

RESEÑAS DE LIBROS

Miguel Martorell Linares,
El santo temor al déficit,
Madrid, Alianza, 2000

Alois Schumpeter pensaba que la Hacienda pública era la columna vertebral de un Estado moderno. Porque sin impuestos suficientes y equitativos ningún Estado puede cumplir con eficiencia los fines que, al menos en teoría, tiene asignados: la defensa nacional, la seguridad y la justicia, y el fomento del comercio y de la instrucción, por citar sólo la trilogía Smithiana. El economista austriaco también pensaba que el estudio de la Hacienda era esencial para comprender el funcionamiento de las organizaciones políticas, pasadas y presentes, pues no olvidaba que éstas, su nacimiento, su desarrollo y su mayor o menor grado de representatividad, estaban íntimamente ligadas a sus respectivos sistemas fiscales. Los reyes y príncipes renacentistas sólo reunían a las asambleas de notables cuando precisaban dinero para mantener su corte y sus ejércitos; en 1628 el Parlamento inglés se autoproclamó la única institución con competencias para establecer impuestos; esa misma competencia se la arrogaron los revolucionarios franceses de 1789 y el grito de rebelión de los ciudadanos libres de las trece colonias americanas fue «no taxa-

tion without representation». Así pues, sobre las necesidades financieras de los soberanos se asentó el poder de los parlamentos y la historia de los impuestos moderna corre paralela a la historia del ascenso de la soberanía popular. Si todo es política en la vida de los pueblos, más aún cuando se habla de tributos.

Y de impuestos y política trata precisamente el libro de Miguel Martorell Linares en un período crucial para entender la España del siglo xx: las dos primeras décadas de la Monarquía de Alfonso XIII. El autor hace un repaso del sistema de partidos del régimen de la Restauración y del cuadro tributario que ésta hereda de la época isabelina. Revisa las innovaciones que el celebrado —por los hacendistas— Fernández Villaverde introdujo en los principales tributos y se adentra en las sucesivas batallas parlamentarias que conservadores y liberales libraron para mejorar la capacidad recaudatoria del sistema fiscal, siempre con el objetivo de acabar con el déficit en los presupuestos. En suma, Martorell nos ofrece un recorrido por la vida parlamentaria de la Restauración tomando como hilo con-

ductor el sinfín de reformas tributarias, grandes y pequeñas, que jalonaron aquellos años; y al mismo tiempo que nos describe cómo operaba el sistema de partidos en aquellas Cortes de notables, nos ilustra acerca de los avatares de las principales figuras impositivas.

Martorell defiende tres tesis. Como en sus anteriores trabajos, sostiene que los parlamentos de la Restauración fueron más autónomos de los gobiernos que los fabricaban de lo que se ha creído hasta hace muy poco. Los débiles no eran los legisladores, sino los ejecutivos, a merced de unos partidos con escasa cohesión interna, donde los intereses locales (económicos, políticos) patrocinados por cada diputado primaban sobre los generales; y esos mismos gobiernos a veces también eran rehenes de una organización de las labores parlamentarias que dificultaba la formación de mayorías de apoyo a los proyectos ministeriales. El autor toma las reformas fiscales, sus avances y retrocesos, como banco de prueba de su argumento político. El test le sale relativamente bien: al parecer las Cortes funcionaron razonablemente, fueron ganando en representatividad, y, al contrario de lo que pensábamos, los gabinetes conservadores y liberales no tuvieron en aquéllas una mera extensión de sus partidos. Los ministros de Hacienda, ¡nada menos que treinta y cinco entre 1900 y 1923!, sufrieron en propia carne el discolorado comportamiento de

sus señorías, que tumbaron reformas tributarias presentadas por gobiernos que supuestamente gozaban de mayorías. O me equivoco o da la impresión, por lo que cuenta el autor, que eran las Cortes quienes tenían secuestrados a los gobiernos y no al revés. En su segunda tesis, menos política y más hacendística, sostiene Martorell que el sistema tributario Mon-Santillán de 1845, reformado por Fernández Villaverde en 1900, registró a partir de 1903 profundos retoques que alteraron su faz. Estaríamos ante un proceso de «reforma tributaria silenciosa», que tuvo lugar incluso antes de que la idea se le ocurriera al venerado —por los hacendistas— Flores de Lemus. Martorell cree que hacia 1922 se había producido una verdadera transformación del cuadro fiscal de la Restauración y atribuye a tal transformación un efecto saludable sobre la economía y sobre las cuentas del Tesoro, pues con los cambios desapareció el odiado e ineficiente impuesto de consumos y se avanzó en la personificación de la carga tributaria, al reforzar el impuesto de utilidades; y sobre todo esas modificaciones en los impuestos permitieron incrementar la recaudación para que el Estado pudiese gastar más en las nuevas atenciones que demandaba una sociedad en vías de modernización; esto es, más gasto público en infraestructura y en servicios sociales, sin incurrir en desniveles financieros. Y el último argumento que sostiene Martorell es que todos los minis-

tros de Hacienda demostraron un indisimulado cariño por el equilibrio presupustario; o, si se prefiere, que todos ellos miraron con pavor al déficit, al que temían más que a la peste. Martorell confirma que no importa el color político de los gobiernos cuando de luchar contra el déficit se trata: a conservadores y liberales les atrajo con la misma intensidad el dogma del presupuesto clásico, las virtudes de la ortodoxia financiera: un Estado que debe comportarse como una familia, la unidad básica de una economía, gastando sólo aquello que es capaz de ingresar sin endeudarse.

Convencido de las virtudes del déficit cero, del impuesto personal progresivo, aunque no expropiatorio, y de lo injusto de los tributos sobre consumos, no voy a discutir las buenas intenciones que los gobiernos de la Restauración se propusieron con esa reforma silenciosa que desgrana en su trabajo Miguel Martorell. Si es preciso, sin embargo, relativizar el éxito de la misma. ¿Lograron las reformas que estudia el autor del libro una Hacienda más sana, más eficiente, más progresiva? Tengo la impresión de que en 1922 las esencias del cuadro tributario no eran muy distintas de las de 1845: los principios de reparto de la carga apenas se habían modificado, pues descansaban en una y otra fecha sobre los impuestos de producto, sobre los monopolios del Estado y sobre una amplia letanía de tributos indirectos. Sigo pensando que lo ocurrido entre 1900 y 1922 es

una sucesión de expedientes arbitristas para aumentar los ingresos mediante la creación de nuevos impuestos sobre la producción y sobre los consumos específicos, modificaciones en el cupo, en los tipos y en la configuración legal de los tributos vigentes; el cuadro tributario es más complicado en 1922, pero no más eficiente o más justo. Como en este último ejercicio el peso de la tributación indirecta representaba una mayor proporción de los ingresos ordinarios que en 1900, el sistema fiscal era, si tenemos en consideración este simple baremo, más inequitativo; la progresividad había retrocedido, a pesar de la desaparición del impuesto sobre consumos. La potencia recaudatoria de las reformas también deja que desear: los ingresos fiscales aumentaron, pero no dotaron al Estado de nuevas figuras tributarias con las que hacer frente a los desafíos de una sociedad con anhelos de progreso económico y de mejoras en sus niveles de capital físico y humano. Además, los ministros de la Restauración tampoco ganaron la batalla contra el déficit, que desde 1909 aumentó de forma imparable. En suma, creo que, si se desean buscar éxitos económicos que añadan créditos a favor del sistema político de la Monarquía alfoncina, hay que rastrearlos en otra parte, lejos de la política fiscal.

A mis críticas de la interpretación que sostiene Martorell en su libro, no se les debe atribuir demasiada importancia; son accesorias, porque el autor ha

acertado en lo principal: apenas sabíamos nada de la historia tributaria del período 1900-1922 y ahora lo sabemos casi todo; ya disponemos de ese inventario que faltaba por hacer de los planes de modernización fiscal en los que se enfrascaron, con idea de regenerar la Hacienda pública, los ministros del ramo que acompañaron a los gabinetes de Canalejas, de Dato, de Maura y de Moret. Los González Besada, Osma, García Alix, Urzáiz, Navarro Reverter, Cobián, Rodrigáñez, Bugallal, Alba, Calbetón, de la Cierva y Cambó, hicieron todo lo posible para mejorar la eficacia del sistema (aunque no siempre valen las buenas intenciones). También gracias al libro de Martorell sabemos ahora mucho más del sistema político y fiscal de la Restauración: del proceso de elaboración de la leyes, del procedimiento de discusión parlamentaria, del pensamiento de nuestros ministros de Hacienda y de las tripas de cada tributo. Por ejemplo, los capítulos uno (Breves apuntes sobre la política en la Restauración) y dos (La construcción del sistema tributario de la Restauración) son excelentes compendios que en pocas páginas nos permiten hacernos una idea de las reglas del juego político

creado por la Constitución de 1876, de quiénes son los personajes claves de la historia fiscal del período y de qué tipo de sistema impositivo estamos hablando, ese delicado edificio que construyeron Mon y Santillán. El libro que reseñamos, resultado de la tesis doctoral del autor, contiene todos los ingredientes que requiere un producto de calidad: una sólida investigación basada en fuentes primarias y un admirable dominio de la literatura secundaria, de historia política y económica, lo que no es nada habitual.

Le escribía Gazel a su amigo Ben Beley en las célebres «Cartas Marruecas», que en sus viajes por España había apreciado el desuso en el que había caído el vocablo «bueno» para designar aquello que realmente lo era; en su lugar, sus habitantes empleaban pobres sustitutos como notable, valioso, importante, o sobresaliente. Me parece que transcurridos dos siglos desde la publicación del libro de Cadalso todavía erramos en la misma inexactitud. Yo, para calificar el libro de Martorell, no encuentro palabra mejor que la sencilla, clara y directa de «bueno».

PABLO MARTÍN ACEÑA