

CRONICA ECONOMICA

LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO ESPAÑOL PARA 1945.

Tras un discreto y meditado discurso del Ministro de Hacienda, Sr. Benjumca, las Cortes españolas aprobaron el pasado diciembre los Presupuestos generales del Estado para 1945, que fueron en seguida publicados en el *Boletín Oficial del Estado* el día 31 del mismo mes.

Un comentario concienzudo de la situación financiera del Estado español no puede reducirse al análisis y estudio comparativos de los Presupuestos correspondientes a dos ejercicios económicos contiguos. Cierito que de ese análisis pueden obtenerse deducciones de extraordinario interés. Pero por sí sólo no puede facilitar el conocimiento de lo que es con toda certeza harto más interesante: la Cuenta general que recoja la liquidación del ejercicio 1944 y la cuantía y calidad del déficit global que en ese ejercicio necesariamente se ha producido. Y, sobre todo: el conocimiento de los recursos a los que haya sido necesario apelar para la financiación de dicho déficit.

El comentario a todos estos extremos, necesariamente, habrá de ser aplazado. Sólo cuando la Intervención General del Ministerio de Hacienda publique la liquidación del presupuesto de 1944 se podrá abordar el estudio de los mismos con alguna garantía de logro. El análisis ha de limitarse mientras tanto a la política presupuestaria y a la fiscal que la publicación del presupuesto de 1945 permite intuir, como decidida, para el próximo ejercicio económico.

POLÍTICA DE INGRESOS.

Cuando en abril del pasado año el Ministro de Hacienda de Inglaterra, Sir John Anderson, presentaba a la Cámara de los Comunes un presupuesto para el ejercicio económico 1944-45, exponía fríamente unas cifras de ingresos y gastos verdaderamente ingentes; tales que, al cambio oficial de 45 pesetas por libra esterlina, arrojaban los siguientes resultados:

	Millones libras.	Millones pesetas.
Gastos	5.937,4	267.183
Ingresos	3.101,8	139.581
Déficit	2.835,6	127.602

Los ingresos ordinarios —tasas e impuestos— cubren el 52 por 100 de los gastos previstos, y el déficit equivale casi a la mitad de los gastos públicos, y supone más de 2.800 millones de libras esterlinas, o sea 127.600 millones de pesetas, al cambio oficial de la libra esterlina.

Pues bien, al definir la política fiscal del siguiente ejercicio, una vez expuesto el panorama de gastos e ingresos y el enorme déficit que la guerra exige, el Ministro resumía su política fiscal con la frase: "Mixture as before". Nada de cambios, por tanto, en los impuestos ni en la política fiscal. Ningún retoque. La receta es: "como antes". "Igual medicina que el año anterior."

No deja de ser curiosa esta coincidencia en la política fiscal del mayor Estado beligerante de Europa —Gran Bretaña— y el mayor Estado neutral del Continente —España—. También en su discurso el Sr. Benjuna ha parecido estar de acuerdo con esta política de mesura y tacto en las reformas fiscales. O bien, haciendo de necesidad virtud, ha preferido este camino que parece asegurarle el equilibrio del presupuesto ordinario antes que el de fatigar innecesariamente, tanto a la Administración como a los contribuyentes, con nuevos retoques fiscales.

Pues aun existen síntomas de que la reforma tributaria

CRÓNICAS

de 1940 no ha agotado sus posibilidades de incremento de los recursos públicos.

Por eso mismo, la cuantía de los ingresos que el Tesoro espera obtener durante el año 1945 parece haberse determinado sin excesivos optimismos.

Basta comparar los ingresos que se pretendía lograr en 1944, y que efectivamente parecen haberse alcanzado, y los que se aspira obtener en el actual ejercicio económico para comprender la discreción con que en el cálculo de los mismos se ha procedido.

INGRESOS PRESUNTOS DEL TESORO (en millones de pesetas)			
	1944	1945	Diferencia.
Contribución territorial, rústica y pecuaria	502,7	628,5	+ 65,8
Contribución urbana	327,4	384,5	+ 57,1
Contribución industrial	551,3	610,2	+ 58,9
Contribución de utilidades:			
sobre el trabajo	532,3	617,5	+ 85,2
sobre el capital	428	451,5	+ 23,5
sobre aráeos conjuntamente	561	643,5	+ 82,5
Contribución sobre la renta	154	162,5	+ 8,5
Beneficios extraordinarios	230	242	+ 12
Derechos reales	653,5	659	+ 5,5
Timbre	716,8	775,1	+ 58,3
Usos y consumos	2.375	2.700	+ 325
Aduanas	642,7	517,1	- 125,6
Tabacos	399,9	420	+ 20,1
Petróleos	281	335	+ 54
<i>Diferencia en más</i>			728,3

Espera, pues, nuestra Administración fiscal recaudar en 1945 casi setecientos treinta millones de pesetas más que en 1944, a base especialmente de los doce grandes núcleos tributarios del sistema fiscal español, los cuales poseen todos, en mayor o menor grado, las condiciones de elasticidad y flexibilidad más que suficientes para lograr dicho propósito.

Las mismas afirmaciones elogiosas del Ministro hacia la flexibilidad y eficacia del sistema tributario español consti-

tuyen una prueba indirecta de lo antes afirmado. Y el reconocimiento de la bondad intrínseca de los dos impuestos más hondamente modificados por la reforma de 1940 —contribución sobre la renta y usos y consumos— en los que la labor posterior se ha limitado a meros retoques, muestran la dificultad de realizar una obra profunda y renovadora en este sector del sistema fiscal español.

Es más, quizás la inclusión de los comerciantes individuales en la tarifa tercera de la Contribución de Utilidades haya venido a dificultar la reforma y modernización de todo nuestro sistema de contribuciones directas.

La atinadísima reforma del Ministro Larraz, quien en marzo de 1941 llevó a la masa más importante de las empresas individuales a la tarifa tercera de Utilidades, cierra un ciclo de nuestro sistema tributario. Pues desde 1920 venía siendo constante aspiración del Fisco sacar al empresario individual, en su gravamen directo, del herrumbroso sistema de la contribución industrial, para mediante una regular práctica contable impulsarle a acomodar su esfuerzo fiscal a su beneficio efectivo.

Esta obra, que corona un ventenio de esfuerzos de la Administración, quizás ofrezca el inconveniente de dificultar la futura sistematización de los impuestos directos en España.

El día que nuestro sistema tributario quiera lograr un impuesto sobre la renta, bien al modelo alemán puramente subjetivo, o, por el contrario, con arreglo a las cédulas del sistema inglés, tropezará con la difícil sistematización de los conceptos impositivos, ¡tan diversos!, de la tarifa tercera del impuesto de Utilidades.

De haber quedado ésta reducida a un impuesto sobre el beneficio de Sociedades, hubiera podido evolucionar hacia una especie de "Körperschaftsteuer", como en el sistema alemán. Haberse reunido, por tanto, en el impuesto general sobre las rentas individuales, tanto la contribución territorial, rústica y urbana, como las dos primeras tarifas del impuesto de Utilidades. Y el impuesto general sobre la renta hubiera abarcado dos ramas: una, rentas individuales, suma y resumen de los actuales tributos sobre territorial, industrial, utilidades (tarifas primera y segunda) y renta. Otra, rentas de socieda-

des, integradas por la actual tarifa tercera, desarrollada y acomodada al espíritu de la nueva ley.

Cierto que no es posible en la política fiscal teorizar con exceso y pretender acomodar las instituciones tributarias de un país a esquemas lógicos de rígido ajuste mental, pero de escasa viabilidad. Un sistema tributario no surge de pronto, acoplado a un esquema teórico, como reflejo exclusivo de preocupaciones doctrinales. Como todo organismo social, más bien responde en su desarrollo a fórmulas biológicas que no al puro razonamiento. Es un eslabón en una cadena de esfuerzos, de aciertos y de torpezas, que han hecho de una Economía nacional y de un Sistema fiscal lo que en un momento determinado son, y no otra cosa. La Historia y la Política tienen también su función a desempeñar en la formación del sistema, y éste no es, no puede ser, un simple desarrollo lógico de la aplicación a un país dado de unos principios económicos con sus obligadas consecuencias.

Aunque en la misma fecha de publicación del Presupuesto se ha promulgado una ley, correctora de la Contribución de Usos y Consumos, y se anuncian reformas en los aranceles de Aduanas y en el impuesto de Derechos reales, no parece que éstas puedan ser de gran importancia. Las del primero —reformas en Usos y Consumos— parecen responder al ingenuo prurito de nuestra Administración fiscal de retocar a fin de año las tarifas y los conceptos impositivos de dicho cuerpo legal según las alteraciones recaudatorias. La fronda de esta decembrina vegetación adventicia que anualmente recubre el robusto tronco de la Contribución de Usos y Consumos, más parece ocultar los méritos fundamentales de esta ley, que no subrayarlos y abrillantarlos. Aspiraba a ser el Código de nuestra imposición sobre el consumo y corre el riesgo, ante las innecesarias modificaciones de detalle, de transformarse en un disforme centón de impuestos inconexos.

En cuanto a las modificaciones que se anuncian en el arancel aduanero y en el impuesto de Derechos reales, séanos permitido un leve escepticismo acerca de la oportunidad del momento elegido. En el primero porque las modificaciones posiblemente no podrán rebasar la esfera del simple perfeccionamiento administrativo o recaudatorio. El impuesto de Adua-

nas, como instrumento de política económica, habrá de esperar a tiempos en que ésta pueda determinarse con mayor firmeza y seguridad que en los tempestuosos actuales. Y como instrumento fiscal, las correcciones a que se le someta no parece verosímil que puedan rebasar la esfera de lo adjetivo y anecdótico.

El impuesto de Derechos reales, después de las fuertes agravaciones de sus tarifas en la reforma tributaria de 1940 y de su nueva redacción y promulgación en 1941, no parece ofrecer ancho margen para audaces iniciativas. Aunque, quién sabe...

En resumen, pese a estos anunciados propósitos de reformas parciales, parece que nuestra política fiscal acatúa su actividad en el orden puramente administrativo y recaudatorio más que en reformas legislativas. Con pleno acierto parece opinarse en los centros oficiales que aún no se han agotado las posibilidades rentísticas de la reforma tributaria de 1940, y que lo único urgente es perseverar en el acertado camino entonces marcado.

Si recordamos que los ingresos ordinarios del Estado español supusieron en 1935 unos 3.800 millones de pesetas y que nueve años después, en 1944, parecen haber rebasado los 10.000 millones, no puede negarse la magnitud del esfuerzo fiscal que la obra del Ministro Larraz supuso. Ciertamente que la simple comparación de estas cifras es sumamente engañosa, pues el alza de los precios ha traído consigo un considerable aumento nominal de las bases impositivas, de las fuentes del impuesto. Pero aun aceptada, ¿cómo no?, la objeción, el argumento anterior es plenamente válido. Sólo porque en 1940 se trabajó mucho y bien puede hoy la Hacienda española anunciar al contribuyente que en 1945 se seguirá idéntica pauta que en años anteriores. Con mayor y mejor fundamento que el Ministro inglés puede afirmarse también en España que la receta fiscal es: "Mixture as before".

POLÍTICA DE GASTOS.

Suele ser una observación que rebasa la esfera de la teoría tributaria, para recaer en los linderos del lugar común,

que el gasto público ha de tener como objetivos principales: la subsistencia y perfeccionamiento de la propia Administración del Estado; el impulso de la Economía nacional, y en épocas como la calamitosa que hoy padece Europa, la defensa militar ante el conflicto bélico, aunque la prudente y reflexiva política de Franco haya sabido aislarnos de la guerra.

A pesar de nuestra no beligerancia, la política militar es hoy necesariamente el primer capítulo en los gastos públicos de España, como en los de todos los Estados: beligerantes y no beligerantes; europeos y americanos; democráticos y autoritarios; fronterizos a los campos de batalla o lejanos de ellos.

Por eso el comentario a la política que se sigue en materia de gastos públicos no puede limitarse a un juicio basado en exclusivas consideraciones económicas. Hoy hay una prioridad de los factores políticos, de la imperiosa necesidad de subsistir, que prima sobre cualquiera otra clase de consideraciones. "Contra hostes, aeterna autoritas."

Por otra parte, los conceptos de presupuestos ordinario y extraordinario, tan rígidos y esquemáticos en otros tiempos, han sido objeto modernamente de reelaboraciones intercesantísimas en el campo doctrinal, especialmente en Suecia y los Estados Unidos, que obligan a modificar un tanto los juicios demasiado simples de otras épocas. Así se ha podido llegar al establecimiento de un presupuesto de capital al margen del que recoge los gastos puramente consultivos del ejercicio financiero. Así, la instauración en algunos países neutrales de un intento de presupuesto cíclico. Todos estos son factores que obligan a una matización del juicio, a que la simple consideración de un déficit más o menos considerable podría conducir.

Evidentemente, los presupuestos españoles de los últimos años no han sido redactados basándose en las anteriores consideraciones. Con no menos claridad se percibe que en ellos la parte dedicada al impulso directo o indirecto de la economía española es un poco la parte no del León, sino de Cendrillón. Y esto, a la larga, puede ser grave. Pese a los esfuerzos meritorios por tantos realizados, lo mismo por el Estado que por la iniciativa privada, el proceso de descapitalización

de la Economía española no se ha interrumpido. Cierzo que se ha amortiguado extraordinariamente. Hasta hay progreso y mejoría en numerosos sectores de nuestra vida económica, aunque predomine el estancamiento en los más. Con todo, nuestra Economía, en términos de bienes reales, es muy dudoso que supere notoriamente la situación de 1935. De aquí la necesidad de acentuar o intensificar el esfuerzo corrector de tal situación, al cual también el Estado debe concurrir. Como efectivamente ya lo viene haciendo. Pero los recursos han de lograrse mediante una decidida política fiscal y una lógica armonía de la política monetaria y la crediticia.

Sería lamentable que nuestro país pudiera en algún momento verse arrastrado hacia una política similar a la de la República francesa entre 1929 y 1939. Esto es, a la situación de una economía nacional consumida por su propia Administración pública.

La lucha entre presupuestivos y contribuyentes no ha alcanzado en nuestro país aquella acritud y dureza tan típicas de la nación vecina, pero, no obstante, bien puede subrayarse el que aquellos tópicos de la política presupuestaria de los albores del siglo vigente siguen conservando un gran fondo de verdad y de oportunidad. Aquel "santo temor al déficit" de don Raimundo Fernández Villaverde, ha degenerado por su abuso en un lugar común, en una frase hecha, pero no deja de encerrar mucha y clara luz para poder guiarse en las tenebrosidades de la maraña administrativa, tan propicia al incremento del gasto.

Ya decía Thiers que la ferocidad es la primera virtud y la más necesaria que ha de brillar en la conducta política del Ministro de Hacienda. Y es muy de temer que no sea precisamente esa cualidad la que destaque como predominante en la ordenación actual del gasto público. Quizás semejante opinión no tenga más valor que el de una paradoja, un puro juego del ingenio de su autor, pero en estos problemas político-financieros en los que el perfecto acierto es imposible, nuestras simpatías se inclinan hacia los que, conscientes de equivocarse, prefieren hacerlo no por carta de más, sino por carta de menos.

MARIANO SEBASTIÁN.