

## Reseñas

**Sara Torregrosa Hetland. *The Spanish Fiscal Transition. Tax Reform and Inequality in the Late Twentieth Century.* Suiza, Palgrave Macmillan, 2021, XVIII, 237 pp. ISBN: 978-3-030-79541-2.**

La llegada de la democracia en 1977 no consiguió reducir de forma significativa la desigualdad en España. La redistribución que se consiguió a través del sistema fiscal, esto es, vía impuestos y transferencias, aumentó, pero de forma moderada y no fue suficiente para contrarrestar el efecto de otras fuerzas que durante esos mismos años presionaban en dirección contraria y que contribuyeron a aumentar la desigualdad. Incluso en la actualidad, la capacidad redistributiva del sector público en España sigue siendo menor que en otros países desarrollados. Esto se explica porque, a pesar de las reformas parciales introducidas en las últimas décadas, el sistema fiscal adoptado durante la Transición sigue siendo en buena medida la base de nuestro sistema fiscal actual. Estas son seguramente algunas de las conclusiones más importantes de la excelente monografía publicada recientemente por Sara Torregrosa Hetland. Unas conclusiones que, como señala Francisco Comín en el comentario que aparece en la contraportada del libro, vienen a cambiar la percepción que a menudo se tenía de la reforma fiscal durante la Transición a la democracia en España. Sobre todo, cambian la visión, en parte idealizada, que parece que tenían los principales protagonistas de la reforma y nos muestra hasta qué punto se cumplieron sus aspiraciones.

Esto no significa que no hubiese avances significativos, que los hubo. Tal y como se muestra en el capítulo 2 y parte del capítulo 3, durante la dictadura franquista se consolidó y se perpetuó un sistema fiscal con serias deficiencias. La capacidad de recaudación era muy baja y la rigidez una característica persistente (los ingresos no crecían con el crecimiento económico), lo que a su vez limitaba la capacidad de ofrecer adecuadamente bienes públicos con una demanda creciente (básicamente infraestructuras y gasto social). Asimismo, el sistema fiscal franquista era globalmente regresivo, debido al predominio de los impuestos indirectos y las contribuciones sociales y a la presencia prácticamente testimonial de la imposición directa. La reforma fiscal de la Transición permitió solucionar en buena medida estas deficiencias. El sistema se modernizó y la capacidad de recaudación aumentó. Aunque no se alcanzó el nivel de recaudación promedio del resto de países de la Unión Europea de los quince, sí que se consiguió aumentar los niveles de inversión pública y de gasto social, tal como explica la autora y como yo mismo he señalado en algunos trabajos anteriores. La progresividad del sistema fiscal también mejoró. Se corrigieron muchas de las inequidades del sistema fiscal franquista, pero los avances fueron más bien moderados. El sistema dejó de ser regresivo, pero no llegó a ser progresivo, consolidándose un sistema que en su conjunto pasó a ser más bien proporcional.

¿Por qué no consiguió España establecer durante la Transición un sistema fiscal más progresivo y con mayor capacidad redistributiva? Esta pregunta se intenta responder en parte en el capítulo 4, donde se analiza de forma minuciosa el proceso de reforma fiscal. Parte de la respuesta reside en el contexto económico, caracterizado por una elevada inflación, un lento crecimiento económico y una creciente apertura al comercio internacional. Todos ellos son factores que habrían dificultado el aumento de la presión fiscal. El cambio ideológico gradual que se produjo en Europa después de la crisis del petróleo y que puso en entredicho las políticas keynesianas que habían dominado la escena tras la Segunda Guerra Mundial tampoco ayudó. Ya en los últimos años de la dictadura franquista existía cierto consenso entre académicos, políticos y el público en general sobre la conveniencia de llevar a cabo algún tipo de reforma fiscal que permitiese aumentar los ingresos fiscales. Sin embargo, cuando cambiaron las condiciones políticas y apareció la oportunidad de caminar en la misma dirección que Europa tras la Segunda Guerra Mundial era demasiado tarde. Los vientos políticos internacionales empezaban a soplar en otra dirección. La autora muestra asimismo cómo el marco institucional, concretamente los sesgos del sistema electoral, favorecieron a los grupos conservadores, que fueron a su vez capaces de limitar el potencial redistributivo de la reforma fiscal.

Desde el punto de vista de la estructura, el libro está organizado de la siguiente manera. En el primer capítulo se introduce el argumento principal del libro y se prepara el escenario resumiendo la historia fiscal de los países occidentales, con los que posteriormente se establecen comparaciones sistemáticamente, y se desarrollan algunos de los principales conceptos que se utilizan a lo largo de la publicación. En los capítulos 2 y 3 se presenta el contexto histórico que precedió a la reforma fiscal de la Transición. Concretamente, se analiza el sistema fiscal de la dictadura franquista y se muestra, a partir de información proveniente de encuestas de opinión, programas de partidos políticos y otras fuentes similares, el consenso que, desde mitad de los años setenta existía sobre la necesidad de llevar a cabo algún tipo de reforma fiscal que aumentase los ingresos fiscales, el grado de progresividad y que avanzase hacia la descentralización fiscal. En el capítulo 4 se analiza, como se ha dicho, el proceso de reforma fiscal como tal; y en los capítulos 5, 6, y 7 se estudian sus consecuencias desde puntos de vista diversos. Así, se analiza la evolución del grado de progresividad y la capacidad redistributiva del sistema fiscal; la extensión del fraude, sus consecuencias y los cambios de actitud de la ciudadanía; los avances en materia de federalismo fiscal con la introducción del estado de las autonomías, o la legitimidad del sistema fiscal y su grado de aceptación por parte de la ciudadanía.

Finalmente, en el capítulo 8 se resumen las principales conclusiones. Se discuten brevemente algunos de los cambios

más recientes en el sistema fiscal español, dejando entrever cuáles son los caminos que en el futuro podrá recorrer la fiscalidad en España, y se compara el caso español con el de otros países, sobre todo latinoamericanos, que también han experimentado transiciones fiscales tardías. Se trata, por tanto, de un texto que ofrece un análisis detallado y comprensivo de la reforma fiscal en la España de la Transición, sus precedentes y sus consecuencias. El libro está, por lo demás, muy bien escrito. Es fácil, rápido y agradable de leer, una cualidad que en ocasiones se echa de menos en la academia. Está pensado para un público amplio, combinando con acierto la accesibilidad y la claridad de un texto divulgativo con el rigor que se le exige a los textos académicos. Tiene, por tanto, todos los ingredientes necesarios para convertirse en una obra de referencia obligada sobre la economía política de la fiscalidad en

España y, de forma más general, sobre la economía política del tardofranquismo y la Transición. ¿Cuál era el contenido y los objetivos de la reforma fiscal de la Transición? ¿Cuáles eran los problemas previos que se pretendían solucionar? ¿Quién la apoyó y quién se opuso? ¿Cuál fue el alcance final de la reforma? ¿Por qué no se pudo llevar a cabo una reforma más ambiciosa? ¿Qué lecciones podemos extraer de este episodio histórico de cara al futuro? Quienes estén interesados en estas preguntas, sin duda, encontrarán las respuestas en esta excelente monografía.

Sergio Espuelas  
*Universitat de Barcelona*

<https://doi.org/10.33231/j.ihe.2022.09.001>