB muestra cuatro etapas del surgimiento del «estado de bienestar» en España. En la primera, se experimentó un crecimiento muy lento del gasto social entre el siglo XIX y 1966. De hecho, hasta 1945, el gasto social era realizado básicamente por el Estado, pues la relación frente al PIB (2% en 1943) era prácticamente igual a la del gasto social total (2,1%). Desde 1945, el gasto social total/PIB superó ligeramente al gasto social del Estado/PIB. Con todo, en 1966, el gasto social solo era el 4,1% del PIB, y el gasto social del Estado era el 3,4%.

Desde 1967, se inicia la segunda fase, que mostró un mayor fuerte crecimiento del gasto social (el cual alcanzó el 11,5% en 1975), básicamente por la concentración de todos los seguros sociales en la Seguridad Social, mientras que el gasto social del Estado seguía siendo el 4,2% del PIB.

En la tercera etapa, desde 1976, el crecimiento del gasto social en relación al PIB fue acelerado hasta 1995, cuando alcanzó el 25,6%, mientras que el del Estado había caído al 3,5%, por la transferencia hacia las CC AA. Por tanto, fue en 1995 cuando el gasto social/PIB alcanzó en España el umbral que Lindert (2016) establece para considerar a una democracia como un estado de bienestar, revelando que este se desarrolló en la transición a la democracia.

Atendiendo solo a este indicador, podría decirse que el estado de bienestar duró poco en España: en 1996 se inició una cuarta etapa, en la cual el peso del gasto social se redujo al 22,6% del PIB en 2001, ya que el gasto social aumentó menos que el PIB, y el porcentaje del gasto social en el PIB se estancó hasta 2007.

Una quinta etapa surgió con la gran recesión, cuando el peso del gasto social volvió a crecer para alcanzar

² Una definición amplia del «estado de bienestar» incluiría, además del gasto social y los impuestos progresivos para su financiación, otras políticas sociales como las de pleno empleo, que no siempre generan gastos sociales, pues con pleno empleo el Estado se ahorra pagar el seguro de desempleo y los ingresos públicos permiten garantizar la solvencia del estado de bienestar; la regulación laboral y de seguridad en el trabajo; la regulación de los mercados y la defensa de la competencia; las subvenciones y salvamento de empresas (Barr, 2004; Paci, 1987; Soyres *et al.*, 2022).

su máximo del 28,7 % en 2009, porcentaje en el que se mantuvo hasta 2013. Después, las políticas de austeridad de la troika obligaron a los gobiernos a reducir el porcentaje del gasto social en el PIB al 26,9 %, nivel aun propio del estado de bienestar (Clifton *et al.*, 2018). Esto indicaría que las crisis económicas aumentan el peso del gasto social, ante la caída o menor crecimiento del PIB, pero si se desencadena una crisis de la deuda, entonces los gobiernos recortan el gasto social. Es decir, la restricción presupuestaria impide que el gasto social pueda crecer a fuertes ritmos ininterrumpidamente. Otras prioridades políticas, como la restricción presupuestaria impuesta tras 1995 para entrar en el euro y las reformas del sistema de pensiones para mantener la sostenibilidad de la Seguridad Social y el estado de bienestar, habrían obligado a los gobiernos a frenar la expansión del gasto social. El umbral sostenible de gasto social cambia según los países en función, sobre todo, de su nivel de renta per cápita. El gasto social es un bien superior, cuyo peso sobre el PIB crece cuando aumenta el PIB per cápita; es decir, cuando crece el nivel de renta media de la población. Esto explica que la relación gasto social/PIB sea más alta en los países del norte de Europa que en España (Zubiri, 2007).

La Figura 3 parece mostrar una relación clara entre la ratio gasto social/PIB y las instituciones políticas, sobre todo en los cambios de régimen político. Pero el análisis con estos tipos de figuras tiene un inconveniente en el hecho de que el denominador de la serie sea el PIB sesga este indicador, pues el crecimiento económico reduce la ratio, mientras que las crisis la aumentan. La ratio gastos sociales/PIB muestra la relevancia de los cambios de regímenes políticos: en particular, el gran crecimiento de la Segunda República, cuando la ratio pasó del 0,9 % al 1,9 % entre 1930 y 1933, y el crecimiento durante la democracia entre 1977 y 1995. Aunque, en ambos casos, la ratio se duplicó con el advenimiento de las dos democracias en la España del siglo XX, la comparación no deja de ser un espejismo. La duplicación del gasto social en la Segunda República fue un gran avance, pero no permite hablar

de estado de bienestar, dados las ínfimas ratios gastos social/PIB³. La Figura 3 muestra también una relación entre la evolución del gasto social y el régimen político: el mayor crecimiento de la relación en las democracias (Segunda República y transición a la democracia actual) y el estancamiento durante casi toda la dictadura del franquismo, con la excepción de los años iniciales (la ratio pasó del 2,2 % al 3,5 % entre 1942 y 1945) y de los finales, en los que aumentó del 4,1 % al 10 % entre 1966 y 1972. Igualmente, el notable crecimiento del gasto social desde 1966 muestra la modernización de los seguros sociales de la dictadura (Comín y Gálvez, 2010).

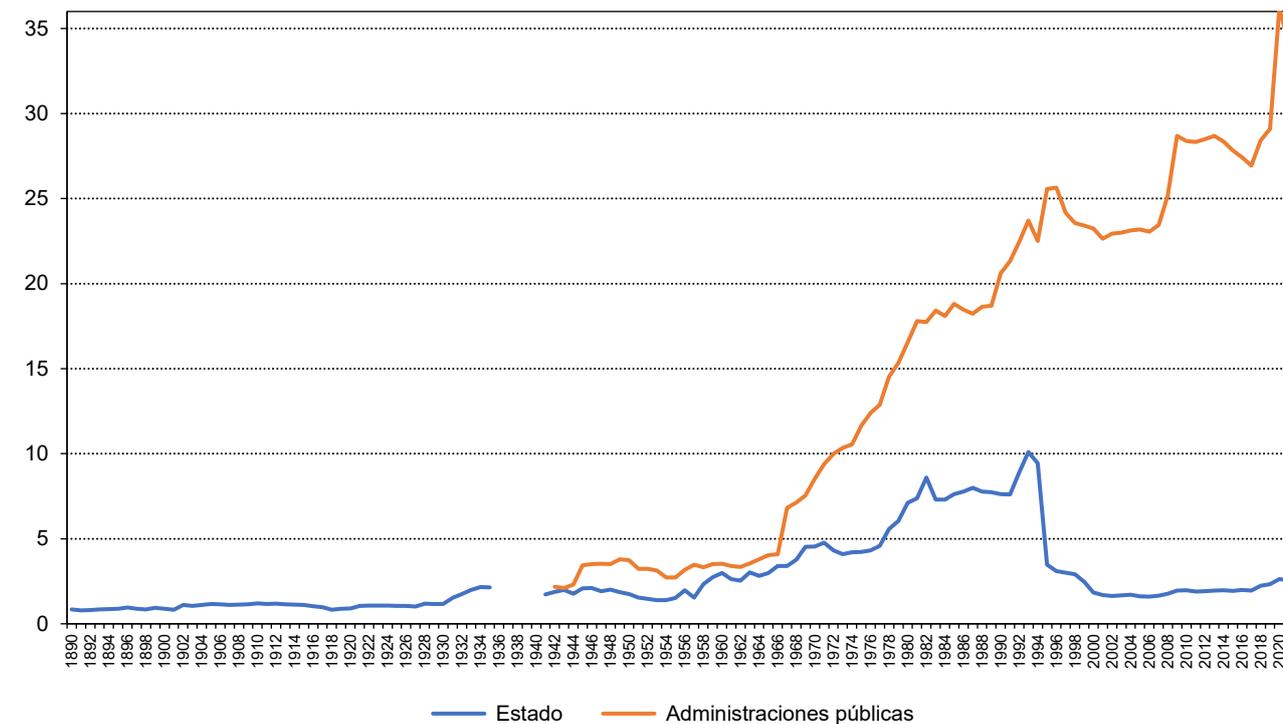
Sin embargo, dado el bajo nivel de partida, ese esfuerzo, aunque notable en términos de crecimiento, se mantuvo lejos de los niveles mínimos exigidos por la definición de «estado de bienestar» que, además, requeriría la existencia de una democracia (Lindert, 2016). La Figura 3 muestra también el estancamiento del gasto social desde 1982, que se explica porque el Estado cedió competencias básicas de los gastos sociales a las CC AA. La reducción de la ratio desde 1996 es pequeña y mantiene niveles altos de gasto social, propios ya del estado de bienestar; de hecho, el gasto social se recuperó con la gran recesión.

Las Administraciones públicas

Por otro lado, el crecimiento del gasto social debe enmarcarse en la evolución del gasto total del Estado y de las Administraciones públicas. La Figura 4 muestra que, en 1957, la relación gasto del Estado/PIB era el 8,5 %, la misma proporción que un siglo antes, e inferior a la alcanzada en 1933 (cuando fue el 13,5 %). Era un nivel de gasto público típico del Estado liberal. El gasto de todas las Administraciones públicas era algo mayor y creció del 14,3 % del PIB al 23,6 % entre

³ Este era un rasgo del Estado providencia o Estado benefactor, basado más en los seguros sociales que en el gasto social (Comín, 1992, 1994a, 1994b, 2007c).

FIGURA 3
GASTOS SOCIALES, 1890-2021
(En % del PIB)



FUENTE: Comín y Díaz Fuentes (2005), Espuelas (2013 y 2016), IGAE (2002-2022) y PIB: Prados de la Escosura (2003 y 2017), Eurostat (2023) y OECD (2023a).

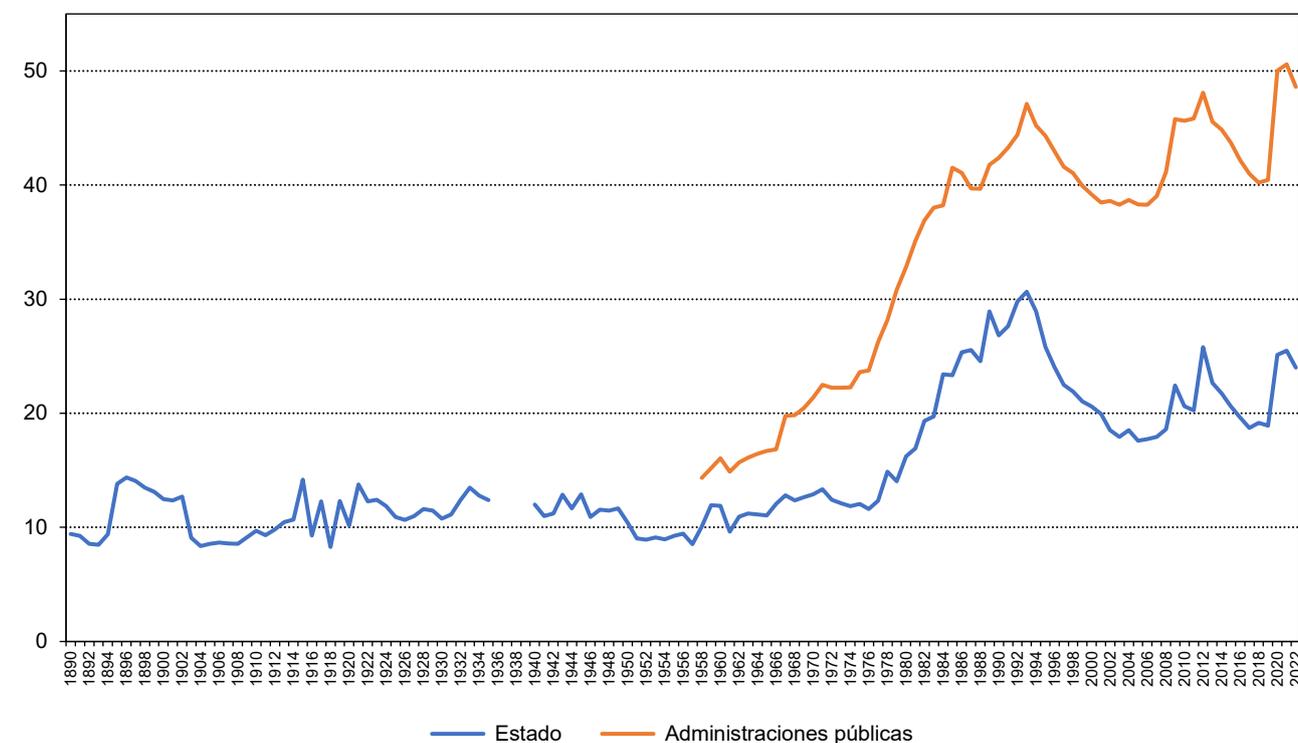
1958 y 1975⁴; el aumento fue notable, pero el nivel de gasto público al final del franquismo seguía a niveles muy inferiores al de las democracias europeas. Con el establecimiento de la democracia, la relación gastos de las Administraciones públicas/PIB se disparó, alcanzando un máximo relativo del 47,1 % en 1993, nivel ya equiparable a las democracias europeas y de sus estados de bienestar (Comín, 1996a, 1996b, 1999b, 2007d). La restricción fiscal exigida para la entrada en el euro

redujo aquella relación del gasto público/PIB al 38,3 % en 2005, pero la gran recesión volvió a aumentar la ratio gastos de las AA PP/PIB al máximo absoluto del 48,1 % en 2012 (momento álgido de la crisis), por los mayores gastos sociales y económicos exigidos por la crisis, en desempleo y servicio de la deuda. La recuperación posterior, con la intervención del Banco Central Europeo mediante su política de flexibilización monetaria, redujo el gasto público al 41 % del PIB en 2017, cuando la crisis había sido superada.

En la Figura 5 se reflejan los cambios institucionales en el gasto de las Administraciones públicas, cuya principal transformación fue la descentralización del gasto

⁴ Este crecimiento del gasto público no se explicó tanto por el efecto desplazamiento, que no existió tras la guerra civil española, como por el crecimiento económico de los años 1960 (Comín, 1985).

FIGURA 4
GASTO PÚBLICO, 1890-2022
(En % del PIB)



FUENTE: Comín y Díaz Fuentes (2005), IGAE (varios años), Eurostat (2023) y OECD (2023a).

del Estado hacia las CC AA, consumada en la década de 1980 tras la concesión de los estatutos de autonomía a las diversas CC AA (Salort, 2010).

La estructura y composición del gasto público

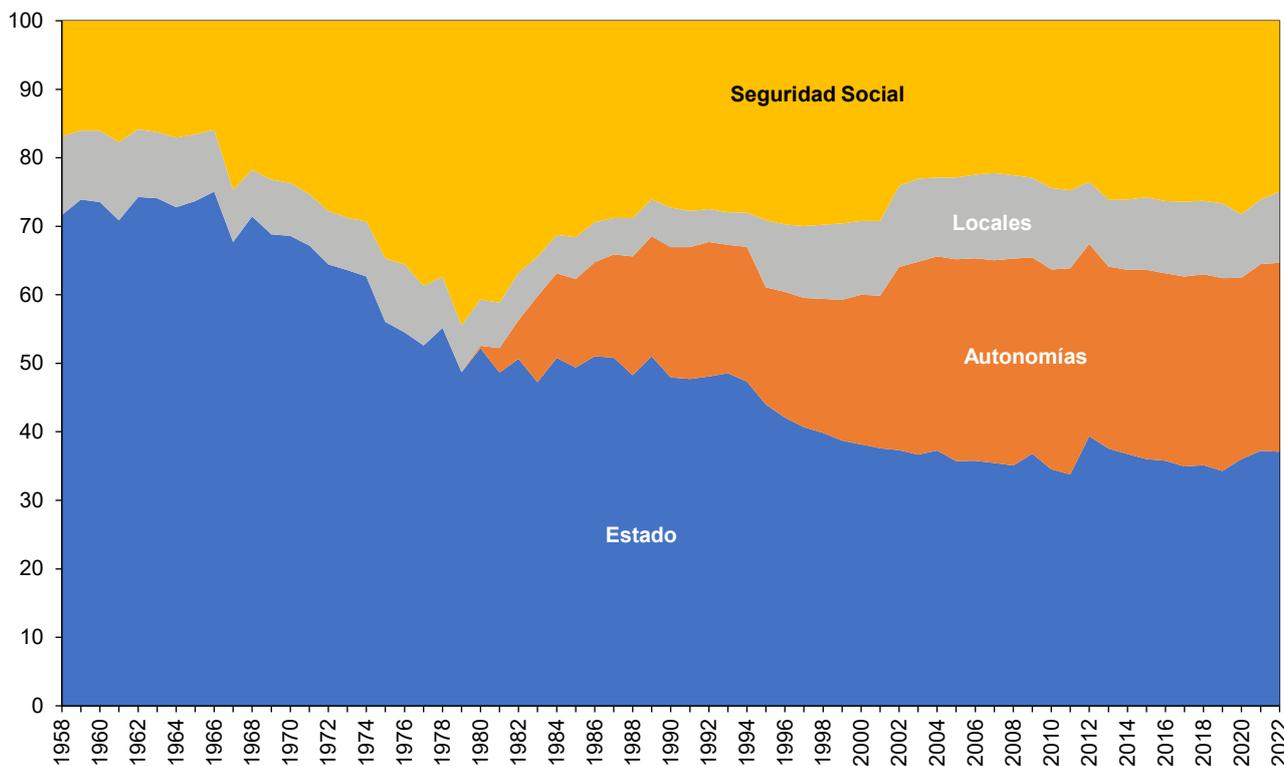
Además del volumen relativo del gasto público en el PIB, el análisis de la estructura funcional del gasto público es otro indicador del surgimiento del estado de bienestar, pues revela que los gastos que más crecieron fueron los sociales, como muestra la Figura 6.

La estructura del gasto público (Figura 6) muestra, claramente, la transformación del Estado liberal en el

estado de bienestar (Díaz-Fuentes y Revuelta, 2013), ya prevista en la denominada ley de Wagner: una caída progresiva de los bienes públicos puros (servicios generales y defensa), de los servicios económicos y de las cargas de la deuda frente a un crecimiento de los bienes preferentes (sanidad, educación, vivienda, prestaciones de desempleo, invalidez, jubilación). Esta tendencia al aumento de la producción y prestación de bienes sociales por el sector público se evidencia en España desde comienzos de los años 1920 hasta 1935. La transformación mostrada por la Figura 6 se vio alterada por la evolución de los gastos en la deuda pública y, sobre todo, por las guerras, que aumentaban el gasto

FIGURA 5

ÁMBITOS INSTITUCIONALES DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 1958-2022
(En % del total)



FUENTE: Comín y Díaz Fuentes (2005); IGAE (2002-2022).

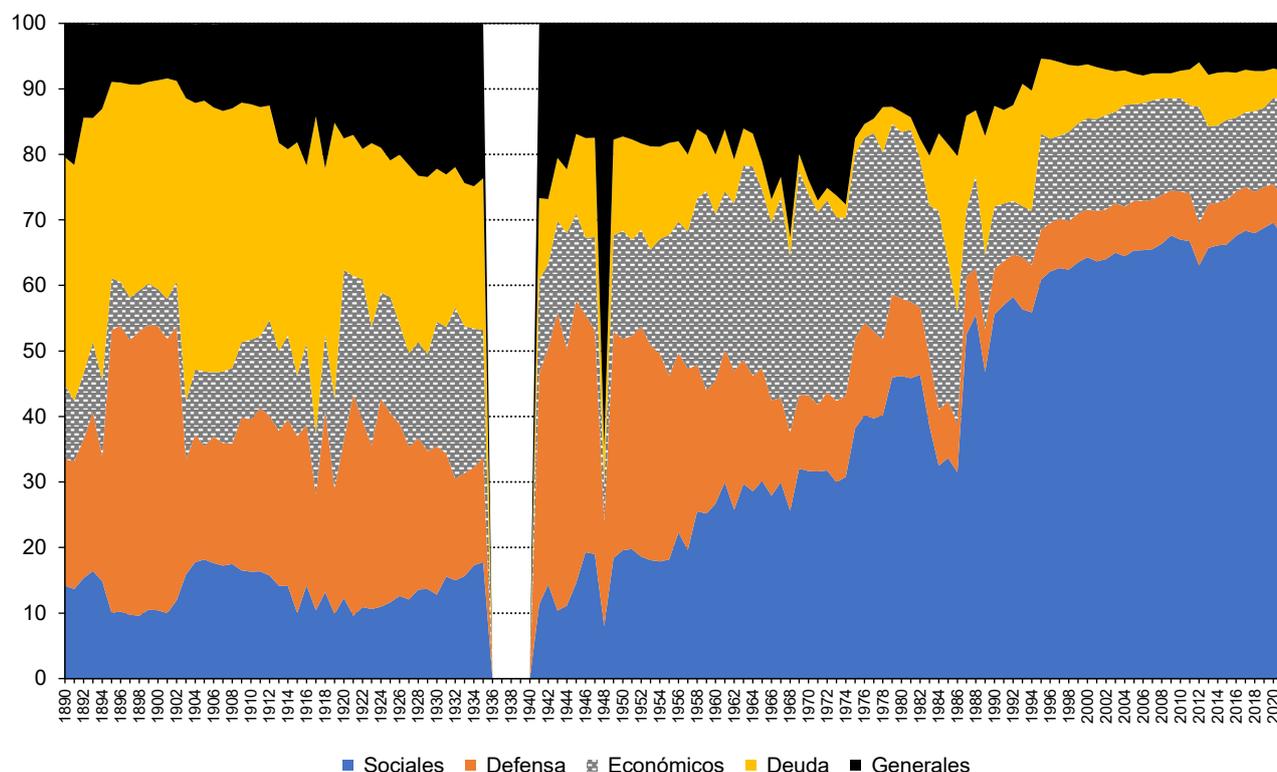
en defensa y reducían los gastos económicos y sociales. Durante la autarquía, Franco mantuvo una economía de guerra hasta mediados de los años 1950, lo que explica que los gastos sociales tuvieran un menor porcentaje durante la dictadura de Franco que en la Segunda República (Comín, 2008; Comín y Martorell, 2013; Pan-Montojo, 2002).

Desde mediados de los años 1960, el porcentaje del gasto social despegó claramente, así como los gastos en servicios económicos. Pero fue en la democracia cuanto más crecieron los gastos sociales dentro del total del presupuesto, a costa de la reducción del peso

de los gastos en servicios económicos. Por tanto, fue en la transición a la democracia cuando España consolidó una estructura del gasto propia del estado de bienestar, con los gastos sociales muy superiores a todos los demás y los gastos en servicios económicos los segundos en importancia.

La dictadura de Franco supuso un retroceso en el gasto social. En la posguerra, época de la autarquía, Franco laminó los gastos sociales, aunque recuperaron el crecimiento relativo al gasto total en los años sesenta, la época del crecimiento económico. Lo relevante de las dos primeras décadas del franquismo fue que la política

FIGURA 6
ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO, 1890-2021
(En % del total)



FUENTE: Comín y Díaz Fuentes (2005), IGAE (2002-2022) y OECD (2023a).

de gastos sociales de la dictadura fue en dirección contraria a la que practicaban las democracias europeas. Antes de la Guerra Civil, aunque con retraso y lentitud, el gasto social del Estado español iba en la misma dirección que los países más avanzados económicamente de Europa. La política social la realizó Franco fuera del presupuesto del Estado hasta 1958, con organismos autónomos como el Auxilio Social (copia del Auxilio de Invierno de Hitler), que de prestar ayuda a las víctimas de la guerra se transformó en una institución de ayuda a las madres y los hijos desamparados tras la guerra (Cenarro, 2006; Molinero, 2005).

La comparación de la dictadura de Franco con la Segunda República y la democracia actual revela que la relación entre las depresiones económicas y el gasto social está condicionada por el régimen político. Por un lado, la mayor depresión económica en la España del siglo XX ocurrió en la posguerra (1939-1952), pero esta crisis de la autarquía no creó el estado de bienestar ni aumentó los gastos sociales en relación al total. Al contrario, Franco revirtió el avance en el volumen de los gastos y los seguros sociales realizado durante la Segunda República, que era una democracia cuya existencia coincidió con una depresión económica. Que las

crisis económicas solo aumentaron el peso del gasto social en las democracias queda demostrado porque el estado de bienestar surgió en España en el periodo 1976-1985, por la confluencia de dos fenómenos que se yuxtapusieron: la transición a la democracia y la crisis económica. En 1995, el gasto social/PIB se había más que doblado respecto al máximo de la dictadura, alcanzando el 25,6%.

La estructura de los ingresos públicos

También es importante cómo se financió ese gasto público y social. En la Figura 7 se advierte que durante el franquismo siguió vigente la estructura fiscal del Estado liberal. El atraso de la Hacienda se reflejó en las características de la fiscalidad en el ocaso de la dictadura, que eran las propias de un sistema tributario liberal decimonónico: la presión fiscal era muy baja por la ausencia de reformas modernizadoras, la pervivencia de los impuestos reales y la ausencia del impuesto sobre la renta; la continuidad de los impuestos de aduanas y consumos y la carencia de un impuesto general sobre las ventas moderno como era el IVA; junto a la resistencia de los grupos privilegiados a la reforma tributaria; y la existencia de un enorme fraude fiscal (Comín y Martorell, 2013; Comín y Vallejo, 2002).

A finales del franquismo (1974) se mantenía el viejo sistema tributario liberal implantado en España en 1845, con los cambios introducidos por Fernández Villaverde y Navarro Rubio. Como en el sistema tributario de la burguesía decimonónica, los tributos de Franco suponían una baja presión fiscal e insuficiencia en la recaudación. El sistema fiscal no solo era anticuado e insuficiente en términos recaudatorios, sino que, además, incentivaba la evasión y la elusión tributaria entre las personas y grupos de mayor renta y poder político (Díaz Fuentes, 1993 y 1994; Comín, 2007b y 2018), con lo cual perpetuaba las desigualdades en la distribución de la renta y la riqueza (Alvaredo y Saez, 2009; Clifton *et al.*, 2020).

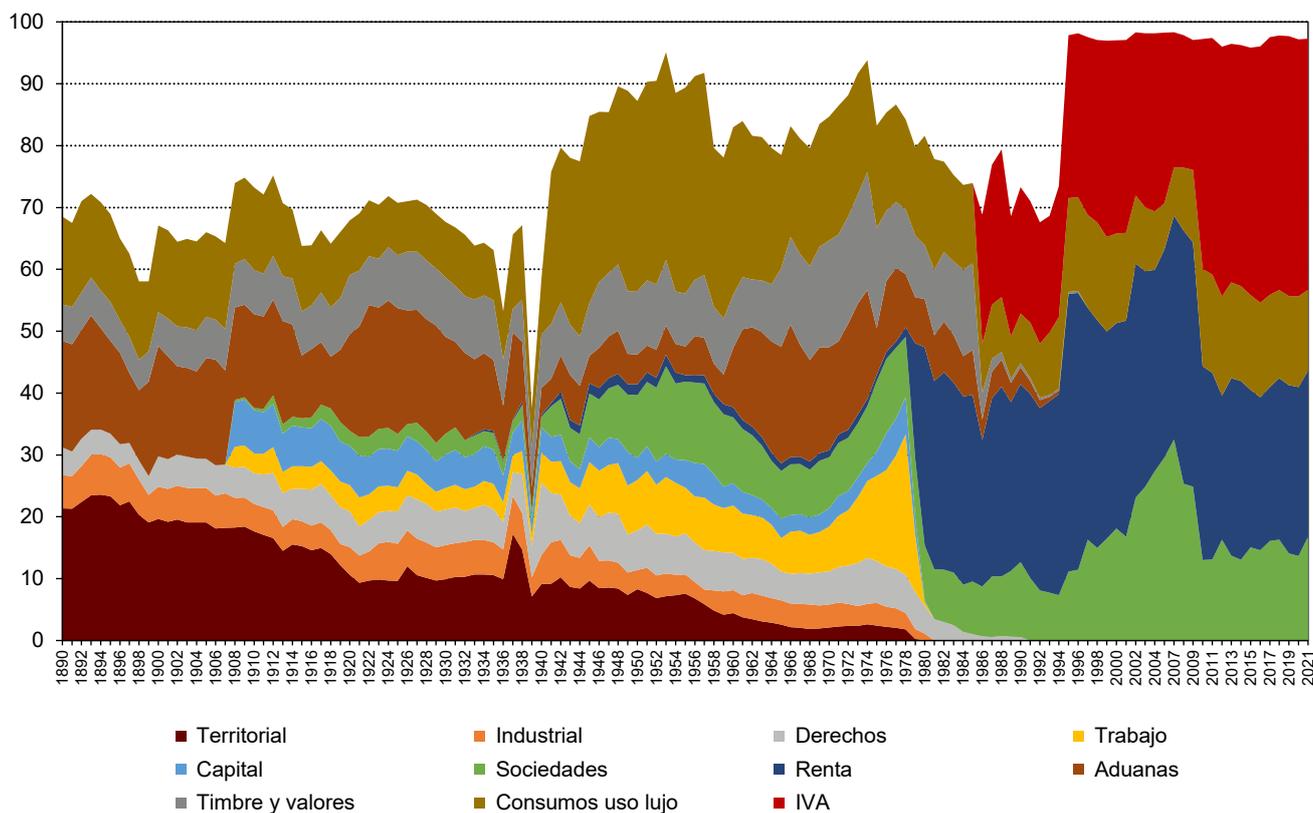
En los impuestos directos seguían dominando los tributos reales o de producto, siendo el principal el impuesto

sobre los salarios (Impuesto sobre el Rendimiento del Trabajo Personal, IRTP) con el 12,4% de peso en el total de recaudación, seguido del impuesto de sociedades; los impuestos viejos (territorial e industrial y de comercio) habían perdido importancia. En los indirectos, seguían dominando las Aduanas (17,6% del total de ingresos fiscales) y destacaba el nuevo Impuesto sobre el Tráfico de Empresas (ITE) que aportaba el 15,2%, pero era un impuesto general sobre las ventas atrasado, mientras que, por otra parte, destacaba la ausencia del IVA. Asimismo, también era notable la ausencia de un auténtico impuesto sobre la renta. En 1964 se había establecido la Contribución general sobre la renta, pero su recaudación era mínima (1,1% en 1976), y la importancia recaudatoria seguía en los tributos de producto. La recaudación del impuesto sobre las rentas del capital era el 6,1% en 1978, y el impuesto de sociedades recaudaba el 9,5% en 1979. El principal obstáculo para la implantación del IRPF (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) y del IVA en España fue la oposición de los grupos de poder de la dictadura franquista (Pan-Montojo, 1996).

La reforma fiscal de la democracia (1977-1985) modernizó el sistema tributario español, homologándolo con el existente en los países de la Comunidad Económica Europea, y transformó profundamente el nivel y la estructura recaudatoria del Estado. Primero, la presión fiscal de las Administraciones públicas creció al 32% del PIB a finales de los años 80 (Figura 8). Segundo, la desaparición o pérdida de importancia de los impuestos tradicionales de producto, los monopolios fiscales, las aduanas y el ITE. Tercero, en la tributación directa, el IRPF sustituyó a las viejas contribuciones de producto. En 1979 apareció en España la auténtica imposición personal, pues la recaudación del IRPF ascendió al 18,8% de los ingresos del Estado; los ingresos del Impuesto de sociedades permanecieron tras la reforma en torno al 8-10%. Cuarto, desde su introducción en 1986, el IVA superó el 20% de los ingresos fiscales del Estado, sustituyendo al ITE y al impuesto de consumos; la recaudación de Aduanas disminuyó al

FIGURA 7

ESTRUCTURA IMPOSITIVA DEL ESTADO Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 1890-2021
(En % de ingresos fiscales)



FUENTE: Comín y Díaz Fuentes (2005), IGAE (2002-2022) y OCDE (2023b).

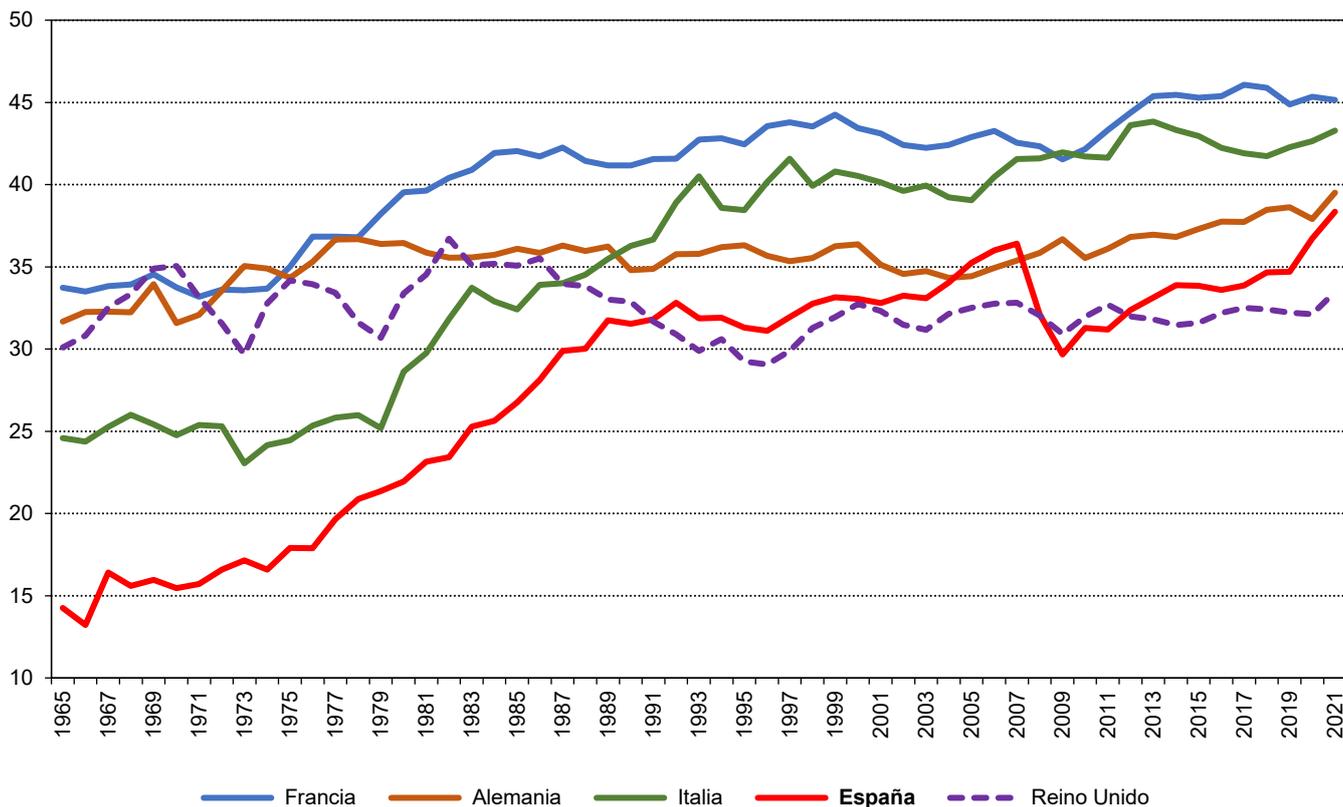
3,3%. Quinto, los monopolios fiscales fueron sustituidos por los impuestos especiales sobre el consumo de los hidrocarburos y tabaco, y se mantuvo el impuesto sobre los alcoholes, que en conjunto siguieron proporcionando una apreciable recaudación (el 10% de los ingresos fiscales). Sexto, junto a estos impuestos del Estado, las cotizaciones sociales eran el impuesto sobre los salarios que financiaban la Seguridad Social. Considerando el total de las Administraciones públicas, esas cotizaciones sociales proporcionaban el 36,2% de los ingresos, a finales de los años 1980, los tributos directos sobre

la renta y beneficios recaudaban el 29,6%, y el IVA y los gravámenes de consumos específicos aportaban el 29,3%. Una estructura tributaria armonizada con la de los países de la Comunidad Económica Europea⁵.

La modernización de la estructura fiscal dio capacidad y suficiencia tributaria al sistema español, como se puede observar en la Figura 8: desde 1990 el esfuerzo fiscal español ha convergido a los patrones de las

⁵ Característica del estado de bienestar, como sostiene Lindert (2016 y 2019). Véanse Comín (2007a) y Torregrosa (2016).

FIGURA 8
PRESIÓN FISCAL: IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES
A LA SEGURIDAD SOCIAL EN CINCO ECONOMÍAS EUROPEAS, 1965-2021
 (En % del PIB)



FUENTE: Elaboración propia en base a información de OECD (2023b).

principales economías europeas, superando regularmente al Reino Unido desde 1991, y ocasionalmente sobrepasando a Alemania entre 2004 y 2007.

5. Conclusiones y perspectivas

En este artículo hemos sintetizado las principales crisis y cambios estructurales de la Hacienda y las Administraciones públicas de España desde una perspectiva de largo plazo. El periodo que va desde fines

del siglo XIX hasta nuestros días, se abre y se cierra con crisis epidémicas y bélicas internacionales con efectos claramente negativos sobre el presupuesto público. Las crisis son recurrentes, sin embargo, la economía, la política y la sociedad española han evolucionado (Díaz Fuentes, 1999), propiciando a una profunda transformación su sistema fiscal para asumir nuevos retos y desafíos (Sudrià, 2013).

La revisión de las siete crisis presupuestarias y de la deuda pública en los últimos 125 años nos permite

indicar que las dos crisis más recientes (la gran recesión y la crisis del euro: 2009-2015, y la pandemia del COVID-19: 2020-2022), son las más significativas tras la posguerra civil española. No obstante, el alcance y los instrumentos de la Hacienda y las Administraciones públicas son fundamentalmente distintos en el periodo inicial y en el actual. Desde el siglo XIX hasta la transición democrática, los determinantes de las crisis presupuestarias y de deuda pública se derivaban de guerras y conflictos políticos nacionales e internacionales en el marco de una Hacienda liberal tradicional; en la democracia, las crisis presupuestarias han sido consecuencia de crisis económicas, financieras y sociales que activaron mecanismos de estabilización fiscal dentro del estado de bienestar en un entorno europeo cooperativo.

La evaluación del surgimiento del estado de bienestar en España, en base a los criterios establecidos por Lindert (2016 y 2019), nos ha permitido concluir que España alcanzó el umbral de gasto social/PIB establecido para considerar a una democracia como un estado de bienestar en la década de 1990; desde entonces la ratio ha fluctuado disminuyendo hasta el inicio de la crisis financiera, aumentando con la recesión de la crisis del euro y, aún más, durante la crisis del COVID-19, entre 2020 y 2022.

Asimismo, se refleja uno de los cambios institucionales más importantes de las Administraciones públicas en los últimos 125 años, que fue la descentralización del gasto del Estado hacia las CC AA, y que tuvo lugar en la década de 1980, tras la concesión de los estatutos de autonomía.

Desde la transición a la democracia hemos notado, además de un aumento de la ratio gasto social/PIB, un cambio en la composición funcional del gasto público que ha dado claros indicios del surgimiento y consolidación del estado de bienestar, con un aumento significativo de los gastos sociales; en concreto, en sanidad, educación, vivienda, prestaciones de desempleo, invalidez y jubilación.

Finalmente, hemos mostrado que la transformación de la Hacienda y las Administraciones públicas

no hubiese sido posible sin un cambio estructural en el sistema tributario y fiscal que permitiera financiar el gasto público y social. La democracia heredó de la dictadura un sistema tributario liberal decimonónico. La reforma fiscal de la transición modernizó, entre 1978 y 1985, el sistema tributario, equiparándolo con el de los países desarrollados de la OCDE y, con ello, aumentó la presión fiscal que llegó al 32 % del PIB a finales de los años 1980. La modernización de la estructura fiscal dio capacidad y suficiencia tributaria al sistema español, y la presión fiscal ha convergido a los patrones fiscales de los principales países del entorno europeo, permitiendo apalancar la capacidad de financiación de la deuda pública.

Referencias bibliográficas

- Alvaredo, F., & Saez, E. (2009). Income and wealth concentration in Spain from a historical and fiscal perspective. *Journal of the European Economic Association*, 7(5), 1140-1167.
- Barr, N. (2004). *Economics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Cenarro, Á. (2006). *La sonrisa de Falange. Auxilio Social en la guerra civil y en la posguerra*. Crítica.
- Checherita-Westphal, C. D., & Rother, P. (2010). *The impact of high and growing government debt on economic growth. An empirical investigation for the euro area* (ECB Working Paper Series No. 1237). European Central Bank.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., & Gómez, A. L. (2018). The crisis as opportunity? On the role of the Troika in constructing the European consolidation state. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(3), 587-608.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., & Revuelta, J. (2020). Falling Inequality in Latin America: The Role of Fiscal Policy. *Journal of Latin American Studies*, 52(2), 317-341.
- Comín, F. (1985). La evolución del gasto del Estado en España, 1901-1972: contrastación de dos teorías. En L. Prados de la Escosura y P. Martín Aceña (Eds.), *La nueva Historia Económica en España* (pp. 317-342). Tecnos.
- Comín, F. (1987). Perfil histórico de la deuda pública española. *Papeles de Economía Española*, 33, 86-119.
- Comín, F. (1992). La formación histórica del Estado providencia en España. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 712, 11-26.
- Comín, F. (1994a). Los seguros sociales y el Estado benefactor en España. En L. Caramés (Ed.), *La crisis del Estado de*

- Bienestar* (pp. 11-46). Asociación Galega de Estudios do Sector Público.
- Comín, F. (1994b). Crecimiento económico y gastos sociales: una perspectiva histórica. En G. López Casanovas (Coord.), *Análisis económico de la Sanidad* (pp. 165-166). Generalitat de Catalunya.
- Comín, F. (1996a). Las formas históricas del Estado de Bienestar: el caso español. En *Dilemas del Estado de Bienestar* (pp. 29- 58). Fundación Argentaria.
- Comín, F. (1996b). *Historia de la hacienda pública II: España 1808-1995*. Crítica.
- Comín, F. (1999a). El arreglo de la deuda: la pieza clave de la política de nivelación de Villaverde. *Hacienda Pública Española*, número extra, 105-117.
- Comín, F. (1999b). El desarrollo del Estado del Bienestar en España. *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 2, 7-38.
- Comín, F. (2007a). Reaching a Political Consensus for Tax Reform in Spain. The Moncloa Pacts, Joining the European Union and the Rest of the Journey. En J. Martínez Vázquez y J. F. Sanz Sanz (Eds.), *Fiscal Reform in Spain. Accomplishments and Challenges* (pp. 8-57). Edward Elgar.
- Comín, F. (2007b). Reforma tributaria y reforma de la inspección durante la transición a la democracia en España. En J. Pan-Montojo (Coord.), *Los inspectores de Hacienda en España: una mirada histórica* (pp. 85-124). Centro de Estudios Financieros.
- Comín, F. (2007c). El surgimiento y desarrollo del Estado del Bienestar (1883-1980). En S. Salort y R. Muñoz (Eds.), *El Estado del Bienestar en la encrucijada* (pp. 67-128). Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Comín, F. (2007d). Las fases históricas de la Seguridad Social en la España del siglo XX. En J. L. Tortuero (Dir.), *Cien años de protección social en España* (pp. 641-694). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Comín, F. (2008). La protección social en la democracia (1977-2008). En S. Castillo (Dir.), *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España* (pp. 161-199). Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Comín, F. (2018). Presupuesto y corrupción en la España contemporánea (1808-2017): lecciones de la historia. En B. de Riquer y J. L. Pérez (Dirs.), *La corrupción política en la España contemporánea: un enfoque interdisciplinar* (pp. 81-109). Marcial Pons.
- Comín, F. (2019). La gestion hétérodoxe de la dette souveraine espagnole aux XIXe y XXe siècles: un exemple à ne pas suivre. In G. Bèaur & L. Quennouëlle-Corre (Dirs.), *Les crises de la dette publique XVIIIe-XXIe siècle* (pp. 239-262). IGPD.
- Comín, F. y Díaz Fuentes, D. (2005). Sector público administrativo y estado del bienestar. En A. Carreras y X. Tafunell (Coords.), *Estadísticas Históricas de España: Siglos XIX y XX* (pp. 873-964). Fundación BBVA.
- Comín, F. y Gálvez, L. (2010). De la beneficencia al Estado del Bienestar, pasando por los seguros sociales. *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, 4, 9-18.
- Comín, F. y Martorell, M. (2013). *La Hacienda Pública en el franquismo. La guerra y la autarquía (1936-1959)*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Comín, F. y Vallejo, R. (2002). *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882). Pensamiento y Reforma de la Hacienda*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Díaz Fuentes, D. (1993). *Tax Amnesties and Reforms in Spain, 1940-1990*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Díaz Fuentes, D. (1994). Fraude y amnistías fiscales en la España contemporánea, 1940-1990. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 1, 389-402.
- Díaz Fuentes, D. (1999). On the limits of the post-industrial society structural change and service sector employment in Spain. *International Review of Applied Economics*, 13(1), 111-123.
- Díaz-Fuentes, D. y Revuelta, J. (2013). La relación a largo plazo entre crecimiento económico y gasto público en España (1850-2000). *Investigaciones de Historia Económica-Economic History Research*, 9(1), 32-42.
- Espuelas, S. (2013). La evolución del gasto social público en España, 1850-2005. *Estudios de Historia Económica del Banco de España*, 63.
- Espuelas, S. (2016). *Régimen político y gasto social en España: un análisis de series temporales 1850-2000* (AEHE Documento de trabajo n.º 1616). Asociación Española de Historia Económica. <http://www.aehe.es>, <https://econpapers.repec.org/paper/ahedtaehe/1616.htm>
- Esteve, V., & Tamarit, C. (2016). *Public debt and economic growth in Spain, 1851-2013* (FUNCAS Documento de trabajo n.º 779/2016). Fundación de las Cajas de Ahorros.
- IGAE. (2002-2022). *Cuentas de las Administraciones Públicas*. Intervención General de la Administración del Estado. Ministerio de Hacienda.
- Lindert, P. H. (2004). *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge University Press.
- Lindert, P. H. (2016). *Real and Imagined Threats to the Welfare State*. Tokyo (HIAS Working Paper No. E-30). Hitotsubashi Institute for Advanced Study, Hitotsubashi University.
- Lindert, P. H. (2019). *Welfare States*. Cambridge University Press.
- Martorell, M. Á. (2015). Las políticas sobre la deuda pública en España: 1868 y 1898. En C. Álvarez-Nogal y F. Comín (Eds.), *Historia de la deuda pública en España (siglos XVI-XXI)* (pp. 221-250). Instituto de Estudios Fiscales.
- Molinero, C. (2005). *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*. Cátedra.

- Moreno, J. (2015). Las deudas externa y colonial. Contratos y mercados (1808-1920). En C. Álvarez-Nogal y F. Comín (Eds.), *Historia de la deuda pública en España (siglos XVI-XXI)* (pp. 251-286). Instituto de Estudios Fiscales.
- OECD. (2021). *How Was Life? Volume II New Perspectives on Well-being and Global Inequality since 1820*. <https://doi.org/10.1787/3d96efc5-en>
- OECD. (2023a). *General government spending (indicator)*. <https://doi.org/10.1787/a31cbf4d-en> (Accessed 01 August 2023).
- OECD. (2023b). *Tax revenue (indicator)*. <https://doi.org/10.1787/d98b8cf5-en> (Accessed 02 August 2023).
- OECD. (2023c). *General government debt (indicator)*. <https://doi.org/10.1787/a0528cc2-en> (Accessed 02 August 2023).
- OECD/Lindert, P. H. (2021). Social spending and the welfare state. In *How Was Life? Volume II: New Perspectives on Well-being and Global Inequality since 1820*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/6a204f6e-en>
- Paci, M. (1987). Long Waves in the Development of Welfare Systems. In C. S. Maier (Ed.), *Changing the Boundaries of the Political* (pp. 179-200). Cambridge University Press.
- Pan-Montojo, J. L. (1996). Una larga e inconclusa transición: la reforma tributaria, 1977-1986. En J. Tusell y Á. Soto (Eds.), *Historia de la transición 1975-1986* (pp. 264-304). Alianza.
- Pan-Montojo, J. L. (2002). Política y gasto social en la Transición, 1975-1982. *Hacienda Pública Española*, 1, 229-252.
- Prados de la Escosura, L. (2003). El progreso económico de España (1850-2000). *Fundación BBVA*.
- Prados de la Escosura, L. (2017). New GDP Series and Earlier Estimates for the Pre-national Accounts Era. In *Spanish Economic Growth, 1850-2015* (pp. 153-168). Palgrave Macmillan.
- Salort, S. (2010). El Ayuntamiento del bienestar español en una perspectiva histórica (1852-2005). *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, 4, 285-318.
- Soyres, C., Kawai, R., & Wang, M. (2022). *Public Debt and Real GDP: Revisiting the Impact* (IMF Working Paper No. 22/76). International Monetary Fund.
- Sudrià, C. (2013). Ajuste económico y transición política (1975-1985). En E. Llopis y J. Maluquer de Motes (Eds.), *España en crisis. Las grandes depresiones económicas, 1348-2012* (pp. 193-220). Pasado y presente.
- Torregrosa, S. (2016). *Tax System and Redistribution: the Spanish Fiscal Transition (1960-1990)*. [Tesis doctoral, Universidad de Barcelona].
- Zubiri, I. (2007). Un análisis económico de la Seguridad Social. En *Cien años de Protección Social en España* (pp. 583-640). Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales.