

CRONICA ECONOMICA

LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO ESPAÑOL PARA 1947

Las Cortes españolas han concluido sus trabajos legislativos del pasado año, con una extensa sesión, de extraordinario interés para esta crónica. Después de una silenciosa y nada espectacular elaboración en las respectivas comisiones, fueron aprobadas en el Pleno de las Cortes tres leyes de destacado carácter económico, cuya excepcional importancia es ocioso subrayar: una reforma bancaria, una reforma fiscal y los Presupuestos generales del Estado para el ejercicio económico de 1947.

Todas tres merecen un extenso y concienzudo comentario, pero ello no es posible en los angostos márgenes de una crónica. Por tanto, habrán de destacarse aquí sólo las dos de carácter preferentemente fiscal, y en ellas los diversos matices en los que parece intuirse como el inicio de un perfeccionamiento de la anterior política financiera; política que tan innegables consecuencias ha tenido en el orden monetario y en el general económico.

El propósito de esta crónica es el de centrarse fundamentalmente en el análisis de aquellas manifestaciones en que, con indudable novedad, parecen marcarse nuevos rumbos a aquella política. Toda la actividad estatal, tanto mediata como inmediata, tal como queda encuadrada en los márgenes del cauce presupuestario y en las distintas leyes fiscales, parece apuntar un vigoroso sentido de encauzamiento, al que acompañan los mejores y más sinceros propósitos de todos los españoles.

Viejos conceptos tributarios, cuya veracidad y bondad se han visto contrastadas en el transcurso de decenios, retornan, aunque nunca estuvieron del todo olvidados, al lenguaje político, y las expresiones «equilibrio del presupuesto», «adecuado nivel entre gastos e ingresos», «refuerzo de la Tesorería del Estado», «freno a la immoderada creación de dinero», han aido el «leit motiv» de las razones y argumentos con que ante las Cortes fué defendida la necesidad de la aprobación de tales leyes.

Los Presupuestos y la Reforma Tributaria, ésta, ciertamente, no demasiado innovadora ni muy amiga de excesivos rigorismos técnicos, constituyen las dos partes fundamentales inseparables de un todo que parece mostrar el decidido propósito de nuestras supremas autoridades fiscales, de iniciar, ¡por fin!, el camino del equilibrio del presupuesto aun cuando en éste se incluyan, y sobre él graviten, propósitos del más audaz y ambicioso influjo en la coyuntura económica española.

Por eso no dieron muestras de un excesivo culto a la lógica, ni siquiera a la lógica política, aquellos procuradores en Cortes que prefirieron aprobar los Presupuestos generales del Estado, y cerrar en denodada oposición contra la Ley de Reforma Tributaria, secuela de aquéllos. Si se está de acuerdo con la causa, no hay por qué rehuir los efectos. Y si el presupuesto, rindiendo culto a la verdad contable, incluye y refunde en una sola cuenta todos los gastos públicos, no habrá por qué asustarse de que el Estado necesitara de nuevos ingresos. Si los gastos están justificados, con justificación política o económica, los ingresos también habrán de estarlo. Y, desde luego, mucho mejor es que el Tesoro busque sus ingresos en el bolsillo de los contribuyentes que no en el mercado de capitales, cuando en éste difícilmente hay posibilidades cómodas, o, lo que es mucho peor, que haya de recurrir, en último término, al propio Instituto emisor.

Si la reforma fiscal evita todo esto, su justificación es más que sobrada. Y su efecto en la Economía española no será, ciertamente, tan pernicioso como lo era la creación de moneda.

* * *

En cambio, la Ley de Ordenación Bancaria afronta problemas más bien adjetivos y de ordenación administrativa de todo el organismo bancario español, sin sentar nuevas bases ni mucho menos criterios definitivos (cierto que el tiempo y la ocasión no son los más a propósito para ello) acerca de la política monetaria, tanto nacional como internacional.

Con discreción y mesura que les honra, sus redactores, plenos de un afortunado sentido de la medida y de sus posibilidades de actuación, no se han creído llamados a innovar en campo tan difícil, tan espinoso y tan lleno de sorpresas para el reformador de buena fe. Por eso la Ley de Ordenación Bancaria, como valientemente confiesa su preámbulo, «no representa ninguna innovación fundamental». Y así, en la parte referente al Banco de España, no hace sino refundir en un cuerpo unitario la doctrina y las disposiciones que en materia de banca central han sido promulgadas desde nuestra guerra acá. Las leyes Larraz, de noviembre de 1939, que dotaron de consistencia jurídico-legal al Banco de España y a su balance desmantelado por el desgobierno de los vendidos por el Alzamiento Nacional, y que proveyeron al Banco de una pieza tan necesaria para la intervención en el mercado monetario, como la posibilidad de proceder a compra-venta de valores «open market», han sido cuidadosamente recogidas en la nueva Ley de Ordenación Bancaria. Otro tanto puede decirse de la Ley de 13 de marzo de 1942, igualmente recogida en el nuevo estatuto jurídico de la Banca central. Ley que, con agudo sentido de lo posible, arbitró una fórmula para el saneamiento *in radice* de las consecuencias impuestas al Banco de España por el no reconocimiento por parte del Gobierno nacional, de las deudas y las depreciaciones marxistas.

Igualmente atrae a sí la nueva Ley cuanto se innovó en las anteriores acerca del Gobierno del Banco de España, acentuando las funciones y posibilidades en el Banco de los Consejeros no representantes del capital privado, en especial de los componentes de la Delegación del Gobierno en el mismo. Y por lo que toca a la interna administración de la entidad, algo se modifica el régimen tradicional de la institución, de forma que sólo la posterior experiencia podrá re-

solver, con pleno conocimiento de sus resultados, si fué el acierto el compañero fiel de los redactores de la reforma, o si la anterior estructura administrativa podía y debía haber sido mantenida. Por lo que toca a las afirmaciones programáticas o doctrinales de la nueva Ley, éstas son bastante limitadas en cuanto a su número, y moderadas en cuanto a su contenido, y se limitan a recoger aquellas opiniones sobre las que la discrepancia ha llegado a ser mínima en los centros competentes.

Así, por ejemplo, se hace constante mención de que «las normas generales de la política del crédito serán dictadas por el ministro de Hacienda de acuerdo con el Consejo de Ministros», afirmación a la que ciertamente bien poco puede oponerse, ya que es algo así como sentencia inconcusa de la política bancaria contemporánea.

En su título segundo, referente a la Banca privada, resuscita el Consejo Superior Bancario y viene a desarrollarse de modo orgánico cuanto en la Ley Cambó se establecía acerca de la coordinación de todo el organismo bancario español. Ciertamente que el tiempo transcurrido ha hecho su efecto, y cuanto en aquella ley estaba simplemente implícito ha sido desarrollado y ampliado en la nueva que en este aspecto completa y perfecciona notoriamente a la del año 1921. Las funciones del nuevo Consejo Superior Bancario exceden a las del antiguo, y sus posibilidades de coordinación de todo el organismo bancario español han quedado fuertemente acrecidas.

Los hombres que han de imprimir una dirección coherente al conjunto del sector del crédito en España, no podrán alegar que se hallan inermes ante los problemas, ya que son muchas y eficaces las posibilidades de que la nueva ley les provee.

* * *

Mas retornemos al problema cuyo análisis se afronta al comienzo de esta crónica. Con merecer la Ley de Ordenación Bancaria, no uno, sino muchos comentarios de ella podemos decir que aquí sólo ha servido para desviarnos del pro-

lema principal. Con verso del Romancero podríamos decir que «con la grande polvareda, perdimos a Don Beltrane». Hora es ya, pues, de retornar a nuestros primitivos propósitos. Ley fiscal y Presupuestos. Los gastos públicos y el modo de financiarlos.

Parece constituir el ejercicio económico de 1947 una etapa cargada de promesas. Ha desaparecido el presupuesto extraordinario; el viejo principio financiero de la unidad de caja y de cuenta en el Erario público recobra una renovada y ojalá duradera consideración. Si esta política es seguida en sus últimas consecuencias y no afloran de nuevo los suplementos de crédito ni se restauran las cuentas de atrasos, el espíritu de los inspiradores de nuestra recia Ley de Contabilidad y Ordenación de la Hacienda Pública, puede vanagloriarse de ganar nuevas y lucidas batallas.

El presupuesto extraordinario suele ser portillo, fecundo en posibilidades, para crear nuevos servicios y financiar gastos públicos de permanente y normalísimo carácter, con pérdida de las exigencias de un presupuesto extraordinario rectamente entendido, e incluso de la buena marcha administrativa.

Refundidos ambos presupuestos —ordinario y extraordinario— el conjunto de los gastos del Estado español importará en el actual ejercicio catorce mil noventa y tres millones de pesetas en alza de casi mil millones sobre los gastos autorizados por ambos presupuestos en 1946. No sabemos cuál ha sido el gasto efectivo del Estado español en 1946, pero aun desconociendo este importantísimo dato, siempre hay indicios o cifras que indirectamente nos autorizan para afirmar que quizás ya el año pasado excedió el gasto público de esta nueva cifra y que, seguramente, la excederá también en el actual. Puede, pues, suponerse sin pecar ni de derrotistas ni de mal intencionados, aunque tampoco de candorosos creyentes en el complicado funambulismo presupuestario que los gastos públicos supondrán en el año actual una cifra ciertamente no inferior a los quince mil millones de pesetas.

Si esto llegara a producirse, como los ingresos ordinarios se cifran en casi trece mil millones el déficit efectivo del Tesoro público podría rebasar los dos mil millones en 1947,

cantidad en nuestra opinión no demasiado alarmante por toda clase de motivos. Primero, por constituirse una positiva mejoría sobre los años anteriores; segundo, porque esa cifra nos colocaría, en comparación con otros países, en un lugar muy honorable dado el desconcierto presupuestario que hoy domina al mundo, salvadas escasas y peculiarísimas excepciones. Y, sobre todo, porque, dadas las clarísimas y rotundas expresiones del señor ministro de Hacienda en su discurso ante las Cortes, dicha cifra debe constituir un tope infranqueable por nadie ni por nada rebasado.

De otro modo parecería de sentido prorumpir en afirmaciones como la de «procuraremos llegar a marchas forzadas a la nivelación presupuestaria, manteniendo la contención en los gastos públicos». O aquella otra de «hemos decidido limitar hasta donde la coyuntura lo permita las creaciones de dinero». Aun cuando la historia de las finanzas públicas muestra con reiterada tenacidad que los ministros de Hacienda casi siempre se desacreditan por lo que prometen y casi nunca por lo que omiten, no hay por qué dudar de la firmeza y el tesón con que tanto como el propio administrador de los caudales públicos, el Gobierno todo se apresta a cumplir esta consigna de reducir a un mínimo la creación de dinero para el servicio de la Economía estatal.

Buena prueba de que esas manifestaciones no son una mera expresión de energía verbal, sino firme decisión de hombres de gobierno, nos la dan los artículos 18, 19 y 20 de la Ley aprobatoria de los Presupuestos.

En los dos primeros se dispone que diversos entes paraestatales (Instituto de la Vivienda, de Colonización, de Industria, de Crédito para la Reconstrucción Nacional) en lugar de gravitar sobre el Presupuesto hayan de acudir al mercado de capitales en busca de los recursos monetarios que necesitan para financiar sus planes en el presente ejercicio.

Y en el artículo 20 se dispone que «solamente en casos muy excepcionales, y previo el más exacto cumplimiento de las prevenciones contenidas en el artículo 41 de la Ley de Administración y Contabilidad..., podrá el ministro de Hacienda... dar curso a las peticiones que se le formulen... en

orden a la concesión de suplementos de crédito y créditos extraordinarios».

Quizá sea en esta aparentemente anodina disposición donde se encuentra la clave del arco sobre el que ha de descansar toda la política presupuestaria del porvenir. Si se cumple, con el sentido rigorista que su contexto anuncia, todas las esperanzas están permitidas. Si no, las observaciones ministeriales quedarían más que justificadas, y, como con frase feliz ha dicho el señor ministro de Hacienda ante las Cortes, ampliar el ámbito de las obras y los servicios estatales en las presentes circunstancias, equivaldría a «arrojar grandes masas dinerarias sobre el platillo... de nuestra balanza económica..., provocando nuevas alzas en el precio de los productos».

Los términos del problema quedan así tan claramente expuestos, que no es posible otra actitud sino la del aplauso.

El Gobierno de la nación, por boca del ministro de Hacienda, muestra hasta la saciedad su perfecto diagnóstico de la coyuntura económica española; no olvida las consecuencias que en ésta produciría una expansión de las obras y servicios estatales; y, conocedor igualmente del remedio, para implantarlo aspira a «llegar a marchas forzadas a la nivelación presupuestaria..., conteniendo los gastos públicos».

Sería ofender la cultura económica y el conocimiento de la realidad financiera mundial que atesoran los dirigentes de nuestra política económica, el recordarles que por ese camino marchan en muy buena compañía, y que las grandes potencias centran todos sus esfuerzos en alcanzar lo antes posible la meta del equilibrio presupuestario. Así, los Estados Unidos; así, Inglaterra y sus Dominios. Y esto sin olvidar el Portugal de Salazar, y Suiza, y...; pero es ocioso, de todo punto, el recuerdo.

LA REFORMA FISCAL

Junto con los presupuesto, y con muy buen acuerdo, el ministro solicitó de las Cortes la aprobación de una ley fiscal, cuyo propósito es calificado en el propio texto legal de «mero retoque de las contribuciones e impuestos en vigor».

Un triple objetivo se ha asignado, además, a la ley: la defensa del valor adquisitivo de nuestra moneda; asegurar un mejor control fiscal sobre ciertas modalidades de utilidades, y una más equitativa distribución de las cargas fiscales.

La primera afirmación pretende lograrse, porque es mejor, según los redactores de la ley, «que no sea precisa la emisión de cifras considerables de Deuda Pública..., sustituyendo dichas emisiones por ingresos normales de inmediata realización». Así reza el preámbulo de la ley; y en dichos términos bien puede afirmarse la justeza y acierto del intento. Cuando los ingresos del Estado son obtenidos mediante impuestos, no hay duda de que restan demanda a unas clases sociales para acrecerse a otras en forma de servicios públicos; pero el papel del Estado ante el valor del dinero se mantiene prácticamente en actitud neutral. Otro tanto podría decirse de emisiones de Deuda que recogieran ahorro real; esto es, excedentes de bienes y servicios. En todos los demás casos, esa neutralidad desaparece y las alteraciones del poder de compra del dinero acusan una economía patológica.

Por lo que toca a los otros dos propósitos, como los recargos en las tarifas han sido bastante generales y bastante uniformes, no hay duda de que la presión tributaria posiblemente no se habrá distribuído con demasiada anormalidad, por más que afirmar esto sea más que prematuro, y bien podría suceder lo contrario. Ello dirá.

Pero de todos los artículos y disposiciones de la ley, el que más recelo ha despertado y más precipitadas reacciones ha producido ha sido el 3.º Este extiende las facultades de la Administración no sólo a la previa autorización para que las sociedades mercantiles con capital superior a cinco millones puedan quedar legalmente constituídas, que esto ya era agua pasada, sino que exige esa misma autorización a las ampliaciones de capital, tanto con prima como por el nominal, y establece en este segundo caso un nuevo impuesto.

La reacción en la Bolsa y en el mundo financiero ha sido extensa y variada; el espectáculo de la segunda quincena del pasado mes de diciembre tardará en ser olvidado por los que en él intervinieron como protagonistas o espectadores.

Ya que jamás hubo una etapa de tan nerviosa intensidad de trabajo en nuestros mercados de capitales. La musa regocijada de un Quevedo podría haber actualizado sus acotaciones al «Poderoso caballero», ya que por rehuir un posible impuesto, aun no bien conocido, ni menos determinado, el apresuramiento en tomar posiciones vino a confirmar que, como el personaje de la letrilla, «solamente un dar nos agrada, que es el dar en no dar nada».

Aunque si bien se mira, algunas de las disposiciones posteriores han sido tales como para dar la razón «ex post» a los impacientes y retirársela a los remisos.

Un excesivo paternalismo estatal, que pretenda conocer el interés de las sociedades anónimas mejor que sus propios administradores, puede dar lugar a escenas de tan atropellada premura como las registradas a finales del pasado año.

Y como no es posible suponer ni por un momento que tal fuera la intención del legislador, bien puede afirmarse que, en lugar del nuevo impuesto, en algún moderado recargo del que grava la emisión y negociación de valores mobiliarios hubiera estado la solución del problema.

Dejando aparte esta cuestión, los efectos de la reforma fiscal tardarán aún en ser plenamente conocidos, aunque no hay duda alguna de que la recaudación habrá de aumentar sin que, no obstante, la elasticidad de la materia imponible no haya de producir sorpresas, pues la elevación de algunos tipos impositivos en la contribución de usos y consumos quizá tengan, como desagradable correctivo, el incremento de la evasión y la elisión fiscales.

Las observaciones de detalle no pueden empujarnos ni lo levantado del propósito ni la dimensión del problema; por eso, dado que el camino emprendido es el más acertado posible, Dios hará que el porvenir sea tal, como la sinceridad y la recta intención de nuestros gobernantes merece. Por lo demás, éstos podrían repetir, con frase de Salazar, quien aseguró y probó muy bien que sabía lo que quería y adónde iba, «no se nos exija que llegemos al fin en pocos meses».

MARIANO SEBASTIÁN.

