



DOSSIER

La corrupción en la España Contemporánea

LA CORRUPCIÓN PERMANENTE: EL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA

The permanent corruption: the fiscal fraud in Spain

Francisco Comín

Universidad de Alcalá

cominco@telefonica.net

Recibido: 29-06-2017 - Aceptado: 20-10-2017

Cómo citar este artículo/Citation:

Francisco COMÍN (2018), "La corrupción permanente: el fraude fiscal en España", *Hispania Nova*, 16, págs.. 481-521, DOI: <https://doi.org/10.20318/hn.2018.4046>

Copyright: © HISPANIA NOVA es una revista debidamente registrada, con ISSN 1138-7319 y Depósito Legal M 9472-1998. Los textos publicados en esta revista están –si no se indica lo contrario– bajo una licencia [Reconocimiento-Sin obras derivadas 3.0 España](https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/es/deed.es) de Creative Commons. Puede copiarlos, distribuirlos y comunicarlos públicamente siempre que cite su autor y la revista y la institución que los publica y no haga con ellos obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/es/deed.es>

Resumen: La transición del régimen absolutista al Estado liberal no acabó con la corrupción pública ni con el fraude fiscal asociado, a pesar de las impecables constituciones y las reformas fiscales. Las prácticas fiscales fraudulentas del Antiguo Régimen persistieron en el sistema tributario del Estado liberal, implantado en la reforma tributaria de 1845 y mantenido hasta la reforma tributaria de 1977. Aquel sistema tributario sufrió cambios, por la incorporación de nuevos tributos y cuerpos inspectores; asimismo, cambió su configuración política de régimen constitucional con sufragio censitario o universal a unas dictaduras personales, que agravaron la corrupción pública y el fraude fiscal. Pues bien, tampoco la instauración de una democracia moderna y del sistema tributario del Estado del Bienestar ha acabado con el fraude fiscal, porque las inercias históricas en el comportamiento de los contribuyentes (reforzadas en la dictadura de Franco) son duraderas, y porque también lo es la corrupción política, difícil de erradicar en España. No obstante, la democracia ha ido cercando las prácticas fraudulentas.

Abstract: The transition from the absolutist regime to the liberal state did not end public corruption to tax fraud and tax avoidance, despite legally impeccable constitutions and fiscal reforms. The fraudulent tax practices of the Ancien Regime persisted in the tax system of the liberal state, established by the tax reform of 1845 and maintained until the tax reform of 1977. That tax system underwent legal changes, by the incorporation of new taxes and inspection bodies. It also changed the political configuration of the liberal State from constitutional regimes with census or universal suffrage to personal dictatorships, which aggravated and reinforced public corruption and tax fraud. However, neither the establishment of a modern democracy nor the tax system of the Welfare State has put an end to fiscal fraud in Spain, because the historical inertia in the behaviour of taxpayers is long-lasting, and because political corruption is difficult to eradicate in Spain. This explains why democracy maintains a low penalization of tax fraud, particularly of high incomes taxpayers and self-employed workers. However, democracy has been surrounding fraudulent practices.

Palabras clave: fraude fiscal, elusión fiscal, Estado Liberal, Estado del Bienestar, corrupción política

Key Words: tax fraud, tax avoidance, liberal state, Welfare State, political corruption.

I. Introducción

Una de las parcelas históricas donde se ha manifestado con mayor nitidez el drama de las dos Españas -la legal y la real- ha sido la tributaria¹. Desde 1845 el sistema impositivo atendía a los principios liberales de suficiencia, generalidad, equidad y capacidad de pago, pero la práctica recaudatoria distorsionaba esa imagen ideal o legal, que en este país venía a ser lo mismo. Si nos limitásemos a las descripciones de la legislación tributaria y a los análisis cuantitativos de la recaudación de los impuestos nos quedaríamos en la superficie del problema de la distribución de la carga fiscal, quedándonos sin conocer la realidad de la tributación en España. Para lo que aquí interesa, los impuestos no los pagaban -como sucede en los países atrasados-, quienes constitucionalmente y por la ley tributaria estaban obligados, sino aquéllos que carecían de capacidad política para evadirlos. La despreocupación -interesada casi siempre- de la Hacienda pública por los aspectos recaudatorios ha llevado tradicionalmente en la España contemporánea a la discriminación fiscal en contra de ciertos grupos sociales. En la práctica, por tanto, nunca se alcanzó la generalidad de los impuestos ni la equidad tributaria, siquiera fuese la proporcional de la doctrina liberal del siglo XIX, proclamadas por las constituciones.

Por ello, es fundamental no quedarse en la superficie del análisis formal y cuantitativo de la tributación española en los dos últimos siglos porque proporciona una idea un tanto complaciente del reparto de la carga fiscal. Como mucho, del mismo se desprende la idea de que los instrumentos tributarios eran anticuados, que lo eran, pero al menos parecían seguir unos criterios de equidad proporcional. Nada más lejos de la realidad. El amplio fraude y elusión fiscal y, sobre todo, su desigual distribución pues estaba concentrado en determinados tipos de ingresos (rentas agrarias, beneficios industriales y comerciales) y en las rentas más altas (terratenientes y empresarios) hacían que, en la realidad, la carga tributaria se distribuyese con una sangrante desigualdad, muy alejada de la proporcionalidad declarada por la ley. Esto sucedió

¹ El texto ha sido mejorado gracias a los comentarios de un evaluador anónimo. Aprovecho esta nota para agradecerse los.

durante los regímenes censitarios del siglo XIX, los regímenes con sufragio universal desde 1890, las dos dictaduras del siglo XX, la Segunda y la democracia actual. Aunque, con los retrocesos de las dictaduras, los regímenes constitucionales fueron reduciendo el nivel de fraude.

Aquí se analiza el fenómeno histórico del fraude fiscal tan arraigado en España y del que sólo conocemos la parte visible, que es la menor. Estudiar el fraude tributario, que está muy ligado a la corrupción administrativa y política, es complicado porque, por aceptado y permitido que esté, aquellos que lo practican procuran no dejar rastro; si ya es un problema en sí mismo la definición de la evasión fiscal aún lo es más encontrar testimonios de su existencia y más difícil aún resulta su cuantificación. Hay indicadores, pero han de ser manejados con cuidado; las aprehensiones por contrabando, los apremios, las multas y los recargos en la gestión de las contribuciones, o bien la deuda descubierta por la inspección, sólo revelan la parte visible del iceberg del fraude; además, esas fuentes oficiales de la acción de los cuerpos represores del fraude fiscal no son fiables, pues las multas impuestas por contrabando pueden indicar tanto una extensión del fraude como, por el contrario, una mayor eficacia, o más interés político, en su represión. Las reclamaciones de agravio, los atrasos en el pago de contribuciones y los pleitos tampoco son índices inequívocos del fraude.

En la primera sección, se presenta una interpretación histórica de las relaciones entre el fraude fiscal y la corrupción política. En la segunda se analiza el fraude según su evolución temporal, marcando las etapas históricas del mismo y analizando la persistencia del fenómeno. Finalmente, la sección tercera presenta pruebas de que la democracia no ha conseguido acabar con las malas prácticas fiscales, aunque las ha ido reduciendo. La resistencia al fisco continúa vigente.

2. La corrupción como fundamento del fraude y la elusión fiscal: una opción política.

El fraude y la elusión fiscal se encuentran entre los comportamientos delictivos que conforman la corrupción pública, que se define como “el abuso del poder público para obtener un beneficio privado”. En esta definición amplia, por tanto, caben tanto la corrupción ilegal, que supone transgredir la legislación vigente, como la corrupción legal, en la que la legislación no es violada formalmente, pero si se quebranta el

espíritu de la ley. De la misma manera, también se distinguen el fraude fiscal y la elusión fiscal, siendo los dos una defraudación a la Hacienda pública. Ambos tipos de corrupción son percibidos como tal por los ciudadanos, que sufren sus efectos (Lapuente, 2016)². Más concretamente, la corrupción ilegal se manifiesta en diversos comportamientos delictivos y punibles que acompañan las distintas acciones políticas o administrativas. Ésos delitos individuales son el cohecho (activo y pasivo), la prevaricación, la malversación de caudales públicos, el soborno, el fraude administrativo, el tráfico de influencias, la falsedad de documentos, el delito fiscal, la colusión y el blanqueo de dinero³.

Aunque hay quien sostiene que la historia no tiene ninguna relevancia como determinante de la corrupción pública Lapuente (2016)⁴, la corrupción y el fraude fiscal de la actualidad tiene unas profundas raíces históricas. Las lacras históricas que determinan la corrupción y el fraude son herencias derivadas del caciquismo político, que han pervivido en la democracia actual. La corrupción, el fraude y el clientelismo se refuerzan mutuamente. La inercia histórica de estos fenómenos permitió su arraigo en los sucesivos regímenes políticos de la España contemporánea. La supervivencia del clientelismo político se explica por su capacidad de adaptación a los cambios en el entorno político, económico y social. Sus formas han cambiado, pues del caciquismo de los amigos políticos del siglo XIX se ha llegado al caciquismo de los partidos políticos del siglo XXI; pero “la lógica funcional del caciquismo sobrevive en la actualidad”⁵. Un instrumento básico del caciquismo es el reparto desigual del fraude fiscal, que está permitido por la legislación y permitido por la inacción de los gobiernos para reprimirlo.

El sistema caciquil del siglo XIX se transformó en el clientelismo político del siglo XXI, después de endurecerse en dos dictaduras. Esta luctuosa herencia se explica porque las prácticas caciquiles están “instaladas en las mentalidades de los

² V. LAPUENTE (dir.), *La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*, Madrid, Alianza, 2016.

³ J. QUERALT, “Aspectos legales de la corrupción política”, en V. LAPUENTE, *La corrupción en España*, *op. cit.*, pp. 107-146.

⁴ V. LAPUENTE (2016).

⁵ A. ROBLES EGEA (comp.), *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Madrid, siglo XXI, 1996.

españoles”. El modo de actuar caciquil de los políticos españoles y la generalidad de las prácticas de defraudación a la Hacienda pública se mantienen y se explican por razones económicas, sociológicas y antropológicas. La pervivencia de las prácticas clientelares en la España del siglo XXI se explican por el fracaso histórico en: el establecimiento de una separación de poderes efectiva, la construcción de un mercado competitivo (por la existencia de un capitalismo de amigos, totalmente dependiente del poder político), el establecimiento de una democracia efectiva (el fraude electoral de la Restauración ha sido sustituido por la inmovilización de las instituciones de control de la democracia actual) y de una administración pública y una sociedad civil basadas en la meritocracia (siguen basadas en el amiguismo, el nepotismo y el clientelismo). El sistema político-institucional instaurado en España desde 1808 ha sido incapaz de establecer un modelo constitucional capaz de garantizar una separación de poderes efectiva, capaz de frenar el poder ejecutivo. Ante la inexistencia de esos frenos constitucionales, “el ejercicio del poder acabó haciéndose despótico”⁶. La causa esencial de la amplia corrupción y fraude actuales, por tanto, se explica porque el sistema político establecido en 1978 ha sido incapaz de deshacerse del legado histórico, cuyas lacras han persistido en la democracia

El fraude fiscal es una decisión económica de los contribuyentes, que racionalmente calculan que defraudando obtienen un ahorro fiscal (cuya cuantía depende de la renta ocultada y de los tipos impositivos) superior a los costes en que incurriría si su delito fuese descubierto (dependientes de la probabilidad de ser inspeccionado y de la sanción regulada). Esta explicación fue cuestionada por los estudios empíricos de algunos países que, a pesar de tener una baja probabilidad de inspección y unas sanciones leves, tenían un fuerte cumplimiento fiscal. Nuevas teorías explicaron que el cumplimiento de los contribuyentes no sólo dependía del cálculo económico sino también de otras causas: unas motivaciones morales derivadas de aspectos históricos y culturales (ideología política, orgullo nacional, religiosidad de los contribuyentes); factores institucionales que delimitan la actuación del sector público (la participación de los contribuyentes en la determinación de la política fiscal,

⁶ R. JIMÉNEZ ASENSIO (2016), “España, ¿Un país sin frenos?”, en M. VILLORIA, J. M. GIMENO, y J. TEJEDOR, (dirs.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Barcelona, Atelier, 2016, pp. 17-46.

mayor en las democracias), y, finalmente, factores políticos y administrativos que conforman la percepción de los ciudadanos sobre equidad de la carga tributaria, la estructura impositiva, la dimensión del fraude y de la corrupción pública, y la voluntad del gobierno de combatirlos, y sobre la calidad y adecuación del gasto público)⁷.

Todos estos factores influyen, pero las raíces históricas del fraude fiscal son más ramificadas y profundas que estas señaladas por los economistas. El fraude no es sólo una cuestión de leyes penales y de la administración tributaria, sino que procede de causas políticas más profundas, que son las que determinan, precisamente, el grado de penalización y persecución del mismo. Estos factores dependen del tipo de régimen político, del sistema electoral si lo hay, de la división real de poderes, y de la existencia de redes clientelares y de patronazgo político. Es decir, los determinantes profundos del fraude fiscal son los mismos que los de la corrupción pública. Por otro lado, al fraude fiscal, que es un delito, se une la elusión fiscal que es una conducta legal consistente en aprovechar las holguras de la legislación para pagar menos dinero a Hacienda, aprovechando las “economías de opción fiscal”, que surgen de la complejidad de los sistemas tributarios y de la posibilidad de tributar en distintos territorios con diferente sistema fiscal. La elusión también reduce la recaudación tributaria e históricamente, en situaciones no democráticas o con sufragio censitario, era muy amplia, porque la legislación no penalizaba la evasión fiscal.

La historia del fraude en España muestra que el mismo es una opción política⁸. El sistema tributario liberal se estableció en 1845, el mismo año que se aprobó una constitución con sistema electoral censitario, en la que sólo votaban los principales contribuyentes. Los fundamentos de aquel sistema fiscal se mantuvieron hasta la democracia actual. En aquel sistema tributario de 1845, el fraude estaba implícito en la propia reglamentación. Y por otro lado, apenas se declararon como delitos penales el contrabando en Aduanas y en los géneros estancado, como el tabaco, la sal y las loterías

⁷ S. ÁLVAREZ GARCÍA, “Fraude y elusión fiscal: amnistías tributarias y regímenes fiscales a la carta”, en VILLORIA, GIMENO Y TEJEDOR (directores) *La corrupción en España*, pp. 349-363.

⁸ F. COMÍN, “Raíces históricas del fraude fiscal en España”, *Hacienda Pública Española*, 1991, 1, pp. 191-206. F. COMÍN, “El fraude fiscal en la Historia: un planteamiento de sus fases”, *Hacienda Pública Española*, 1994, Monografía 1, pp. 31-46. F. COMÍN y J. ZAFRA (eds.), *El fraude fiscal en la historia de España*, *Hacienda Pública Española*, 1994, Monografía 1.

(Vallejo)⁹. Asimismo, hasta la llegada de la democracia, el fraude fiscal no se mantuvo fuera de los delitos penales hasta la democracia. Por tanto, la reforma de Mon (y las siguientes de Fernández Villaverde, Larraz y Navarro Rubio) dejó abierta la puerta para cometer diversas irregularidades fiscales (básicamente la ocultación de bases), que no eran abiertamente ilegales, pero sí que suponían un fraude de ley, pues iban contra el espíritu de la misma, y las decisiones de defraudar, tomadas por quienes tenían poder político para hacerlas, perjudicaban al resto de los contribuyentes que tenían que pagar las cuotas defraudadas. Aquella elusión fiscal era también una forma de corrupción política. Esto quedaba claro en la principal contribución (de inmuebles cultivo y ganadería), para cuyo reparto el gobierno negociaba con los representantes políticos de las oligarquías provinciales y locales los cupos asignados, con independencia de cuál fuera la riqueza provincial. Es más, la Hacienda cedió a las oligarquías locales el reparto y la recaudación de la contribución territorial en los municipios. El reparto sesgado de la ocultación y del fraude era un arma política de los caciques locales para premiar a los amigos políticos y castigar a los enemigos y los campesinos.

Con todo, el fraude fiscal más efectivo es el fraude preventivo, consistente en que los grupos con poder político se oponen a las reformas tributarias con éxito y las hacen fracasar. Por un lado, si consiguen que el fraude no sea declarado delito, la elusión es menos arriesgada. Si los grandes contribuyentes consiguen frenar una reforma fiscal o rebajar su carga fiscal, no tienen que realizar grandes esfuerzos para defraudar, porque es innecesario¹⁰. En el caso de esta contribución territorial, los terratenientes españoles se opusieron en 1845 con éxito a la realización del catastro y a la creación de un cuerpo de funcionarios para gestionar el tributo. Sólo dejaron al gobierno la opción por los amillaramientos, que eran realizados y amañados por los caciques locales, lo que les permitió eludir la tributación y desplazar la carga fiscal a los que carecían de poder. Una cosa tan anodina, como impedir el catastro, impidió la distribución proporcional de la

⁹ L. ALONSO ÁLVAREZ, "Notas sobre el contrabando de tabaco en España, 1800-1935", *Hacienda Pública Española*, 1994, Monografía 1, pp. 231-252. F. COMÍN, *Hacienda y Economía en la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988. R. VALLEJO, "Reforma tributaria y regulación del delito fiscal en la España contemporánea", *Hacienda Pública Española*, 1994, Monografía 1, pp. 135-149.

¹⁰ F. COMÍN, "Raíces históricas del fraude fiscal en España", *Hacienda Pública Española*, 1991, Monografía 1, pp. 191-206. F. COMÍN, "El fraude fiscal en la Historia: un planteamiento de sus fases", *Hacienda Pública Española*, 1994, Monografía 1, pp. 31-46.

contribución de inmuebles, a pesar de estar definida en la ley tributaria y en la constitución. Los parlamentarios realizaron un fraude preventivo, en un acto de corrupción política. Los caciques amañaron los amillaramientos, y las cartillas evaluatorias que los complementaban. En realidad, eran unos registros "ficticios", aunque legalmente tenían que estar basados en la declaración de los contribuyentes. Pero en la práctica fueron elaborados por los poderosos del lugar, que impedían un reparto del tributo proporcional al rendimiento neto de las propiedades y actividades agrarias de los contribuyentes. De hecho, las Juntas Evaluatorias distribuían el fraude fiscal, antes de repartir el cupo en base al amillaramiento. La formación de los amillaramientos era realizada por tres concejales y tres grandes contribuyentes, que ponían las extensiones, los cultivos y los rendimientos, no según las declaraciones de los vecinos, sino según los vínculos políticos de los distintos contribuyentes tenían con aquellos oligarcas locales que hacían la estadística. La corrupción institucionalizada hacía que, en contra de la ley, el reparto de la contribución territorial fuera en proporción inversa al grado de influencia política de los vecinos. Legalmente, no había fraude, sino, como mucho, ocultación. El reparto era admitido porque las juntas evaluatorias y los ayuntamientos eran las autoridades competentes en la realización de la estadística territorial. Al Ministerio de Hacienda no le importaba la ocultación generalizada en todos los municipios, aunque aquí la inequidad procedía de unos municipios ocultaban mayor riqueza que otros, porque aquellas irregularidades en la distribución del cupo de la contribución territorial no implicaban que el conjunto de los contribuyentes pagase globalmente al Estado menos de las cantidades asignadas en el cupo nacional. La Hacienda, al gobierno y los parlamentarios sabían la generalización del fraude y también sabían que lo que evadían unos contribuyentes tenía que ser pagado por otros, para cubrir el cupo total. Lo único que hacían era tratar de recudir el cupo para sus provincias y distritos electorales¹¹. Lo relevante es que el reparto del impuesto era un instrumento de la corrupción caciquil, para favorecer a los amigos políticos y castigar a los enemigos. Los fraudes y las irregularidades se dieron en todos los impuestos y rentas del Estado durante el siglo XIX

¹¹ F. COMÍN, "Las transformaciones tributarias en la España de los siglos XIX y XX", *Hacienda Pública Española*, nº 108-109, 1987, pp. 441-467. F. COMÍN y J. ZAFRA (eds.), *El fraude fiscal en la historia de España*, *Hacienda Pública Española, Monografía*, 1994, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. J. PRO (1994), "El poder de la tierra: una lectura social del fraude en la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería (1845-1936)", *Hacienda Pública Española, Monografía* 1, pp. 189-202.

y primer tercio del XX¹². Los instrumentos caciquiles se centraban en el reparto de impuestos, en la consecución de gastos públicos para el distrito, en el regalo de la exención del servicio militar, en el abuso de la empleomanía que surgía de las recomendaciones y las cesantías¹³. El reparto del fraude fiscal es un instrumento más del sistema caciquil.

El fraude fiscal, por tanto, es una manifestación más de la corrupción pública. El fraude fiscal es un acto ilícito, pues supone el incumplimiento de la ley tributaria. La elusión fiscal, en cambio, supone aprovechar los resquicios de la legislación tributaria, sin violar las normas. La corrupción supone el abuso de poder de los cargos públicos, políticos, funcionarios o empleados públicos, en beneficio propio o de terceros. Es claro que el fraude y la elusión y la corrupción fiscal se refuerzan cuando aquellas cuentan para su ejecución con el apoyo de instituciones públicas (gobiernos centrales y locales, parlamentarios) y semipúblicas (arrendadores, juntas evaluatorias y gremios de contribuyentes). El fraude es mayor cuando las autoridades no dudan en favorecer a unos contribuyentes en perjuicio de otros, y a todos los contribuyentes de un término municipal, o de un gremio, en detrimento de la Hacienda pública. Históricamente, la evasión fiscal en España estuvo muy ligada a la corrupción administrativa: a) había parlamentarios que recibían "gratificaciones" de determinadas asociaciones

¹² R. DOBADO GONZÁLEZ, "Algunas consideraciones acerca del Estado y la minería en España", *Hacienda Pública Española*, Monografía 1, 1994, pp. 177-188. J. DONÉZAR DÍEZ, "Las irregularidades en la desamortización del siglo XIX", *Hacienda Pública Española*, Monografía 1, 1994, pp. 167-176. A. ESCUDERO, "El fraude fiscal en la minería española (1876-1935)", *Hacienda Pública Española*, Monografía 1, 1994, pp. 321-342. A. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, "Las estrategias antifiscales en las sociedades tradicionales. Galicia, 1700-1840", *Hacienda Pública Española*, Monografías 1, 1994, pp. 123-134. M. GARCÍA-ZÚÑIGA, "Comercio y contrabando en Navarra durante el feudalismo desarrollado", *Hacienda Pública Española*, Monografía 1, 1994, pp. 79-88. M. D. MUÑOZ DUEÑAS, "Las resistencias al diezmo", *Hacienda Pública Española*, Monografía 1, 1994, pp. 155-166. N. PUIG RAPOSO, "Alcoholeros, inspectores y Hacienda Pública. El fraude en la industria alcoholera española, 1900-1936", *Hacienda Pública Española*, Monografía 1, 1994, pp. 357-366. J. M. SERRANO SANZ, "Notas sobre la evasión fiscal en la Renta de Aduanas", *Hacienda Pública Española*, Monografía 1, 1994, pp. 301-308. J. ZAFRA OTEYZA, "Algunas vertientes del fraude fiscal en la primera mitad del siglo XIX", *Hacienda Pública Española*, Monografía 1, 1994 pp. 145-154. C. BETRÁN PÉREZ, "El fraude fiscal en la industria: España 1913-1929. El impuesto de Utilidades", *Hacienda Pública Española*, Monografías 1, 1994, pp. 309-320.

¹³ Otro instrumento caciquil era la corrupción en los sorteos y la formación de las quintas así como en la figura del impuesto de sangre, frente a la redención en metálico del servicio militar, que se mantuvo hasta 1911. F. COMÍN, "Los presupuestos de las Fuerzas Armadas durante el siglo XIX", en M. ARTOLA (dir.), *Historia Militar de España. Tomo IV. Edad Contemporánea, vol. I. El siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2014, pp. 222-257.

empresariales y círculos de contribuyentes con el propósito impedir el crecimiento de los cupos de las contribuciones, de obstaculizar las reformas tributarias y de oponerse a la mejora de los cuerpos inspectores; b) los inspectores y recaudadores de algunos tributos estaban en la "nómina" de algunas compañías que habían de ser inspeccionadas, y cobraban los "aranceles" que constituían su retribución.

El problema de la corrupción y la evasión fiscal se extiende más allá de las fronteras de la administración pública, pues a las prácticas fraudulentas de los primeros contribuyentes y recaudadores de la Administración se añadían las irregularidades de los "segundos contribuyentes" o recaudadores intermediarios (concejales, depositarios, recaudadores, arrendadores)¹⁴. En el siglo XIX, la Hacienda pública renunció a crear una administración tributaria y dejó el reparto de la carga tributaria, y su recaudación, en manos de las oligarquías locales, como fue el caso de las contribuciones de inmuebles, industrial y de consumos. Cuando los consumos se encabezaban, se recaudaban bien por repartimiento (realizado discrecionalmente por el alcalde) o bien por arriendo de las tiendas públicas exclusivas del municipio (que eran una forma encubierta de fraude, al no controlarse la calidad de los productos)¹⁵.

La ocultación fiscal continuó en el siglo XX y fue agravada durante la dictadura de Franco. La causa de esa permanencia del binomio corrupción-fraude fiscal en España durante tanto tiempo es una política caciquil movida por intereses económicos. La opción del liberalismo que se impuso en cada país determinó la dimensión del fraude y la corrupción fiscal. El triunfo del modelo de Estado patrocinado por el partido moderado en la España del siglo XIX, por la nueva burguesía territorial, más proclive que los progresistas a las componendas con los grupos privilegiados, favoreció la corrupción fiscal en España; dicho de otra manera, el fracaso de los partidos progresistas para implantar en la práctica sus ideales sobre un Estado más democrático y menos corrupto explica el amplio fraude fiscal¹⁶. De haberse impuesto los modos políticos de los

¹⁴ J. FONTANA, "Las reglas y el juego. Algunas reflexiones históricas sobre la corrupción", *Hacienda Pública Española*, Monografía 1, 1994, pp. 25-30.

¹⁵ J. L. PAN-MONTOJO, "Lógica legal y lógica social de la contribución de consumos y los derechos de puertas", *Hacienda Pública Española*, Monografía 1, 1994, pp. 217-230.

¹⁶ J. PRO, "El poder de la tierra: una lectura social del fraude en la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería (1845-1936)", *Hacienda Pública Española*, Monografía 1, 1994, pp. 189-202.

progresistas, la situación hubiese podido ser diferente. Al menos, algunos progresistas trataron de poner remedios al fraude, como ocurrió con Laureano Figuerola que proponía: 1) reformar los impuestos para que la Hacienda pública gravase la riqueza de la manera menos lesiva para la riqueza, y menos inquisitorial para las personas; 2) suprimir los monopolios fiscales y las prohibiciones al comercio internacional y rebajar los aranceles protectores excesivos; 3) crear una Administración tributaria que acabase con los abusos y arbitrariedades. Las siguientes medidas de Figuerola, de haberse impuesto, hubieran rebajado el fraude y la corrupción fiscales: a) tanto la libertad de industria, de trabajo y de crédito, como la desamortización del subsuelo redujeron las regulaciones y, por tanto, las vías de corrupción; b) el desestanco de los monopolios -aunque efectivamente sólo se realizó el de la sal, pero no el del tabaco ni las loterías-, y las rebajas arancelarias disminuyeron el delito de contrabando, fruto de los afanes recaudatorios de la Hacienda y de los intereses protectores de la industria nacional; 3) la reforma de la administración de la Hacienda pública y de la recaudación de algunos tributos tenían por objetivo reducir el fraude y la corrupción; Figuerola creó algunos cuerpos inspectores tributos, reformó las delegaciones de Hacienda, impidió las cesantías en los altos cargos, buscó la estimación directa de la riqueza industrial, desvinculó la Hacienda central de la local, y creó un impuesto de repartimiento personal a recaudar en función del número de puertas y ventanas, signos externos difíciles de ocultar. De la obra de Figuerola sólo permanecieron, empero, algunas acciones como la liberalización de los mercados, algunas reformas administrativas, y la desaparición del monopolio de la sal¹⁷.

La desigual representación política del modelo constitucional de los moderados impidió una administración eficaz y una justicia neutra, lo que, a su vez, obstaculizó la legitimación del régimen político y del propio sistema tributario. En la práctica, en España había una tolerancia frente al fraude de los privilegiados, que coexistía con el uso de los métodos más represivos para recaudar los impuestos a los políticamente débiles. La amplia ocultación legitimaba las pretensiones de defraudación de los municipios, los gremios y los contribuyentes. La dudosa probidad de la administración tributaria y la poca

¹⁷ F. COMÍN, "Corrupción y fraude fiscal en la España contemporánea", en *Instituciones y corrupción en la Historia*, Valladolid, Instituto Universitario Simancas, 1998, pp. 53-109. F. COMÍN, «Contrebande et fraude fiscal dans l'Espagne du XIXe siècle», en G. BÉAUr, H. BONIN y C. LEMERCIER (eds.), *Fraude, contrefaçon et contrebande de l'Antiquité à nos jours*, Paris, Droz, 2006, pp. 145-163.

credibilidad de la justicia hacía que, a pesar de la evidencia del fraude, las reclamaciones de agravio, establecidas por la ley para reparar las injusticias en el reparto de las contribuciones, fueran pocas. En España, el Estado fracasó en la creación de una conciencia cívica nacional, que impidió la aceptación del cumplimiento fiscal. Durante el siglo XIX, la democracia fue censitaria, el poder permaneció en las élites terratenientes y financieras -con el apoyo de los núcleos urbanos-, que defraudaron a la sociedad, tanto en el proceso político -corrupción- como en el campo de la Hacienda -fraude-. Las dictaduras del siglo XX han impedido, aún más, el justo reparto de la carga tributaria; el fraude durante el franquismo era algo aceptado y reconocido, con lo que el cumplimiento fiscal se limitaba a quienes no podían evitarlo, pues sufrían retención de sus obligaciones tributarias en origen; es decir, se les descontaba el impuesto antes de que pudieran evadirlo. La administración franquista reconoció su impotencia para acabar con el fraude, y renunció a administrar los impuestos, recurriendo a los cupos globales y a la estimación objetiva singular¹⁸.

De esas peculiaridades políticas derivan los dos factores inmediatos que determinaron el fraude fiscal en la historia de España. Por un lado, se hallaba la percepción de una excesiva carga fiscal por parte de los contribuyentes. A pesar de que la presión fiscal global del sistema tributario español establecido en 1845 no era fuerte, los altos tipos impositivos legales y la abundancia de tributos creaban en los contribuyentes el espejismo de la sobreimposición. Aunque la presión fiscal efectiva debía estar, como mucho, en el 10 por 100, Piernas Hurtado opinaba que la presión fiscal en España, hacia 1900, era del 14 por 100, habiéndose alcanzado el techo máximo aconsejable entonces por la ciencia de la Hacienda¹⁹. Si un hacendista tan destacado había llegado a esa conclusión, ¿qué no pensarían los contribuyentes? Aquella percepción subjetiva tenía su origen en que la Hacienda había dejado la gestión de los tributos en manos de los principales contribuyentes; de su inhibición por conocer directamente las bases tributarias, en la agricultura y en la industria, surgía la ocultación que hacía que las bases imponibles oficiales fuesen muy inferiores a la capacidad fiscal

¹⁸ E. FUENTES QUINTANA, *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*, Barcelona, Crítica, 1990.

¹⁹ J. PIERNAS HURTADO, *Tratado de Hacienda Pública y examen de la española*, 5ªed., Madrid, 1901.

efectiva del país, y que los tipos impositivos legales fuesen exagerados. Pero la recaudación era insuficiente, por lo que hubieron de implantarse nuevos tributos, proliferando, de esta manera, una fronda fiscal que creaba en los contribuyentes la agobiante sensación de una excesiva e insoportable carga fiscal. Eso creaba un nuevo aliciente para el fraude, porque, naturalmente, los sectores afectados por los nuevos tributos se sentían discriminados y trataban de evitarlos.

Esta otra modalidad de trato desigual, que daba argumentos a quienes querían defraudar, derivaba del tradicional "carabinerismo" de los ministros de Hacienda, término del argot parlamentario de la época de la Restauración con el que se indicaba que, al igual que hacían los carabineros en las Aduanas, los ministros de Hacienda españoles sólo grababan los hechos imponibles más evidentes y fáciles de cobrar, mientras que dejaban escapar otras manifestaciones de la capacidad de pago más dignas de ser sometidas a tributación, pero que exigían el esfuerzo de buscarlas y de hacer pagar a los contribuyentes por sus rendimientos. Así sucedió cuando se creó, en 1852, el Impuesto de sueldos y asignaciones, que acabó gravando, en realidad, sólo las retribuciones de los funcionarios, porque eran retenidas en origen. Asimismo, cuando se implantó el Impuesto sobre los rendimientos del capital, con el establecimiento de la Contribución sobre los rendimientos de la riqueza mobiliaria, la única tarifa que inicialmente arrojó rendimientos apreciables fue la II, que recaía sobre los intereses de la Deuda, porque el Estado descontaba y retenía el Impuesto, creado en 1900, del 20 por 100 sobre aquellos intereses. Por cierto, que no tardó en crearse la Deuda sin impuestos, en 1926, para favorecer la financiación del Tesoro, lo que daba un trato de favor a los bonos públicos. Esto señala el débil esfuerzo que la Administración tributaria española estaba dispuesta a aplicar para acabar con la evasión, pues creaba bolsas de riqueza fiscalmente favorecidas, que hubieron de alentar el fraude, creando el círculo vicioso en el que aquél se eterniza. Las otras tarifas de la Contribución de Utilidades recaían sobre rendimientos que se ocultaban con mayor facilidad²⁰.

La otra causa inmediata del fraude ha sido la ausencia de una administración tributaria y de una normativa de represión del fraude. En 1932 se aprobó la contribución complementaria sobre la renta. El contexto democrático de la Segunda República

²⁰ F. COMÍN, *Hacienda y Economía*, *op. cit.*

favoreció el éxito de un proyecto que se paseaba por las Cortes españolas desde 1910, sin conseguir ser aprobado. A ello contribuyó la moderación del proyecto²¹, y el hecho de que los parlamentarios que lo votaron supiesen que la administración tributaria española carecía de los medios técnicos imprescindibles para gestionar, no ya aquel tributo tan modesto, sino los tradicionales impuestos de producto. A lo que se temía, en realidad, era al Catastro y a los Registros de rentas de arrendamientos y de operaciones comerciales, como señala la campaña en contra que habían sufrido los decretos firmados en ese sentido por Calvo Sotelo en 1926, que hubieron de ser retirados por el dictador Primo de Rivera. El fraude en el impuesto complementario sobre la renta tuvo que ser mayúsculo, aunque sea difícil cifrarlo. Y es que, como reconocieron casi todos los diputados que intervinieron en el debate, sin las estadísticas y la burocracia imprescindibles era imposible instaurar un auténtico impuesto sobre la renta. Pero las clases privilegiadas siempre se opusieron en España a los adelantos en materia tributaria alegando que no había burocracia preparada para recaudarlos. Esto mostraba, en realidad, que no estaban dispuestos a permitir que los gobiernos la crearan; porque la burocracia fiscal no surge, evidentemente, por generación espontánea²².

En la España contemporánea no ha existido una reglamentación que penalizase la evasión fiscal abiertamente y con generalidad. Naturalmente, había vías abiertas para denunciar a quienes ocultaban, pero eran escasamente operativas. Los propios Ayuntamientos y asociaciones gremiales eran los primeros en facilitar la evasión dentro de un acuerdo tácito general. El fraude fiscal no ha sido tradicionalmente condenable en España; es más, a veces, ha contado en España con algún apoyo institucional público o privado, y con la connivencia de la Hacienda Pública: las Comisiones de Recaudación y los Ayuntamientos en la Contribución territorial; los gremios y asociaciones empresariales en la Contribución industrial y comercial; por no hablar de las asociaciones y círculos de contribuyentes. Determinadas instituciones españolas -incluida la propia Hacienda-han tenido comportamientos sino estrictamente ilegales, si un tanto hipócritas en términos de

²¹ Sólo tenían que pagarlo las rentas que superasen las 100.000 pesetas, a unos tipos impositivos situados entre el 1 y el 7,7%, este último para las rentas que superasen el millón de pesetas. E. FUENTES QUINTANA (dir.), *Sistema tributario español: Criterios para su reforma*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1976.

²² J. BANACLOCHE, "Función y formación de la Inspección de la Hacienda Pública en el siglo XIX", *Hacienda Pública Española*, 1984, nº 87, pp. 295-310.

ética fiscal. No era cierto, como pensaban los legisladores, que los contribuyentes se vigilarían entre sí para evitar el fraude: lo que ocurría era que los contribuyentes se coaligaban para impedir que la Hacienda elevase los cupos generales que afectaban a todos. Como había conciencia de que amplios grupos evadían, surgía el malestar fiscal y se creaba la justificación para que los demás lo intentasen²³.

Los procedimientos imperfectos de la gestión de los impuestos, que abonaron el fraude fiscal en el siglo XIX, se generalizaron con las reformas de 1957 y 1964, realizadas en plena dictadura franquista. Efectivamente, tras la guerra civil la defraudación a la Hacienda se agudizó, como una manifestación más de la reversión en las tendencias modernizadoras de la Hacienda española experimentada en los treinta y cinco primeros años del siglo XX. Tras la reforma de Larraz en 1940, los retoques fiscales consistieron básicamente en una elevación de los tipos impositivos; su origen estaba en una Hacienda inoperante que era incapaz de descubrir no ya las bases imponibles, sino siquiera el número de contribuyentes. Recuérdese que era la oscura época de la autarquía (sin ingresos por aduanas) y del estraperlo (que disminuía los ingresos por usos y consumos). En 1957 el Ministerio de Hacienda reconocía la existencia de un fraude generalizado, cuya causa se atribuía, en medios oficiales, a los altos tipos impositivos. Para acabar con los impresionantes niveles de fraude, Navarro Rubio recurrió a los "contingentes corporativos" ya ensayados por el fascismo italiano, y estableció un sistema de evaluaciones globales y de convenios con las agrupaciones de contribuyentes por los distintos tributos, que repartían (con arreglo a determinados índices externos u objetivos) un contingente fijado previamente en base a "estudios" inexistentes. La reforma de 1964 revalidó estos métodos objetivos de estimación de las bases, consolidando el fraude, ya que la Hacienda renunciaba a la estimación directa de las bases y a la gestión de los tributos, permitiendo que los contribuyentes siguiesen instalados en unos cómodos refugios fiscales. El fraude antes de 1957 era tal que inicialmente los ingresos aumentaron con esos métodos, porque afloraron contribuyentes ocultos, como había ocurrido con la contribución industrial en 1847. Pero enseguida, la recaudación de la Hacienda se estancó, a pesar del gran crecimiento de la renta nacional en los años

²³ C. ALBIÑANA, "Aproximación a una teoría de las reformas tributarias españolas", *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 1978, nº 19, pp. 461-476. E. FUENTES QUINTANA, "Los principios del reparto de la carga tributaria en España", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, 1961, nº 41, pp. 161-298.

sesenta. Naturalmente, las agrupaciones corporativas de contribuyentes obstaculizaron el aumento recaudatorio: la Hacienda nada podía hacer, pues había renunciado a conocer las bases imponibles reales²⁴.

Los procedimientos recaudatorios cambiaron poco en España, por cuanto el franquismo volvió a generalizar los sistemas recaudatorios decimonónicos, que habían comenzado a periclitar en el primer tercio del siglo XX. Me refiero al establecimiento de cupos pactados y a su reparto por las agrupaciones de contribuyentes en base a la estimación objetiva. En realidad, hasta 1983 -o incluso hasta la reforma de la Ley General Tributaria de 1985 que acababa con el secreto bancario- no puede decirse que cambiase mucho la práctica recaudatoria. Como ocurría con el sistema antiguo, en el que el principal impuesto era el de Rendimientos del Trabajo Personal, que era el único que no se podía evadir, porque se retenía en origen, tras 1979 las deficiencias de gestión e inspección convertían al IRPF en un impuesto sobre los salarios. En España -como en otros países- la recaudación sólo es eficiente cuando el impuesto se retiene en origen. Asimismo, el establecimiento del Impuesto sobre Actividades Económicas en 1991 trajo consigo una vuelta a los procedimientos objetivos en la estimación de la cuota tributaria de la mayor parte de actividades profesionales y pequeñas empresas. Estos métodos pueden servir para recaudar alguna cantidad fija, pero la Hacienda renuncia a cobrar los impuestos en proporción a los rendimientos. La facilidad recaudatoria ha sido fundamental para elegir esos métodos, que la ciencia de la Hacienda desterró hace tiempo.

El mayor fraude fiscal en España, en relación a otros países europeos, surgía de factores que se reforzaban mutuamente: la estructura política (no democrática) y social (basada en el caciquismo) sostenía unos gobiernos que sólo atendían a los intereses de las clases que tenían el poder político. El imperfecto mercado político inducía a los Gobiernos a consentir un reparto injusto de la carga fiscal. A la Hacienda la equidad tributaria le daba igual, porque no interfería en la recaudación. Efectivamente, las clases con poder político y económico aseguraban que el Tesoro recaudase los ingresos presupuestados: lo que ellas evadían, recaía sobre los contribuyentes indefensos. Lo

²⁴ En expresión de Fuentes Quintana aquella administración de los impuestos se convirtió en "el sueño de los contribuyentes y en la pesadilla de la Hacienda". E. FUENTES QUINTANA, "Hacienda democrática y reforma fiscal. Notas para un balance de la reciente experiencia histórica española", en G. ANES, L. A. ROJO y P. TEDDE (eds.), *Historia Económica y pensamiento Social*, Madrid, Alianza, 1983, pp. 475-521.

último que estaban dispuestos a admitir aquellos privilegiados fiscales era una administración tributaria eficaz y unas estadísticas rigurosas, que hubiesen permitido conocer las bases y las deudas tributarias de cada contribuyente. No hay que extrañarse, por tanto, de que la administración y la inspección tributaria siempre fuera débil, y de que se tardase más de un siglo en hacer el Catastro en España. Los funcionarios de Hacienda eran muy pocos y, además, estaban mal organizados y peor pagados. Lo que mueve a dudar de su eficacia y probidad. En el siglo XIX los funcionarios no eran precisos porque algunos impuestos eran gestionados y recaudados por los municipios (controlados por los caciques y principales contribuyentes) y por los gremios o asociaciones de contribuyentes. Las bases tributarias, que sólo servían para repartir el cupo o contingente, previa y arbitrariamente fijado, se estimaban con signos externos, objetivos o indirectos. La renuncia al conocimiento directo de las bases tributarias por la Hacienda, implicaba una reducida dimensión de aquéllas, lo que exigía la fijación de altos tipos impositivos nominales. Los contribuyentes siempre rechazaban el pago de tributos alegando que la presión fiscal era excesiva, porque -se argumentaba- los impuestos eran muchos y los tipos impositivos eran altos. En España la ausencia de una reforma tributaria moderna desde 1845 ha generado unos sistemas impositivos con demasiadas figuras, y, por otro lado, con unos tipos legales que eran, nominalmente elevados.

El fraude fiscal tiene unas hondas raíces políticas, porque redistribuye la renta entre los grupos sociales: favorece a los que evaden y perjudica a quienes declaran con exactitud, bien sea por honestidad fiscal o porque no les queda más remedio. La evasión fiscal generalizada es difícilmente compatible con las democracias, pero en los sistemas dictatoriales, censitarios, o de voto dirigido, como el caciquismo de la Restauración, el fraude fiscal tiende a florecer casi espontáneamente. Estos regímenes políticos suelen ser corruptos y los funcionarios más propensos al cohecho. Esas democracias imperfectas tienen su base en economías atrasadas, con unas clases dirigentes que se oponen a los avances en el plano fiscal. Las democracias imperfectas han magnificado la resistencia que los contribuyentes ofrecían al fisco: de un lado, la carga fiscal tolerable era reducida, y, de otro lado, las posibilidades de evadir eran amplias, al no aplicarse sanciones legales a los defraudadores. En efecto, en comparación con la Europa occidental, la presión fiscal siempre ha sido inferior en España, pero, a pesar de ello, era menos tolerada que en otros países. La razón radicaba en que había dos tipos de

contribuyentes, políticamente diferenciados: unos no la toleraban porque podían evadirla, otros no toleraban la carga fiscal porque pagaban demasiado. Esto generaba una especie de efecto demostración que difundía la evasión fiscal. Por otra parte, las sanciones legales no estaban definidas con precisión, y su aplicación práctica era muy arbitraria. Entre las clases privilegiadas el fraude era mayor, ya que no tenían ningún riesgo de incurrir en costes monetarios o penales por defraudar. Los pequeños contribuyentes tenían un alto riesgo, que les impedía defraudar²⁵.

3. La persistencia del fraude fiscal en España: del Antiguo Régimen al franquismo.

La explicación de los altos niveles de fraude fiscal y de economía sumergida en pleno siglo XXI²⁶, paralelos a la corrupción pública sistémica, tiene unas raíces históricas innegables: los hábitos clientelares de los grupos dirigentes españoles, arraigados durante siglos. En realidad, procedentes del Antiguo Régimen pervivieron en el Estado liberal del siglo XIX y fueron reforzados por el autoritarismo político durante el siglo XX. Algunas prácticas que hoy son consideradas corruptas, en la edad moderna difícilmente podían serlo, por la confusión reinante entre los intereses públicos y privados, del monarca cuyo patrimonio personal se confundía con el patrimonio real. No obstante, si pueden distinguirse situaciones de abuso del poder público para el beneficio particular, por más que esas prácticas estuviesen sancionadas por el monarca y por las Cortes. Las prácticas corruptas en la Corte derivaban de la incapacidad de los Estados absolutos para controlar administrativamente sus súbditos y sus territorios. La Hacienda Real contrató las operaciones militares y el suministro de sus ejércitos y también vendió oficios y vasallos. La Hacienda Real recurrió a la intermediación de contratistas privados (los arrendatarios de rentas) y de las oligarquías municipales para recaudar los impuestos reales y acuñar moneda. En la época moderna la corrupción se canalizaba mediante la utilización de los recursos de la Hacienda para redistribuir el poder y la renta a favor de la nobleza; la corrupción fiscal iba más allá de la simple ocultación y evasión de impuestos.

²⁵ F. COMÍN, *Historia de la Hacienda pública, I. Europa. II, España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica, 1996.

²⁶ M. ARRAZOLA *et al.*, "La economía sumergida en España", en *Dos ensayos de actualidad sobre economía española*, Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros, 2011.

Las actitudes clientelares, el nepotismo, la venalidad, el validismo y el oficio como beneficio constituyen algunas de las manifestaciones de aquella corrupción institucionalizada que, entonces, no era perseguida, ni judicial ni socialmente. Al contrario, era la argamasa que mantenía la paz social entre el rey y la nobleza, por un lado, y con las oligarquías urbanas, por otro²⁷. En el Antiguo Régimen, sólo se perseguían los fraudes a las rentas estancadas y a de aduanas²⁸. En el Antiguo Régimen las formas de fraude eran variadas y generalizadas también en las Haciendas municipales. Las oligarquías urbanas también eran corruptas pues abusaban de su poder político para aprovechar irregularmente de los bienes propios en condiciones privilegiadas, y para desplazar la carga fiscal hacia los campesinos. Los problemas de corrupción fiscal en los municipios españoles no desaparecieron con la revolución liberal, a pesar de que el gobierno central limitó mucho su autonomía fiscal para evitar los desmanes en los ayuntamientos²⁹. Cuando se incrementaron los tributos indirectos surgían tumultos antifiscales, como sucedió con la reforma de Lerena de 1785. En realidad, la crispación popular surgía por los abusos cometidos por agentes recaudadores del fisco; pero los tumultos también surgían por el rechazo de las autoridades locales a las nuevas formas centralizadas de gestión de la Hacienda que rompían su tradicional autonomía en el reparto de las contribuciones. En la contribución de frutos civiles y en los nuevos encabezamientos existieron notables ocultaciones en las averiguaciones sobre el vecindario y sus actividades económicas³⁰. El levantamiento popular que tuvo lugar en Santa Marta de Ortigueira, a finales de 1812, con motivo del intento de establecimiento

²⁷ J. FONTANA, "Las reglas y el juego. Algunas reflexiones históricas sobre la corrupción", *Hacienda Pública Española*, 1994, Monografía 1, pp. 25-30. B. YUN CASALILLA, "Corrupción, fraude, eficacia hacendística y economía en la España del siglo XVII", *Hacienda Pública Española*, 1994, Monografía nº 1, pp. 47-60.

²⁸ Los autos por contrabando aumentaron a partir de 1701, debido a los ensayos centralizadores que unificaron los resguardos de la renta del tabaco. La carencia de medios técnicos y los bajos sueldos de los resguardos impidieron, empero, su efectividad. J. M. RODRÍGUEZ GORDILLO, "El fraude en el estanco del tabaco (siglos XVII-XVIII)", *Hacienda Pública Española*, 1994, Monografía nº 1, pp. 61-78.

²⁹ F. COMÍN y C. GARCÍA, "Reforma liberal, centralismo y Hacienda municipales en el siglo XIX", *Hacienda Pública Española*, 1995, nº 133, pp. 81-105. J. CASAS I ROCA, "Ayuntamientos y Hacienda Central (1802-1868). Marco jurídico y referencias a un caso concreto (San Cugat del Vallés)", *Hacienda Pública Española*, 1994, Monografía, nº 1, pp. 115-122.

³⁰ P. SAAVEDRA FERNÁNDEZ, "Las resistencias a las reformas de Lerena en Galicia", *Hacienda Pública Española*, 1994), Monografía nº 1, pp. 135-144.

de la primera contribución extraordinaria de guerra fue resultado, a los excesos recaudatorios, pero también a la mala coyuntura económica y al vacío de poder de la etapa doceañista³¹.

La sustitución del régimen absolutista por el Estado liberal no acabó, a pesar de las impecables constituciones y reformas fiscales, con la corrupción pública y con el fraude fiscal asociado. Algunas prácticas fiscales propicias al fraude durante el Antiguo Régimen persistieron durante el Estado liberal, implantado entre 1808 y 1874. En lo que se refiere al fraude fiscal, tras la reforma tributaria liberal pervivieron algunos privilegios fiscales del Antiguo Régimen. Primero, se incumplió la generalidad del nuevo sistema tributario, pues no se aplicaron los mismos tributos a toda la población (los eclesiásticos) ni a todo el territorio (las provincias vascas). Siguió el trato fiscal privilegiado a la Iglesia, aunque se le quitó su poder fiscal. Los gobiernos liberales aceptaron del incumplimiento en previamente denominadas provincias exentas de la reforma tributaria de 1845. Segundo, el principio de equidad proporcional tampoco se cumplió porque los tributos no se cobraron de acuerdo a la legislación. Las oligarquías urbanas y los grandes terratenientes e industriales siguieron gozando de un trato de favor en la aplicación del sistema tributario.

De hecho, en España, aunque la ley tributaria de 1845 era una copia de la francesa, la ruptura de la Hacienda Pública liberal frente a la Hacienda Real del Antiguo Régimen fue menos abrupta que en Francia. La distribución real de la carga tributaria en España estuvo muy alejada de la proporcionalidad establecida por la legislación; en la práctica, los grupos privilegiados por de derecho a voto censitario y dentro del sistema caciquil, permanecieron casi exentos, porque las amplias vías de evasión fiscal con las que contaron. Es más, a pesar de la ruptura en los principios y legislación fiscales, las prácticas recaudatorias del siglo XIX eran similares a las vigentes en el siglo XVII, que beneficiaban claramente a las oligarquías urbanas. Los liberales españoles practicaron con éxito el fraude preventivo, al oponerse al plan de reformas de Mon y conseguir modificarlo para desplazar la carga tributaria quienes carecían de poder político; y sobre todo se opusieron a establecer los instrumentos imprescindibles para su recaudación: el catastro parcelario y el registro industrial. Los liberales habían aprendido de la

³¹ A. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, "Las estrategias antifiscales en las sociedades tradicionales. Galicia, 1700-1840", *Hacienda Pública Española*, 1994, Monografía nº 1, pp. 123-134.

experiencia de los ilustrados en el siglo XVIII: Ensenada realizó el catastro pero luego no pudo establecer la contribución única, por la oposición de los propietarios; en el siglo XIX sucedió lo contrario: los liberales aprobaron la contribución territorial y la industrial, pero luego impidieron que se realizase el catastro y el registro industrial, impidiendo cobrar estas contribuciones de acuerdo a la ley y permitiéndoles ocultar sus riquezas. Hay una diferencia esencial que, en el siglo XIX, permiten hablar ya claramente de corrupción y fraude fiscal, pues estas prácticas eran ya contrarias al ordenamiento constitucional, a las leyes tributarias y a la ideología tributaria y política liberal. Los liberales del siglo XIX obraron de una manera contraria a las leyes y a los principios políticos que defendían; abusaron del poder para pagar menos impuestos de los que les correspondían, obligando a las clases populares a correr con la financiación del Estado. La clase política del Estado cometió un fraude de ley y una deserción doctrinal a sus ideas de justicia y de equidad tributaria, principios inexistentes en la legislación fiscal del siglo XVII. En el Antiguo Régimen, los privilegios fiscales derivaban de la concepción política medieval y de existencia de estamentos; la legislación derivaba de los decretos del monarca. Pero en el siglo XIX, los privilegios fiscales dejaron de existir en las leyes, y el fraude fiscal era contrarios a la ley tributaria y a los principios constitucionales. Por otro lado, la Hacienda española del siglo XIX renunció a establecer lo que ya tenían otros países: una administración tributaria con los medios técnicos y humanos capaces de realizar la recaudación conforme a la ley. Pero los parlamentarios y los gobierno no tomaron las riendas de la recaudación, dejándola en manos de arrendadores, oligarquías municipales y gremios industriales y comerciantes, cuyos dirigentes utilizaron en beneficio propio y de sus amigos políticos³². Esto tuvo graves consecuencias, porque la percepción entre la población de la permisividad de la inspección de Hacienda hacia las elites económicas y políticas legitimó el fraude fiscal entre los españoles; pero no todos tenían acceso a los mecanismos para defraudar. Es más, la propia gestión de los tributos siguió contaminada por las prácticas corruptas de las jerarquías municipales más allá del siglo XIX. En el tránsito del Antiguo Régimen al Régimen Liberal cambiaron las leyes, las instituciones y los principios hacendísticos, pero la corrupción política siguió utilizando los mismos mecanismos e irregularidades administrativas. Cambiaron las leyes fiscales pero las

³² R. VALLEJO POUSADA, "Fiscalidad y fraude fiscal en Galicia en la segunda mitad del siglo XIX", *Hacienda Pública Española*, 1994, Monografía nº 1, pp. 263-280.

prácticas en la recaudación de los tributos pervivieron durante mucho tiempo en este país. Es más, la administración pública permaneció esclava del nepotismo, pues los empleos burocráticos, sometidos todavía al turno de las cesantías, dependían más de los lazos clientelares y de la adscripción política a un partido u otro, que de los méritos de los aspirantes.

En lo referente a la corrupción pública, la clave de estas permanencias de las prácticas fiscales y el fraude está en que, a pesar de las constituciones liberales, pervivió la corrupción política y administrativa propia del Antiguo Régimen. Una explicación radica en que también se incumplieron en la práctica los principios constitucionales, en particular el de la división de poderes, pues tanto el legislativo como el judicial quedaron subordinados al ejecutivo. Aquí está una de las claves de la corrupción pública desde el siglo XIX a la actualidad. La otra clave, ligada con esta, es la persistencia del patronazgo y caciquismo³³. La revolución liberal en España mantuvo unas visibles persistencias del Antiguo Régimen, porque la predominancia del Partido Moderado impidió la democratización del proceso político y, su equivalente en el campo de la Hacienda, la proporcionalidad en la tributación.

Por un lado, siguió el nepotismo en la contratación de empleados públicos. El Estado asumió el monopolio de la fiscalidad y la justicia. Pero, primero, el clero fue compensado por la desaparición del diezmo, con el Presupuesto de Culto y Clero y luego con las partidas anuales en el Ministerio de Gracia y Justicia. Los progresistas que dotaron las partidas presupuestarias confesaron que de esta manera convertían a los párrocos en funcionarios, con lo cual sus sermones pasarían a defender el Estado liberal. Y segundo, los oficios dejaron de venderse y los oficios enajenados revirtieron al Estado con la revolución liberal, pero el gobierno tuvo que compensar sus titulares: la partida "cargas de justicia" fue la expresión presupuestaria anual de la compensación que hubo que pagarles el Estado. Pero los nuevos "empleos" en la Administración Pública eran concedidos por quien tenía influencias, pues el reparto de "credenciales" para entrar en la función pública derivaba del entramado clientelar de los regímenes censitarios del diecinueve.

Otra persistencia feudal fue la relación patronazgo clientelar entre los jefes políticos y sus paniaguados. En la transición al régimen liberal, cuando no había aún

³³ R. JIMÉNEZ ASENSIO, "España, ¿Un país sin frenos?", *op. cit.*

partidos liberales organizados, la lealtad al régimen -absolutista o constitucional- fue el requisito para acceder a los empleos públicos y para mantenerlos. Durante la primera mitad del siglo XIX, los gobiernos constitucionales nombraban a funcionarios adeptos al liberalismo que, en las restauraciones absolutistas, eran depurados³⁴. Las revoluciones progresistas de 1854 y 1868 se llevaron a cabo, entre otras causas, porque los políticos de este partido no tenían otro medio, dada el sesgo de la reina, de llegar al poder y controlar el presupuesto. Durante la época de la Restauración, los partidos liberal y conservador organizaron la alternancia pacífica en el gobierno, controlada desde el "encasillado" del Ministerio de la Gobernación, que repartía los escaños. Los apoyos electorales se conseguían concediendo favores, individuales o generalizados a una población, y otorgando credenciales para empleos públicos. En las votaciones parlamentarias, los mecanismos caciquiles permitieron atraer el voto de parlamentarios de las minorías, para sostener al gobierno o sacar proyectos de ley. El caciquismo creó otro vicio de corrupción denominado "empleomanía" originada por las recomendaciones, sin las cuales era difícil entrar como empleado público. Quienes competían por ocupar un escaño prometían a sus seguidores y votantes colocarlos en los puestos ocupados por los "enemigos políticos", en caso de ganar las elecciones y acceder al poder. La sustitución de prácticamente todos los empleados públicos seguía a la alternancia de los políticos. Como no se podía dejar sin sustento a los despedidos se creó la figura institucionalizada del "cesante", inicialmente con sueldo. Cuando la espera en la cesantía se alargaba, los cesantes participaban en conspiraciones para adelantar el cambio de gobierno, ante la convicción de que el triunfo de sus "amigos políticos" le permitiría recuperar la oficina. Esta relación clientelar explica la simbiosis entre los empleados de la administración pública y los intereses políticos de los partidos y los gobernantes. En la Restauración pudieron darse dos tipos de corrupción electoral: mientras que unos funcionarios votaban a sus "amigos políticos", otros pudieron votar "ministerial" siguiendo los designios de los "encasillados" del Ministerio de la Gobernación. El voto de los funcionarios era muy importante pues el cuerpo electoral era muy restringido. Por ello, aquéllos que podían votar tenían preferencia en el acceso a los empleos públicos, como sucedía en la Inglaterra del siglo XVIII. Esta corrupción en el nombramiento del personal

³⁴ R. DE SANTILLÁN, *Memorias, 1815-1856*, (Edición y notas de A. M. Berazaluze), Pamplona, Publicaciones del Estudio General de Navarra, 1960.

(nepotismo) causaba la ineficiencia de la administración público y creaba el sustrato del amplio fraude. El nombramiento político del personal de aduanas creaba una connivencia entre los oficiales de los resguardos y los contrabandistas. La empleomanía y el nepotismo está en el origen del crecimiento de la burocracia en las fuerzas armadas y en los recaudadores de impuestos, como sucedió en el siglo XVII la España del diecinueve.

Por otro lado, persistió la corrupción en la contratación pública. La corrupción y el fraude fiscal pueden ser un mecanismo de estabilidad política, siempre y cuando el régimen político cuente con mecanismos policiales y judiciales también corruptos que mantengan el orden público. El caciquismo de la Restauración ha sido interpretado como la argamasa que mantuvo la estabilidad del régimen. Durante la Restauración, el sistema caciquil contribuyó con estas prácticas corruptas, a mantener la estabilidad del sistema político. El precio que la ciudadanía tuvo que pagar por ello fue una administración ineficiente y corrupta. Los caciques eran "intermediarios políticos" que intercambiaban votos por favores, ya fuesen credenciales para empleos públicos, carreteras y puentes "parlamentarios", ocultaciones en las bases tributarias y rebajas de los cupos de los impuestos o la exención del servicio militar³⁵. En España, la sumisión de la administración pública a los intereses políticos se prolongó al siglo XX, contribuyendo a enquistar la corrupción y el fraude y, por tanto, la ineficacia administrativa y la pobreza de la Hacienda.

Las relaciones clientelares del caciquismo y las prácticas corruptas también se manifestaban en los favores contractuales a los "amigos políticos". La corrupción del régimen censitario se extendió a los contratos irregulares de la Administración, que fueron la norma en el siglo XIX, para suministros al ejército, a los ministerios o a los monopolios fiscales, a los arrendamientos para la explotación de las minas públicas o la comercialización de sus productos, y para la explotación de los monopolios fiscales. Personas pertenecientes a la administración pública o empresarios muy bien relacionados con la política obtenían contratos públicos en unas condiciones muy favorables, saltándose la legislación, ya moderna desde 1852. Las subastas para concesión de servicios públicos (construcción de ferrocarriles), para el arrendamiento de minas o para la explotación de los monopolios estatales estaban generalmente

³⁵ J. VARELA ORTEGA, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Alianza, 1977. F. COMÍN, *Hacienda y Economía, op. cit.*

manipuladas. Como también hubo incontables irregularidades en las ventas de propiedades públicas en las dos desamortizaciones del suelo y en la desamortización del subsuelo. En principio, los liberales del siglo XIX eran contrarios a la empresa pública, y la doctrina clásica de economía también favorecía el régimen de concesiones a las empresas privadas antes que la explotación por empresas públicas, que traían muy mala prensa del Antiguo Régimen por la desastrosa experiencia de las reales fábricas. El régimen de la concesión o el arrendamiento de propiedades o servicios públicos es eficiente cuando se cumplen unas condiciones de redacción de los pliegos del servicio técnicos, de una subasta competitiva en la adjudicación, y de un control a posteriori del cumplimiento de los acuerdos del contrato firmado entre la administración y el concesionario. Pues bien, en el siglo XIX, las prácticas de estos procesos de licitación y control dejaron bastante que desear. Hubo una dejadez interesada por parte de la Administración en el control y la supervisión posterior del cumplimiento de las cláusulas estipuladas en los contratos de arrendamientos o en las concesiones de servicios públicos.

En España, los regímenes autoritarios del siglo XX alargaron y agravaron las prácticas fraudulentas. El tráfico de influencias a gran escala fue otro de los vicios de corrupción del siglo XIX. Las redes de amistades políticas creadas en torno a negocios con el Estado, fundamentalmente para la financiación de la Hacienda, fueron esenciales para conseguir inmensos favores políticos para sectores económicos concretos y para empresarios particulares. En realidad, muchos políticos eran meros “peones seguidores” de grandes empresarios, que eran los que disponían de fondos financieros y de las modernas tecnologías. Primero, los grupos de presión consiguieron evitar las reformas tributarias (o, cuando no podían, al menos evitar los aspectos más lesivos, mediante contrarreformas parciales posteriores) y, desde luego, impidieron la administración directa de la recaudación por la Hacienda y la formación de las estadísticas fiscales imprescindibles para cobrar los impuestos y una dotación adecuada de la inspección fiscal. De esta manera pudieran eludir y defraudar con “todas las de la ley”. Los fraudes electorales de la Restauración tenían su paralelo en la evasión fiscal de las clases privilegiadas. Segundo, las leyes ferroviarias, bancarias y mineras del Bienio y del Sexenio con la mejor prueba de ello.

La tardanza en la modernización política mantuvo una alta corrupción en España, que abonaba el terreno del fraude, hasta bien entrado el siglo XX. A la crisis de la Restauración siguieron dos dictaduras aumentaron los niveles y las formas de corrupción. Estas dictaduras trajeron consigo una política económica que aumentó los ámbitos y las posibilidades de corrupción. Cuantas más normas y regulaciones existen mayor es la amplitud del fraude y de la corrupción política. El creciente proteccionismo arancelario hasta 1936 y el proteccionismo a través de restricciones cuantitativas del comercio aumentaron el contrabando de aduanas; la concesión de licencias para las cuotas de importación y para la obtención de divisas aumentaron la corrupción en la concesión de licencias y su tráfico posterior en el mercado, así como el aumento de los sobornos activos y pasivos para conseguir esas licencias. La prohibición del comercio redujo la recaudación de la renta de aduanas; pero lo que sucedió fue que esos aranceles sobre el comercio exterior fueron cobrados ilícitamente por funcionarios y políticos que traficaban con las licencias. La ampliación y revitalización de los monopolios fiscales aumento también el contrabando de los géneros estancados. El intervencionismo extremo de la autarquía y las generalizadas normas reguladoras de la economía practicadas en el siglo XX, de forma extrema en el franquismo, crearon dos fenómenos únicos de las dictaduras en la corrupción. Primero, la aparición de los mercados negros con un generalizado tráfico ilegal (llamado estraperlo) que era duramente reprimido cuando era practicado por los campesinos o trabajadores humildes (legalmente incluso con la pena de muerte) pero que era permitido por las autoridades políticas y las fuerzas del orden encargadas de combatir el estraperlo y contrabando; de hecho, fueron los grandes beneficiarios de la corrupción y fraudes de la hacienda. Segundo, se creó una miríada de organismos reguladores e interventores en los cuales la corrupción fue generalizada (de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, al Instituto Nacional del Trigo)³⁶.

Cuando las regulaciones son extremas, las posibilidades de la corrupción política se amplifican. La causa básica de la enorme extensión y gravedad de la corrupción durante el franquismo fue “la propia intervención del Gobierno en la economía”³⁷. Durante el franquismo autárquico proliferaron los mercados negros, y con ellos el delito de

³⁶ C. BARCIELA, "El mercado negro de productos agrarios en la postguerra, 1939-1953", en J. FONTANA (ed.), *España bajo el franquismo*, Barcelona, Crítica, (1986), pp. 192-205.

³⁷ C. BARCIELA, "Franquismo y corrupción económica", *Historia Social*, 1998, 30, pp. 83-96).

estraperlo, constituido por la comercialización de cualquier mercancía fuera de las redes de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, que no sólo fijaba los precios, sino que distribuía guías para el movimiento de las mercancías³⁸. El estraperlo fue una faceta más de la corrupción del franquismo, pero no fue la más importante, ya que lo más grave fue “la utilización del aparato del Estado en favor de intereses económicos particulares” a través, entre otras, de la política de contrarreforma agraria, la represiva legislación laboral y el “tremendo fraude fiscal”³⁹. El prohibicionismo de la autarquía volvió a aumentar la prima del contrabando. Esto disparó la introducción ilegal de productos en el comercio exterior aumentaron. Se aumentaron las penas del estraperlo y el contrabando, pero su aplicación era asimétrica, pues estando penada con la pena de muerte, los grandes contrabandistas y estraperlistas campaban a sus anchas, con el beneplácito interesado de las fuerzas del orden y de los políticos del régimen. Asimismo, el racionamiento de todo tipo de productos creó una escasez artificial que despertó la competencia de los consumidores y los productores para la obtención de las “licencias de importación”, de los “cupos de materias primas”, de las divisas y de las “cartillas de racionamiento” para abastecerse de los productos de consumo y de los inputs imprescindibles. La protección era en términos de restricciones cuantitativas, no de aranceles elevados, lo cual quiere decir que los ingresos por aduanas cayeron, sobre todo en términos relativos a los ingresos ordinarios del Estado. Pero los consumidores pagaron altos aranceles a los funcionarios y políticos para obtener las licencias. Esta profunda intervención fue acompañada de una generalizada corrupción entre los funcionarios y políticos encargados de “administrar” la concesión de cupos y licencias. Las posibilidades de corrupción no desaparecieron tras el cambio de gobierno de 1957. Al contrario, se crearon otros organismos y medios de favorecer la industrialización, como los créditos privilegiados, en los que los abusos de corrupción eran corrientes. La corrupción política también fue generalizada e institucionalizada, aunque los “escándalos” no llegaban a la prensa porque estaba censurada, salvo que esto interesara al titular del Ministerio de Información, como sucedió con el caso Matesa. Muestra que mientras no hubiese

³⁸ C. BARCIELA, “Fraude fiscal y mercado negro durante el franquismo”, *Hacienda Pública Española*, 1994, Monografía nº 1, pp. 367-382.

³⁹ C. BARCIELA, “Franquismo y corrupción económica”, *op. cit.*, p. 85.

guerras entre las familias del régimen, cada una de ellas tenía carta blanca para actuar en sus respectivas áreas de influencia.

Finalmente, las dictaduras fueron terreno abonado para el fraude fiscal asimétrico. El autoritarismo político, de Primo de Rivera y de Franco, acentuó la distribución desigual del fraude, y por tanto, de la carga impositiva, al sistema tributario durante el período dictatorial. La deslegitimación del sistema tributario generalizó el incumplimiento fiscal y el aumento de inequidad económica y política reforzó la corrupción pública y privada en todas las capas de la población. En el franquismo, que fue la última fase de la Hacienda liberal, el fraude siguió siendo cosa habitual entre amplias capas de la población. En el campo fiscal, el fraude durante el franquismo se extendió porque la legislación fue intencionadamente oscura y permisiva y no mejoraron los medios de represión del fraude. El Estado no quería o bien se mostraba incapaz de hacer cumplir las normas fiscales, como muestra el caso de la Contribución sobre beneficios extraordinarios, que fue ampliamente ignorada y que dio lugar a que las empresas llevaran dobles contabilidades, durante el breve tiempo que el impuesto estuvo en vigor. Las expectativas levantadas con respecto a la permisividad de los cuerpos inspectores favorecían el fraude. Las frecuentes moratorias y amnistías fiscales penalizaban a los contribuyentes honrados o, al menos, que no tenían ninguna posibilidad de evadir y, por el contrario, alentaban la evasión ante la perspectiva de futuros perdones generalizados para los infractores. Los ministros de Hacienda, ante la imposibilidad o dejadez de mejorar la recaudación descubriendo las bases tributarias ocultas, crearon nuevas contribuciones, incrementaron los tipos impositivos y añadieron múltiples recargos, creando entre los contribuyentes una sensación ficticia de expolio fiscal, que alentaba la evasión, cuando, en realidad, los tipos reales de tributación eran muy bajos, si se tiene en cuenta la amplia ocultación de las bases tributarias. Los contribuyentes y las propias autoridades reconocían el amplio fraude, que justificaban, precisamente, por los desmesurados tipos legales⁴⁰. En realidad, las rentas altas ya venían ocultando una mayor proporción de sus ingresos durante el franquismo. Esto ocurría en el impuesto sobre la renta establecido en 1964,

⁴⁰ C. BARCIELA, "Fraude fiscal y mercado negro durante el franquismo", *Hacienda Pública Española*, 1994, Monografía nº 1, pp. 367-382. J. CALVET PUIG, "Aplicación práctica del sistema tributario de la industria textil lanera durante los años 1939-1958", *Hacienda Pública Española*, 1994, Monografía nº 1, pp. 383-388. D. DÍAZ FUENTES, "Fraude y amnistías fiscales en la España contemporánea, 1940-1990", *Hacienda Pública Española*, 1994, Monografía nº 1.

que sólo comprometía a las rentas muy altas. Pero la ocultación también era grande en el impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal, siendo el 56%, entre 1964 y 1972. Pues bien, por profesiones, la evasión era baja en los funcionarios (5,6%); era mayor en los asalariados industriales (28,5%) y en los trabajadores de los servicios (43,1%), siendo los más corruptos los profesionales, con una tasa de ocultación del 71%)⁴¹.

A la discriminación económica de la corrupción, el franquismo añadió la discriminación política. Primero, porque tras la guerra todas las empresas públicas y privadas con contratos o concesiones de organismos públicos tuvieron que realizar una depuración política de su personal, que fue lamentable en términos humanos. Segundo, el franquismo devolvió a la administración pública las discriminatorias formas de reclutamiento político de los funcionarios propias del absolutismo. En el primer franquismo, los puestos de los múltiples organismos de la Administración, de las empresas públicas y de los organismos autónomos -entre los que estaban los del Movimiento Nacional y de la Organización Sindical- que se multiplicaron en la posguerra, se concedían a los adeptos al régimen y, más concretamente, a los simpatizantes de las familias políticas que controlaban esos organismos, ya fuesen la falange, los sindicatos, los católicos tradicionales, el Opus Dei, o los militares. Naturalmente, los altos cargos eran nombrados por el dictador, entre los que le recomendaban quienes tenían acceso a su círculo íntimo. Es más, cualquier trámite, incluida la toma de posesión de un cargo o empleo en la administración pública, exigía jurar los "principios fundamentales del Movimiento" y presentar un certificado de "antecedentes penales", expedido por los cuerpos policiales, que mostrase no haber conspirado contra el régimen⁴².

En suma, el franquismo llevó al extremo la corrupción y el fraude fiscal institucionalizado. El nivel de fraude fiscal en la dictadura fue amplio como reconocieron, por un lado, los ministros de Hacienda y los estudios. Ante la imposibilidad de atajar la ocultación tributaria, durante el franquismo, entre 1940 y 1974, la administración tributaria se contentó con pagar lo que los contribuyentes

⁴¹ J. SANTOS PEÑAS, "Presión impositiva sobre las rentas de trabajo en España", *Hacienda Pública Española*, 1975, nº 37, pp. 41-60.

⁴² F. COMÍN y M. MARTORELL, *La Hacienda Pública en el franquismo. La guerra y la autarquía (1936-1959)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2013.

querían reconocer como deuda fiscal. La Hacienda pública reconoció, por la vía de los hechos, su total incapacidad para conseguir información directa fiables sobre las bases tributarias de los contribuyentes. Por ello, los ministros de Hacienda franquistas recurrieron a instituciones y procedimientos de recaudación antiguos y atrasados como la estimación global, los convenios con las agrupaciones de contribuyentes (sindicatos), los jurados tributarios de amparo y otras antiguallas similares⁴³. Por el otro lado, la opinión de los contribuyentes revelaba el fracaso recaudatorio del franquismo. El fraude fiscal aparecía como un fenómeno generalizado, en las respuestas a las encuestas. A pesar de lo cual, la defraudación fiscal no era considerada como un problema social grave por la población; ni tampoco era visto como un acto moralmente reprobable. Una parte de la población también era consciente de que la administración de la Hacienda era incapaz de impedir, porque sus responsables lo manifestaban abiertamente. Los estudios disponibles muestran que los contribuyentes que no defraudaron eran los que no podían hacerlo, con los asalariados por el impuesto sobre los rendimientos del trabajo o las cuotas a los seguros sociales no podían evadirse, al ser retenidos en la base. Por el contrario, eran quienes tenían mayores ingresos eran quienes más defraudaban. Por ocupaciones defraudaban más los profesionales y los agricultores⁴⁴.

4. El fraude persistió en la democracia.

En la década de 1970 se pensaba que, una vez establecida la democracia y consolidado el Estado del Bienestar, el fraude fiscal desaparecería. Pero no fue así. La democracia trajo consigo unos mayores niveles de transparencia en las decisiones públicas, gracias al Estado de Derecho, las nuevas instituciones que aseguraban la separación constitucional de poderes, el derecho democrático de voto, las libertades personales, el acercamiento de las decisiones públicas a las demandas de los ciudadanos, la libertad de prensa, la libertad de asociación. No obstante, estos controles legales de la corrupción y del fraude introducidos por la democracia tuvieron una

⁴³ En 1940, se creó el Registro de Renta y Riqueza de particulares, pero los bancos y los agentes de cambio y bolsa no informaron sobre las rentas de sus clientes. J. LARRAZ, *Memorias*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2006.

⁴⁴ J. CASTILLO LÓPEZ, *El fraude fiscal en España*, Granada, Comares, 1994.

plasmación distorsionada en la realidad, en parte por las propias deficiencias de la legislación pero, sobre todo, por su utilización partidista y oportunista, en un tiempo de cambios acelerados en todos los órdenes: político, económico, social, financiero, familiar... Fueron tiempos de crisis económica y de grandes cambios que facilitaron las prácticas fraudulentas. Un alto porcentaje de los políticos y funcionarios procedían del franquismo, y los nuevos partidos, necesitados de cuadros para ocupar los cientos de miles de cargos en las administraciones públicas, no pudieron aplicar filtros éticos sobre los nuevos afiliados. Finalmente, el enorme aumento del tamaño de las administraciones, del número de empleados públicos y del volumen de contratación pública abrían unas enormes posibilidades para los comportamientos corruptos.

Finalmente, la nueva legislación fiscal aumentó el número de contribuyentes y estableció nuevas normas para el cumplimiento fiscal. Durante el franquismo, los contribuyentes adinerados practicaron el fraude preventivo, oponiéndose con éxito total a la reforma tributaria moderna. Ese éxito les permitió bajas tasas de defraudación fiscal. En la democracia, los defraudadores perdieron la guerra preventiva contra la reforma fiscal, aunque consiguieron trufarla con enormes holguras que les permitieron seguir eludiendo fiscalmente. Esas holguras al fraude fiscal y al dinero negro se fueron cerrando poco a poco, con lo que los contribuyentes incumplidores tuvieron que practicar fraude fiscal y optimización fiscal. De todo ello resultó un aumento absoluto del fraude fiscal "formal" durante la democracia.

Nadie que tenga unos imprescindibles conocimientos de la Historia de Europa, y en particular de España, puede pensar que la corrupción fue menor durante el franquismo que en la democracia. La corrupción como el fraude fiscal no puede encerrarse en cifras. Hay datos cualitativos que apuntan a que la corrupción era generalizada durante el franquismo. Y lo que es más grave, que esa corrupción era la base de la dictadura. El propio régimen era una corrupción política y, desde 1945, una anomalía en Europa. Si la corrupción y el fraude se definieran sólo por los actos ilegales, entonces en las dictaduras no habría casi corrupción ni fraude, porque hasta la democracia estos actos no fueron considerados delitos. Además, aunque algunas prácticas corruptas fueran ilegales, los jueces en el franquismo ya estaban bastante ocupados persiguiendo a la oposición política del régimen. Finalmente, la ausencia de libertad de expresión y de prensa impedía a los periodistas informar de los casos de corrupción. Como las encuestas del

CIS todavía no hacían preguntas inconvenientes para el régimen, no sabemos que percepción tenían los españoles de la corrupción. Si sabemos que las encuestas privadas mostraban que los españoles tenían una idea de que el fraude fiscal era generalizado.

Hay economistas y sociólogos que piensan que la corrupción pública empezó con la democracia. Además, muchos de ellos niegan que la corrupción tenga raíces históricas. Algunos incluso defienden que al principio de la democracia no había corrupción⁴⁵. Lo que no había era encuestas de percepción del fraude, que en sí mismas no indican el nivel de corrupción, ni mucho menos. Afortunadamente, cada vez surgen más economistas, sociólogos y juristas que estudian la corrupción desde ópticas más reales e históricas. Lo que sucedió, en realidad, fue que la libertad de los ciudadanos para denunciar los casos de corrupción, la acción más libre de los jueces y la libertad de prensa de la democracia produjo un espejismo que daba la impresión de que la democracia generó la corrupción.

Partiendo de la constatación de que no hubo una transición en la mentalidad ni en la moral ciudadana y fiscal de los españoles, cuyos comportamientos éticos siguieron contaminados por siglos de historia y una larga dictadura, y de que la transición de los funcionarios hacia comportamientos de ética democrática fue lenta (en unos cuerpos más que en otros), y de que los políticos entrantes adoptaron normas de comportamiento similares a los antiguos franquistas, en cuestiones de dinero, hay que reconocer que también hubo factores objetivos que aumentaron el fraude fiscal. Primero, el gran crecimiento del volumen del presupuesto de las administraciones públicas frente al PIB y el mantenimiento de las empresas públicas estatales, más la creación de empresas de los entes locales, ampliaron el ámbito de actuación del fraude y la corrupción. Segundo, el proceso de transición y de establecimiento del Estado del Bienestar en España fue acelerado. Los gastos y los impuestos a gestionar crecían más rápidamente que los cuerpos administrativos encargados de gestionarlos. Ello que provocó una crisis de crecimiento del personal y las actividades de las administraciones públicas. Ello provocó ineficiencias que dejaron muchas holguras para la corrupción y el fraude. Los problemas derivados de la necesidad de modernizar la administración pública impidieron a los gobiernos democráticos controlar las nuevas políticas de ingresos y gastos públicos.

⁴⁵ V. LAPUENTE (dir.), *La corrupción en España*, op. cit.

El aumento del fraude y la ineficiencia en algunas partidas explica parte del crecimiento del gasto público, hasta que los gobiernos socialistas pusieron coto a algunos abusos, desde 1984. Tercero, el surgimiento del Estado de las Autonomías y la concesión de una mayor autonomía de gestión de los ayuntamientos ampliaron las posibilidades de fraude fiscal y llevaron la corrupción más allá del Estado central.

La corrupción pública subsistió en la administración central y en la financiación de los partidos políticos. Pero la corrupción de bajo nivel, que afecta a los sobornos exigidos por funcionarios en sus relaciones directas con los ciudadanos prácticamente desapareció. En cambio, en las administraciones autonómicas y locales la corrupción aumentó. En el primer caso, porque las Comunidades Autónomas no existían previamente. En el segundo por la mayor libertad de actuación frente al gobierno central y el ministerio del Interior, así como por la pobreza de ingresos fiscales en la financiación municipal que llevó a los ayuntamientos y a los partidos políticos a financiarse con el urbanismo, donde ocurrieron los casos más escándalos de la corrupción en la democracia. La democracia no inventó la extorsión por políticos y funcionarios de los empresarios privados que querían acceder a contratos o concesiones públicas, o a una recalificación de terrenos y a obtener licencias de construcción. Los empresarios tenían una larga experiencia en el pago de sobornos a los cargos municipales que era porcentaje de la obra o del negocio contratado. Estos problemas de la corrupción en el urbanismo proceden ya de los ensanches del siglo XIX, y fueron moneda común, aunque consentida política y socialmente, durante el franquismo.

Por el lado contrario, con la democracia y la integración de España en la CEE surgió una corriente liberalizadora, frente al exterior y en el interior, que disminuyó las regulaciones y los organismos interventores. De manera, que se fue acotando el margen de actuación de la corrupción funcional: sin licencias a la importación o para la concesión de divisas que distribuir, los sobornos eran innecesarios.

La consolidación del Estado del Bienestar en la transición a la democracia pudo haber estado acompañada por una reducción del fraude fiscal y por una disminución de la corrupción funcional en el gobierno central por las razones siguientes: primera, la legitimidad democrática del sistema tributario implantado desde 1977, que fue consensuado por todas las fuerzas democráticas; segunda, el control democrático de las instituciones fiscales, por la mayor independencia de la judicatura y por la desaparición de

la censura en la prensa; y tercera. las mejoras en la gestión y recaudación de los impuestos y otras medidas para animar a los contribuyentes a cumplir sus obligaciones fiscales y reducir el fraude. En esta dirección, la reforma tributaria de la democracia estableció impuestos modernos y mecanismos para que los contribuyentes cumplieran sus obligaciones fiscales, empezando con una declaración de sus ingresos. Para ello se cambió el régimen sancionador y se reorganizó la inspección y gestión tributaria, aumentándose sus dotaciones de personal y presupuestarias. Otras medidas introducidas para conseguir que el pago de los tributos se generalizase fueron: se aprobó una amnistía fiscal para que los contribuyentes regularizasen voluntariamente su situación fiscal; se eliminaron ciertos instrumentos que favorecían la elusión fiscal, como la utilización de sociedades interpuestas; se estableció el impuesto sobre el patrimonio, más que como mecanismo recaudador como instrumento de información para la Hacienda y de control de las declaraciones del IRPF; se levantó el secreto bancario y se reguló la obligación de colaboración de las entidades financieras con la Hacienda; se tipificó el delito fiscal en el código penal; se estableció el impuesto sobre el valor añadido para obtener información sobre las empresas; se aprobó la publicación de la lista de los contribuyentes”. Estos cambios tuvieron consecuencias relevantes sobre la fiscalidad, aunque menores de las esperadas⁴⁶.

Pero estas fuerzas positivas no tardaron en debilitarse por la ruptura del consenso sobre el articulado de algunas cuestiones particulares de la reforma fiscal en 1979. Por otro lado, a pesar de la constitución, la división de poderes dejaba que desear porque el ejecutivo siguió controlando al poder judicial e incluso a organismos orgánicamente independientes: la manipulación política de la agencia tributaria, que no mejoró la imagen de los cuerpos recaudadores porque el fraude fiscal siguió existiendo en algunas rentas. En 1992 se creó la Agencia Tributaria, para mejorar la recaudación y luchar contra el fraude. Pero las divergencias internas -en septiembre de 1994 ya había conocido tres responsables distintos- y las intromisiones políticas restaron eficacia al nuevo organismo.

Las holguras legales de la legislación fiscal y los defectos en la gestión del gasto provocaron que, en la práctica, el fraude fiscal y la elusión siguieran siendo alto. Tanto en los impuestos directos (IRPF, Patrimonio y sociedades) como en los indirectos (el IVA desde 1996, e impuestos especiales). En el IRPF, el fraude era mayor en los

⁴⁶ J. CASTILLO, *El fraude fiscal en España.., op. cit.*, p. 276.

rendimientos del capital, los ingresos de las profesiones liberales, los trabajadores autónomos y las pequeñas y medianas empresas, que en los rendimientos que sufrían retención fiscal en origen (por lo que no podían eludir el cumplimiento tributario) como fue el caso de las rentas del trabajo asalariado. Si sólo si sólo se miran las cifras y no la naturaleza de los impuestos antiguos y nuevos, parece que, en la democracia, como sucedió durante el franquismo, los rendimientos del trabajo personal declarados en el componente del IRPF seguían siendo el principal impuesto por volumen de recaudación. Pero en la dictadura el impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal era un impuesto de producto, que no era progresivo ni deducible en el impuesto sobre la renta. En la democracia las rentas del trabajo, como todas, tenían un mínimo exento y derecho a la devolución a las cantidades retenidas, si no llegaba al mismo. En el IRPF, además, las rentas del trabajo se someten a la progresividad (no es lo mismo el salario de un albañil que el del consejero delegado de su empresa) y hay múltiples deducciones que benefician a determinados trabajadores.

Las medidas contra el fraude fiscal de la democracia instalada en 1977 sufrieron la oposición de los contribuyentes y de algunas instituciones que acogían a los defraudadores, a cambio de mejorar sus cuentas de resultados. Hemos dicho que la democracia abolió el secreto bancario e introdujo el delito fiscal en el código penal. No obstante, la banca apeló al Tribunal Constitucional Supremo, lo que mantuvo el secreto bancario durante años. Por otro lado, el delito fiscal tampoco se aplicó antes de 1990. La administración tributaria se modernizó en la democracia, con el reforzamiento de las delegaciones provinciales, la reforma de la inspección de 1986, la introducción de los ordenadores, y la creación en 1991 de la AEAT. No obstante, las insuficiencias de la administración tributaria, en personal y medios, siguieron siendo un problema hasta la actualidad⁴⁷. Finalmente, la política antifraude se inició, con seriedad, solo en 1985 y tuvo algunos resultados positivos hasta 1994. No obstante, la mejor prueba del fracaso

⁴⁷ F. COMÍN, "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 Chalanges*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2007, pp. 8-57. J. ONRUBIA, "The Reform of the Tax Administration in Spain", en J. MARTÍNEZ VÁZQUEZ y J. F. SANZ SANZ (eds.), *Fiscal Reform in Spain, op. cit.*, pp. 484-531. F. COMÍN, "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*, Madrid, Centro de Estudios Financieros, 2007, pp. 85-124.

de la política antifraude, o al menos de las deficiencias de la inspección era que los incrementos en la recaudación del IRPF surgieron, entre 1978 y 1990, fundamentalmente por la incorporación de nuevos contribuyentes pero también por el mayor cumplimiento de los mismos.

En la democracia se penalizó el fraude fiscal, aunque las sucesivas leyes cambiaron las reglas, porque los gobiernos tenían distintas estrategias para combatirlo. El problema había surgido tras la reforma de la Ley General Tributaria, realizada 1985, que había permitido intensificar la lucha y represión del fraude fiscal entre 1985 y 1993. Ello se hizo siguiendo la doctrina en boga consistente en la agravación de las sanciones por fraude fiscal –endurecimiento de la pena- y con mayor dotación de nuevos medios informáticos a los departamentos de gestión e inspección fiscal –aumentando la probabilidad de destapar las bosas de fraude-. En efecto, desde entonces, comenzaron a aflorar los refugios fiscales del dinero negro. Destacaron, por un lado, los seguros de prima única: la deuda fiscal reclamada por Hacienda, en mayo de 1995, a trece entidades que los comercializaban ascendía a 45.000 millones de pesetas y las sanciones impuestas a 32.220 millones, y, por otro, las cesiones de crédito de las instituciones financieras, así como muchas y persistentes redes de facturas falsas que alimentaron el fraude en el IVA. La eficacia de aquella política recaudatoria con la represión del fraude no pudo ser más eficaz, ya que entre 1984 y 1991 se triplicaron los ingresos en concepto de IRPF y Patrimonio. Pero, lógicamente, levantó la oposición de los contribuyentes afectados que alegaban los métodos puestos en práctica por la inspección y, sobre todo, las contradicciones y los vacíos legales en la normativa fiscal. En estas condiciones, la idea del nuevo responsable de Hacienda, Pedro Solbes, fue suavizar el régimen sancionador para aumentar la recaudación efectiva⁴⁸.

La reducción del fraude fiscal desde 1985 fue notable, pero, dada su amplitud inicial, la evasión fiscal seguía siendo generalizada en la década de 1990. El estudio de la Comisión del Fraude publicado en 1994 estimaba que la evasión fiscal rondaba el 5,5% del PIB, cifra superior al denominado “fraude estructural” característico de las economías desarrolladas, que rondaba el 3% del PIB. La ocultación de ingresos en las declaraciones del IRPF estaba en torno al 40% de la base potencial, lo que implicaba una pérdida de ingresos para la Hacienda Pública de aproximadamente un tercio de la recaudación. Y

⁴⁸ F. COMÍN (2007), “Reaching a Political Consensus...”, *op. cit.*

estas medias no revelan la dispersión del fraude, pues en los rendimientos del trabajo la ocultación era prácticamente inexistente, puesto que se retenían en origen. De hecho, ese estudio mostraba que el fraude fiscal en los rendimientos del trabajo dependiente era prácticamente inexistente. Esto quiere decir que los impuestos que gravaban las actividades profesionales y empresariales, dentro del IRPF, tenían un alto volumen de fraude, sólo superado por el enorme fraude concentrado en el IVA. Todo esto, unido a la legislación del IRPF posterior a 1991, implica que este tributo es, en la práctica, un impuesto sobre los salarios.

Las proporciones de deuda descubierta por la inspección cayeron tras 1979, porque aumentó tanto la deuda tributaria total y el número de contribuyentes, por el establecimiento del moderno IRPF. Que la deuda fiscal descubierta no aumentara tras la reforma de 1978 pone en cuestión a una inspección con dificultades para cobrar el IRPF, y revela que la incapacidad de la administración tributaria y la dudosa ética fiscal de los contribuyentes son dos causas del alto fraude en España. Otras dos causas del fraude eran la baja probabilidad de sufrir una inspección de Hacienda y las leves sanciones a los defraudadores descubiertos. El fraude fiscal era una estrategia rentable para los contribuyentes⁴⁹.

Como consecuencia de todo ello, la recaudación de los tributos se encontraba -en los primeros años noventa- con el problema fundamental de que sólo conseguía cobrar el 10% de las deudas descubiertas por la inspección. El origen de esta ineficiencia se hallaba, seguramente, en el clima de enfrentamiento existente entre los contribuyentes y la administración tributaria, denunciado por la avalancha de pleitos que tenían atascados a los tribunales de Hacienda y de Justicia. Por eso, el 4 de noviembre de 1994, el Consejo de Ministros reformó parcialmente la Ley General Tributaria en dos sentidos: por un lado, rebajaba a la mitad la sanción máxima por fraude fiscal (del 300% al 150%) y, por otro lado, aumentaba los poderes de información, inspección y recaudación por parte de la Hacienda Pública. Concretamente, entre otras medidas, se incrementaban las sanciones por las declaraciones presentadas fuera del plazo legal; se ampliaban las obligaciones de información de las entidades financieras sobre los movimientos de las

⁴⁹ M. LAGARES, "Hacia una teoría de la evasión tributaria", *Hacienda Pública Española*, 1974, nº 28, pp. 37-54. J. CASTILLO, *El fraude fiscal en España..*, op. cit. S. TORREGROSA, *Tax System and Redistribution: the Spanish Fiscal Transition (1960-1990)*, Tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 2016.

cuentas corrientes -incluso sin consentimiento del afectado- y se tomaban medidas cautelares para garantizar el cobro de la deuda tributaria. Por otra parte, el fraude seguía siendo alto en el impuesto de sociedades, el de las rentas del capital y la evasión de los impuestos especiales. En enero de 1995 el Ministerio de Hacienda presentó un Plan contra el Fraude en los ingresos y también en los gastos sociales. La intención del plan antifraude era coordinar las actuaciones de toda la Administración pública, aunque se hizo famoso porque prometía elaborar un censo de los 5.000 contribuyentes más ricos⁵⁰. Como legislación específica contra el fraude fiscal se aprobó la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal fue la primera que suponía una intención seria de acabar con el fraude fiscal, aunque ya contaba con los antecedentes de las reformas anteriores: la Ley General Tributaria de 1985 y 1995 y las reformas del Código Penal en materia de delitos contra la hacienda pública de 1977, 1985 y 1995. A finales de la década de 1980, el fraude fiscal en el IRPF seguía arrastrando graves problemas de equidad. Por un lado, pese a la progresividad legal del impuesto, el fraude en las declaraciones generaba, en la práctica, una notable inequidad vertical (los contribuyentes con mayores rentas hacían una mayor evasión fiscal, que se concentraba en los rendimientos del capital, los beneficios empresariales y los ingresos de los profesionales). Por otro lado, el fraude también generaba una notoria inequidad horizontal (los trabajadores por cuenta ajena (asalariados) tenían menos opciones de evadir impuestos que los perceptores de otras rentas sin retención en origen, con un mismo nivel de ingresos, como los profesionales y autónomos). Finalmente, los contribuyentes con rentas superiores y, por tanto, con mayores tipos marginales, tenían mayores incentivos para defraudar y, con su estrategia de optimización fiscal, aprovechaban las holguras que el sistema fiscal, el derecho penal y el aparato recaudatorio les brindaba para evadir los impuestos. Las cifras muestran que, en efecto, las rentas altas evadían porcentajes mayores de su base imponible que los contribuyentes con ingresos reducidos. Las leyes tributarias eran nominalmente muy progresivas, pero los altos tipos marginales del IRPF eran sólo existían en el

⁵⁰ Véase *El País*, 5 de noviembre de 1994 y 29 de enero de 1995; *Expansión*, 9 de noviembre de 1994. COMISIÓN LAGARES, *Informe de la Comisión de Expertos Para la Reforma del Sistema Tributario Español*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 2014

papel, porque nadie los pagaba, dado el amplio fraude en los niveles altos de renta⁵¹. El cumplimiento fiscal siguió mejorando entre 1993 y 2000, alcanzando una media en el período del 80% (Esteller-Moré, 2011). pero seguía el mayor fraude en las rentas no salariales. En el año 2008, la ocultación de las rentas no salariales había caído al 40-55%, suponiendo una mejora del 70% sobre 1986)⁵². El establecimiento del IVA en 1986 ayudó a mejorar el cumplimiento fiscal, porque las empresas declaraban su actividad económica para reclamar las devoluciones correspondientes. Pero, pronto surgió un amplio fraude. Por un lado, se crearon muchas empresas sin actividad que cobraron fraudulentamente grandes cantidades por devolución de facturas falsas. Por otro, aumentó el fraude en las autoliquidaciones del IVA al 39% en 1992. Los contribuyentes españoles tardaron poco tiempo en idear mecanismos para sortear el IVA⁵³.

Finalmente, la democracia no abordó el amplio fraude en las rentas de capital hasta 1985. Hasta entonces, algunos productos bancarios gozaban en la práctica de opacidad fiscal, siendo refugio del dinero negro, porque sus rendimientos habían sido considerados como plusvalías (cuentas bancarias, depósitos a plazo, pagarés de empresas y del Tesoro, seguros de capital diferido) y, especialmente, por la deficiente regulación de la obligación de información de los bancos a la Hacienda del Estado. Desde 1985 se aprobaron algunas normas para aflorar el dinero negro y para que todas las rentas financieras pagaran impuestos. La Ley de Régimen Fiscal de Determinados Activos Financieros incluyó entre los rendimientos del capital mobiliario los rendimientos implícitos y en especie y obligó a los bancos a informar a la Hacienda pública sobre la identidad de los perceptores de rentas y de los titulares de activos. Sólo quedaron exceptuados de aquella ley los pagarés del Tesoro y los activos financieros con retención en origen (AFROS). Esos activos actuaron como refugios del dinero negro tolerados por la Hacienda. Una vez más, las necesidades financieras de la Hacienda abrieron amplias vías al fraude y la elusión fiscal. Además, entre 1985 y 1989, los bancos ofrecieron nuevos productos financieros opacos fiscalmente (seguros de prima única, cesión de créditos, cupones separados) que compitieron con los

⁵¹ J. CASTILLO, *El fraude fiscal en España...*, op. cit.

⁵² F. DOMÍNGUEZ, J. LÓPEZ, y F. RODRIGO (2016). *El hueco que deja el diablo: una estimación del fraude en el IRPF con microdatos tributarios*, Documentos de Trabajo, 2014, FEDEA, EEE2014-01.

⁵³ J. CASTILLO, *El fraude fiscal en España...*, op. cit, pp. 275-278.

pagarés del Tesoro en la captación del dinero negro. Desde 1990, surgieron otros productos financieros que permitieron la elusión fiscal (deuda anotada en cuenta, opciones y futuros, fondos de inversión e inmobiliarios, super cuentas)⁵⁴.

Finalmente, fue llamativo el trato de favor que la democracia concedió a los defraudadores, concediendo cuatro amnistías fiscales: la regularización contenida en la ley 50/77, de 14 de noviembre, sobre Medidas Urgentes de Reforma Fiscal; la ley de regularización fiscal de 1984; el proceso de regularización fiscal aprobado por la Ley 18/1991, de 6 de junio, de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la amnistía fiscal aprobada en 2012. A estas amnistías ocasionales, se unió el procedimiento de regularización permanente introducido por la Ley General Tributaria de 1986⁵⁵.

5. Epílogo

En la transición a la democracia, entre 1977 y 1989, se establecieron leyes e instituciones encaminadas a reducir el fraude fiscal y la ocultación por parte de los contribuyentes. Pero no pudieron acabar con la inercia histórica de los contribuyentes hacía el fraude fiscal, ni con la resistencia de la banca para colaborar con Hacienda. Las nuevas instituciones fiscales no lograron una actuación eficiente en la gestión de los ingresos, por la persistencia de las malas prácticas recaudatorias. La causa de todo ello fue la permanencia de la corrupción política, que siguió marcando la actuación política y administrativa de ciertos organismos públicos. Destacaron los entes locales, en los que se generalizó la corrupción urbanística y el fraude fiscal asociado, particularmente en las zonas en la que había una amplia economía sumergida (que es un determinante del fraude fiscal). La resistencia a la reforma fiscal del partido en el poder (la UCD) llevó a excesivas imperfecciones en la legislación, que dejó excesivas holguras al fraude. Los intentos del gobierno del PSOE desde 1985 por combatir el fraude se encontraron con enormes resistencias por parte de los contribuyentes y

⁵⁴ J. CASTILLO, *El fraude fiscal en España*, *op. cit.* pp. 278-280. F. COMÍN (2007), "Reaching a Political Consensus...", *op. cit.* D. CARBAJO VASCO, "La nueva fiscalidad de las instituciones de inversión colectiva", *Impuestos, Revista de Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 1991, nº 7, pp. 193-201. S. TORREGROSA, *Tax System and Redistribution...*, *op. cit.*

⁵⁵ J. LÓPEZ LABORDA y F. RODRIGO SAUCO, "Tax amnesties and income tax compliance: the case of Spain", *Fiscal Studies*, 2003, nº 24, 1, pp. 73-96.

algunas instituciones y con algunos errores en el tratamiento del dinero negro. De manera que, a finales de la década de 1980 las deficiencias de aquel sistema fiscal de la democracia eran ya más que evidentes. Particularmente reveladas por la desigual distribución del fraude fiscal, que hacía el sistema muy injusto en la práctica. Algunos economistas comenzaron a pedir reformas concretas en el sistema fiscal, cuyos principios no se modificaban, para corregir sus deficiencias y, además, para incorporar las nuevas tendencias de la imposición surgidas en el mundo desarrollado⁵⁶.

Más allá de que la administración tributaria contara con recursos suficientes, el alto nivel del fraude fiscal dependía de la mayor dimensión de economía sumergida y de la mejorable conciencia fiscal de sus ciudadanos. La democracia mejoró la aceptación social de los impuestos pero no lo hizo suficientemente por lo que aún seguía siendo deficiente en 1992. Los contribuyentes percibían la inequidad del sistema tributario originada por: el fraude fiscal, el sesgo de la administración fiscal en la persecución del fraude, la descompensación jurídica en las relaciones tributarias, la ausencia de publicidad de los defraudadores, la conciencia social de los delitos fiscales, los cambios frecuentes en las normas tributarias, la multitud de obligaciones formales de los contribuyentes, que exigían el recurso a asesores fiscales. El sistema tributario de 1977 siguió permitiendo el incumplimiento tributario de algunos contribuyentes, por la mayor capacidad de defraudar de los estratos altos de renta. Esta distribución desigual del fraude se unía al alto peso de la tributación indirecta y de las cotizaciones sociales para convertir la progresividad nominal del IRPF en una regresividad práctica. De hecho, el IRPF se interpretaba como una versión moderna del antiguo IRTP (impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal)⁵⁷.

⁵⁶ E. FUENTES QUINTANA, *Las reformas tributarias en España...*, *op. cit.*. Concretamente, se trataba de la eliminación de algunos beneficios fiscales, de la reducción de los tipos de gravamen, y de la introducción de la imposición dual en el IRPF.

⁵⁷ J. CASTILLO, *El fraude fiscal en España*, *op. cit.* pp. 282-283. S. TORREGROSA, *Tax System and Redistribution...*, *op. cit.*. No obstante, estos problemas son comunes a los países que tienen sistemas tributarios similares, en los que siempre son los contribuyentes con mayor nivel de renta los que tienen mayores posibilidades de defraudar o eludir el pago de impuestos. Por otro lado, en los países desarrollados el peso de la imposición indirecta es tan alta o mayor que en España.