

NA 1059560
NEA 1040166

**V CONGRESO DE LA ASOCIACION DE
HISTORIA ECONOMICA**



VOL. II



**DONOSTIA-SAN SEBASTIAN
29-30 Septiembre y 1 de Octubre de 1993**

ASOCIACION DE HISTORIA ECONOMICA

Escuela Universitario de E. Empresariales	
nº registro	16.765
nº entrada	18.986
Fecha	2.V.2002
CDU	338.1(46c)
Don	338J(46c) ASO
Librería	II

LA CARTA DEL PROTECCIONISMO, LAS CARAS DEL PROTECCIONISMO.
PRODUCTORES Y POLITICOS, DEBATE Y MOVILIZACION EN CASTILLA LA
VIEJA DURANTE 1906.

Pilar Calvo Caballero.

Dpto.: H^a Contemporánea.
Universidad de Valladolid.

El proteccionismo se entrelaza como constatare en la práctica de la economía política nacional, según ha demostrado la extensa bibliografía al respecto. Tampoco es nada nuevo la colaboración de los distintos intereses económicos en su favor. Bajo la bandera del proteccionismo se refugiaron los productores, se urdieron campañas, cristalizaron alianzas patronales sectoriales o se perfiló incluso el frente unido patronal, otras se desencadenaron fuertes hostilidades entre los intereses económicos porque el choque entre aspiraciones se reveló difícilmente compatible en la negociación de aspectos concretos. Si el proteccionismo sirvió de alianza y enfrentamiento entre los productores, de igual manera funcionó como lazo y discordia entre éstos y los políticos. Porque productores y políticos fueron los actores principales del debate proteccionista que tenía como fondo la situación económica del país y su entorno exterior.

La elección del año 1906 se justifica como modelo en la trama del juego entre intereses patronales, y entre éstos y los políticos, con motivo de la elaboración del nuevo arancel, al tiempo que ilustra de otras versiones proteccionistas, generalmente de carácter puntual, que en este caso constituyen el complemento al arancel y la estrategia de los intereses agrarios castellanos en los momentos de adversidad, ya sea por la coyuntura económica ya por la conducta de otros patronos. Aspectos todos ellos que seguidamente pretendemos analizar.

I. LA ANTESALA A LA REVISION ARANCELARIA.

La previsión de la reforma arancelaria caldeó los ánimos de los productores. Entre otros indicios, está la publicación de artículos e informaciones abordándolo en función de intereses concretos. Así, ya el Congreso de Ganaderos, celebrado en Madrid en junio de 1904, y la exposición al Gobierno de la Cámara Agrícola de dicha localidad a finales de ese mes anuncian la preocupación por la reforma arancelaria. En el caso castellano, a principios de 1905, el Conde de San Bernardo reclamó modificar la Junta de Aranceles y Valoraciones en el sentido de aumentar la representación de la agricultura, de justicia según su aporte contributivo, para conjurar el peligro de sacrificar los intereses agrarios y harineros castellanos en beneficio de otros. Asimismo, a principios de febrero una comisión de fabricantes de harinas castellanas visitó al ministro de Hacienda, García Alix, para solicitarle que fueran tenidos en cuenta a la hora de efectuar la reforma arancelaria. En abril de 1905, la Federación agrícola de Levante haría pública la exposición que, con ligeras modificaciones, se trocaría en el programa de convergencia de varias Diputaciones bajo la iniciativa de la de Soria. Similares observaciones ha señalado I. Arana en el caso de La Liga vizcaína de productores¹, y la prensa madrileña refleja con fidelidad las idas y venidas de comisiones desde distintos puntos del país, que son calificadas en tono despectivo por los periódicos librecambistas de "marear a los gobiernos".

2. LA CONSCIENTE DESVENTAJA AGRARIA EN LA ELABORACION DEL
ARANCEL: HACIA LA CONVERGENCIA EN UN FRENTE AGRARIO.

Sin lugar a dudas, la respuesta castellana que causó mayor resonancia dentro y fuera de Castilla la Vieja fue la iniciativa tomada por la Diputación de Soria en 1905, que ya en abril decidió estudiar la inminente reforma arancelaria al hilo de las observaciones del diputado provincial Aurelio González de Gregorio². Fruto de esta actitud fue la exposición

¹ I. ARANA PEREZ, La Liga vizcaína de productores y la política económica de la Restauración, 1894-1914, Caja de Ahorros Vizcaína, Bilbao, 1968, pp. 401-455.

² Propietario y agricultor, participó en el Congreso de ganaderos de junio de 1904 y en la asamblea de la Cámara Agrícola de Madrid de ese mismo año, que ya opusieron finalmente el problema arancelario. Asimismo fue autor junto con F. López de una propuesta, cuyos conclusiones serán la base de la Junta de Aranceles, exención de derechos para la maquinaria agrícola, mercancías para los productos agrarios que se exporten, justa protección para aquéllos que lo precisen, e igualdad protectora entre agricultura e industria, cfr. "Memoria presentada a la Cámara Agrícola de Cáceres, Corrión Iñot.", Imprenta Madrid, 1904", J. MUÑOZ, S. ROLDAN, A. SERRANO, La vía nacionalista del capitalismo español, selección de textos.

que se elevaría al Gobierno según acuerdo de la sesión extraordinaria de 6 de junio. La exposición acusó al régimen arancelario vigente de encarecer y provocar la crisis de la agricultura en contraste con las elevadas "subvenciones" concedidas a la industria, especialmente textil y siderúrgica, denunciando asimismo la falta de representación de la agricultura en la Junta de Aranceles y en consecuencia aboga:

"Para los productos que disfrutamos condicionalmente en mayores cantidades que los necesarios para nuestra consumo, es necesario proporcionarles mercados extranjeros, y esto sólo puede conseguirse con un arancel que contenga la colaboración de los productores."

Trasladar, esta negociación no ha conseguido el que deseamos vigilar. (...) Para la segunda clase de productos indicados, para los productos que pueden ser perjudicados con los similares extranjeros, es preciso que se les conceda una protección arancelaria razonable y suficiente, y esta Corporación cree que la protección que se concede a esta clase de productos no debe ser nunca superior en los procedimientos de la industria fabrica que en los procedimientos de la agricultura.

(...) En nuestro régimen arancelario actual, el producto agrícola más protegido es el trigo que tiene un derecho que representa un 34 por ciento de su valor. Esta Diputación no cree conveniente dudar este derecho, no cree debe enmendarse este artículo, pero cree que la mayor protección a los productos industriales no debe pasar de ese tipo, no debe ser superior al 34 por ciento. La Cámara de Comercio de Madrid y la Federación agrícola de Levante, han producido en las conclusiones que tienen formuladas, que los aranceles de aduanas no puyen del 35 por ciento; ambos trabajos han sido estudiados por esta Corporación que los ha conocido con verdadero agrado, y con ambos expresará su conformidad casi completa si la Cámara de comercio de Madrid hubiera comprendido entre sus bases para el arancel la supresión de todos los derechos de exportación, y no dijese que debe ser arancelado -es decir, variable- el derecho de exportación en los cereales".

Además se acordó comisionar a González de Gregorio para recabar el apoyo del resto de las Diputaciones en la asamblea convocada, para el 10 de junio en Madrid, por la Diputación de Zaragoza para discutir la reforma de la Ley de Alcoholes. En efecto, en dicha asamblea una parte de las conclusiones volvió a reiterar su apoyo a la exposición de la Federación agraria de Levante, mostrándose contrarios a postergar a la agricultura en la Junta de Aranceles y solicitando que la reforma arancelaria respondiese a los fines agrícolas "hermanando el interés de la agricultura de todas las regiones".

Durante los meses siguientes la Diputación soriana buscó la adhesión del resto de las Diputaciones a su programa para formar una comisión que entregase al Gobierno la solicitud

cuadernos de ICE, Madrid 1978, nº 7-8, pp. 140-50.

Exposición sobre la reforma arancelaria que eleva al Gobierno de S.M. la Diputación Provincial de Soria, por acuerdo tomado en sesión extraordinaria de 6 de junio de 1905. Soria, Imprenta provincial, pg. 9.

Conclusiones de la exposición dirigida a las Cortes, solicitando la reforma de la Ley de Alcoholes con fecha 14 de junio de 1905. Archivo H^o Provincial de Avila, Caja 3795, Legajo 6, copia. 123.

3

continuar los trabajos de propaganda cerca del resto de las Diputaciones, y de interesar el apoyo de los representantes en Cortes a las conclusiones de la asamblea.

En esta misma dirección surgieron otros proyectos como el aval de la Unión agraria española a la iniciativa de uno de sus socios integrantes, esto es: la Asociación de ganaderos, contraria a la importación de ganado argentino facilitada por el Tratado con Portugal, del que ya protestara la Federación agrícola de Castilla la Vieja.

El proyecto de Ley de Bases para reformar los aranceles de aduanas que presentó a las Cortes la asamblea de las Diputaciones Provinciales, como fue bautizado el programa de Soria del mes de junio, no surtió los efectos esperados. Prueba de ello son los titulares de la prensa recogiendo el malestar de Castilla que, sin embargo, no bajó su guardia.

Efectivamente, soplaban malos vientos para los intereses agrarios castellanos como evidenciaba la Base 14 de la reforma la protección para los trigos era inferior a la señalada por García Alix, refrendando el régimen de admisiones temporales y depósitos comerciales. Ante esta situación desfavorable la prensa de la región, sobre todo el diario regional El Norte de Castilla, desarrolló una activa campaña animando como en otras ocasiones a defender los intereses de Castilla, al tiempo que llegaban a las instancias gubernamentales telegramas de protesta de asociaciones y corporaciones de toda la región, que asimismo se dirigieron a sus representantes en Cortes. La movilización tuvo su mayor repercusión en Valladolid, siendo sus protagonistas el Centro de labradores, el Círculo Mercantil, la Cámara de comercio y asociaciones agrarias de la provincia, como la Asociación agrícola de Rioseco, y secundados por numerosos Ayuntamientos y por la Diputación. Igualmente, tuvo gran eco en Soria donde contó con el respaldo de las asociaciones de agricultores, ganaderos y la Cámara de comercio.

Conviene destacar el papel del diputado vallisoletano José M^o Zorita, agricultor y miembro de la Comisión arancelaria del Congreso encargada del proyecto de bases para la reforma arancelaria, por sus tenaces esfuerzos en demorar la discusión del proyecto para dar tiempo a reunir las informaciones que impidiesen aceptar las bases sin mediar debate.

3 Sirvan como ejemplo las de El Norte de Castilla: "La reforma arancelaria. Temores fundados", 17 diciembre 1905; "La reforma arancelaria. Castilla en trance de muerte", 19 de diciembre, que entre otros aseguraban que: "La reforma arancelaria. Castilla en la brecha", 20 de diciembre; "La reforma arancelaria. Castilla en acción", 21 de diciembre; "La reforma arancelaria. Lleguemos hasta el fin", 22 de diciembre.

5

de evitar la preterición de los intereses agrarios a los industriales. Fruto de sus trabajos fue la asamblea celebrada a principios de diciembre de ese año, logró reunir a 22 Diputaciones, que bajo la presidencia del diputado provincial soriano Aurelio González de Gregorio, congregó a los representantes de: Alicante, Avila, Albacete, Badajoz, Burgos, Cáceres, Castellón, Guadalajara, Huesca, Lérida, Logroño, Madrid, Orense, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Tarragona, Tenuel, Toledo, Valladolid, Valencia, Zamora y Zaragoza. Las conclusiones, que sancionaron el programa elaborado por la Diputación soriana, reprodujeron los deseos anteriormente expresados de equidad en la protección tanto para la agricultura como para la industria, no sobrepasar el margen del 35% y, por tanto, rebajar las tarifas que disfrutaban los productos industriales, suprimir los derechos de exportación y fijar ad valorem los de importación, además de reclamar la justa participación del sector agrario en la Junta de Valoraciones, como conclusiones fundamentales.

Lo más destacable de la asamblea fue, sin duda, su proeza de aglutinar los intereses de "todas las clases agrícolas del país", porque coincidían con las resoluciones formuladas por la Federación agrícola de Levante, aceptadas por la Asociación General de Ganaderos, enajenaban en su mayor parte con las expresadas por la Cámara de comercio de Madrid y concararon con el respaldo del amplio espectro de Diputaciones antes señalado. De esta suerte se iba configurando el frente agrario en la común defensa de sus intereses, que contaba con el apoyo de instituciones de poder local, como las Diputaciones, y la presencia en las Cortes de diputados propios como los señores Iranzo y Valverde, presidentes de las Federaciones agrarias de Levante y Castilla la Vieja, respectivamente, o E. Giraldo, presidente de la Cámara agrícola de Medina del Campo, entre otros. La unión en un frente, signo de fuerza, exigió para su cohesión la transigencia en un programa mínimo, de esta forma Castilla defendió la propuesta de mercados para los productos de exportación y Valencia la protección del trigo, y así sucesivamente los otros intereses. Ese programa capaz de cerrar filas lo fueron las bases ideadas por la Diputación de Soria, anteriormente sintetizadas, que salvo algunas modificaciones reproducían fielmente el proyecto de la Federación de agrícola de Levante.

Además, la asamblea de Diputaciones convino en: nombrar una comisión permanente, designar un representante en Cortes que se uniese a ésta, que sería la encargada de

4

Asimismo, merece destacarse la labor de los representantes en Cortes por las provincias con intereses agrarios, quienes protestaron en distintas ocasiones y acordaron en la reunión presidida por el Duque de Veragua, a finales de diciembre, formar una comisión integrada por los representantes de las distintas regiones que estudiase las bases de la reforma arancelaria.

A la información para la reforma no pudo faltar la exposición de las 24 Diputaciones, cuyo eje consistió en adjetivar de "inadmisibles" las bases presentadas por el Gobierno como mera copia del dictamen formulado por la Junta de Aranceles, por tolerar la desigual amplitud del arancel permisivo en fijar derechos superiores al 50% para algunos productos industriales, en contraste con el máximo del 20% para los productos agrícolas. Todo sin olvidar sus conocidas aspiraciones de no sobrepasar el 35% y la equidad de tratamiento para agricultura e industria.

Sin lugar a dudas, la importancia del momento encendió los ánimos en la respectiva apología de intereses con fines que podemos calificar de bélicos. Sirvan como ejemplos los siguientes textos, así como la creación a finales de diciembre del Centro castellano en Madrid, entre otros fines porque "allí se ventilarán casi siempre todos los más importantes asuntos en que Castilla puede hallarse interesada".

"Inmarchables intereses provinciales castellanos con reforma arancelaria que se inicia en los reglamentos presidentes Consejo, ministro Hacienda y sustrata representantes en Cortes en los próximos meses que aquella consigne. Ruego V.E. preste su concurso valioso a estas peticiones". Telegrama de la Diputación de Valladolid a la de Avila, 21 de diciembre de 1905.

"Si no se continúa un día y otro decayendo el bloque que nos ofrece la reforma arancelaria, llegará un momento en que el bloque cayera y aplastara a Castilla."

Con que a desahuciar arancelarios: que cada cual siga en su puesto opulento o los diputados y senadores castellanos, con labor no puede ser más digna de ellos". El Norte de Castilla, 22 de diciembre de 1905.

1

Sin duda, la apertura de las Cortes a mediados de enero de 1906 era el pistoletazo de salida en el tramo definitivo de la campaña, por ello se afinan las estrategias de defensa. En este sentido, González de Gregorio, en calidad de presidente de la Comisión permanente de la asamblea de Diputaciones, aconsejó a las Corporaciones adheridas gestionar cerca de los representantes en Cortes la defensa de las conclusiones estipuladas, convocando a tal efecto una reunión conjunta.

6

Las gestiones cerca de los políticos no siempre fueron fáciles. Sin embargo, trabajaron por conseguir el apoyo del mayor número de representantes en Cortes, era la baza definitiva por depender la reforma arancelaria de la actuación del Parlamento, y así lo evidencia la carta dirigida por el presidente de la Comisión permanente de Diputaciones a las Corporaciones adheridas, después de la reunión con los senadores y diputados:

"1.-) Convicción de los buenos deseos de gran número de nuestras representantes en Cortes, no se ocultará a Vd. que puede ser un elemento para que apoyen y defiendan nuestras aspiraciones, los programas económicos de las agrupaciones políticas a que pertenece pues no están todos de acuerdo con la que nosotros defendemos.

Como las memorias son críticas y de un momento a otro el Congreso ha de resolver el asunto, es necesario procurar por todos los medios que nuestras representantes en el defendido nuestro programa y que trabajen porque lo acepten los partidos políticos a que está afiliada o que las dejen en libertad de seguir las inspiraciones de las provincias que representan.

En esta campaña es necesaria la perseverancia de todos aquí y en las provincias, para que se les preste la cantidad que merecen y para que nuestras representantes en Cortes alcancen el convencimiento de que sus representantes le dan toda la importancia que merecen".⁶

Sin embargo, la aprobación de la Ley de Bases no recogería las aspiraciones del sector agrario expresadas en la exposición de las Diputaciones, y fiel al viraje iniciado a finales del siglo pasado, conservaría en general altos márgenes arancelarios para los productos industriales.

La reforma se saludó para Castilla con el statu quo, conseguido por los representantes castellanos gracias a la firme postura del diputado vallisoletano José M^o Zorita. Pese a sus gestiones, se mantuvieron las admisiones temporales y los depósitos de comercio aunque sólo en los términos señalados por las leyes vigentes; se estimó el trigo como artículo de renta, por lo que según el apartado G de la Base 4^a podía estar sujeto a derechos superiores al 50% de su valor, que sin embargo, no pasaría de ser letra muerta por constituir el alimento básico de la población. También se obtuvieron algunas ventajitas con relación al proyecto del Gobierno en lo referente a abonos, maquinaria agrícola y ganadería.

Aprobada la Ley de Bases siguió, sin apenas discontinuidad para los intereses agrarios, la confección del Arancel provisional, publicado el 31 de marzo de 1906, y con un período informativo durante los meses de abril y mayo.

⁶ Carta del presidente de la Comisión Permanente de la Asamblea de Diputaciones al presidente de la Diputación de Avila con fecha 20 de enero de 1906. A.H.P. de Avila. Legajo 10m.

carta enviada pocos días después a su distrito, Soria capital, el Vizconde explicó su desvinculación con las bases de la Federación de Levanue cuando "se las presentó con bandera de combate frente a la industria", y por reclamar peticiones extrañas para la economía soriana como los mercados de exportación. Lejos de surtir efecto, estas razones fueron inmediatamente contestadas, entre otros, por Aurelio González de Gregorio, aunque no obtuvieron respuesta del Vizconde⁸.

En su balance, la Diputación soriana valoró las actitudes de apoyo en sus diputados liberales J. Muñoz y G. Doval, en contraste con la postura de los conservadores Vizconde de Eza y Martínez Asejo, que fueron disculpados por su compañero de filas, Martirena, explicando las conocidas razones de la separación del primero y la enfermedad del segundo⁹.

Con esta actitud, los diputados sorianos rompieron la lógica del comportamiento de partido si apreciamos la etiqueta liberal del gabinete Moret. Fueron sus correligionarios G. Doval (liberal-romanista) y J. Muñoz (liberal-canalejista) los tuores de las aspiraciones agrarias frente a la inimizad de la oposición conservadora. Por ello, se hace inevitable la pregunta de si la postura de ambos diputados conservadores, y concretamente la del Vizconde de Eza, obedecen a un pacto; pues de otra manera, cómo entender su ataque a la unión y al programa de los agrarios, representados en las bases de la Federación de Levanue. Por otra parte, la actitud de los liberales quizás responda a rencillas domésticas, no hay que olvidar, siguiendo a C. Seco Serrano, las anpollas que levantó en el partido liberal la reciente crisis catalana de 1905¹⁰. Si esta crisis tuvo como consecuencia, según apunta C. Seco, "el ahondamiento de las diferencias en el seno del partido liberal" en torno al enfrentamiento entre Moret y Montero Ríos, no hay que perder de vista la simpatía de Canalejas y de Romanones hacia este último¹¹.

En las relaciones entre políticos y productores no fueron obstáculos la fracción política

⁸ El *Avistador* Numantino, 8 de febrero de 1906 y días siguientes.

⁹ Acta de la Diputación Provincial de Soria, sesión ordinaria 24 de abril de 1906.

¹⁰ C. SECO SERRANO, *Alfonso XIII y la crisis de la Restauración*, Rulp. Madrid, 1979, pp. 83-84.

¹¹ El caso de Romanones, cfr. "Romanones, Conde de...", VII, 44, *Enciclopedia de la Historia de España*, dirigida por M. Artale, *Diccionario biográfico*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, T. 4, pp. 143; Canalejas, cfr. "Canalejas y Méndez (del)", *Enciclopedia Universal*, Ilustrada, Espasa-Calpe, Madrid, 1985, T. IX, pp. 14.

Lo cierto es que, tras lo conseguido, parecen agotadas las movilizaciones registradas a raíz de las campañas entabladas por El Norte de Castilla en diciembre de 1905, al menos respecto de la cuestión arancelaria, pues se desencadenaría otra fuerte protesta que más tarde analizaremos. Una quiniela rota tan solo por el incansable tesón de las Diputaciones, que fieles a las directrices de su Comisión permanente, participaron en distintas visitas cerca del Gobierno y sus ministros, y acudieron a la información en apoyo de sus conocidas aspiraciones. De igual modo, Aurelio González afilió a sus trabajos en la Comisión permanente la publicación de varios artículos, que bajo el título de "La agricultura y los aranceles de aduanas", sostenía el ideal de las 24 Diputaciones utilizando como tribuna la prensa soriana entre los meses de febrero y mayo de 1906.

La relación entre políticos y productores en Castilla ofreció versiones varias. Por otra parte, hay que tener en cuenta que oposición y ministeriales no presuponen en modo alguno un modelo de conducta. Así, ya en las reuniones de representantes en Cortes por las provincias agrarias, el ministro de Fomento Gasset se ofreció como intérprete de los intereses agrarios ante el Gobierno.

El mismo estudio del caso soriano se revela interesante. Si contrastamos exposiciones, observamos en el diputado liberal G. Doval el apoyo decidido a las conclusiones elevadas por las Diputaciones y el rechazo al proyecto de bases por desamparar a la agricultura, mientras que el conservador Vizconde de Eza, respondiendo a las abusiones del anterior sobre el abandono del programa soriano por sus representantes, justificó su silencio tanto por el buen tino de las intervenciones del presidente de la Federación agrícola de Castilla la Vieja y diputado Calixto Valverde, cuanto por alcanzar el trigo el statu quo. Incluso, el Vizconde contradijo las aspiraciones de las Diputaciones al abogar por una elevada protección en la industria; calificó de suficiente el arancel sobre el trigo y, sin embargo, solicitó aumentar el referente a la ganadería del 15% al 20-25%, postura no gratuita si tenemos en cuenta que el Vizconde de Eza y el Duque de Veragua ya representaron los intereses ganaderos en la reunión de diputados y senadores por los distritos agrarios, celebrada a finales de diciembre de 1905, y al mismo tiempo el tradicional peso del sector ganadero en Soria, aunque en retroceso a partir de la desaparición de la Mesta⁷. En una

⁷ C. ROMERO, *Soria 1860-1936*, Publicación de la Diputación Provincial de Soria, 1981, pp. 41-42.

ni la condición de oposición o ministerial, sino que a menudo fueron las circunstancias del momento, entendiéndose el juego político, el árbitro que contribuyó a casar accidentalmente a políticos y productores. Aunque éstos últimos siempre tuvieron la suerte de encontrarse alguno de estos árbirros por aliado.

El nuevo arancel no se haría eco de las aspiraciones agrarias, y pese a la relevancia que la Ley de Bases entró por constituir "la pieza fundamental del engranaje que ha de poner a punto al capitalismo español para disponer en todo momento y ante cualquier eventualidad (...) de los instrumentos necesarios para la protección de la economía nacional, haciendo posible la reserva del mercado interior" y "la que permite la pujante ascensión proteccionista que tiene lugar al comienzo de la década de los años veinte del presente siglo"¹², no serviría de la misma forma a los intereses agrarios que a la industria, por ello ambos sectores seguirían enfrentados en reformas posteriores, repitiéndose las alianzas patronales en bloques separados y opuestos.

3. LAS OTRAS CARAS DEL PROTECCIONISMO.

La presión sobre los trabajos que culminan en un nuevo arancel no fue la única vía de proteccionismo, sino que por circunstancias coyunturales adversas motivadas por el desenvolvimiento económico o por el choque entre intereses patronales, soliviantan a los productores en busca de alternativas que suelen culminar, mediante su actuación política, en la obtención de medidas de inconfundible sello proteccionista.

Así, antes de la entrada en vigor del nuevo arancel se conciliaría la movilización de la agricultura castellana con motivo de la petición de admisiones temporales de trigo para exportar harinas, realizada por el presidente de la Asociación de fabricantes de harinas de Barcelona, Pascual Costa. Su autor pretendía acogerse a los beneficios que otorgaba la Ley de 14 de abril de 1888 por permitir la entrada sin franquicia de aquellas materias primas, generalmente exóticas, con el objeto de fomentar el desarrollo de la industria. Esta petición chocó frontalmente con los intereses de los agricultores castellanos, y en consecuencia, su

¹² J. MUÑOZ, S. KOLDAN, A. SERRANO, "La inversión nacionalista y la venetración del capitalismo español", *Cuadernos de ICE*, Madrid, n.º 5, 1978, pp. 77 y 78.

publicación en la Gaceta del 12 de mayo de 1906 señala el comienzo de la protesta.

La respuesta de los intereses trigueros castellanos se articuló con rapidez. A la movilización individual de las asociaciones agrarias, de carácter local, provincial o regional, siguió mediante asambleas la inteligencia entre aquellas asociaciones residentes en la capital y pueblos de cada provincia, adquiriendo el movimiento naturaleza regional por la celebración de mítines y la convocatoria del consejo regional de la Federación agrícola de Castilla la Vieja, que entre otras conclusiones solicitó la colaboración de asociaciones agrarias y alcaldes en la protesta al director general de Aduanas.

La labor individual o en colaboración de las asociaciones de la región ofreció el denominador común de la más enérgica protesta, materializada en los numerosos telegramas enviados al presidente del Consejo y sus ministros de Hacienda y Fomento. A sus trabajos se unió la solidaridad de las Cámaras de comercio, el apoyo de buen número de representantes en Cortes y el respaldo del poder local, encarnado por las Diputaciones y un nutrido grupo de Ayuntamientos. La prensa de la región, Diario de Burgos, el Avicador Numanino, Diario de Avila, El Adelantado de Segovia, el Diario de Palencia ... y especialmente El Norte de Castilla, orgulloso de ser el iniciador de la campaña, laboraron por la cohesión y animación de ésta en la región. Al tiempo, en la capital de España las gestiones castellanas hallaron su prolongación en los trabajos realizados cerca del Gobierno...

por el Centro castellano y las comisiones que circunstancialmente allí se encontraban, como aquélla de la Diputación de Palencia, siempre cumplimentados de los representantes en Cortes.

Como no podía ser de otro modo, el cierre de filas de los intereses económicos regionales aglutinó a trigueros y fabricantes de harina, que advertían el peligro representado por la competencia desigual pretendida por la molinería del litoral, cristalizando en alianza patronal por su colaboración conjunta.

Las exposiciones elevadas al ministro de Hacienda en los meses de mayo y junio por la Federación agrícola de Castilla la Vieja, el Centro Castellano o las conclusiones del mitin celebrado en Palencia, coincidieron en argumentar la protesta contra la solicitud de admisiones temporales por varias razones: la inexactitud de la base de producción consignada, que ocultaba un beneficio de 3 kg. en el rendimiento; el excesivo plazo para retener los trigos hasta su exportación posibilitaría su venta en el mercado nacional, y en

transitorio de 2,50 pis sobre el trigo extranjero de 9 de febrero de 1895. Como en ocasiones anteriores, El Norte de Castilla fue el pionero en dar la voz de alarma y la Federación agrícola de Castilla la Vieja respondió al llamamiento al tiempo que solicitó idéntica respuesta en sus asociados.

Del mismo modo que Castilla se apresó a secundar el apoyo, por su parte los harineros barceloneses aprovecharon la oportunidad para insistir en el afán de las admisiones temporales. De la tensión entre intereses patronales buena idea sugiere el siguiente fragmento:

*"Los labradores y fabricantes harineros de Castilla deben tener esta conciencia de los castellanos, y como ellos no sepan luchar en la campaña y aprovechar toda ocasión para hacer oír su voz en demanda de protección y en oposición a privilegios para Castilla peligrante".**

El cierre de filas entre los harineros y agricultores del interior se iba afianzando como consecuencia de las dificultades económicas del momento. A los trabajos de las Federaciones agrarias de Aragón y Castilla se unió la protesta de las asociaciones de Extremadura y la Mancha.

En Castilla la Vieja, un síntoma de los apurados momentos y de la intranquilidad de los productores fue la convocatoria conjunta por la Federación agrícola de Castilla la Vieja y el Centro de labradores de Valladolid, el 23 de septiembre con la expresiva justificación:

"A poner remedio inmediato es el objeto de la reunión de mañana. Un pecado de tesa región será si a ella no acude todo lo que significa Castilla (...)"¹⁴. La reunión, a la que asistieron asociaciones agrícolas, representantes de Ayuntamientos, senadores y diputados, concluyó en solicitar la prohibición de importar trigos y harinas hasta conseguirse en los mercados de Castilla el precio de 11 pias la fanega, junto con la exclusión de los trigos en las admisiones temporales.

Para mayor fuerza de las conclusiones anteriores, informaron sus responsables de su contenido a los ministros de Hacienda y Fomento, al tiempo que instigaron a los representantes en Cortes por Castilla y a todas sus asociaciones agrarias a defender los

¹⁴ El Norte de Castilla, 15 de septiembre de 1906.

¹⁵ "Castilla se arruina ¡a defenderse!". El Norte de Castilla, 22 de septiembre de 1906.

consecuencia influir en la cotización del mercado y competir con los agricultores y harineros del interior; la carestía de los transportes impediría beneficiarse de las admisiones temporales a los fabricantes del interior, constituyendo así "un privilegio odioso". De ahí que a los motivos de orden social como la paralización de industrias en Barcelona aducan las mismas previsiones en Castilla y en otras regiones agrícolas del interior. Asimismo, califican de utópica la pretensión de exportar harinas; les preocupa el fomento del contrabando amparado por ésta legalización; argumentan el proteccionismo y la ausencia de precedentes.

A finales de junio, las gestiones castellanas fructificaron con la negativa del gabinete Moret a satisfacer las pretensiones de los harineros catalanes, fundada en las lesiones que causaría a los agricultores y fabricantes de Castilla; no obstante advertir a la comisión de harineros catalanes que la solución pasaba por convencer a los castellanos. Con este motivo, Pascual Costa gestionó y logró el beneplácito del Centro castellano para celebrar de una asamblea conjunta a realizar una vez estudiado el asunto por ambas partes.

La prensa saludó el resultado como la victoria de Castilla al tiempo que aconsejaba la cautela de no soltar "las armas". En efecto, pocos días después volvía a reiterarse la solicitud, esta vez auspiciada por el fabricante de harinas de Utrera, Witremundo Alcázar. Sin embargo, y pese a adelantarse el envío de telegramas de protesta convencidos de que "como ganamos la primera batalla contra los barceloneses ganaremos ésta"¹³, no se registró movilización alguna. Quizás la no tramitación del expediente de la molinería catalana hizo augurar idéntica suerte en la petición del fabricante de Utrera, y junto a las exigencias de la faena agrícola contribuirían a su explicación.

Idénticas pretensiones formularon los fabricantes de harinas de Reus, Mangrané e Hijos de Guix, según publicó la Gaceta del 12 de agosto. A diferencia del anterior, en esta ocasión se vio agravada por la baja del precio del trigo ocasionada por la alteración en los cambios, que afectó apreciando la peseta y de rebote facilitando la compra de trigo extranjero.

Esta vez el alegato partió de la Liga triguera de Aragón que requirió la colaboración frente a la propuesta de admisiones temporales y a favor del restablecimiento del recargo

¹³ "Las admisiones temporales". El Norte de Castilla, 24 de junio de 1906.

acuerdos fijados. Incluso no dudaron en recurrir al Rey, aprovechando su paso de viaje por Valladolid, objetivo que consiguieron así como llegar al ministro de Gracia y Justicia Romanones.

La movilización en Castilla, Aragón, La Mancha y Extremadura, y en sentido opuesto, el reclutamiento de los harineros del litoral, hallaron en el debate pendiente entre catalanes y castellanos sobre las admisiones temporales, acordado a finales de junio, el marco idóneo para zanjar sus desavenencias.

Enseguida la asamblea adquirió una proyección de alcance nacional. El Centro castellano logró la colaboración de los otros centros regionales. Una comisión integrada por los representantes de los Centros aragones, extremeño, manchego, valenciano y castellano informó al ministro de Hacienda Reverter sobre el proyecto. El ministro le estimó adecuado para poner fin a la lucha entre aspiraciones que en modo alguno facilitaba la labor de los gobernantes. No obstante, declinó la sugerencia de llevar una representación de su ministerio a la asamblea en aras de la mayor libertad entre intereses patronales.

Siguiendo su consejo se fijaron los días 25, 26 y 27 de octubre para celebrar la asamblea nacional de agricultores y harineros. La comisión organizadora estuvo formada por los centros antes mencionados a los que se sumó el Centro alcarreño. A grandes rasgos, el cuestionario giró sobre cuatro temas: la industria harinera del interior y de la periferia; el posible perjuicio inferido a los agricultores y al Estado por la concesión de franquicia temporal en los trigos; la controversia derivada de puntos anteriores y soluciones conciliadoras. El cuestionario sorprende por ambicionar una ardua labor estadística sobre las condiciones de producción, sus problemas específicos y sobre los asuntos candentes que ofrecía el binomio agricultura-harinera tanto en el marco nacional como por los condicionantes del mercado mundial¹⁶.

Las expectativas sobre la conferencia se acrecentaron por la gran participación; sólo Asturias y Galicia dejaban de estar representadas. Las sesiones se celebrarían en el Ateneo y se invitó a los representantes en Cortes a seguir los debates. Abierta la primera sesión y con motivo del debate sobre las admisiones en torno a los documentos de Pascual Costa y el Centro castellano, el representante de los harineros catalanes Ugalde solicitó la formación de una comisión mixta nombrada por el Gobierno, protestó porque en el cuestionario no se

¹⁶ "Agricultura y harinería. Asamblea nacional". El Norte de Castilla, 13 de octubre de 1906.

dio representación a Cataluña e incluso puso en duda la legitimidad de la representación de las otras regiones. Si a esta intervención unimos la respuesta del diputado palentino A. Calderón, que redujo la representación de aquéllos a su condición de harineros y no de Cataluña, el efecto se saldó con el bloqueo de la conferencia por el abandono de los harineros del litoral: catalanes, vizcaínos y valencianos. Sin embargo, la asamblea contó con las adhesiones de la Diputación y de la Liga de defensa de la industria y el comercio de Barcelona; los harineros valencianos volvieron a la asamblea y ésta concluyó en el firme rechazo a las admisiones temporales para trigo y arroz, así como un recargo transitorio de 2,50 pias sobre los trigos, mercados para los productos agrícolas de exportación, la urgente denuncia del Tratado con Portugal por perjudicar a la ganadería, entre otros. En consecuencia, las abismales diferencias que separaron las agriculturas interior y de exportación no obstaculizaron la inteligencia en un programa común, articulado por las previsiones desamparadas en el arancel. Una comisión se encargaría de elevar las conclusiones al Gobierno, al tiempo que el diputado palentino Barrio y Mier, secundado por el también político Textifone Gallego, se ofrecieron para tramitar la adhesión de los diputados en aras del éxito de las aspiraciones indicadas.

Mientras tanto, vizcaínos y catalanes gestionaron del ministro Reverter la apertura de una información pública sobre las admisiones. Tuvieron éxito como evidencian las afirmaciones del ministro de Hacienda de abrir una información sobre las admisiones, presentar un proyecto acerca del gravamen sobre el trigo extranjero y declarando factibles el resto de las conclusiones de la asamblea.

Tras la interrupción sufrida por la crisis ministerial, en el último tramo de las gestiones, los intereses agrarios coniaron con el respaldo de 60 diputados y senadores de las provincias agrícolas, que por la iniciativa de Barrio y Mier visitaron en sucesivas ocasiones al ministro de Hacienda, amenazando con presentar una proposición si no atendía la crisis agrícola, a la que se sumaron, entre otras, la interpelación de A. Calderón a mediados de diciembre sobre la depreciación de los granos. En la misma dirección apuntaron en Castilla la Vieja las gestiones de la Federación agrícola cerca del Gobierno y de los representantes en Cortes; los trabajos del Centro de labradores y la Diputación de Valladolid por contrarrestar las afirmaciones de los harineros catalanes, que rechazaron esta petición

15

alegando la carestía del pan o la existencia del trigo en manos de los acaparadores.

Tras esta accidentada batalla no lograron materializar las conclusiones del programa agrario, aunque igual suerte deparó a los solicitantes de admisiones temporales, y sólo los intereses trigueros conseguirían a finales de diciembre el restablecimiento del derecho transitorio de 2,5 pias sobre los trigos. Sin embargo, no pasaría de ser un logro eclipsado por la tardanza de tres meses, las de mayor venta para muchos pequeños y medianos labradores que sufrieron, sin duda, un perjuicio irreversible.

CONCLUSIONES.

Arroz, baja productividad, competencia exterior, la inquietud por conservar márgenes de beneficios, la confianza en la industria como norte de progreso, el descompás entre productos que requieren mercados de exportación para sobrevivir y los que por igual razón necesitan una fuerte protección, la desventaja de nuestro país en el concierto internacional, las medidas proteccionistas de otros países, la repercusión de la trayectoria económica internacional, entre otros, conformaron el ambiente en que políticos y productores afirmaron la continuidad de la política económica proteccionista, lazo de unión entre los años anteriores y posteriores a 1905. Sin embargo, la compleja articulación de intereses, de estrategias de presión y enfrentamientos patronales, las accidentadas relaciones entre políticos y productores como consecuencia de mediar actitudes y posibles intereses personales o pactos, vuelven complejo el simple contraste entre la "España oficial y la España real".

16

Política fiscal y proteccionismo en España¹
Francisco Comín
(Universidad de Alcalá y Fundación Empresa Pública)

1.- Introducción.

El Estado en la España contemporánea ha tratado de apoyar a la industria y la agricultura más a través de las leyes y reglamentaciones comerciales que mediante las acciones presupuestarias; por el lado de los gastos, está claro que no se invirtió suficiente en infraestructura ni en capital humano, y las leyes de fomento a la industria que prevían ayudas y subvenciones no tuvieron efectividad por la escasez de recursos presupuestarios; por el lado de los ingresos, el sistema fiscal liberal (con vigencia desde 1845 hasta 1977) estaba diseñado para favorecer la industrialización, pero el tratamiento favorable del ahorro y a la inversión en los sectores industriales y capitalistas no logró incentivar la inversión privada suficiente para industrializar el país; asimismo, las exenciones impositivas tampoco fueron muy efectivas por la burocracia que exigían para su concesión, y porque las deducciones fiscales no se aplicaban, realmente, a la inversión. Así que, en mi opinión, la pobreza y rigidez del instrumento presupuestario decantó a los gobiernos españoles a fomentar la economía nacional a través del proteccionismo exterior y la reglamentación e intervención de los mercados interiores.

La excepción a esa dicotomía -intervención presupuestaria o acción reguladora del gobierno- surge en la política comercial, cuando el proteccionismo exterior se materializa a través de aranceles, que no son sino impuestos sobre las importaciones y exportaciones, que aportan ingresos para el Presupuesto del Estado². La protección y la recaudación pueden ser objetivos complementarios o rivales, pues las leyes arancelarias que suben las tarifas para proteger más a la economía interior pueden incrementar los ingresos de la Hacienda o, al contrario, disminuirlos. Si el proteccionismo implicaba mayores ingresos para el Presupuesto, no había

¹ Comunicación presentada a la sesión Economía política del proteccionismo a celebrar en el V Congreso de la Asociación de Historia Económica en San Sebastián, 1993.

² En el campo del comercio interior, podría decirse lo mismo, pues a veces los impuestos sobre puertas y sobre consumos, específicos o determinados, también servían para controlar el transporte y el comercio de mercancías.

2

conflicto de objetivos, pues los intereses y las presiones de los productores y la política industrial y agraria, que exigían mayor protección, permitían indirectamente al ministro de Hacienda allegar más recursos para la Hacienda, siempre necesitada de fondos en España; pero si los incrementos de los tipos arancelarios implicaban un descenso de los ingresos, entonces los ministros de Hacienda tendrían que cederse al proteccionismo o bien supeditar los objetivos de la política fiscal a los fines protectores. Los ministros no disponían de datos para saber si globalmente un alza en los aranceles aumentaría o reduciría la recaudación de la Hacienda; pero éste era un problema menor, porque los ministros de Hacienda solían ser doctrinalmente proteccionistas o librecambistas y, además, los gobiernos eran muy sensibles a los grupos de presión. Estas dos cuestiones influían más sobre la política arancelaria que aquella incierta reacción global de la recaudación por Aduanas ante los cambios del Arancel.

Estas razones explican que, durante los siglos XIX y XX, la política fiscal en España estuviese subordinada a la política de comercio exterior; dicho de otra manera, las tendencias al librecambio provenían de las ideas de los ministros y los intereses los comerciantes; las propuestas de protección surgían de las presiones de la "producción nacional". Las ansias recaudatorias de la Hacienda tuvieron poco que ver con el proteccionismo o con el librecambio en España; sólo cuando se pasó del prohibicionismo y los contingentes a un proteccionismo arancelario se buscó conscientemente la liberalización para aumentar de la recaudación³. Otra cosa es que, una vez instalado, un cierto proteccionismo incrementase la recaudación, por la rigidez de la demanda de importaciones.

Una afición de los historiadores es buscar culpables de los problemas seculares de la economía española; en éste caso, se trataría de depurar las responsabilidades del establecimiento del Proteccionismo; desde esta perspectiva, hay quien piensa que el culpable fue la Hacienda⁴. Pero en mi opinión esto no fue así; es más, aunque fuera cierto que los déficit del Tesoro influyeron sobre el proteccionismo (no puede negarse una cierta

³ En realidad sólo en 1849, pues en 1960 lo que se buscaba era el crecimiento económico.

⁴ Es el caso de E. Lluch, "¿Fue la Hacienda española proclive al proteccionismo? Sordinas a la sobrecarga liberal", *Economistas*, núm. 34, págs. 40-52. Hay contestación de G. Tortella, "Sordinas a las sordinas", *Economistas*, núm. 36, págs. 52-54.

3

proclividad de la Hacienda hacia el proteccionismo; como tampoco puede probarse que la Hacienda española no haya sido "proclive" al libre cambio), había que profundizar en el análisis para buscar quién estaba detrás del déficit público; qué ideólogos, qué grupos sociales, qué gobiernos. Si uno araña en la superficie, verá que los mismos grupos sociales que apoyaron el proteccionismo se opusieron a la reforma tributaria (aunque en esto contaron con la complicidad de los que presionaron en favor del libre cambio); en la otra cara de la moneda, uno se encuentra con que el proteccionismo y el atraso fiscal perjudicaron a la generalidad del país; esto es, al grueso de los consumidores y de los contribuyentes, que tienen más difícil la formación de grupos o ligas para presionar a los gobiernos en favor del libre cambio -o del proteccionismo industrialista moderado con competencia interior- y de la reforma fiscal; particularmente en regímenes dictatoriales y democracias imperfectas.

Intentaré confirmar todo esto en tres secciones: en la primera, comparo el caso español con la experiencia europea; en la segunda analizo con detalle las cifras de los ingresos relativos por Aduanas y las de importación frente al Producto Interior Bruto, para ver las relaciones entre protección y recaudación; finalmente, en la tercera, presento unas conclusiones en las que sostengo que la política fiscal se sacrificó, siempre que hizo falta, a la política comercial.

2.- La experiencia europea de la renta de Aduanas.

Conviene empezar estableciendo una comparación entre la experiencia española y la de otros países europeos. En el cuadro adjunto se advierte que salvo en los períodos anteriores a las Guerras Napoleónicas y después del Plan de Estabilización, la renta de Aduanas aportó menos ingresos a la Hacienda española que en los otros países. Antes de 1808, los ingresos por Aduanas eran en España tan importantes como en Francia y próximos a los del Reino Unido. En la primera mitad del siglo XIX, la renta de Aduanas progresó en el Reino Unido y descendió en España y Francia, lo que tiene más que ver con la evolución divergente de la renta nacional y del comercio exterior en esos países que con las referentes a las políticas nacionales de comercio exterior. A la altura de 1840 casi la mitad de los ingresos de la Hacienda británica procedían del comercio exterior; en Francia y España sólo eran del 10 por 100. Los años cuarenta y cincuenta vieron una liberalización del Comercio exterior en el Reino Unido y la reimplantación del Income Tax (1843) un Impuesto sobre la renta por cédulas. Analizando

4

los resultados, esas reformas arancelarias y tributarias fueron de poca monta para la Hacienda, a pesar de lo sostenido por algunos historiadores económicos; la recaudación del Impuesto sobre la renta tardó en despegar (no sobrepasó el 10 por 100 durante mucho tiempo) y la renta de Aduanas siguió siendo fundamental para nutrir al Tesoro británico. Hasta después de la Primera Guerra Mundial, en efecto, la renta de Aduanas en el Reino Unido fue mucho más importante que en cualquier otro país europeo, si se exceptúa Alemania, donde las Aduanas rondaban el 50 por 100 de la recaudación desde la Unificación hasta la Primera Guerra Mundial. En el Reino Unido los Aranceles seguían proporcionando casi el 30 por 100 de los impuestos en 1910. No puede decirse, ni mucho menos, que Peel sustituyese el impuesto aduanero por el Income Tax, pues el porcentaje que este impuesto aportaba a la Hacienda británica sólo igualó a la recaudación de Aduanas desde principios del siglo XX (cuando ambos representaban el 23 por 100, en 1901).

Las verdaderas transformaciones tributarias (las que llevaban de la Hacienda liberal al Estado benefactor) ocurrieron en el Reino Unido y en Europa con la Primera Guerra Mundial; desde entonces, el Impuesto sobre la Renta se situó entre el 40 y el 50 por 100 de la recaudación en el Reino Unido, mientras que las Aduanas cayeron por debajo del 20 por 100; el declive se explica por la profundización del impuesto sobre la renta -se convierte realmente en un impuesto sobre la renta progresivo-, pero también porque el comercio exterior británico del siglo XX ya no era lo que había sido en el siglo XIX; tras la Segunda Guerra la recuperación del comercio aumentó de nuevo la relevancia de las aduanas por encima del 20 por 100. Hay que resaltar, por otro lado, que para la Hacienda británica el dilema no estaba planteado sólo entre Arancel de aduanas e Impuesto sobre la renta, pues había más impuestos en juego; de manera que las caídas en la recaudación relativa de Aduanas fueron sustituidas por aumentos en la recaudación del Income Tax (1843 y 1920) pero también de las accisas sobre el comercio interior, que son las responsables del ocaso definitivo de la renta de Aduanas en el Reino Unido.

Cosas parecidas pueden decirse de Alemania, cuyas Aduanas fueron una fuente de ingresos para los Estados alemanes desde el Zollverein (1834); tras la Unificación, la política de comercio exterior hizo de las Aduanas la renta fundamental, aportando más del 50 por 100 de los ingresos impositivos de la Hacienda alemana. Los cambios tributarios de las guerras

5

mundiales, sobre todo de la primera, redujeron la relevancia de la renta de Aduanas. Francia e Italia son los países con un sistema tributario más parecido al español. A pesar de tener un sistema fiscal calcado del francés, en España las Aduanas aportaron mayores ingresos relativos; eso se explica por la mejor organización del cobro de las Aduanas en España (donde había poco fraude) frente a la amplia ocultación y evasión en los restantes impuestos (los directos sobre todo) debido a que el Estado cedió su gestión y recaudación a Ayuntamientos y gremios; no creo que la política comercial explique la diferencia en la relevancia del Arancel como ingreso impositivo con el caso francés. El paralelismo mayor, una vez más, aparece con el caso italiano.

En esos países tampoco hay una complementariedad exclusiva entre las Aduanas y el Impuesto sobre la renta; pues otros impuestos también eran importantes. En Alemania, el descenso de las Aduanas tras la Primera Guerra Mundial coincidió con la implantación y generalización del Income Tax (en 1924 aportaba el 30 por 100), pero también del Turnover Tax, un Impuesto sobre el volumen de ventas que aportaba el 28 por 100. En Francia, el descenso de la Renta de Aduanas tras la Segunda Guerra Mundial coincide con el moderado avance del Impuesto sobre la renta, pero sobre todo con el espectacular incremento de los impuestos sobre el volumen de ventas. En Italia, la caída de la recaudación relativa de Aduanas se debió también al avance de esos impuestos sobre la renta y el volumen de ventas. En Francia y en Italia, lo mismo que en España, destaca la importancia de los impuestos sobre consumos y los impuestos directos de producto, la alternativa latina al impuesto sobre la renta durante el siglo XIX. A este respecto es importante resaltar, por tanto, que el impuesto sobre la renta no era una propuesta factible en la España del siglo XIX, como no lo era para los países latinos. Baste recordar el experimento de Figuerola, y que en el Reino Unido el impuesto sobre la renta se reinstaura en 1843, pero es un impuesto cedular; en Austria el Impuesto sobre la renta personal sintético se establece en 1898, y en Suecia en 1903. En Italia el Impuesto complementario se crea en 1918; en Francia se introduce el Impuesto cedular en 1916; en Alemania el impuesto progresivo se crea en 1924.

Con esta experiencia internacional, pensar que Mon (en 1845 y en 1849) podía hacer de Peel no deja de ser una utopía, o cuando menos un ejercicio hipotético; el intento de Figuerola no fue más que un acto más de voluntarismo fiscal, forzado por la abolición revolucionaria de los

6

consumos. Los siguientes intentos de reformar el cuadro tributario con el impuesto sobre la renta no pretendían sustituir al Arancel de Aduanas (algo que casi se consideraba un dato para la política fiscal) sino a la Contribución de Consumos, como señalan los intentos de reforma apadrinados por Flores de Lemus. En las propuestas de Calvo Sotelo en 1927 para establecer el Impuesto de Rentas y ganancias, y en la Ley de Carner del 32, que crea la Contribución complementaria sobre la renta, no hay la mínima alusión al Arancel ni a la política de Comercio exterior. Son dos políticas económicas -la comercial y la fiscal- en cuya gestación no abundan las motivaciones comunes, si se exceptúa el Arancel de Mon de 1849; aún así el ministro conservador dejó la reforma del arancel para después de realizar la reforma fiscal; Alejandro Mon desligó ambos procesos porque sabía que la reforma del Arancel hacía la libertad comercial presentaba mayor dificultad política que los cambios fiscales que proponía. La razón era que las clases con representación política acordaron rebajar en la práctica recaudatoria la reforma fiscal, permitiendo la ocultación que favorecía a terratenientes, industriales y comerciantes; por el contrario, esos grupos con poder de decisión pública estaban enfrentados entre sí en el caso de Arancel, pues aquí sus intereses eran diversos.

Años	U.K.	Italia	Francia	Alemania*	España	Años
1810	22,5		11,0		18,0	1867
1820	21,6		15,5		16,8	1825
1830	36,3		12,1		9,5	1833
1840	97,4		11,7		13,7	1842
1850	41,0		9,1		12,7	1850
1860	36,8	12,8*	6,6	15,7	10,8	1860
1870	34,6	10,0	5,6	56,3*	11,0	1870
1880	26,9	12,2	9,4	55,6	16,7	1880
1890	27,5	16,7	13,9	55,8	17,3	1890
1900	22,9	16,7	12,4	52,5	17,8	1900
1910	27,8	20,8	15,1	44,3	15,2	1910
1920	12,8	5,2	14,9		15,6	1920
1930	17,8	17,7	12,2	10,7	15,7	1930
1940	25,8	3,4	11,7	4,8	4,3	1940
1950	20,5	6,3	8,6	4,4	4,8	1950
1960	23,3	6,6	3,0	4,7	9,6	1960
1970	1,7	7,3	1,6	2,6	16,7	1970
1975	0,8	12,3	0,1	0,2	7,3	1975
					7,9	1980
					3,2	1990

Notas:

* Hasta 1860: Prusia

* El año más próximo: 1862 y 1972, respectivamente.

Fuentes:

Flora y Caim.

3.- Una interpretación a partir de las cifras

Tras el Arancel Figuerola la recaudación por Aduanas aumentó por encima del comercio exterior hasta 1882; pero la rebaja de las tarifas tras la generalización de los acuerdos comerciales redujo la presión fiscal sobre las importaciones desde 1882. El fin del Arancel de 1891 fue reforzar la protección frente a los debastadores efectos de la crisis agrícola, pero también preparar la negociación de un nuevo tratado comercial con Francia; para lograr ese objetivo el Ministerio de Hacienda aceptaba reducir la recaudación por Aduanas, como revelan los Presupuestos para 1892-1893. No obstante, tras el Arancel de 1891, los ingresos por aduanas aumentaron porque las tarifas eran mayores y porque el comercio exterior en términos nominales creció en los noventa. Después del Arancel de 1906, la excepcional circunstancia de la guerra mundial debilitó la competencia exterior y abrió un agudo proceso inflacionista; ello determinó, a pesar del aumento de los ingresos por exportación, una reducción de la recaudación por Aduanas en términos monetarios, porque no se modificaron las valoraciones oficiales. Acabada la guerra, las revisiones de Domínguez Pascual y Argüelles, en 1920 y 1921, doblaron los derechos para asegurar la protección frente al exterior, permitiendo la recuperación de la renta de Aduanas, que fue reforzada por el Arancel de 1922, los tratados comerciales y el crecimiento económico de los años veinte. En los años treinta, la renta de Aduanas disminuyó por la contracción del comercio exterior y el surgimiento de algunos controles directos⁵.

Como se aprecia en el gráfico 1, entre 1850 y 1882 la función protectora de los Aranceles superaba a su aportación recaudatoria⁶; esto significa que el porcentaje de la recaudación por Aduanas en las importaciones (la protección nominal) superaba al porcentaje que la recaudación por Aduanas representaba en los ingresos ordinarios del Estado. Esta diferencia puede explicarse porque subsistieron algunas prohibiciones

⁵ Véase para mayor detalle Serrano Sanz (1991), "La renta de aduanas en España (1849-1935)", Hacienda Pública Española, núm. 1, págs. 112-113, cuyas argumentaciones se ven confirmadas por las cifras que analizo a continuación.

⁶ Los datos fiscales proceden de mis propias obras; las cifras del PIB y de las importaciones, todavía inéditas, me han sido facilitadas por Leandro Prados de la Escosura, que las ha elaborado en un proyecto de investigación financiado por la Dirección General de Planificación de la Secretaría de Estado de Hacienda. Véase Prados de la Escosura (1993), Spain's gross domestic product, 1850-1990: a new series. Documento de Trabajo D-9300, Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda.

tras el Arancel de 1849, por las franquicias arancelarias concedidas al material ferroviario, y por las irregularidades en la gestión de las Aduanas.

Entre 1883 y 1919, protección y recaudación significan unos porcentajes parecidos; el Arancel cumplía las dos funciones con igual intensidad; entre 1920 y 1929, la recaudación relativa supera a la protección nominal; lo cual quizá tenga que ver con las dificultades de la Hacienda desde la gran guerra y con la acentuación del proteccionismo tras el final de la misma⁷. Desde 1926 hasta principios de los cincuenta, la función protectora de la política comercial supera, de nuevo, con creces al papel recaudatorio del Arancel, particularmente desde los años treinta; en ello influyó la implantación de las nuevas medidas comerciales basadas en los contingentes y el comercio bilateral y de Estado. Tras la Guerra civil y durante la época de la autarquía disminuye la importancia de la renta de Aduanas, que es compensada por la formidable recaudación del Impuesto de Usos y Consumos; acabada la Segunda Guerra Mundial también decae la relación entre los ingresos por aduanas y las importaciones, lo que tiene su lógica ya que la protección se hizo a través de las restricciones cuantitativas al comercio exterior.

Desde el Arancel de 1960, el principio recaudatorio prima sobre el protector; desde 1961 hasta 1974 la recaudación de Aduanas está entre el 14 y el 17 por 100 de los ingresos impositivos, alcanzando el máximo en 1966 cuando representó el 21 por 100. Con la reforma de 1978 y los acuerdos comerciales de 1979 la recaudación relativa de Aduanas cae al 8,4 por 100, y con la introducción del Impuesto sobre el valor añadido en 1986 desciende al 4 por 100 aproximadamente. Por tanto, si se exceptúa la época de la autarquía, la renta de Aduanas ha conservado su preeminencia recaudatoria hasta la reciente reforma tributaria de la democracia, denunciando al mismo tiempo el proteccionismo imperante y el atraso tributario español. Por su parte, la protección nominal se mantuvo entre el 12 y el 17 por 100 entre 1960 y 1973; después cayó a una media del 6 por 100, y tras 1936 la proporción entre la recaudación de Aduanas y las importaciones ronda el 4 por 100.

El gráfico 1 muestra claramente el movimiento paralelo de los cocientes que indican la protección nominal y la recaudación relativa

⁷ Algún papel tuvieron que desempeñar los tratados comerciales, la obligación de pagar los derechos arancelarios en pesetas oro, y la cuestión de las valoraciones.

proporcionados por el Arancel; parece evidente, además, que los vaivenes en los ingresos de Aduanas dependían de las medidas comerciales con el exterior, que afectaban al coeficiente de importaciones. El descenso de la recaudación y el más acentuado de la protección entre 1950 y 1968 tuvieron su origen en el Arancel de 1849; el notable incremento del coeficiente de importación hasta 1864 (gráfico 2) no se tradujo, empero, en un aumento de la recaudación relativa por Aduanas, por las exenciones arancelarias de la política económica. Después del Arancel de Figuerola se aprecia un aumento de la recaudación relativa por la renta de Aduanas del 8,3 al 11,8 por 100 entre 1868 y 1871, pero luego la renta se estanca hasta 1877 -de hecho, cayó en 1874-; es decir, que sólo superados los problemas de inestabilidad social y bélica del Sexenio pudo recuperarse la renta de Aduanas, seguramente por el mayor control de las fronteras. El coeficiente de importación (gráfico 2) también aumentó hasta 1872, pero luego se estancó hasta 1886; en 1889 y 1890 el porcentaje de las importaciones en el PIB aumentó al 8,4 por 100, pero el Arancel de 1891 volvió a rebajar la entidad de las importaciones; en 1896 la importaciones volvieron al 8,1 por 100 del PIB, para que, de nuevo, el Arancel de 1906 y, sobre todo, la primera guerra mundial redujesen el coeficiente de importaciones; acabada la guerra mundial, el coeficiente de importación vuelve a crecer para situarse en una media del 8,5 por 100, para caer de nuevo con la crisis de los años treinta (gráfico 2). Tras el Arancel de 1849 y el de Figuerola, las importaciones aumentaron, pero después de las leyes de 1891 y 1906, se redujeron. El Arancel Cambó tampoco rebajó la participación de las importaciones en el PIB, seguramente porque los tratados que siguieron no colapsaron la actividad comercial.

Entre 1879 y 1930 la protección nominal y la recaudación relativa se sitúan por encima del 14 por 100, superando los niveles del período previo. El Arancel de 1891 aumentó la protección nominal media del 16 por 100 en 1890 al 24 por 100 en 1893, recordando las tasas existentes a principios de los cincuenta; pero desde mediados de los noventa la protección disminuyó. El Arancel de 1906 aumentó la protección nominal desde el 14 por 100 en 1905 al 18 por 100 en 1906, siendo en 1914 del 17 por 100. Con la guerra mundial, la protección nominal cayó al 7,5 por 100 en 1920; desde 1921 subió hasta alcanzar el 24 por 100 en 1926, cifra que se conservaba en 1935, aunque en los años intermedios, la protección nominal se había situado en torno al 20 por 100. Esta mayor protección inicial de los

Aranceles de 1891 y 1906 no se tradujo en una mayor recaudación relativa; al contrario, en la década de 1890 y en la de 1910, la recaudación de Aduanas cayó, seguramente por el efecto de la inflación (que dejaba subestimadas las valoraciones oficiales); durante la Primera Guerra Mundial también influyó el descenso de las importaciones relativas. Con la mayor protección nominal de los primeros años veinte subió la recaudación relativa de Aduanas; del 11 por 100 en 1919 al 20,3 por 100 en 1925; pero luego la renta de Aduanas cayó ligeramente en la Dictadura hasta el 19 por 100 en 1929 (la creación del monopolio de petróleos tuvo que influir) y aún disminuyó mucho más intensamente con la Segunda República, hasta el 11,5 por 100 en 1935; en la época de la autarquía se situaron las Aduanas en torno al 5 por 100 de los ingresos del Estado.

El nuevo papel de las restricciones cuantitativas desde los años treinta y el colapso de las importaciones (sobre todo en los años cuarenta) hizo que las funciones de protección y recaudación evolucionaran en sentido contrario; mientras aquella se acentuaba y la economía se cerraba al exterior, disminuía la recaudación de la Hacienda. He aquí una prueba palpable de que el proteccionismo nada tiene que ver con las necesidades de la Hacienda, ni con la modernización del sistema tributario. La protección se aplicaba con unos mecanismos -los contingentes y las licencias- que dejaron a la Hacienda pública sin los sustanciosos ingresos que tradicionalmente reportaban los aranceles⁸. La experiencia de la Autarquía es una prueba de que los intereses de la Hacienda pública se han subordinado siempre que ha hecho falta a la política comercial exterior. En los años cuarenta se manifestó que el vacío dejado por las Aduanas no fue llenado con una generalización y ampliación del impuesto complementario sobre la renta (prevista por Carner cuando fue aprobado en 1932), sino que se abusó del gravamen sobre el consumo interior, ya que se recurrió al Impuesto de usos y consumos, retrocediendo en el ámbito tributario con

⁸ En la literatura política, casos nacionales con proliferación de los contingentes, como el de la autarquía, son tratados como ejemplos de dejación de los intereses de la Hacienda pública que cede su monopolio a cobrar "derechos sobre el comercio exterior" a particulares, sean funcionarios, políticos o contrabandistas. Es interesante, empero, recordar que los "aranceles" implícitos a la protección seguían siendo pagados por los importadores; sólo que no los recibía el Estado. En efecto, sobre la discrecionalidad de que gozaban los funcionarios y políticos en la concesión de las licencias de importación o los cupos de divisas se edificó un mercado negro de licencias y favores en el que los importadores tenían que pagar altas sumas para acceder al mercado exterior; pero este capítulo de la corrupción política y administrativa del franquismo y sus profundas repercusiones económicas está por escribir.

arancelaria que esto último supuso fue acompañada del establecimiento del IVA, que era otra exigencia comunitaria, y nada tiene que ver con las necesidades de la Hacienda. Aunque es cierto que la recaudación de Aduanas había descendido previamente, los determinantes de la reforma tributaria de 1977 no fueron tanto la insuficiencia, como la equidad y la redistribución, la necesidad de conseguir más fondos para que el Estado pudiese desempeñar las nuevas funciones del Estado providencia y la armonización fiscal con la Europa comunitaria.

En el gráfico 2 se advierte que hasta 1969-1970 (el Tratado preferencial con la CEE), los ingresos de Aduanas siempre fueron más importantes para la Hacienda pública que las importaciones para la economía nacional. Ambos fenómenos son efectos del proteccionismo. En la fase de la autarquía, la importancia de la renta de Aduanas y de las importaciones es pequeña, sobre todo comparada con la notable relevancia que ambas variables adquieren durante los años sesenta. Pero mientras que la recaudación relativa de Aduanas es decreciente desde 1966, el coeficiente de importación es creciente, con la salvedad de los baches propios de las crisis. Sólo desde los años setenta, las importaciones tendrán mayor entidad permanente para la economía nacional que los ingresos de Aduanas para la Hacienda, lo que revela tanto que la economía se ha abierto al exterior como que la Hacienda ha modernizado su sistema fiscal.

El gráfico 3 muestra que hay una relación positiva entre la recaudación relativa de la renta de aduanas y la protección nominal a través de aranceles; el ajuste presenta problemas, pero la variable es significativa. Que el aumento del Arancel de aduanas implique aumentos de la recaudación sólo es posible si la demanda global de importaciones es inelástica a su precio interior; lo que es bastante probable. Asimismo, la importación es elástica al PIB (según mi estimación), lo que implica que en las fases de crecimiento las importaciones tienden a crecer con independencia de cuál sea la protección arancelaria nominal, incrementando con ello la recaudación de Aduanas. Esta constatación estadística no implica que los ministros de Hacienda buscasen introducir mayores aranceles para incrementar los ingresos del Tesoro pues, en efecto, los responsables de Hacienda proponían bien mayores aranceles bien rebajas arancelarias - según fuesen de filiación proteccionista o librecambista -, pero todos ellos compartían el credo del equilibrio presupuestario, que exigía siempre mayores ingresos para acabar con el déficit. Los orígenes del

relación a los avances europeos; los impuestos sobre las importaciones fueron sustituidos por las contribuciones sobre el consumo interior, y no por el Impuesto sobre la renta. A la inversa, tampoco la aprobación del impuesto complementario sobre la renta en 1932 implicó un mayor librecambio; el proteccionismo se imponía con independencia del avance tributario -y de las ideas de los ministros de Hacienda republicanos- y, desde luego, carecía de cualquier intención recaudatoria.

Desde principios de los sesenta hasta mediados de los setenta la renta de Aduanas adquiere una importancia parecida a la que tuvo en los períodos de 1887-1893 y 1920-1929; hasta 1974 los ingresos de la Hacienda superaron el 16 por 100. En ello influyó el crecimiento de las importaciones desde los años sesenta; pero la recaudación relativa creció más que el coeficiente de importación (que pasó del 8,4 por 100 en 1959 al 15,5 por 100 en 1973), revelando que la liberalización del Arancel del 60 fue paulatina y no muy profunda; desde luego mucho más superficial de lo previsto en el Plan de Estabilización. Lo realmente importante fue el levantamiento de los contingentes y de las prohibiciones realizado por ese Plan de Estabilización de 1959. Esto explica el crecimiento del comercio exterior y de la recaudación de Aduanas durante los años sesenta. De hecho, la protección nominal creció del 6,2 por 100 en 1959 al 16,9 por 100 en 1966, para descender al 13,4 por 100 en 1973. Desde 1975, la renta de Aduanas dejó de desempeñar el formidable papel recaudatorio que hasta entonces había cumplido; algo pudo influir la caída de las importaciones entre 1976 y 1979; pero luego estas siguieron creciendo. El motivo del declive de las Aduanas estuvo, fundamentalmente en: las nuevas regulaciones de comercio exterior con los países de la CEE y de la EFTA y los acuerdos del GATT de la década de los setenta; la entrada de España en la CEE desde 1986 y, finalmente, la mayor importancia que van adquiriendo otros impuestos, como los rendimientos del trabajo desde mediados de los años sesenta y el Impuesto sobre la Renta de las personas físicas desde 1978; así como el ITE desde 1964 y el IVA desde 1986. Como se ha dicho antes, a pesar del gran aumento de la recaudación, el motivo fiscal no está en el origen del Plan Estabilización, ni del Arancel del 60, ni de esos acuerdos comerciales de los setenta.

Inversamente tampoco la reforma tributaria de 1977-1978 implicó un desmantelamiento de la protección, ni una rebaja arancelaria, acciones que tuvieron lugar en 1970, 1979 y en 1986 por la adhesión a la CEE; la rebaja

proteccionismo son otros, lo que no obsta para que la Hacienda se aprovechara de la notable recaudación de la renta de Aduanas hasta los años 1970; de hecho, el disponer de ese ingreso contribuyó al atraso tributario del país. Esto podría interpretarse como que, efectivamente, la Hacienda fue proclive al proteccionismo, aunque poco podrían haber hecho los ministros de Hacienda para oponerse al proteccionismo en caso contrario.

Por razones estrictamente recaudatorias, los ministros de Hacienda coincidían -con independencia de que fuesen proteccionistas o librecambistas- en proponer leyes comerciales que redujesen el prohibicionismo, pues eso aumentaba los ingresos de Aduanas, por el motivo fundamental de que se reducía el contrabando que no pagaba impuestos. En el gráfico 4 se advierte, como era de esperar, que una menor protección nominal implica un mayor coeficiente de importación; el ajuste es bastante malo, y si se excluyen los años extremos (correspondientes a los años sesenta en adelante), se advierte que el coeficiente de importación se situaba entre el 3 y el 9 por 100, con independencia de cuál fuese el nivel de protección nominal; lo que confirma la relativa inelasticidad de las importaciones a su precio.

4.- Los determinantes del proteccionismo en España.

En definitiva, en el siglo XIX no aparece ninguna relación directa, ni positiva ni negativa, entre insuficiencias de la Hacienda y proteccionismo. Durante la primera mitad del siglo XIX, cuando los agobios presupuestarios fueron mayores, no se liberalizó el régimen de comercio exterior, y eso que era evidente para los ministros de Hacienda que sustituir el prohibicionismo, confirmado en 1920, por unos aranceles moderados, o incluso altos, haría más productiva la renta de Aduanas. La reforma de los aranceles de 1849 fue muy proteccionista, pero puede considerarse liberalizadora porque abandonaba el prohibicionismo anterior; ese Arancel se aprobó cuatro años después de la reforma tributaria de Mon, que aunque disminuyó grandemente los problemas de insuficiencia, no consiguió anular totalmente el déficit. La intención de la "liberalización" en este caso pudo ser también la de mejorar la recaudación; no en vano el Arancel fue obra del mismo Mon, muy preocupado por los asuntos recaudatorios. Pero lo fundamental fue, sin duda, que los ministros de Hacienda consideraban que la economía española no podía seguir cerrada al

exterior si quería crecer económicamente; sobre todo si se recuerdan los movimientos de la época hacia un mayor librecombio en Europa, que los políticos españoles seguían muy de cerca.

La reforma liberalizadora de Figuerola no ocurrió en un buen momento para el Tesoro; los problemas de la Hacienda arreciaron desde los tiempos de la Unión Liberal, y empeoraron con la crisis de 1964 y las medidas fiscales de las Juntas revolucionarias que proclamaron la Gloriosa. Figuerola fue hacia el librecombio gradual por sus convicciones liberales -economistas- y por su programa clásico de política industrializadora. Su "impuesto sobre la renta" no iba encaminado a sustituir los ingresos que potencialmente se pudieran perder por sus rebajas arancelarias, sino a compensar la decapitación de los Consumos, que no había sido obra suya; a Figuerola lo que le preocupaba, en cualquier caso, era industrializar al país y no incrementar los ingresos del Tesoro, como ha señalado Costas Comesaña⁹. En 1891 se viró hacia el proteccionismo cuando los problemas de la Hacienda aún no eran graves; y la consolidación del proteccionismo en 1906 ocurrió en una situación en la que la Hacienda española liquidó varios superávits continuados; lo que no significaba, precisamente, que le sobrase dinero, sino que había controlado el gasto público¹⁰.

Consecuentemente, los apuros de la Hacienda apenas influyeron sobre la política comercial exterior y, desde luego, no impulsaron el proteccionismo. Es más, los intereses recaudatorios de la Hacienda se sacrificaron en repetidas ocasiones a la política comercial que buscaba el desarrollo, ya fuese a través del librecombio ya fuese a través del proteccionismo. Una prueba de ello es que se concedió franquicia arancelaria a las importaciones de los inputs necesarios para construir y explotar el ferrocarril, con la Ley Ferroviaria de 1855, sabiendo que eso era lesivo para el Tesoro, porque rebajaría los ingresos de Aduanas. Por otra parte, las rentas de Aduanas, aún siendo de un volumen notable, desde el siglo XIX, fueron en pocas ocasiones la principal fuente de ingresos de la Hacienda, que contaba con otros canales para su financiación; por tanto,

⁹ Como ha señalado Antón Costas Comesaña (1988): Apogeo del liberalismo en "La Gloriosa". La reforma económica en el Sexenio liberal (1868-1874). Madrid. Siglo XXI.

¹⁰ Esta es una característica de los gobiernos en España hasta mediados de los setenta: han practicado una "presupuestación de control", que no consiste sino en reducir o controlar el gasto cuando fallan los ingresos.

si había de sacrificarse este impuesto en aras de la protección, el mal no era irreparable. La experiencia internacional muestra que, hasta los años sesenta, la renta de Aduanas en España no era más importante que en otros países europeos.

Es cierto que algunos ministros de Hacienda retrocedían en sus ímpetus reformistas ante el fracaso de sus reformas. Ese fue el caso de la reforma fiscal de Figuerola; pero Figuerola no traicionó su Arancel, que sobrevivió al Sexenio, cosa que no ocurrió con su impuesto personal. A Figuerola, efectivamente, no le gustaron las medidas revolucionarias que tomaron las Juntas en 1868: ni la derogación de consumos, ni la rebaja de la tercera parte de los derechos de aduanas. Figuerola, no era tan revolucionario como las masas urbanas, y no quería derogar los consumos para no disminuir los ingresos de la Hacienda, pero, como buen librecombista, pensaba que rebajando los aranceles mejorarían los rendimientos de Aduanas. Otros ministros de Hacienda no tenían tan claro lo que ocurriría con los ingresos por Aduanas cuando moviesen los aranceles. Como se indica en el clarificador artículo de Serrano Sanz, hasta 1877 los ministros pensaban, con mucha incertidumbre, que rebajando (aumentando) los aranceles disminuirían (se incrementarían) las rentas de Aduanas. Lo único que tenían por cierto era que frente al prohibicionismo -instrumentado por contingentes o aranceles altísimos-, con unos tipos arancelarios moderados aumentarían los ingresos¹¹. No obstante, ni a finales del siglo XIX los ministros de Hacienda conocían la relación global existente entre arancel e ingresos por Aduanas. Cuando en 1891 se elevaron los aranceles, ya no pensaban que las Aduanas subirían, al contrario pensaban que caerían y, de hecho, en los años siguientes se ingresó más de lo que se presupuestó por este concepto¹².

Pero lo importante es que los ministros de Hacienda sabían que las distintas partidas de un Arancel permiten perseguir varios objetivos independientemente; en este sentido distinguían, al menos, entre el Arancel

¹¹ Por ejemplo, en 1877 Barzanallana impuso un recargo fiscal en los aranceles, que sólo duró un año y, además, no se cobró: el objetivo era incrementar los rendimientos de las Aduanas, pero fracasó.

¹² Se incrementaron los aranceles y se mantuvieron los ingresos por aduanas, como señala Serrano Sanz; eso ocurrió porque la elasticidad de la demanda era unitaria.

fiscal y Arancel protector¹³. Ante su incapacidad para controlar todo el Arancel, los ministros de Hacienda no tardaron en descubrir los denominados "artículos de renta". Podían no saber qué era un impuesto eficiente, pero eran conscientes de que para aumentar los ingresos por Aduanas tenían que subir las tarifas sobre los productos de importación con una baja elasticidad precio, que venían a coincidir con aquellos artículos coloniales que no se producían en el interior, por lo que la elevación de las tarifas que pagaban por aduanas nada tenía que ver con la protección. Para proteger a la industria nacional, por el contrario, los ministros de Hacienda tenían que recurrir, primero, a las prohibiciones a la importación, a los aranceles desproporcionados, y a los contingentes y la licencias más tarde; los ministros sabían que el coste de la protección excesiva para la Hacienda era el sacrificio de los ingresos de Aduanas. Hay que recordar, adicionalmente, que para lograr una mayor protección los ministros de Hacienda contaban, desde 1869 hasta 1930, junto a las leyes arancelarias, con la fijación de las valoraciones oficiales de los productos importados por la Junta de Aranceles y Valoraciones¹⁴.

En definitiva, podría decirse que el mantenimiento del proteccionismo permitió altos ingresos por Aduanas que -junto a la pervivencia de otras rentas propias de la Hacienda mercantilista, como los monopolios fiscales y las propiedades públicas- aportaron abundantes recursos a la Hacienda,

¹³ La relación global entre aranceles y recaudación de Aduanas es incierta, porque existen muchas tarifas arancelarias según productos, y porque la elasticidad precio propio de las importaciones varía con el producto y entre épocas; como la estructura de las importaciones cambia con progreso económico de un país, el simple crecimiento económico alterará la relevancia recaudatoria de las Aduanas. Véase Serrano Sanz (1991).

¹⁴ Entre aquellos productos recaudatorios los ministros de Hacienda destacaban los artículos coloniales, como café, azúcar, cacao; algunos artículos de consumo como el bacalao, y los combustibles derivados del petróleo. En este sentido, otro ejemplo de que la política comercial solía anteponerse a los objetivos fiscales es proporcionado por el tratado comercial con las Antillas de 1885 que, para solucionar el problema cubano, declaró la libertad comercial de algunos de esos artículos, agotando sus ingresos arancelarios, como señaló Serrano Sanz.

¹⁵ Como han demostrado quienes conocen el tema, las valoraciones oficiales se utilizaban para proteger en medida muy superior a la arancelaria a la producción nacional, y para aumentar los ingresos de aduanas en los productos coloniales. Así que nos encontramos con períodos en los que no cambiaban las tarifas arancelarias pero sí las valoraciones, influyendo sobre los rendimientos de las Aduanas. Desde el último tercio del XIX, por último, la política comercial se fundó en los tratados comerciales que permitían aplicar la segunda columna del Arancel, lo que también afectaría a la relación entre protección y recaudación por Aduanas.

y permitieron al Tesoro sobrevivir sin practicar una reforma tributaria progresiva desde la Primera Guerra Mundial e, incluso, sin aplicar bien el sistema tributario de 1845, ya que combatiendo el fraude los ingresos de la Hacienda se hubiesen multiplicado. El origen de la protección y de la obstrucción a la reforma fiscal es el mismo: la lucha política. Ambas cosas -proteccionismo y atraso tributario- beneficiaron a los grupos con poder político (en el ámbito industrial, comercial y agrario) en regímenes no democráticos, y perjudicaron al grueso de la población, compuesta de consumidores y de contribuyentes. Sólo la democracia reciente ha permitido atender los intereses de la mayoría, permitiendo simultáneamente la reforma tributaria y liberalizando comercio exterior.

¿Cuáles eran los orígenes del proteccionismo? En primer lugar, hay que tener presente la restricción internacional, recordando las argumentaciones teóricas sobre las dificultades de un país pequeño para decidir su política arancelaria con independencia de lo que hagan sus socios comerciales grandes. En segundo lugar, hay que buscar cuáles eran los intereses económicos con más fuerza para influir sobre la política arancelaria; según la "escuela de Zaragoza" (José María Serrano Sanz y Marcela Sabaté) en el Arancel de 1891 predominaron los intereses agrarios; la política arancelaria en 1906 fue diferente porque la fuerza de los intereses proteccionistas (industriales) había aumentado, mientras que la de los grupos exportadores había menguado, ante la pérdida de fuerza del sector vinícola y la escasa entidad de la agricultura del Levante. En tercer lugar, en el campo de la política comercial se confirma algo ya observado en la política fiscal: las ideas quedan prisioneras de los hechos; aunque pudieran verse diferentes posturas ideológicas respecto al proteccionismo, el pragmatismo acaba imponiéndose en los ministros de Hacienda¹⁵.

¹⁶ En 1906 Moret y Echeragary han de defenderse de su "traición" al librecombio, ante las acusaciones de las minorías republicanas, como señaló Sabaté su tesis doctoral aún inédita.

Grafico 3

Y = Ingresos aduanas sobre Impuestos del Estado
X = Ingresos aduanas sobre Importaciones
(Porcentajes) (1850-1990)

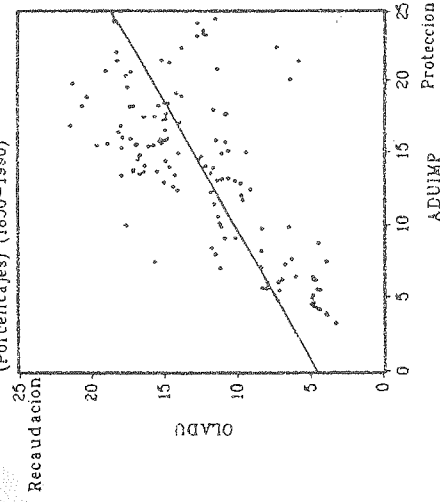


Grafico 4.

Y = Ingresos de Aduanas/Importaciones (Proteccion)
X = Importaciones/PIB (Coeficiente de importacion)
(Porcentajes) (1850-1990)

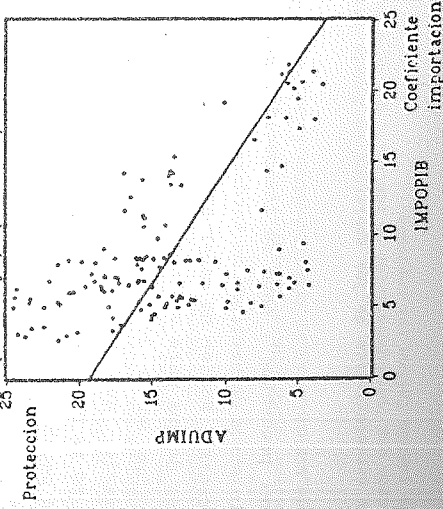


Grafico 2

Recaudacion relativa de Aduanas y Coeficiente de importacion (Importaciones/PIB) (1850-1990)

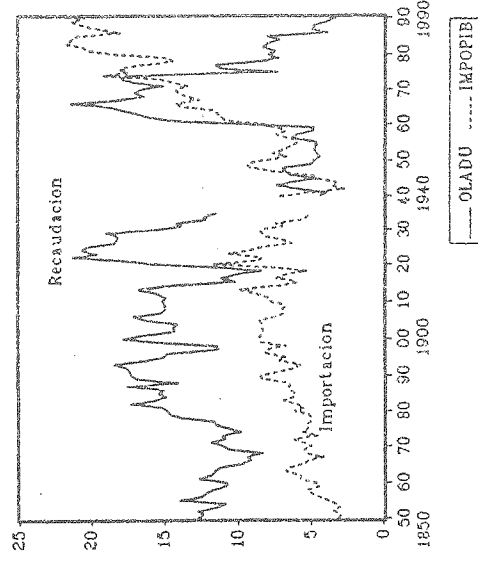
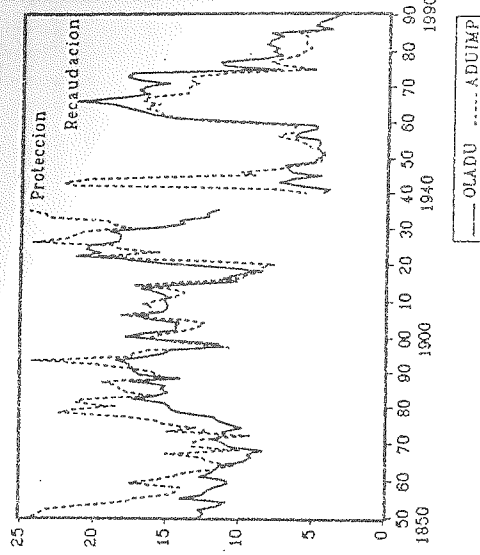


Grafico 1

Ingresos por Aduanas como porcentaje de los Ingresos ordinarios del Estado (recaudacion) y de las importaciones (proteccion)



PATERNALISM AND PROTECTION: The Institutional Response of the European Periphery to Industrialization

*When you see the house of your neighbor on fire,
carry water to your own.*

Southern Italian Proverb.

Alan DYE
Francesco L. GALASSI
Universidad Carlos III de Madrid

~~A paper to be presented to
the SPES/IEHES Workshop on Economic Growth
in the European Periphery
Pazo de Mariñan, Spain, 7-9 July 1993~~

I

Institutional development in Southern Europe has followed a distinct pattern from Northwestern Europe's to such an extent that it has brought some authors to speak of "analogous" problems between Spain and Italy (Prados de la Escosura 1992, p. 27). Current preoccupations, at least implicitly, propose the existence of a "Mediterranean" model of industrialization.¹ "National-trait" theories that emphasize institutional or cultural explanations of differences between southern and northern Europe have been put forth (Putnam 1993, Zangheri 1969), but such explanations based on social norms are unsatisfying because they treat social behavior as exogenous.² Some would argue that such explanations do not really constitute explanations (Field 1981). Our hypothesis is that institutional differences were the consequence, not the cause, of different industrial patterns. Furthermore, the peripheral status of the Mediterranean countries induced growth-impeding institutional development. Treating industrialization in Northwestern Europe as a given event, we focus on the reaction of the southern periphery to greater competition from the centre. In the analysis, we presuppose that the European center-periphery pattern has developed along the lines of Krugman's (1991a) general equilibrium model of geographical localization.³ Then, using a partial equilibrium framework, we examine the response of a peripheral area as it integrates with the center. The model we propose is too crude and suggestive to produce policy conclusions, but interestingly one of the predictions of the model is that the state will tend to adopt redistributive interventionist policies. Such policies of state intervention, often encouraged normatively by dependency theorists, come out as a *prediction* of our model. Moreover, the model suggests that such policies are likely to be growth-impeding. The paper is, thus far, theoretical and highly suggestive. Its purpose is to offer a new explanation of institutions in the Mediterranean countries, Italy and Spain; the backdrop is roughly from the beginning of the waves of emigration from Southern Europe to the First World War.

II

When compared to industrial Europe, a striking feature of the Mediterranean economies at

¹ Two conferences held in 1984 and 1987 gathered specialists on the economic histories of Italy, Spain and Portugal to discuss the common characteristics of long-term growth of the Mediterranean countries. A product of these seminars is Prados de la Escosura and Zamagni, eds., (1992). See summarial comments (p. 22).

² For example, Prados de la Escosura (1992) criticizes *ad hoc* interpretations of national differences.

³ This framework accords well with the stories of the spread of industrialization told by economic historians such as Pollard (1981), Gerschenkron (1962), and Chandler (1977).

dio representación a Cataluña e incluso puso en duda la legitimidad de la representación de las otras regiones. Si a esta intervención unimos la respuesta del diputado palentino A. Calderón, que redujo la representación de aquéllos a su condición de harineros y no de Cataluña, el efecto se saldó con el bloqueo de la conferencia por el abandono de los harineros del litoral: catalanes, vizcaínos y valencianos. Sin embargo, la asamblea contó con las adhesiones de la Diputación y de la Liga de defensa de la industria y el comercio de Barcelona; los harineros valencianos volvieron a la asamblea y ésta concluyó en el firme rechazo a las admisiones temporales para trigo y arroz, así como un recargo transitorio de 2,50 pias sobre los trigos, mercados para los productos agrícolas de exportación, la urgente denuncia del Tratado con Portugal por perjudicar a la ganadería, entre otros. En consecuencia, las abismales diferencias que separaron las agriculturas interior y de exportación no obstaculizaron la inteligencia en un programa común, articulado por las prevenciones desamparadas en el arancel. Una comisión se encargaría de elevar las conclusiones al Gobierno, al tiempo que el diputado palentino Barrio y Mier, secundado por el también político Textifone Gallego, se ofrecieron para tramitar la adhesión de los diputados en aras del éxito de las aspiraciones indicadas.

Mientras tanto, vizcaínos y catalanes gestionaron del ministro Reverter la apertura de una información pública sobre las admisiones. Tuvieron éxito como evidencian las afirmaciones del ministro de Hacienda de abrir una información sobre las admisiones, presentar un proyecto acerca del gravamen sobre el trigo extranjero y declarando factibles el resto de las conclusiones de la asamblea.

Tras la interrupción sufrida por la crisis ministerial, en el último tramo de las gestiones, los intereses agrarios coniaron con el respaldo de 60 diputados y senadores de las provincias agrícolas, que por la iniciativa de Barrio y Mier visitaron en sucesivas ocasiones al ministro de Hacienda, amenazando con presentar una proposición si no atendía la crisis agrícola, a la que se sumaron, entre otras, la interpelación de A. Calderón a mediados de diciembre sobre la depreciación de los granos. En la misma dirección apuntaron en Castilla la Vieja las gestiones de la Federación agrícola cerca del Gobierno y de los representantes en Cortes; los trabajos del Centro de labradores y la Diputación de Valladolid por contrarrestar las afirmaciones de los harineros catalanes, que rechazaron esta petición

15

Política fiscal y proteccionismo en España¹
Francisco Comín
(Universidad de Alcalá y Fundación Empresa Pública)

1.- Introducción.

El Estado en la España contemporánea ha tratado de apoyar a la industria y la agricultura más a través de las leyes y reglamentaciones comerciales que mediante las acciones presupuestarias; por el lado de los gastos, está claro que no se invirtió suficiente en infraestructura ni en capital humano, y las leyes de fomento a la industria que prevían ayudas y subvenciones no tuvieron efectividad por la escasez de recursos presupuestarios; por el lado de los ingresos, el sistema fiscal liberal (con vigencia desde 1845 hasta 1977) estaba diseñado para favorecer la industrialización, pero el tratamiento favorable del ahorro y a la inversión en los sectores industriales y capitalistas no logró incentivar la inversión privada suficiente para industrializar el país; asimismo, las exenciones impositivas tampoco fueron muy efectivas por la burocracia que exigían para su concesión, y porque las deducciones fiscales no se aplicaban, realmente, a la inversión. Así que, en mi opinión, la pobreza y rigidez del instrumento presupuestario decantó a los gobiernos españoles a fomentar la economía nacional a través del proteccionismo exterior y la reglamentación e intervención de los mercados interiores.

La excepción a esa dicotomía -intervención presupuestaria o acción reguladora del gobierno- surge en la política comercial, cuando el proteccionismo exterior se materializa a través de aranceles, que no son sino impuestos sobre las importaciones y exportaciones, que aportan ingresos para el Presupuesto del Estado². La protección y la recaudación pueden ser objetivos complementarios o rivales, pues las leyes arancelarias que suben las tarifas para proteger más a la economía interior pueden incrementar los ingresos de la Hacienda o, al contrario, disminuirlos. Si el proteccionismo implicaba mayores ingresos para el Presupuesto, no había

¹ Comunicación presentada a la sesión Economía política del proteccionismo a celebrarse en el V Congreso de la Asociación de Historia Económica en San Sebastián, 1993.

² En el campo del comercio interior, podría decirse lo mismo, pues a veces los impuestos sobre puertas y sobre consumos, específicos o determinados, también servían para controlar el transporte y el comercio de mercancías.

alegando la carestía del pan o la existencia del trigo en manos de los acaparadores.

Tras esta accidentada batalla no lograron materializar las conclusiones del programa agrario, aunque igual suerte deparó a los solicitantes de admisiones temporales, y sólo los intereses trigueros conseguirían a finales de diciembre el restablecimiento del derecho transitorio de 2,5 pias sobre los trigos. Sin embargo, no pasaría de ser un logro eclipsado por la tardanza de tres meses, las de mayor venta para muchos pequeños y medianos labradores que sufrieron, sin duda, un perjuicio irreversible.

CONCLUSIONES.

Arroz, baja productividad, competencia exterior, la inquietud por conservar márgenes de beneficios, la confianza en la industria como norte de progreso, el descompás entre productos que requieren mercados de exportación para sobrevivir y los que por igual razón necesitan una fuerte protección, la desventaja de nuestro país en el concierto internacional, las medidas proteccionistas de otros países, la repercusión de la trayectoria económica internacional, entre otros, conformaron el ambiente en que políticos y productores afirmaron la continuidad de la política económica proteccionista, lazo de unión entre los años anteriores y posteriores a 1905. Sin embargo, la compleja articulación de intereses, de estrategias de presión y enfrentamientos patronales, las accidentadas relaciones entre políticos y productores como consecuencia de mediar actitudes y posibles intereses personales o pactos, vuelven complejo el simple contraste entre la "España oficial y la España real".

16

2

conflicto de objetivos, pues los intereses y las presiones de los productores y la política industrial y agraria, que exigían mayor protección, permitían indirectamente al ministro de Hacienda allegar más recursos para la Hacienda, siempre necesitada de fondos en España; pero si los incrementos de los tipos arancelarios implicaban un descenso de los ingresos, entonces los ministros de Hacienda tendrían que cederse al proteccionismo o bien supeditar los objetivos de la política fiscal a los fines protectores. Los ministros no disponían de datos para saber si globalmente un alza en los aranceles aumentaría o reduciría la recaudación de la Hacienda; pero éste era un problema menor, porque los ministros de Hacienda solían ser doctrinalmente proteccionistas o librecambistas y, además, los gobiernos eran muy sensibles a los grupos de presión. Estas dos cuestiones influían más sobre la política arancelaria que aquella incierta reacción global de la recaudación por Aduanas ante los cambios del Arancel.

Estas razones explican que, durante los siglos XIX y XX, la política fiscal en España estuviese subordinada a la política de comercio exterior; dicho de otra manera, las tendencias al librecambio provenían de las ideas de los ministros y los intereses los comerciantes; las propuestas de protección surgían de las presiones de la "producción nacional". Las ansias recaudatorias de la Hacienda tuvieron poco que ver con el proteccionismo o con el librecambio en España; sólo cuando se pasó del prohibicionismo y los contingentes a un proteccionismo arancelario se buscó conscientemente la liberalización para aumentar de la recaudación³. Otra cosa es que, una vez instalado, un cierto proteccionismo incrementase la recaudación, por la rigidez de la demanda de importaciones.

Una afición de los historiadores es buscar culpables de los problemas seculares de la economía española; en éste caso, se trataría de depurar las responsabilidades del establecimiento del Proteccionismo; desde esta perspectiva, hay quien piensa que el culpable fue la Hacienda⁴. Pero en mi opinión esto no fue así; es más, aunque fuera cierto que los déficit del Tesoro influyeron sobre el proteccionismo (no puede negarse una cierta

³ En realidad sólo en 1849, pues en 1960 lo que se buscaba era el crecimiento económico.

⁴ Es el caso de E. Lluch, "¿Fue la Hacienda española proclive al proteccionismo? Sordinas a la sobrecarga liberal", *Economistas*, núm. 34, págs. 40-52. Hay contestación de G. Tortella, "Sordinas a las sordinas", *Economistas*, núm. 36, págs. 52-54.