

LOS INGRESOS PUBLICOS EN ESPAÑA EN EL PERIODO 1900-1978

Carmen MUÑOZ BERGER

LOS INGRESOS PUBLICOS EN ESPAÑA EN EL PERIODO 1900-1978

El objeto de esta nota es la búsqueda de alguna regularidad en el comportamiento de los ingresos públicos españoles, que permita sustentar alguna teoría sobre su comportamiento.

El periodo elegido se justifica por las siguientes razones:

En primer lugar, la insuficiencia crónica de los ingresos en el siglo pasado forzó a nuestra Hacienda a una indeseada sumisión de la política monetaria a la fiscal (FUENTES QUINTANA), por la vía de la recaudación indirecta de carácter inflacionario, mediante la heterodoxa práctica de la monetización de la deuda. Por eso, se elige como momento inicial la reforma Fernández Villaverde, que supone un freno a esa práctica.

Por otro lado, el final del periodo es también significativo porque en el año 1978 se cierra el periodo de una fiscalidad no basada en la personalización de la carga tributaria.

Ahora bien, cualquiera que sea la estructura de un sistema impositivo, a tenor del estado o estructura económica que lo justifique, la recaudación *de facto* ha de estar, en primera aproximación lógica, íntimamente ligado a la evolución de la capacidad macroeconómica de pago. Surge así una primera hipótesis de elemental fundamentación, pero que es preciso contrastar hasta constituir un firme andamiaje positivo: la relación entra la magnitud «ingresos públicos totales» y la macromagnitud «renta nacional». La relación ingresos públicos-renta no agota la exposición de posibles causalidades de corte económico, sino que busca la más inmediata y apriorística de las relaciones.

Y en este sentido hemos realizado un apartado de claro contenido econométrico, para el establecimiento de la aceptación o rechazo de un tipo de relación específica de esta naturaleza; la relación lineal conforme a modelos especificados

En las conclusiones alcanzadas en el análisis de la economía española hay que destacar:

a) Para el periodo 1901-1935 los datos no rechazan la hipótesis de existencia de relación lineal entre las series de I_t y R_t a un nivel de significa-

ción del 5 por 100. El modelo ARIMA, adecuado para la serie de I_t en el periodo 1901-1935 no explica suficientemente el comportamiento de la serie de los impuestos en el periodo 1914-1925. Dado que la renta tampoco explica dicho comportamiento, será preciso que el mismo, la evolución de los impuestos en esos años, puede ser explicado en base a factores socio-políticos.

b) Para el periodo 1940-1978, los datos no rechazan la hipótesis de existencia de relación lineal entre impuestos *per cápita* y renta *per cápita*. La elasticidad para ese periodo no es significativamente distinta de uno, a un nivel del 5 por 100. Sin embargo, la serie de renta *per cápita* no puede explicar suficientemente el comportamiento de los ingresos *per cápita* en los subperiodos 1940-49 y 1957-61.

Creemos oportuno concluir este primer apartado, señalando que la hipótesis de una relación lineal entre renta e ingresos, analizada en términos de pesetas constantes y en términos *per cápita*, ofrece una marcada diferencia entre los dos grandes subperiodos: de rechazo antes de 1935 y de aceptación desde 1940, bien que en ambos casos se detectan significativas anomalías.

LOS FACTORES SOCIOPOLITICOS. HIPOTESIS ALTERNATIVAS

Los resultados del modelo sugieren un abanico de interrogantes, por lo que a continuación intentamos abordar la explicación de las anomalías detectadas en el comportamiento básico examinado, extraídas tanto de hechos económicos como de posibles hechos sociales y políticos. Y todo ello reflejado a través de las diferentes reformas fiscales. Estas, bien que con algún retardo, habrían de recoger el cambio de orientación del que tales reformas son expresión. Veámoslo.

El primer periodo. Sus reformas fiscales, los acontecimientos económicos y la anomalía 1914-25

Durante esta primera parte de nuestro periodo de investigación, dos reformas recogen el sentir de un cambio imperativo: La de R. F. Villarverde y la llamada «silenciosa» del profesor Flo-

res de Lemus. En ambas se aprecia un intento de modernización de la estructura fiscal, e incluso un logro real —por los cambios relativos en la participación de los diferentes tributos o tipos de impuestos—, pero, a la vez, es durante este periodo en el que acontece la primera quebradura grave entre ingresos públicos y renta: el periodo entre 1914 y 1925.

Es evidente que el hecho más destacable es el protagonismo económico español que ocupara el vacío provocado por la participación bélica de las principales potencias industriales. Pero, más concretamente, destaca el hecho de que se inicia la primera gran inflación de las cinco que padecerá nuestro país durante el presente siglo (y de ellas las cinco aparecen en el periodo que consideramos; si bien la última, la presente, desborda los límites temporales de nuestro trabajo).

Los impuestos *per cápita*, a precios constantes de 1978, adquieren la forma de U entre 1913 y 1923, alcanzando en 1918 el punto más bajo. Es la quebradura más importante, bien que vuelve a reproducirse la caída en 1924 (y más tarde en 1931 y 1934). El comportamiento de la renta, por el contrario, alcanza —asimétricamente— un punto álgido en 1917, y una marcada U entre esta fecha y 1925.

Tratemos de explicar tal anomalía en base a hechos recogidos en orden cronológico. Es claro que el crecimiento de la renta es fruto de dos fenómenos:

a) La tendencia monótona a la industrialización española que, desde el comienzo del siglo, se venía manifestando por la caída en la participación de la población ocupada en la agricultura, sobre la población activa; fenómeno del que resulta claro heredero el sector industrial más que el de servicios, por cuanto que la tendencia al crecimiento de la población ocupada en la industria supera antes de 1920 a la de servicios. Clara modernización, acorde en todo —incluso en la mejora, suave, pero mejora, al fin, de la productividad agraria— con las pautas convencionales de un proceso de desarrollo.

b) Sin embargo, el crecimiento espectacular del año 17 no es atribuible a una aceleración endógena, y no sostenida, de este proceso, sino, como tantas veces se ha manifestado, a la coyuntura bélica, aunque de manera algo

irregular, pues son años de crecimiento en renta *per cápita* los años 14, 16 y 17 de la guerra, y de pequeña caída el 15 y 18.

Admitamos, por tanto, como habitualmente se establece, que la breve prosperidad es fruto de la transitoria apertura de nuestra economía, capaz por rechazo de soportar una inexistente competencia exterior, cercenada por las necesidades militares de las potencias industriales contendientes, que son prácticamente todas.

Pero, ¿por qué, entonces, la caída de la recaudación impositiva es tan manifiesta, si la base se estaba expandiendo? Los hechos extraeconómicos agotan su capacidad explicativa en la evolución de la renta, pero no permiten, con base lógica, extraer ninguna razonable conclusión sobre el porqué del acontecimiento recaudatorio. Lo único novedoso, además de la expansión, es la gran inflación. Esta alcanza entre el 14 y el 19, una media del 17,7 por 100.

En principio, la inflación tiende a ser consecuencia, muchas veces, de la insuficiencia recaudatoria, al provocarse expansiones de la deuda que acaban monetizándose. Los sistemas fiscales, ni antiguos ni modernos, no arbitran forma alguna de indexación impositiva, por lo cual sólo cabe entender que la desaparición de una expansión inflacionaria pudo traer como consecuencia la caída en los ingresos por dos razones:

a) Bien porque la propia inflación acarree contracción económica, como en el caso de los años actuales.

b) Bien por la propia estructura fiscal.

La primera razón sólo cabe si la naturaleza de la inflación es de la llamada inflación de costes, única que compatibiliza la elevación en precios con el retraimiento económico, el cual, en ausencia de reformas fiscales y crecimientos en la presión, y siempre que la contracción económica sea más fuerte que los efectos recaudatorios reales de toda inflación, explicaría un comportamiento así. Pero es evidente que en el período considerado no hubo colapso en la actividad; todo lo contrario. La inflación no parece responder al modelo de una inflación de costes, sino, por el contrario, una clara inflación de demanda. Esta sí es compatible tanto con el pleno empleo como con el crecimiento de las rentas reales, aunque con formas patológicas en la distribución.

La inflación de demanda puede provocarse por el aumento autónomo de cualquiera de las cuatro grandes magnitudes o subagregados de la renta nacional: el consumo, la inversión privada, el gasto público y la exportación.

Ni el consumo ni el gasto parecen ser responsables de este despegue infla-

cionario. En cuanto a este último, es cierto que la deuda pública reemprendió su vieja práctica alcista entre los años 13 al 20 (y siguientes), mas cabe considerar que más como complemento de las insuficiencias en los ingresos fiscales que por una alteración sensible del gasto público. El país no participaba en la guerra mundial. Nuestra crónica sangría africana, grave en los años precedentes a la Gran Guerra, y reanudada posteriormente en los veinte, manifestaba una calma generada por acontecimientos militares internacionales de mayor envergadura. Finalmente, no se detectan cambios políticos ni sociales que inicialmente acarreen alteraciones del gasto público en las habituales atenciones hacia el bienestar. Por el contrario, los acontecimientos sociales son persistentes y graves, pero su naturaleza, como la gran huelga general del 17, más parece apuntar a ser la consecuencia de algo, que la causa de una expansión del gasto (1).

Así pues, estamos en presencia de una inflación de demanda por expansión de las exportaciones y de la inversión que tal actividad exportadora genera. Ello viene avalado, además, por la Orden del 24 de noviembre del 16, que significativamente pone coto a las exportaciones alimentarias, con ingenuo intento de frenar el proceso inflacionario y el malestar social implícito. Finalmente, los años mencionados son los únicos del subperíodo en que se obtiene superávit exterior.

En conclusión: nos encontramos ante tres hechos: una fuerte inflación de demanda provocada por el exceso de gasto en inversión y las exportaciones, un crecimiento de la renta *per cápita*, todo ello dentro de un marco de tendencia a la modernidad estructural de nuestra economía, y una caída espectacular en la recaudación impositiva dentro de un panorama de dominancia de los tributos indirectos sobre los directos; incluso con tendencia a agudizarse las divergencias participativas de ambos —que habían venido atenuándose como se ha visto— a partir de 1920. Pero entre el 14 y el 20, la recaudación directa se mantiene estable desde 1900, mientras que la indirecta continúa su descenso. Sólo «otros tributos» mantienen su tono ascendente, pero, dada su escasa importancia cuantitativa, ello es compatible con la anomalía comentada.

Así pues, dado que la coyuntura, lejos de explicar la caída recaudatoria, habría de informar sobre su crecimiento, sólo cabe atribuir tal descenso en los ingresos a la combinación del fenómeno inflacionario, única novedad destacable, con la específica estructura fiscal con dominancia de la imposición indirecta.

Efectivamente: se viven años en los

que el movimiento obrero está en plena eferescencia, pero lejos de haber conseguido esa preeminencia social de los tiempos actuales. La indexación automática de los salarios en épocas de inflación es algo aún desconocido, la práctica del despido libre hace difícil las reivindicaciones salariales en una España dominada por el paro crónico y la constante expulsión de mano de obra del campo a la ciudad. En tales condiciones, una inflación de demanda se traduce en dos fenómenos: caída de la renta real de los asalariados y perceptores de rentas fijas, y beneficios extraordinarios de los empresarios, comerciantes y deudores en general: el conocido efecto distributivo de la inflación.

Una contracción de la renta real hubo de acarrear una caída del consumo, que si bien debió conducir a cierto colapso económico, fue ampliamente compensado por la expansión de la demanda exterior y la inversión encaminada hacia las exportaciones, no hacia el consumo interno. De esta manera, la imposición indirecta, atenta al gravamen de las rentas en su manifestación externa del gasto, habría de sufrir una fuerte conmoción en términos reales, que es en la forma en que se aprecia su caída. Ante una inflación de esta naturaleza, sólo se mantienen los gastos en bienes de consumo necesarios, de baja elasticidad demanda precio, y que no son los más gravados en la imposición correspondiente. Consumos intermedios de elasticidad unitaria o los de elasticidad superior a uno sufren la contracción correspondiente, agravada en los casos de contracción de la renta real, caso dominante en una sociedad carente del mecanismo indexador y con una distribución de la renta como la que es conocida para los años mencionados.

En consecuencia, creemos que la anomalía detectada por la investigación empírica encuentra una coherente explicación lógica dentro del epígrafe «otros hechos», pero éstos no son de naturaleza extraeconómica, salvo por lo que la Gran Guerra, acontecimiento político militar internacional, tiene, al fin, de causa última de la expansión de demanda, que lo es, a su vez, de esta primera gran inflación.

¿Y algún otro hecho social? El análisis cronológico recoge durante este período gran movimiento obrero y conflictividad social. Es algo enteramente conocido. Ello, junto con la inestabilidad política, será el germen de un intento dictatorial posterior; y su fracaso, la razón de ser de la caída del régimen en el 31. Pero, en los años considerados, la inestabilidad social, la penuria derivada de la inflación, la conflictividad, en fin, más parecen ser la consecuencia de un proceso económico expansionista y mal distribuido, junto con una grave

inflación, no atenuada ni por mecanismos salariales correctores ni por un aumento social y compensador del gasto público, que ser la causa de alteraciones recaudatorias.

Por último, debemos añadir que durante este primer período, la anomalía se prolonga hasta 1925. Sin embargo, los efectos de la guerra se agotan prácticamente en el 18, produciéndose cierto estancamiento entre este año y el 21, para seguir después una marcha ascendente hasta el 29, durante los años últimos de la década alegre de los veinte.

La imposición sufre un nuevo corte en forma de U entre el 23 y el 25, bien que en pequeña cuantía. Es lo bastante para inducir el cálculo estadístico hacia el rechazo de la hipótesis de linealidad, pero no tan espectacular como la precedente. De nuevo nos encontramos con un período de expansión económica (años 21 a 29) y de nuevo con un corte en la recaudación entre el 23 y 24, para recuperarse el 25. Pero, ahora, la expansión no tiene su origen en las exportaciones. Son años de déficit en la balanza comercial, lo habitual. Es expansión interna, ¿qué detectamos en términos de precios?: de nuevo se observa que el índice de precios al por mayor, después de una deflación entre el 21 y el 23 —coincidente con una expansión recaudatoria, aunque también con expansión general económica—, pasa de 170,9 (para 1923) a 181,9 (para 1924). La serie de renta *per cápita* acusa crecimiento, por lo que de nuevo hemos de juzgar tal inflación como de demanda, y la coincidencia del pequeño traspás recaudatorio avala, por ahora, nuestra precedente hipótesis de la responsabilidad que en ello tenía la estructura fiscal española, no olvidando que, como antes se dijo, en los veinte se inicia un desparejamiento en favor de la indirecta que culminará en el 35.

El resto del período primero de nuestro análisis no presenta anomalías destacadas en el comportamiento entre ingresos públicos *per cápita* y renta *per cápita*. Por otra parte, la reforma silenciosa continúa su marcha, y los graves acontecimientos económicos, sociales y políticos de los años treinta no precisan ser reconsiderados, dado que no nos enfrentamos a comportamientos de la magnitud investigada que lo requieran, y no es nuestro propósito realizar recapitulaciones históricas innecesarias.

Tras el paréntesis de nuestra guerra civil, y su consecuencia, la Hacienda de guerra, reemprendemos nuestro examen considerando el segundo período, que comprende desde 1940 al 78, la época de la gran transformación económica (y social) del país.

El segundo período, sus reformas y las anomalías detectadas

Tres son las reformas que hacen su aparición durante este tiempo: la de Larraz, la de Navarro Rubio y la importantísima de 11 de junio de 1964.

Nos encontramos con años en que el tamaño del gasto exige la adecuación en los ingresos, el Estado es económicamente beligerante. La constante tendencia a la expansión económica y a una estructura productiva de más y más modernidad permiten sostener la conclusión empírica obtenida anteriormente de aceptación de la hipótesis de linealidad entre ingresos *per cápita* y renta *per cápita*.

Pese a ello, también se detectan algunas anomalías: son éstas las del largo período 1940-49 y las de 1957-61.

Desde el punto de vista extraeconómico de nuestro análisis, fácil es detectar en cuanto al primer período varios hechos significativos:

— Aislamiento económico, impuesto al principio por la guerra, pero que no revierte en forma expansionista a nuestro favor, por encontrarse el país con una estructura productiva deshecha por nuestra particular contienda. Más tarde, desde 1945 a 1950, aislamiento impuesto.

— Filosofía económica dirigista, autárquica y fuertemente nacionalista, que no permiten abrigar espacio alguno para las prácticas de mercado, propiamente dichas, que permitan aliviar la penuria de la guerra.

Los años anteriores al inicio de este segundo período, 35 al 40, han visto desarrollarse la segunda gran inflación del siglo, la que coincide con la guerra civil, durante gran parte de su existencia, con una media del 12,2 por 100 de alza de precios. Pero ello no resulta el acontecimiento relevante para nuestro propósito. Más interesante es, sin embargo, consignar que en este segundo período los años de anomalía (40-49) contienen en sí, entre 1945-49, una inflación, la tercera del siglo, con un valor medio del 21,3 por 100.

Esta inflación coincide con un estado de expansión económica, en el sentido de industrialización, que se realizó vía dos instancias: desde el Presupuesto, con grandes partidas de inversión pública, y desde las empresas privadas a través de los beneficios extraordinarios de la inflación. Fue una expansión industrializadora, de cabecera, que engendraría una inflación de demanda típica, por exceso de inversión interna sobre el ahorro *ex-ante*, financiado con masas monetarias nuevas.

De nuevo la inflación de demanda, de nuevo la anomalía recaudatoria, de

nuevo —y ahora agravado— la prepotencia de la imposición indirecta.

La segunda anomalía del período tiene lugar entre 1957 y 1961. También dentro de este período se detecta una fuerte inflación (similar a la denominada cuarta, la del 65) y que daría lugar al plan de estabilización siguiente.

Ahora bien, en este período no se aprecia colapso recaudatorio alguno, la tendencia alcista en la cifra de ingresos es clara, aunque no así la renta *per cápita*. Una explicación adicional es necesaria para explicar esta aparente falla en la regularidad que hasta ahora se ha encontrado entre inflación, recaudación y estructura impositiva.

La inflación previa al plan de estabilización de fines de los cincuenta fue, claramente, una inflación de costes, y más concretamente de costes salariales. Y ello apoyado en una estructura fiscal basada en el gasto, que explicaría cómo, pese a la contracción del nivel de actividad, propio de la estabilización, pero imposible de ser manifestado en términos de paro, la recaudación impositiva no habría de sufrir merma sustantiva, aunque la renta decayese. Por tanto, lejos de contradecir la hipótesis que investigamos, la anomalía de los años 57-61 la confirma.

En resumen, en este segundo período el comportamiento de los ingresos fiscales no rechaza la hipótesis de la linealidad entre «renta *per cápita*» (como variable exógena) e «ingreso *per cápita*» (endógena), y si bien aparecen ciertas anomalías que no entorpecen la significabilidad de la relación precedente, éstas también se explican por la comparecencia simultánea del fenómeno inflación junto con la «peculiar» estructura fiscal española del período, fuertemente agudizada sobre la tendencia precedente.

Como conclusión final, señalaremos que no se observa ningún hecho ni acontecimiento extraeconómico que pueda proporcionar ni con su presencia, ni menos con su regularidad, explicación satisfactoria de las mencionadas anomalías en la serie. Más bien parecen ser los hechos socio-políticos la consecuencia de, en parte, el comportamiento fiscal que al revés. Sin embargo, son hechos socio-políticos, al fin, los que resultan causales si se tiene en cuenta su importancia a la hora de generar los procesos de inflación, cuya regularidad está claramente relacionada con los mencionados comportamientos anómalos.

NOTA

(1) Para comprobar la evolución de la Deuda, consultar la relación estadística en *Datos básicos para la historia financiera de España, 1845-1975*.