



---

# Fiscalidad en España e Italia y la teoría del circuito monetario

## *Spanish and Italian Tax Law and Monetary Market Theory*

RECIBIDO: 8 DE MARZO DE 2013/ACEPTADO: 28 DE MAYO DE 2013

---

### JUAN HERNÁNDEZ ANDREU

Catedrático de Historia e Instituciones Económicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid  
jhandreu@ccee.ucm.es

### GUIDO TORTORELLA ESPOSITO

Profesor de Historia de las Teorías Monetarias en la Facoltà di Scienze Economiche e Aziendali de la Universidad de Sannio de Benevento (Italia)  
guidotor@unisannio.it

## 1. INTRODUCCIÓN

Las principales características que cualifican un sistema tributario, o incluso un simple impuesto, son su eficacia recaudatoria y su nivel de equidad. Consideramos que la aplicación de la teoría del circuito monetario instaurada por K. Wicksell y algunos economistas post-keynesianos, entre los que destaca el italiano A. Graziani<sup>1</sup>, puede añadir viabilidad y garantizar con éxito el cumplimiento de aquellas máximas.

Las garantías se hallan en la teoría mencionada porque permite el compromiso, consenso o contrato en sentido lato, entre la Administración tributaria y los contribuyentes, o sus representantes, en cuanto a la aceptación de un nuevo impuesto o bien de una reforma fiscal. Ello garantiza la eficacia recaudatoria y acentúa el pacto tributario por consentimiento. Asimismo, la teoría del circuito monetario facilita, por añadidura, la defensa efectiva del principio de igualdad en el reparto de la carga tributaria entre los distintos grupos sociales.

---

<sup>1</sup> Tortorella, G. (2007). Wicksell, K. [1938 (1947)]. La introducción a la edición castellana corrió a cargo del profesor Manuel de Torres, impulsor en España del reformismo fiscal.





JUAN HERNÁNDEZ ANDREU Y GUIDO TORTORELLA ESPOSITO

La idoneidad de la teoría de Wicksell y de la desarrollada por Graziani para facilitar la eficacia y equidad, responden a las siguientes razones explicativas. Se trata de planteamientos obtenidos por el método del realismo histórico, cuya característica principal es que trabaja con un esquema de tipo histórico-hipotético-deductivo<sup>2</sup>, a diferencia de la teoría del *Public Choice* de J. Buchanan, que proviene del método lógico deductivo a partir de determinados axiomas que implican el comportamiento racional de los individuos en sus prácticas tributarias y económicas en general.

Tanto la teoría de Wicksell como la de Buchanan implican un pacto social entre la administración y los contribuyentes, pero en el *Public Choice* se presupone la actuación individual derivada de un concepto liberal determinista; en cambio, en las posiciones de Wicksell, así como en las post-keynesianas aludidas, prevalecen la experiencia histórica y la contextualización de las innovaciones tributarias en sus efectos sobre los grupos sociales. En esta doctrina de realismo histórico no sólo se garantiza el compromiso tributario de los contribuyentes, sino que se permite el control del cumplimiento de las obligaciones fiscales de modo equitativo entre las diversas categorías de colectivos.

Así, en el circuito monetario se detectan y explicitan las categorías de contribuyentes presuntamente más proclives al fraude y a la evasión fiscal, por su naturaleza específica de sujetos más independientes, lo cual requiere acciones preventivas y, en su caso, efectivas, de control al servicio del principio de equidad tributaria. Como es sabido, no se trata de una circulación cooperativa sino de un circuito marcado esencialmente por el curso monetario, cuya vía inicial y andadura incierta sólo puede conocerse mediante la experiencia histórica y a través de las adecuadas<sup>3</sup> instituciones de seguimiento que hagan efectivo el control tributario.

Los liberales postulan efectos macroeconómicos derivados de la sumatoria de resultados de actuaciones individuales, según mecanismos y pautas propias asignadas al análisis microeconómico. Por el contrario, el método histórico-hipotético-deductivo del realismo histórico post-keynesiano, invirtiendo el orden entre el análisis microeconómico y macroeconómico, contempla el comportamiento de los grupos sociales (trabajadores, empresarios, bancos, etc.) que actúan en el sistema económico según el

<sup>2</sup> Tortorella, G. (2007). Graziani, A. (1985), (1990) y (2003).

<sup>3</sup> Fontana, G. (2000, 2009); Fontana G. y Gerrad B. (2004); Forges Davanzati G. y Realfonzo R. (2008); Graziani A. (1985), (1990), (2003); Realfonzo, R. (1998), (2006).



## FISCALIDAD EN ESPAÑA E ITALIA Y LA TEORÍA DEL CIRCUITO MONETARIO

principio del *animal spirit* keynesiano<sup>4</sup>, en condiciones de incertidumbre, debido a hechos históricos e institucionales.

El método basado en el circuito monetario de A. Graziani que proponemos, y en “el mercado político” de Wicksell<sup>5</sup>, permite introducir cautelas fácticas de control sobre el fraude y la evasión fiscal; sin embargo, el método basado en el *Public Choice* de Buchanan carece de garantías prácticas para disuadir el fraude tributario y, por consiguiente, para sostener con éxito el principio de equidad en el reparto de la carga tributaria.

En Buchanan observamos un salto forzado, un tanto aventurado, al menos, cuando a partir de la doctrina financiera italiana de raigambre institucional, esencialmente histórica, llega a configurar una teoría de fundamento axiomático. No obstante, aquellos sistemas cuya trayectoria histórica ha configurado su naturaleza tributaria según la máxima del compromiso de los representantes de los pueblos con el poder fiscal, son los más propicios para fundamentar la aplicación del modelo post-keynesiano del circuito monetario con objeto de evitar la evasión de las obligaciones tributarias de los ciudadanos, además de mantener la exigencia de ingresos niveladores del saldo en la liquidación presupuestaria. Veamos seguidamente los antecedentes históricos del modelo tributario latino de España e Italia.

El orden tributario de un viejo Estado europeo como el español no se improvisa, y tampoco se rechazan de un día para otro reformas substanciales, sino que la costumbre, adaptada a unas máximas tributarias, algunas atávicas, condiciona los cambios fiscales. Si bien a lo largo de los tiempos abrieron el camino a nuevos tributos, esos cambios hicieron viables las innovaciones conforme al dinamismo de la sociedad que contemplaban, que se mostró prácticamente propicia y receptiva a dichos cambios fiscales, siempre que se

<sup>4</sup> Keynes, J. M. [1921 (1973)]; Kregel, J. (1976).

<sup>5</sup> Beltrán, L. (1989), pp. 278 y ss. Knut Wicksell se adelantó más de treinta años a las ideas keynesianas en puntos fundamentales como la atribución de la causalidad del crecimiento económico al tipo de interés, mediante original explicación monetaria. No fue axiomático sino partidario del realismo histórico para comprender los ciclos económicos, fundándose, pues, en la experiencia. Sus teorías serían impulsoras, y fueron recurso científico firme, de lo que luego fue el keynesianismo y las corrientes postkeynesianas. Fue siempre defensor de la teoría monetaria cuantitativa. En lo referente a la fiscalidad pública entendió que los nuevos impuestos debían contar con la aprobación de todos los ciudadanos contribuyentes y que el presupuesto de ingresos debía formularse conforme al de gastos públicos. En este punto se adelantó también al *Public Choice* de J. Buchanan y su método fue inductivo; en cambio Buchanan fundaría su doctrina también en la realidad histórica, observando el modelo italiano; pero caracterizando su naturaleza en términos axiomáticos, según lo cual el cumplimiento del compromiso fiscal se produciría por la propia racionalidad que atribuye a cada individuo. El punto débil de Wicksell sería su ingenua propuesta de pretender contar con la voluntad de todos los contribuyentes, sin excepción. En nuestra opinión es suficiente garantía disponer del apoyo voluntario de los representantes de los contribuyentes para afianzar el compromiso social tributario.



JUAN HERNÁNDEZ ANDREU Y GUIDO TORTORELLA ESPOSITO

diera un pacto social previo y aceptado en los términos de las mejoras en equidad y/o en eficacia que acarrearía su implantación, de manera que con ello se introducía un incremento del bienestar social.

Durante siglos, al menos desde la Baja Edad Media, tanto las Cortes castellanas como las de la Corona de Aragón (ambas fueron cuna de la consolidación moderna de la nación española), nos indican, en materia fiscal, que para que un impuesto fuera viable, es decir, que fuera estimado socialmente y, por supuesto, que resultase rentable para las arcas locales y las del Estado, era imprescindible que se basara en un acuerdo entre el Rey y los representantes de los súbditos, vecinos de los pueblos o de las ciudades, es decir, de los correspondientes concejos municipales<sup>6</sup>. Ese acuerdo era extensible a las corporaciones profesionales, como la Mesta de ganaderos, e incluso a las instituciones eclesiásticas, respecto a los gravámenes del poder civil sobre las rentas decimales o eclesiásticas<sup>7</sup> en general.

Nos enseña la Historia que cuando en España se trataba de practicar una reforma fiscal en términos de nuevos tributos relacionados con el gasto público sin que mediase un acuerdo previo al respecto entre las autoridades y los contribuyentes o sus representantes, la reforma no era viable; sin embargo, sí lo fueron aquellos cambios en los que hubo un consenso público explícito, con independencia del régimen político vigente<sup>8</sup>. La reforma de Enrique Fuentes Quintana en la implantación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en 1977 también respondió a un acuerdo político entre representantes sociales y la autoridad hacendística<sup>9</sup>. A lo largo de la historia este principio de

<sup>6</sup> Angulo, M.C. (2002), p. 103. La primera concesión de alcabalas que debió de ser origen del principio de “perpetuidad” de estas, recogido en la Ley 2ª del cuaderno de alcabalas, se hizo mediante un pacto en las Cortes que se celebraron en Madrid en 1393.

<sup>7</sup> Hernández Andreu, J. (2008), pp. 123-127. Las rentas eclesiásticas en España surgieron asimismo de puntuales pactos entre los contribuyentes (Estado eclesiástico) y el Estado (la monarquía hispánica), contando con la expresa concesión de la Santa Sede, manifestada por bula papal, que pagaba el Estado eclesiástico. Véase las rentas Tercias Reales, Excusado, Noveno, Vacantes, medias anatas, mesadas eclesiásticas, Subsidios, Maestrazgos y Cruzada. Las Tercias Reales datan ya del siglo XIII.

<sup>8</sup> Sería técnicamente paradigmático el régimen fiscal que acarrea el Concierto Vasco desde 1878 hasta hoy con etapas marcadas por el curso de la historia política de España.

<sup>9</sup> También se podría citar, aunque con matices, la reforma española de 1957 que se fundó en el concepto “renta media”, tomado de la doctrina financiera liberal de Luigi Einaudi. La recaudación fiscal después de esta reforma generó un insólito superávit presupuestario hasta 1965. Véase Comín, F. (1989). Con todo, se trató de una reforma dirigida a luchar contra el fraude fiscal que regía en España después de la inoperatividad de la reforma de 1940, cuyo autor, José Larraz, había abandonado la cartera ministerial de Hacienda al año siguiente de que se aprobara su reforma. La reforma de juicio del profesor Fuentes Quintana, a pesar de su gran éxito recaudatorio requería adaptaciones técnicas y sus efectos habían sido desiguales conforme a los diversos sectores y colectivos que pactaron con la autoridad fiscal la correspondiente renta media y el cupo a recaudar. Fuentes Quintana, E. (1970), p. 420.





## FISCALIDAD EN ESPAÑA E ITALIA Y LA TEORÍA DEL CIRCUITO MONETARIO

acción consensuada ha presidido las medidas fiscales reformistas que fueron viables en España.

## 2. LA DOCTRINA Y LAS CORTES

En el plano teórico, el pensamiento de Juan de Mariana, uno de los brillantes pensadores españoles modernos, especialista en economía financiera, fiscal y monetaria, introduce conceptos constitucionalistas, como el principio de consentimiento de los ciudadanos, como método para limitar los arbitrios de la clase política. Y adelantándose a su tiempo critica tanto el intervencionismo tributario como el monetario, ya que convierten a la autoridad arbitrista de la decisión, sin consultar previamente al pueblo, en un tirano frente a la población, que verá mermada su propiedad, fruto de su trabajo continuado. Así escribe que: “es doctrina muy llana, saludable y cierta que no se pueden poner nuevos pechos sin la voluntad de los que representan el pueblo”<sup>10</sup>. Se trata de un principio de base empírica, fundado en la experiencia fiscal castellana.

En cambio, en la fiscalidad anglosajona regía un principio de base normativa fundado en un Estado considerado benefactor. El pensamiento de Mariana fue estudiado por J. Laures<sup>11</sup>, quien destaca precisamente este aspecto contractual al que nos referimos. La investigación fue publicada en un excelente libro prologado por un hacendista universal del siglo XX, E.R.A. Seligman, quien alaba la doctrina de Mariana.

Por su parte, las Cortes expresaban con fuerza el poder de los representantes de las comunidades municipales frente al poder real, que implicaba también el poder fiscal. El origen de las Cortes castellanas es de pura raigambre hispánica, anterior a la Carta Magna británica, y se atribuye al reinado de Alfonso IX, quien en 1188 reunió a “hombres buenos” del estado llano, representantes de los gremios y los municipios, junto a los otros dos estamentos: el clero y la nobleza. En las Cortes desde antiguo se otorgaban o negaban peticiones fiscales, militares o administrativas y su pujanza coincide con la fuerza de los municipios, cuyos representantes eran elegidos o designados por turno o sorteo. En las Cortes se discutía del precio del pan, de temas monetarios, como la usura, y, sobre todo, de tributos<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Mariana, J. de (1987), p. 36.

<sup>11</sup> Laures, J. (1928).

<sup>12</sup> Tapia Ozcariz, E. de (1964), pp. 7 y ss.



JUAN HERNÁNDEZ ANDREU Y GUIDO TORTORELLA ESPOSITO

En 1215 las Cortes de la Confederación Aragonesa dieron entrada al estamento llano y se componían de hombres ricos, nobles, eclesiásticos y representantes municipales. Solían reunirse en Monzón para asuntos de interés general, siendo su principal cometido recibir el juramento real a los principios establecidos, así como el juramento del heredero del Trono. Asimismo, se discutían y, en su caso, se aprobaban, los subsidios y contribuciones destinados a cubrir empresas militares y, en definitiva, a sustentar las Leyes promulgadas por el Rey. Los protocolos del juramento real eran duros por su forma y nivel de exigencia; así mostraban el elevado poder de las Cortes y, en definitiva, también de los representantes municipales frente al Rey. De tal manera que el Justicia Mayor de Aragón, al tomar juramento al monarca decía: “nos, que cada uno de nosotros valemos tanto como Vos e juntos más que Vos, vos hacemos Rey si cumplieredes lo que jurades et si non non”<sup>13</sup>.

Los Reyes Católicos, a instancias del estamento popular, convocaron las Cortes de Toledo en 1480 con objeto de revocar mercedes a los poderosos nobles, que retornaron a la Corona la cobranza de algunas rentas, según propuesta de Díez de Montalvo, aprobada por la Comisión de Hacienda de dichas Cortes. También se aprobaron medidas económicas y administrativas en defensa de los Concejos municipales contra el poder de los ricos. De estas Cortes nacieron los Reales Consejos de Castilla y Aragón, y los de Estado, Hacienda e Inquisición; de esta guisa Isabel y Fernando consolidaron su obra política unitaria<sup>14</sup>.

### 3. LA EXPERIENCIA DE LOS ESTADOS PONTIFICIOS

Un estudio reciente de Angela Girelli sobre las finanzas de los Estados Pontificios en los siglos XVI y XVII desvela asimismo que la fiscalidad en ellos también se regía por el mismo principio de la necesidad de pactar el establecimiento de los impuestos entre la autoridad tributaria y los contribuyentes, a través de los representantes de los respectivos pueblos, o “comune”, para asegurar su eficacia.

Girelli constata que los ingresos extraordinarios por tributos temporales relacionados con gastos de la Santa Sede, ya en la Baja Edad Media tenían que ser consentidos por el contribuyente a través del Parlamento, del que formaban parte los representantes comunales, los señores feudales de la

<sup>13</sup> Tapia Ozcariz, E. de (1964), pp. 66 y ss.

<sup>14</sup> Ladero Quesada, M.A. (2009), pp. 27-28. Ulloa, M. (1970).



## FISCALIDAD EN ESPAÑA E ITALIA Y LA TEORÍA DEL CIRCUITO MONETARIO

provincia y los representantes del estamento eclesiástico; dicho Parlamento podía aceptar o rechazar la propuesta de cambio o innovación fiscal. En cada provincia los representantes del Parlamento tenían facultad de pactar o no, según la entidad del tributo y la modalidad de exacción, con las oficinas de la Santa Sede. En los siglos XIV y XV aumentó el presupuesto del Papado, donde iban juntos el poder político y el fiscal. En 1531 se dispuso un primer impuesto directo estatal que fue rechazado por no confiar la cobranza de los impuestos a los municipios. Sin embargo, en 1553, 1557 y 1588 se establecieron sendos nuevos subsidios que fueron aceptados por los contribuyentes porque su implantación fue encomendada a las élites locales<sup>15</sup>.

En la monarquía hispánica, y después en el siglo XIX y parte del XX español, así como en los Estados italianos, antes y después de su unificación política en 1870, se respetó el principio de que el poder público iba a tener en cuenta la aquiescencia de los pueblos, a través de sus legítimos representantes, para introducir o modificar exacciones tributarias, conforme también el presupuesto de gastos, los costes de la decisión y las previsibles reacciones de los contribuyentes ante un impuesto concreto.

## 4. PACTO FISCAL EN LA ESPAÑA MODERNA

El pacto entre las autoridades hacendísticas y los contribuyentes había continuado respetándose en la España moderna, siendo destacable el impuesto de “millones” que concedieron en 1588 las Cortes a Felipe II después de la derrota de la Armada Invencible; su importe fue de 8 millones de ducados a tributar a lo largo de 6 años, y dejó exhaustos a los pecheros. Este impuesto devino en renta ordinaria. En su origen fueron subsidios extraordinarios para cubrir el déficit presupuestario de las contribuciones ordinarias y se concertaban para una cantidad fija, por tiempo determinado y con aplicación a objetos especiales<sup>16</sup>. A Felipe III las Cortes le concedieron tres servicios de “millones” y a Felipe IV seis más; los tres primeros servicios concedidos a este Rey adoptaron carácter de continuidad. Así pues, habiendo sido en su origen unos donativos de tipo extraordinario, vinieron a constituir una contribución permanente, así como la más rentable de las rentas provinciales. Las Cortes se reservaron el derecho de elegir los medios o arbitrios que se debían imponer para financiar los servicios. Entre la pluralidad de los elegidos únicamente llegaron a permanecer los impuestos sobre vino, vinagre, aceite, carnes, jabón

<sup>15</sup> Girelli Bocci, A.M. (2009), p. 354.

<sup>16</sup> Ulloa, M. (1970), pp. 505 y ss.







JUAN HERNÁNDEZ ANDREU Y GUIDO TORTORELLA ESPOSITO

y velas de sebo; se trataba de impuestos indirectos que gravaban el consumo de aquellos productos. De los demás arbitrios que se impusieron algunos llegaron a constituir rentas y ramos especiales, como el papel sellado, el estanco del tabaco, el aguardiente, los cientos, el derecho del fiel medidor y el quinto y el millón de la nieve; otros se incorporaron y se recaudaban en las aduanas; y otros, en fin, desaparecieron<sup>17</sup>.

Así pues, los Austrias menores continuaron pactando con las Cortes otros impuestos que también se convertirían en ordinarios, como el impuesto denominado “cientos”. Esta contribución de los cientos fue esencialmente un aumento al impuesto de la alcabala que acordaron las Cortes de Castilla en cuatro épocas distintas, de ahí que también se denominaran “cuatro unos”. Se trataba, pues, de un impuesto “general sobre las ventas”, precedente del actual Impuesto sobre el Valor Añadido. De acuerdo con el Real Decreto de 29 de junio de 1785, la instrucción de 21 de septiembre del mismo año y los reglamentos de 14 y 26 de diciembre siguiente, estos impuestos se unificaron con el de la alcabala, siguiéndose en su exacción y administración las reglas dispuestas por las Cortes para esta renta de cientos<sup>18</sup>, como dijimos al referirnos al impuesto de millones.

La evolución de las rentas provinciales castellanas tiene su origen en los acuerdos en las Cortes entre los representantes de los pueblos y la autoridad real, que alcanzaba también la relación de los impuestos con los gastos. Nos referimos al método de reparto de cantidades preestablecidas a modo de compromiso a recaudar por la Hacienda Real en cada pueblo castellano, que contribuía con la imposición de alcabalas, cientos y millones, fundamentalmente en los mercados municipales que eran “bienes de propios”.

En cuanto a las rentas especiales, tenemos que el “papel sellado” se impuso a las provincias de León y Castilla, a solicitud de las Cortes, en fecha de 15 de diciembre de 1636, con objeto de poner remedio a las falsificaciones y suplantaciones que se hacían con las escrituras públicas; en 1707 se generalizó a la Corona de Aragón. Era un derecho o tasa de la Hacienda sobre la venta exclusiva del papel que se utilizaba para extender los títulos y despachos reales, los contratos entre parte, las escrituras públicas y las actuaciones judiciales de los tribunales. En 1794 esta exacción se extendió a los eclesiásticos<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Hernández Andreu, J. (2008), p. 112.

<sup>18</sup> Hernández Andreu, J. (2008), pp. 114 y ss.

<sup>19</sup> Hernández Andreu, J. (2008), pp. 128-129.







## FISCALIDAD EN ESPAÑA E ITALIA Y LA TEORÍA DEL CIRCUITO MONETARIO

La Ilustración española del siglo XVIII afloró proyectos reformistas de orden tributario, como el conato de implantación de la Única Contribución en las veintidós provincias de León y Castilla, tomando como modelo la nueva planta fiscal de los tributos en la Corona de Aragón, dispuesta por Felipe V después del Tratado de Utrecht. Este conato fue rechazado en varios intentos de ejecución porque no contaba con la aceptación de los pueblos ni de las instituciones eclesiásticas sobre las que también incidía aquel proyecto reformista, innovador de la imposición directa generalizada en Castilla en sustitución de las Rentas provinciales, de modo que no era operativo el Catastro del Marqués de la Ensenada elaborado en 1745 a tal efecto en todas las provincias castellanas.

Sin embargo, sí fue viable la reforma de las Rentas provinciales de 1785, impulsada por Floridablanca, combinada con el delimitado impuesto directo de “Frutos Civiles” sobre la propiedad y con las mejoras introducidas en la administración de los diversos impuestos indirectos castellanos, aprobados por las Cortes. La causa del éxito fue que se conservaron unos instrumentos tributarios practicados desde antiguo en los mercados municipales públicos, reconocidos y siempre aceptados por todos los ciudadanos, a través de la aprobación por las Cortes.

Asimismo, los Reglamentos reformistas supusieron una reducción de los tipos de gravamen. Estaban obligados al pago de la contribución de millones todos los consumidores de los artículos sobre los que recaía la contribución, y el pago de la misma se realizaba en el lugar en que se efectuaba el consumo<sup>20</sup>, lo cual garantizaba el cumplimiento de una de las máximas de Adam Smith, pero en este caso de raigambre castellana. La eficacia fue tal que esta reforma enderezó las cuentas públicas durante el decenio 1787-1797. Esta insólita situación de saneamiento en las arcas de la monarquía hispánica estaba originada, además, por la equidad derivada de la práctica aceptación social de la reforma por parte de los contribuyentes; y, por supuesto, por la coexistencia de otros indicadores de mejora económica, que posibilitaron el rendimiento fiscal.

---

<sup>20</sup> Angulo, M.C. (2002), pp. 187-189. Se estableció así porque hubo muchas franquicias y disputas con la Iglesia, lo cual hacía que el Estado eclesiástico pagase menos, y porque había excepciones al pago en el lugar de consumo (cuando se compraba en un sitio y se consumía en un lugar encabezado).





JUAN HERNÁNDEZ ANDREU Y GUIDO TORTORELLA ESPOSITO

## 5. REFORMAS DE LA HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA

Después del moderno intento reformista de las Cortes de Cádiz (1813) fue el ministro de Hacienda Martín de Garay<sup>21</sup>, antiguo Secretario General de la Junta Central y compañero de Jovellanos, quien logró introducir, no sin dificultades, una reforma fiscal y de crédito público (1817-1818), con un enfoque técnicamente racional, en un marco acuciado por un gran déficit público y de vuelta al absolutismo, que acabaría por ocasionar la no continuidad de este plan moderno a pesar del contenido liberal de la reforma.

La causa de la inviabilidad de esta reforma puede hallarse en la ausencia de pacto entre las autoridades fiscales y los sujetos pasivos, representantes del pueblo y eclesiásticos, así como en la falta de previsión de las reacciones negativas de una parte de los contribuyentes. En cambio, en 1835-1837 la ulterior derogación de los diezmos y las desamortizaciones territoriales (por tanto, medidas previas a la siguiente reforma de 1845), allanó el camino al consenso entre municipios y poder público hacendístico<sup>22</sup>.

La reforma de 1845 mantuvo, como lo pretendiera la de Garay, el carácter complementario de los impuestos indirectos tradicionales con los nuevos impuestos directos de producto; asimismo, al igual que en la reforma de 1817-1818, se contemplaba el estado de la Hacienda en su totalidad, ya que también trató de resolverse la situación de la Deuda pública. Los aspectos técnicos esenciales de esta reforma estarían vigentes en España hasta el último cuarto del siglo XX, así como el principio tradicional de aceptación social de las figuras tributarias vinculadas al gasto público en términos consensuados entre los individuos y el Estado. Se consolidaba así un sistema tributario de tipo latino, semejante en la configuración tributaria al sistema francés de impuestos directos de producto. Con todo, el sistema fue deficitario crónicamente para las arcas del Estado<sup>23</sup>. Consecuencia de ello fue el crecimiento de la Deuda pública en el siglo XIX, aunque con reducciones importantes, como fue la efectuada por el ministro Camaño en 1875. Después, en el siglo XX, serían las reformas de Fernández Villaverde de 1899 y la de Navarro Rubio de 1957 las que arrojarían ejercicios con superávit.

<sup>21</sup> Hernández Andreu, J. (2008) y Alonso Garcés, N. (2009).

<sup>22</sup> Hernández Andreu, J. (2008), XLIX, pp. 312, 313 y 316.

<sup>23</sup> Comín, F. (1989), pp. 878-879.





## 6. EL CONSENTIMIENTO DE LOS CONTRIBUYENTES MUNICIPALES EN ITALIA

En los Estados italianos, y después en la Italia unitaria, fue corriente mantener el principio de respetar la voluntad contributiva de los representantes legítimos de las poblaciones de los municipios. La ideología liberal de los protagonistas del *Risorgimento* y de la unificación estatal tuvo como contrapartida aquel principio de que cada pueblo tenía que ser soberano en materia de suficiencia de recursos para atender las necesidades propias de los gastos públicos locales; sin embargo, con el tiempo este planteamiento engendró diferencias en los términos de bienestar de los pueblos, según las disponibilidades propias de recursos o los márgenes de autonomía financiera de los que eran capaces cada uno de dichos pueblos para atender los gastos de transportes, enseñanza y de sanidad pública. A su vez, la exigencia de igualar niveles de vida dentro del Estado italiano motivó después al gobierno para disponer leyes y normas federales dirigidas a subsidiar a los municipios más desfavorecidos en servicios públicos activos y necesarios; pero sin llegar a garantizar plenamente cotas igualitarias.

Así, los gobiernos de la derecha histórica italiana (1861-1876)<sup>24</sup> pudieron observar que la fiscalidad municipal no cubría los gastos de los servicios de transporte ni otros gastos públicos en pueblos meridionales. Los gobiernos de izquierda entre 1876 y finales del mil ochocientos, proteccionistas y más intervencionistas que los anteriores, no cambiaron la fiscalidad, aumentaron los servicios públicos y así crecieron el déficit y la deuda públicos. No obstante, durante la etapa 1900-1914 el auge económico italiano permitió compaginar en el *mezzogiorno* gastos crecientes en sanidad y educación, y alcanzar la estabilidad monetaria y presupuestaria en 1909; luego, en 1911, reapareció la crisis financiera. Ante ello, la ortodoxia de la doctrina italiana marcó de nuevo la vuelta a la estabilidad. Este planteamiento fue el predominante después de la segunda guerra mundial, coincidiendo con la *Golden Age* de Europa. De nuevo la crisis del petróleo de 1973 generó desajustes que tratarían de superarse, no sin dificultades. La introducción del IRPF en Italia en 1974 no resolvió plenamente los problemas de estabilidad monetaria y financiera, objetivo que se alcanzó y permanecería hasta tiempos recientes, con la entrada de Italia en la Unión Monetaria Europea. La crisis actual presenta nuevos problemas que tendrá que resolver una nueva fiscalidad y persiste, aunque de

---

<sup>24</sup> Vaccaro, R. (1989), (2001) y (2010).





JUAN HERNÁNDEZ ANDREU Y GUIDO TORTORELLA ESPOSITO

modo menos acusado que antaño, el dualismo económico entre el Norte y el Sur de Italia.

Aquellas reminiscencias de la búsqueda de estabilidad monetaria eran consecuentes con la doctrina financiera italiana. Dicha doctrina tuvo históricamente un notable prestigio académico paralelo, incluso, al de la filosofía fiscal anglosajona, aunque ésta marcadamente diferenciada, en la cual predomina, como dijimos, el principio de que la autoridad fiscal es omnisciente y benefactora, de modo que llega a exaccionar los impuestos, en particular el *Income Tax*, a través de ejercer el poder tributario con carácter normativo, diferente a la vía consensual entre Estado y contribuyentes que encontramos tradicionalmente en la historia de la fiscalidad latina, sobre todo de España y de Italia.

La teoría y la práctica tributaria española fueron básicamente genuinas. En ellas confluyen máximas tributarias de la escuela de Salamanca con influencias institucionales de impuestos, sobre todo franceses, aunque con analogías doctrinales con las máximas de Adam Smith referentes a la práctica tributaria. Desde la segunda mitad del XIX la doctrina financiera italiana irá ganando protagonismo de modo progresivo con su influencia institucional, pero sobre todo de doctrina, entre los hacendistas españoles, que enseñarán y traducirán en las universidades los tratados de los hacendistas italianos. Esta influencia continuará hasta bien entrada la década de 1950 e incluso durante el decenio de 1960<sup>25</sup>.

La fiscalidad italiana después de la unificación política del Estado cobró, como indicábamos, gran prestigio, a consecuencia de la proliferación de notables hacendistas, estudiosos y enseñantes de los Principios de la Hacienda Pública y de la fiscalidad positiva, que inspiró a los hacendistas españoles en niveles muy prácticos durante los últimos decenios del siglo XIX y los primeros del siglo XX.

Un aspecto sobre el que queremos insistir es el de la representatividad ciudadana de los contribuyentes en el compromiso de estos con la Administración tributaria del Estado. La doctrina y la práctica muestran que el compromiso fiscal entre ciudadanos y la Hacienda pública puede darse independientemente del régimen político general; pero la existencia de un sistema democrático debería facilitar el ordenamiento de una constitución fiscal del Estado<sup>26</sup> junto a la estrictamente política, donde cabe salvaguardar la

<sup>25</sup> Hernández Andreu, J. (2010), p. 259. Laures, J. (1928).

<sup>26</sup> Forte, F. y D'Amico, D. (2007), pp. 297-315.





## FISCALIDAD EN ESPAÑA E ITALIA Y LA TEORÍA DEL CIRCUITO MONETARIO

alternancia de partidos en el gobierno dentro del marco regulatorio pactado de la fiscalidad.

## 7. HACIA UNA CONSTITUCIÓN FISCAL A LO LARGO DE LA HISTORIA

La consolidación de la reforma fiscal de 1845 se logró en el marco de una relativa estabilidad política, años más tarde, que daría sus mayores frutos con el superávit de los años centrales de la Restauración de la monarquía constitucional, con la reforma de Raimundo Fernández Villaverde<sup>27</sup>. Esta mantuvo la imposición directa real de producto de 1845, sistematizada en tres tarifas de Utilidades de rendimiento personal, de rentas de capital y del ejercicio comercial e industrial, respectivamente<sup>28</sup>.

La ruptura de la constitución de la segunda república acabó con la reforma del ministro Jaime Carner, impulsora de la fiscalidad sobre la renta personal. Durante el franquismo, en la etapa autárquica, la reforma de 1940 acarrearía un descenso de la presión fiscal y el aumento del fraude. La reforma de 1957 coincidió con el inicio de lo que sería el franquismo crepuscular, con la llegada de los tecnócratas al gobierno económico. Consiguió el objetivo de frenar el fraude tributario y propició en sucesivos ejercicios una liquidación presupuestaria con superávit; ello se obtuvo mediante pactos de la Hacienda con distintas instituciones y organismos que consensuaron las respectivas tribuciones corporativas con el criterio de “renta media” y consiguieron un éxito recaudatorio.

---

<sup>27</sup> Tapia Ozcariz, E. de (1964), pp. 238- partir de 1700 es patente la decadencia de las Cortes en España. “La representación popular sobre la base de procuradores elegidos por las ciudades y los gremios va siendo cada vez más formularia y en los últimos reinados del siglo XVIII y principios del XIX se reduce a ceremonias protocolarias de juramento, sin debates políticos y económicos como los que mantenían antaño los ‘hombres buenos’ o los nobles, que contradecían y se enfrentaban al propio emperador Carlos V, cuando este quería establecer impuestos, como el de la ‘sisa’, que ellos estimaban injusto”. Las Cortes castellanas nacieron en 1188, antes que el modelo británico, pero España tenía su propia institución deliberante. A partir de la guerra de 1808-1814 el parlamentarismo influirá progresivamente en la historia política constitucional española, con los paréntesis dictatoriales de Primo de Rivera (1923-1930) y el largo de Francisco Franco (1939-1975).

<sup>28</sup> Fuentes Quintana, E. (1990), pp. 56-57.





JUAN HERNÁNDEZ ANDREU Y GUIDO TORTORELLA ESPOSITO

El principio de individualidad y el de contrato social entre los contribuyentes y el Estado fueron los aspectos que inspiraron el *Public Choice*<sup>29</sup> y la revolución doctrinal de la fiscalidad en el mundo anglosajón con la tesis y trabajos de J.M. Buchanan<sup>30</sup>, de la Universidad de Chicago. Este, buen conocedor y promotor de la doctrina financiera de los liberales italianos, tuvo oportunidad de estudiar y aprender de ellos durante una estancia en Italia, al disfrutar de una beca Fulbright en los años 1955-1956 en Perugia y en Roma<sup>31</sup>. Sin embargo, no hay que olvidar que Buchanan pudo contar con el extraordinario precedente de la obra de K. Wicksell al respecto, informada esta por una ideología diferente, aunque reveladora asimismo de la importancia del aspecto contractual entre administración hacendística y contribuyentes.

## 8. ASPECTOS COMUNES DEL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL Y EL ITALIANO

Observamos desde tiempos medievales las analogías entre el sistema fiscal español y el italiano, donde confluyen aspectos de doctrina con otros de fiscalidad positiva. A lo largo del siglo XVIII y parte del XIX hemos contrastado la singularidad de los tributos castellanos con influencias ilustradas de los impuestos directos franceses. Asimismo la Hacienda de los Estados italianos experimentó cambios a tenor del dominio austríaco durante el primer tercio del XVIII, o después, por la presencia napoleónica<sup>32</sup>. Con todo, el principio de relación de consenso entre los representantes de los vecinos en los

<sup>29</sup> J. M. Buchanan señala que los italianos, rompiendo con el pensamiento idealista utilitarista, habían escapado de las ilusiones de un Estado omnisciente y benevolente que había nublado las mentes de los filósofos y científicos sociales anglosajones y alemanes. Según dicho premio nobel se pueden estudiar tres niveles en la elección individual, inspirándose en los hacendistas italianos:

1. “El correspondiente al comportamiento del individuo cuando elige entre instituciones fiscales alternativas por medio de las que se han de financiar los costes de los bienes y servicios públicos, es el aspecto constitucional de la decisión fiscal”; las innovaciones fiscales deben contar con el apoyo de los contribuyentes en las elecciones políticas, de las organizaciones e instituciones especializadas, profesionales y de las opiniones de los ciudadanos.

2. Los individuos deciden sobre el volumen de bienes o servicios públicos que piden al Estado, entre las alternativas disponibles, y conforme la relación entre el beneficio y el coste la decisión; el individuo depende de las decisiones de todos los demás individuos.

3. La decisión fiscal debe relacionarse y tener en cuenta la reacción del individuo en el mercado ante un impuesto concreto. J. M. Buchanan, en Casas Pardo, J. (1988), p. 26 y p. 308.

<sup>30</sup> Buchanan, J.M. y Tullock, G. (1980).

<sup>31</sup> J. M. Buchanan acudió a los estudiosos italianos por indicación del historiador económico hispanista Earl J. Hamilton, entonces editor en la Universidad de Chicago del *Journal of Political Economy*.

<sup>32</sup> Di Vittorio, A. (2009).



## FISCALIDAD EN ESPAÑA E ITALIA Y LA TEORÍA DEL CIRCUITO MONETARIO

municipios y la autoridad fiscal se elevó a rango de teoría, científicamente establecida por los hacendistas italianos de finales del XIX.

Constatamos en España y en Italia la tradición de que las medidas fiscales obedecieron en el pasado a un compromiso social de la autoridad hacendística con los representantes municipales. Según dicho compromiso los impuestos debían vincularse al gasto público conforme a la doctrina financiera, y la decisión fiscal debía medir también la reacción de los contribuyentes y el coste de oportunidad ante un nuevo impuesto, dando importancia a la exigencia empírica y al marco social. Otra cosa es que en la práctica raramente se alcanzase la nivelación del presupuesto. Diferente hubiera sido si el pacto fiscal se hubiese centrado también en contener el déficit público, objetivo este potencialmente viable conforme a la teoría post-keynesiana del circuito monetario.

## 9. DEL SISTEMA TRIBUTARIO LATINO AL IRPF: EN BUSCA DE LA EQUIDAD TRIBUTARIA

La configuración en 1957 del Mercado Común Europeo, con el protagonismo de Francia e Italia como cofundadores junto a otros Estados europeos, y la entrada de España en dicha Unión Europea tres decenios más tarde (pero con expresa voluntad de entrar en Europa desde mucho antes), conduciría a una reforma esencial en los respectivos Estados latinos, consistente en cambiar los impuestos directos de producto por el IRPF; en Francia en 1972, en Italia en 1974 y en España en 1977<sup>33</sup>. La influencia de la

<sup>33</sup> Hernández Andreu, J. (2010), pp. 269-270. Fuentes Quintana, E. (1990), pp. 440 y ss. En Francia desde 1896 se registran ensayos de introducir el impuesto personal sobre la renta. El proyecto inicial de Caillaux culminó en el proyecto de 31 de julio de 1917 de impuesto cédular y global. El de 28 de diciembre de 1959 tuvo propósito de unidad y de tratamiento uniforme de la renta mediante la unificación del impuesto proporcional y un sobre-impuesto progresivo. El proceso culminó en 1972 con el establecimiento del impuesto francés sobre la renta personal con objetivos de generalidad y de unidad. En Italia los precedentes arrancan de 1864 y los primeros intentos fueron de 1918. En 1919-1920 se dispuso el impuesto complementario sobre la renta. En 1923 De Stefani introdujo el impuesto complementario sobre el impuesto de 1920. Desde 1947, después de la segunda guerra mundial, Vanoni preparó la Reforma Tributaria de 1951 que estableció la obligación de declarar la renta por parte del contribuyente. Siendo Amintore Fanfani jefe del gobierno, el 28 de diciembre de 1962 se encargó el estudio de la reforma Tributaria al hacendista Cosciani, Vicepresidente de la comisión nombrada para ello. En 1964 se registraron los primeros resultados y en 1974 se estableció en Italia *L. Imposta personale sul reddito*, fundado en el principio personal de gravamen, como había ocurrido en la reforma francesa de 1972. En España la reforma similar tendría lugar pocos años después, en 1977. El establecimiento aquí de un impuesto personal fue una realidad explícita ya en 1911. En 1932 se dispuso la ya mencionada Contribución complementaria, no personal sobre la renta. Después hubo dos reformas importantes de la contribución complementaria so-





JUAN HERNÁNDEZ ANDREU Y GUIDO TORTORELLA ESPOSITO

doctrina financiera anglosajona en España arrancaba de modo explícito con la traducción realizada por Sánchez Asiaín en 1974 de la obra de A.C. Pigou, *Un estudio sobre Hacienda Pública*, y, sobre todo, con la traducción de la obra *Hacienda pública* de R.A. Musgrave que hizo el profesor José María Lozano en 1969, con una “Introducción” a cargo del profesor Fuentes Quintana. En su día había sido pionera la traducción al castellano de los *Principios de Economía* de A. Marshall, hecha por el hacendista Pío Ballesteros, quien a su vez había sido el primer gran estudioso de la reforma tributaria de Martín de Garay<sup>34</sup>. Otro impulsor de la doctrina financiera en España fue el profesor Manuel de Torres, ex becario del Colegio Español de Bolonia, editor y prologuista introductor de los *Principios de Hacienda* de Luigi Einaudi y de las *Lecciones de Economía Política* de K. Wicksell<sup>35</sup>.

## 10. EL IRPF EN ESPAÑA

El artífice de la introducción en España del IRPF fue el Instituto de Estudios Fiscales bajo la dirección de Enrique Fuentes Quintana, buen conocedor de la historia fiscal española y atento a que el cambio de sistema impositivo, pasando del latino al anglosajón de *Income Tax*, se llevara a la práctica respetando el atávico principio de condicionar la innovación tributaria al acuerdo previo de su aceptación entre los representantes sociales y la administración fiscal. Para respetar este método Enrique Fuentes y su equipo se basaron en la teoría de K. Wicksell, a la que los reformistas bautizaron con

---

bre la renta, la de 1940 y la de 1957, sin lograr, advierte Fuentes Quintana, la aplicación debida de sus preceptos. En 1964 desapareció con la Ley de 11 de junio del Impuesto General sobre la Renta, cuya denominación ocultaba que se trataba sólo de un conjunto de impuestos diferentes, sin alcanzar la generalidad de gravamen y afirma Fuentes Quintana que no recaía sobre la renta, puesto que no se calculaba concretamente conforme el concepto de impuesto personal. El profesor español señalaría años más tarde la necesidad entonces de reformar también la administración tributaria. Como dijimos, el establecimiento en España del Impuesto personal sobre las personas físicas, como renta finalista, conforme el principio de personalidad de gravamen, análogo al de Francia e Italia, tendría lugar en 1977. Entre tanto continuaba la influencia de la doctrina financiera italiana: así, en 1949 se habían editado en castellano los *Principios de Ciencia de las Finanzas* de B. Griziotti. En 1959 Fernando Vicente-Arche y Jaime García Añoveros tradujeron y publicaron los *Principios de Ciencia* de la Hacienda de C. Cosciani. En 1960 se publicó en castellano la *Economía Financiera* de Tabatoni y A. Brochier con una Introducción de José Luís Sureda y en 1962 se publicaron los *Principios de Ciencia* de la Hacienda de M. Fasiani. Acerca de la influencia de la doctrina italiana entre hacendistas españoles del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, véase Hernández Andreu, J. (2009) y (2010).

<sup>34</sup> Hernández Andreu, J. (2010), p. 264. Hernández Andreu, J. (2009), p. 78.

<sup>35</sup> Einaudi, L. (1958) y Wicksell, K. (1947).





## FISCALIDAD EN ESPAÑA E ITALIA Y LA TEORÍA DEL CIRCUITO MONETARIO

la expresión conceptual de “mercado político”, citando al economista sueco como referente<sup>36</sup>. De modo que, para la efectiva implantación del IRPF en España, se recurrió conjuntamente a la doctrina anglosajona en su básica formulación por R. A. Musgrave, a la teoría de Wicksell y a la evolución de la doctrina y práctica tributaria en España, que enlaza en la segunda mitad del XIX con la influencia directa de los hacendistas italianos. Asimismo, conforme a la tradición de la fiscalidad española establecida por Floridablanca, Martín de Garay y Alejandro Mon (bajo la influencia de Ramón de Santillán), la imposición directa iba a complementarse con la indirecta (en ese caso con el Impuesto General sobre la Renta de Sociedades y el Impuesto sobre el volumen de ventas, según el criterio de valor añadido), de raigambre castellana, acrisolada o experimentada por la alcabala, cientos y millones del antiguo régimen. La reforma estuvo acompañada con impuestos de control (el Impuesto de Sucesiones y el Impuesto sobre el Patrimonio Neto) que pretendían reforzar la progresividad fiscal.

Ciertamente, desde su establecimiento en España el IRPF puede que haya añadido equidad al sistema tributario, pero lejos de reducir el déficit público a la postre ha supuesto un incremento del volumen deficitario, no sólo en la liquidación del presupuesto del Estado sino en la andadura del importe de la deuda pública respecto al PIB. Esos límites ya los advirtió Fuentes Quintana años después de ponerse en vigor el IRPF, hecho que le hacía reflexionar acerca de someter el nuevo sistema a una reforma.

Debido al alto incremento habido en España en la proporción de clases medias, en mayoría sociológica dentro de la sociedad contributiva, y como respuesta a la situación devenida dentro del actual sistema, surgió entre los hacendistas y economistas españoles la voluntad y el proyecto de tornar planteamientos tributarios que identifican por analogía algunos aspectos del Sistema Tributario Latino. Enrique Fuentes Quintana ofrecía el recambio del impuesto lineal, que presentaba como ventajoso sobre el IRPF vigente, indicando que el impuesto lineal es capaz de lograr la progresividad deseada si se fija adecuadamente el tipo, el mínimo exento y la base del impuesto<sup>37</sup>.

Con todo, entendemos que los objetivos de eficacia y equidad de un sistema tributario hallan garantía y, sobre todo, fundamentación, en la teoría del circuito monetario, por su potencial viabilidad para nivelar el presupuesto y eliminar el fraude fiscal. A su vez, la doctrina del “mercado político” derivada de Wicksell, primer fundamento de una reforma fiscal eficaz para la cobranza

<sup>36</sup> Fuentes Quintana, E. (1990), p. 458. Buchanan, J.M. y Tullock, G. (1980).

<sup>37</sup> Fuentes Quintana, E. (1990), p. 272.





JUAN HERNÁNDEZ ANDREU Y GUIDO TORTORELLA ESPOSITO

de ingresos públicos, así como la visión “circuitista italiana”, son la plataforma adecuada para controlar la efectividad de las obligaciones fiscales de todos los grupos sociales.

#### 11. EL SISTEMA TRIBUTARIO LATINO EN UN ESQUEMA DE TEORÍA MONETARIA DE LA PRODUCCIÓN. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

La reconstrucción histórica de las reformas tributarias en España y en Italia, presentada en los párrafos precedentes, ha a florado un elemento de gran importancia, es decir que en el curso de los ocho siglos que van de la Baja Edad Media al siglo XX, las reformas tributarias que se sucedieron dieron lugar a resultados positivos, al menos en el plano de la eficiencia, únicamente cuando fueron establecidas a renglón seguido de un compromiso social previo entre la Hacienda pública y los representantes de las partes sociales que tuviera en cuenta ya el coste de oportunidad derivado de la innovación tributaria sobre los contribuyentes, o bien del objetivo del Estado de vincular la reforma tributaria a la cobertura del gasto público. En ausencia del pacto social, efectivamente, incluso las reformas tributarias mejor inspiradas, como aquellas del impuesto directo del Estado Pontificio de 1531, de la Única Contribución propuesta para las veintidós provincias de León y Castilla a mediados del siglo XVIII, y de la de Martín de Garay proyectada en el segundo decenio del siglo XIX para toda España, no se consolidaron porque fueron impuestas por la autoridad pública en ausencia de una aceptación previa generalizada por parte de los sujetos pasivos.

Otro resultado interesante surgido del análisis histórico expuesto en las páginas anteriores es que, aún así, en presencia del pacto social entre Estado y contribuyentes, las grandes innovaciones tributarias no siempre estuvieron en grado de producir contemporáneamente los esperados objetivos de equidad y de eficiencia para los cuales fueron establecidas tales reformas. La experiencia del siglo XX, por ejemplo, consistente en apuntalar el sistema tributario de impuestos indirectos tradicionales con el sistema fiscal de matriz anglosajona de la contribución directa sobre las personas físicas (IRPF), ha producido en España mecanismos de equidad tributaria, pero no el logro de los fines pretendidos de eficiencia fiscal; al contrario, una vez establecida dicha reforma, la relación entre déficit público y PIB ha registrado una andadura creciente, probablemente por el hecho de que no todos los sujetos pasivos hayan respetado efectivamente el pacto social previamente consensuado con la Hacienda pública, debido a problemas de credibilidad vinculados a la



## FISCALIDAD EN ESPAÑA E ITALIA Y LA TEORÍA DEL CIRCUITO MONETARIO

innovación tributaria dispuesta. No resulta extraño que el profesor Fuentes Quintana acabara por proponer una vuelta al impuesto lineal, capaz de realizar, a su entender, la progresividad deseada mediante la fijación precisa del tipo, del mínimo exento y de la base imponible.

Siguiendo la aproximación metodológica post-keynesiana del realismo histórico, basado en el esquema de tipo histórico hipotético deductivo, la larga experiencia obtenida del pasado, de la que nos hemos valido en el presente estudio, nos empuja a formular dos hipótesis fundamentales para la ejecución de una reforma tributaria capaz de llevar a cabo objetivos de equidad y de eficiencia fiscal en el contexto de los territorios español e italiano:

- 1) la reforma tributaria debe ser previamente aceptada por las partes sociales y no impuesta con autoridad por la Hacienda pública;
- 2) la reforma tributaria –y el mismo Estado que la debe implementar– debe ser creíble, porque, en caso contrario, aunque sea aceptada de las partes sociales, algunos sujetos pasivos pueden ser tentados sucesivamente a desviarse del acuerdo tomado con la Hacienda pública.

El funcionamiento de estas dos hipótesis puede ser bien entendido mediante el uso de un esquema ampliado de la teoría monetaria de la producción, en la que junto al comportamiento de las tres macromagnitudes consideradas tradicionalmente –banca, empresas y trabajadores– se incluya la atención también al comportamiento del Estado.

El esquema de teoría monetaria de la producción describe el proceso económico como “una secuencia circular de flujos monetarios”<sup>38</sup>, donde el sistema bancario crea nueva moneda *ex nihilo* (según la idea de que los préstamos crean los depósitos), las empresas compran los factores de producción y producen bienes económicos y los trabajadores ofrecen al mercado los propios servicios laborales. El Estado, en este esquema, cumple dos acciones: adquiere y paga el trabajo del empleo público; y recauda a través del sistema fiscal las fuentes de financiación del gasto público.

El proceso circular de una economía monetaria de la producción (Figura 1) como aquella descrita, comienza con la contratación en el mercado crediticio entre bancos y empresas<sup>39</sup>; una vez terminada la financiación de la producción y practicada la contratación entre Estado y contribuyentes, a través de sus propios representantes, para la definición de un sistema de contribuciones compartido y aceptado por todos, finalizará con la recaudación de los recursos necesarios para la financiación del gasto público.

<sup>38</sup> Realfonzo, R. (2006), p. 105.

<sup>39</sup> Lavoie, M. (2003).

JUAN HERNÁNDEZ ANDREU Y GUIDO TORTORELLA ESPOSITO

A renglón seguido de los contratos, entre bancos y empresas, y entre Estado y partes sociales, los bancos crean nueva moneda y la ceden a las empresas como financiación inicial de la producción (flujo monetario I). Estas, por su parte, usan el crédito recibido de los bancos para comprar el factor trabajo del cual tienen necesidad para avivar su actividad productiva<sup>40</sup>, pagando a los trabajadores el salario monetario previamente contratado con ellos (flujo monetario II, que va de las empresas a los trabajadores empleados en el sector privado), y, en concreto, fijan el nivel de los precios de las mercancías fabricadas para colocar en el mercado sólo después de que haya tenido lugar el proceso productivo; de manera que los trabajadores conocerán sólo *ex post* el nivel propio de salario real. En ese contexto, también el Estado pagará a los trabajadores empleados en el sector público el salario monetario previamente consensuado (flujo monetario II, que va del Estado a los trabajadores empleados en el sector público), mientras que los trabajadores autónomos o independientes ganan un cierto montante de renta monetaria como fruto de la propia actividad profesional y/o de empresa. En este punto, dado el nivel de los tributos acordados inicialmente entre el Estado y los representantes de los contribuyentes, los trabajadores pertenecientes a los tres grupos indicados en la figura 1 utilizan la propia renta monetaria ganada, en parte para pagar los impuestos a su cargo (flujo monetario III, que va de los tres grupos de trabajadores al Estado), y en parte para adquirir bienes de consumo y títulos, conforme a los propios planes de consumo y de ahorro (flujo monetario IV, que va de los trabajadores a las empresas). Si la hipótesis de credibilidad de la reforma tributaria y/o del Estado que se ocupa de su establecimiento se respeta, todos los sujetos pasivos respetan el pacto tributario contraído con la autoridad pública, garantizando el cierre en equilibrio de la economía monetaria de la producción considerada. Porque, de un lado, el Estado consigue recaudar los recursos necesarios para la financiación del gasto público programado; y, por otro, las empresas consiguen recabar por la venta de los bienes producidos y de los propios títulos el dinero inicialmente recibido de los bancos y restituirlo a los mismos bancos (flujo monetario V, que va de las empresas a los bancos), saldando así la propia posición deudora. En caso contrario, si la hipótesis de credibilidad de la reforma tributaria y/o del Estado que se ocupa de su implantación no fuera respetada, la economía monetaria de la producción considerada se cerraría en desequilibrio, provocando efectos no despreciables sobre los sucesivos ciclos económicos.

<sup>40</sup> Para simplificar se establece la hipótesis de que las empresas disponen ya del factor capital que necesitan para ejercer su actividad productiva.

FISCALIDAD EN ESPAÑA E ITALIA Y LA TEORÍA DEL CIRCUITO MONETARIO

Al disminuir la credibilidad de la reforma tributaria y/o del Estado, en efecto, los trabajadores, en su papel de contribuyentes, están sometidos a la tentación de apartarse del pacto tributario inicialmente establecido con el gobierno. De hecho, sin embargo, de los tres grupos de trabajadores existentes, los únicos que son más propicios de modo efectivo a desviarse del acuerdo son aquellos pertenecientes al grupo de los trabajadores autónomos, porque, de modo diverso a los otros dos grupos de trabajadores, pueden practicar acciones evasivas o de elusión fiscal, al ser sus fuentes de renta más difíciles de fiscalizar que las de los trabajadores dependientes. En este caso el Estado no consigue recaudar los recursos necesarios para la financiación del gasto público programado, ocasionando así dos posibles escenarios relativos al ciclo económico sucesivo: puede decidir rebajar el gasto público futuro, reduciendo, por ejemplo, el estándar cualitativo de los servicios otorgados a los ciudadanos, o bien puede incrementar ulteriormente la carga fiscal de los contribuyentes para el año siguiente. En el primer caso, los trabajadores dependientes, públicos y privados, que hayan pagado los impuestos debidos al Estado, se encontrarán con un disfrute de servicio de menor calidad a causa de un comportamiento desleal por parte de los trabajadores evasores, viniendo así a aminorarse el principio de equidad fiscal. En el segundo caso, con el aumento de la carga fiscal, los trabajadores, en paridad de salario, experimentarán un descenso del propio poder de compra, de lo cual derivará una contracción de la propia demanda de bienes de consumo y un incremento de los propios ahorros.

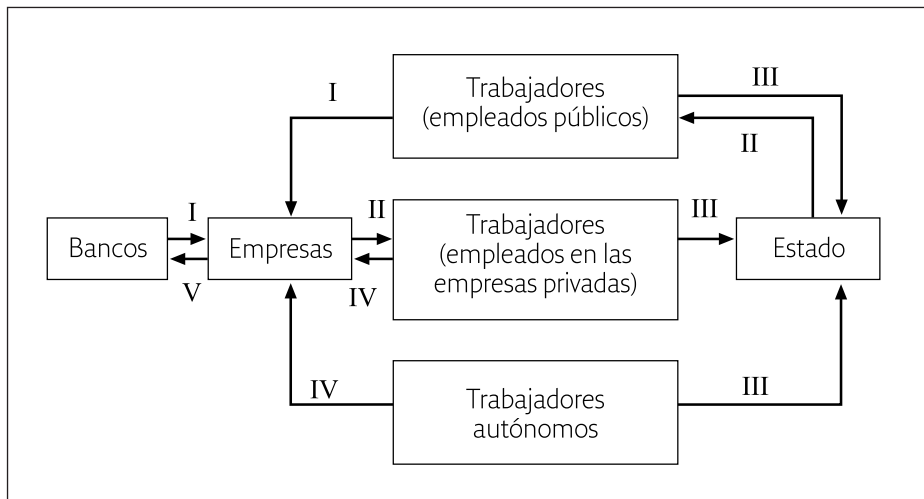


Figura 1. Esquema de una economía monetaria de la producción en presencia de una reforma tributaria.

JUAN HERNÁNDEZ ANDREU Y GUIDO TORTORELLA ESPOSITO

En el caso de que en estos mismos trabajadores surgieran también sentimientos de incertidumbre acerca de la marcha futura del sistema económico, serían inducidos a mantener el propio ahorro en forma líquida, transfiriendo así menores cantidades de dinero a las empresas, que entonces permanecerán involuntariamente endeudadas con el sistema bancario, insertando así mecanismos de recesión internos a la economía considerada.

#### BIBLIOGRAFÍA

Albi Ibáñez, Emilio y García Ariznavarreta, José Luis (1996-1997), *Sistema Fiscal Español*, Ariel, Barcelona.

Alonso Garcés, Nuria (2009), *Biografía de un liberal aragonés: Martín de Garay (1771-1822)*, Institución Fernando El Católico, Zaragoza.

Angulo Teja, María del Carmen (2002), *La Hacienda española en el siglo XVIII. Las rentas provinciales*, Instituto de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Bosch, Núria y Solé-Ollé, Albert (2007), “When do Taxes Increases Cause Electoral Damage? The Case of Local Property Taxes in Spain”, en Casas Pardo, José y Schwartz, Pedro, *Public Choice and the Challenges of Democracy*, Edward Elgar, Cheltenham, y Northampton, pp. 316-347.

Beltrán, Lucas (1989), *Historia de las Doctrinas económicas*, Teide, Barcelona.

Buchanan, James M. (1988), *Economía y Política. Escritos seleccionados*, Casas Pardo, José y Bru Parra, Segundo (eds.), Universidad de Valencia, Valencia.

Buchanan, James M. y Tullock, G. (1980), *El cálculo del consenso (fundamentos lógicos de una democracia constitucional)*, Espasa Calpe, Madrid.

Casas Pardo, José y Schwartz, Pedro (2007), *Public Choice and the Challenges of Democracy*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton.

Comín Comín, Francisco (1989), “Reforma tributaria y política fiscal”, en García Delgado, José Luis (coord.), *España. Economía*, Espasa-Calpe, Madrid, pp. 859-901.

de Torres Martínez, Manuel (1956), *Juicio de la actual política económica española*, Aguilar, Madrid.

de Torres Martínez, Manuel (1960), “Los efectos de la inflación y la acción del sector público”, *Información Comercial Española*, nº 319, marzo, pp. 99-103.



FISCALIDAD EN ESPAÑA E ITALIA Y LA TEORÍA DEL CIRCUITO MONETARIO

de Torres Martínez, Manuel (1990), *Obra escogida. Prólogo de Manuel Jesús González*, Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

de Viti de Marco, Antonio (1888), *Il carattere teórico della Economia Finanziaria*, Loreto Pasqualucci, Roma.

di Vittorio, Antonio (2009), *Temi e problemi di economia asburgica tra Vienna e Napoli XVIII Secolo*, Athesia, Innsbruck.

Einaudi, Luigi (1943), *Miti e paradossi della giustizia tributaria* (1940), segunda edición (*opere de Luigi Einaudi. I. Scritti di Economia e di Finanza*. Tomo IV), Turín. Estudio reseñado por Alberto Ullastres (1943), en *Revista de Estudios Políticos. Suplemento de Información Económica*, número 2.

Einaudi, Luigi (1958), *Principios de Hacienda Pública. Prólogo de Manuel de Torres*, Aguilar, Madrid.

Flora, Federico (1918), *Manual de Ciencia de la Hacienda*, 2 volúmenes. Segunda versión española por Paret, L. Víctor, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid.

Fontana, Giuseppe (2000), "Post Keynesians and Circuitists on Money and Uncertainty: an Attempt at Generality", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 23, n° 1, pp. 27-48.

Fontana, Giuseppe (2009), *Money, Uncertainty and Time*, Routledge, Nueva York.

Fontana, Giuseppe y Gerrard, Bill (2004), "A Post Keynesian Theory of Decision-making under Uncertainty", *Journal of Economic Psychology*, vol. 25, n° 5, pp. 619-637.

Forges Davanzati, Guglielmo y Realfonzo, Riccardo (2008), "Aggregate demand, social conflict and unemployment. Towards a continuist interpretation of Keynes", en Caserta, Maurizio y Figuera, Stefano (eds.), *Rileggere Keynes*, Giuffré, Milán, pp. 41-68.

Forte, Francesco y d'Amico, Domenico (2007), "A Theory of the Democratic Fiscal Constitution", en *Public Choice and the Challenges of Democracy*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, pp. 297-315.

Fuentes Quintana, Enrique (1990), *Las reformas tributarias en España*, Crítica, Madrid.

Fuentes Quintana, Enrique (1999), *Economía y economistas españoles*, volúmenes 1, 4 y 7, Galaxia Gutemberg, Barcelona.

Fuentes Quintana, Enrique y Albiñana García-Quintana, César (1967/1968), *Sistema fiscal español y comparado (El sistema impositivo español)*, ICE Ediciones, Madrid.

Graziani, Augusto (1985), "Monnaie, intérêt, dépense publique", *Economies et Sociétés, Série Monnaie e Production*, vol. 19, n° 2, pp. 87-114.

JUAN HERNÁNDEZ ANDREU Y GUIDO TORTORELLA ESPOSITO

Graziani, Augusto (1990), "The Theory of Monetary Circuit", *Économies et Société*, vol. 24, n° 6, pp. 7-36.

Graziani, Augusto (2003), *The Monetary Theory of Production*, Cambridge University Press, Cambridge.

Hernández Andreu, Juan (2004), *La economía política de la transición en España (1973-1980)*, Editorial Complutense, Madrid.

Hernández Andreu, Juan (2008), *Orígenes de la fiscalidad Contemporánea en España. La reforma de Garay (1817-1818)*, Delta de Publicaciones, Madrid.

Hernández Andreu, Juan (2009), "Los orígenes de la fiscalidad española contemporánea", *Revista Empresa y Humanismo*, vol. XII, n° 1, pp. 63-88.

Hernández Andreu, Juan (2010), "La doctrina financiera italiana y los hacendistas españoles durante el siglo XX", *Annali del Dipartimento di Studi Geoeconomici Linguistici Statistici Storici per l'analisi regionale, 2008-2009*, Sapienza Università di Roma, Pàtron editore, Bolonia, pp. 255-276.

Girelli Bocci, Angela M. (2009), "Fiscalidad, deuda pública y haciendas locales en el Estado Pontificio de los siglos XVI y XVII", *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, vol. III, pp. 349-388.

Ladero Quesada, Miguel Ángel (2009), *La Hacienda Real de Castilla, 1369-1504*, Real Academia de la Historia, Madrid.

Lagares Calvo, Manuel J. (2002), "La Hacienda pública en las facultades de ciencias económicas y en la sociedad española durante la segunda mitad del siglo XX", en Fuentes Quintana, Enrique, *Economía y economistas españoles*, 7, Galaxia Gutenberg, Barcelona.

Keynes, John Maynard [1973 (1921)], *Treatise on Probability*, Macmillan, St. Martin's Press and Cambridge University Press, Londres.

Kregel, Jan A. (1976), "Methodology in the Face of Uncertainty: The Modelling Methods, of Keynes and Post-Keynesians", *The Economic Journal*, n° 86, pp. 209-225.

Larraz, José (2006), *Memorias. Prólogo de E. Fuentes Quintana. Notas Introductorias de Juan Velarde y José Ángel Sánchez Asiaín*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.

Laures, John (1928), *The Political Economy of Juan de Mariana*, Fordham University Press, Nueva York.

Lavoie, Marc (2003), "A Primer on Endogenous Credit-money", en Rochon, Louis-Philippe y Rossi, Sergio (eds.), *Modern Theories of Money: the Nature and the Role of Money in Capitalist Economies*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, pp. 506-543.

Magagnoli, Stefano; Mana, Emma y Conte, Leandro (1998), *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica*,

## FISCALIDAD EN ESPAÑA E ITALIA Y LA TEORÍA DEL CIRCUITO MONETARIO

Ricerca de la Fondazione Luigi Einaudi. Fondazione Casa di Risparmio delle Provincie Lombarde, Società editrice il Mulino, Bologna, pp. 351-489.

Malo Guillén, José Luis (2006), “El pensamiento económico italiano en España en la segunda mitad del siglo XIX”, en Schwartz Girón, Pedro (coord.), *Mediterráneo económico. Variaciones sobre la Historia del Pensamiento económico mediterráneo*, Fundación Cajamar, Almería, pp. 211-224.

Mariana, Juan de (1987), *Tratado y Discurso sobre la Moneda de Vellón*, Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. En edición latina, Colonia, 1609. Primera edición castellana, Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, 1854, con sucesivas reimpresiones hasta 1950.

Perdices de Blas, Luis y Reeder, John (2003), *Diccionario del Pensamiento Económico en España (1500-2000)*, Síntesis, Madrid.

Realfonzo, Riccardo (1998), *Money and Banking: Theory and Debate*, Edward Elgar, Cheltenham.

Realfonzo, Riccardo (2006), “The Italian Circuitist Approach”, en Arestis, Philip y Sawyer, Malcolm C. (eds.), *A Handbook of Alternative Monetary Economics*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, pp. 105-120.

Tapia Ozcáriz, Enrique de (1964), *Las Cortes de Castilla 1188-1833*, Revista de Derecho Privado, Madrid.

Tortorella, Guido (2007), *Realismo storico e circuito monetario*, Dipartimento di Analisis dei Sistemi Economici e Sociali Università degli Studi del Sannio, Quaderno 17.

Ullastres, Alberto (1943), “La renta media como criterio para la imposición fiscal”, *Revista de Estudios Políticos, Suplemento de Información Económica*, Madrid, septiembre-octubre, nº 3, pp. 273-308.

Ulloa, Modesto (1970), *La Hacienda Real de Castilla en el reinado de Felipe II*, Fundación Universitaria Española, Madrid.

Vaccaro, Rosa (1989), *Intervento Pubblico e Mezzogiorno*, CEDAM, Padua.

Vaccaro, Rosa (2001), *Comuni e Stato nell'Italia Liberale*, CEDAM, Padua.

Vaccaro, Rosa (2010), “Nazionalismo e politica economica nell'Italia liberale”, comunicación en las jornadas *La Spagna e l'Italia dal nazionalismo economico alla globalizzazione*, Universidad de Roma, La Sapienza, 24-25 de mayo.

Wicksell, Knut (1938), *Lectures on Political Economy*, George Routledge and Sons, Ltd., Londres.

Wicksell, Knut (1947), *Lecciones de Economía Política*, Aguilar, Madrid.

Wicksell, Knut (1954), *Value Capital and Rent*, George Allen & Unwin Ltd., Londres.



JUAN HERNÁNDEZ ANDREU Y GUIDO TORTORELLA ESPOSITO

Wicksell, Knut (1965), *Interest and Prices. A Study of the Causes regulating the Value of Money*, Augustus M. Kelley, Nueva York.

Wicksell, Knut (2000), *La tasa de interés y el nivel de los precios*, Aosta, Madrid.

