

# **La financiación de la guerra en España: imposición extraordinaria** **"versus" Deuda Pública.**

M<sup>a</sup>. Angeles Balibrea Gil.\*

## **1. Introducción.**

La guerra no solo tiene consecuencias dolorosas para los ciudadanos que la sufren, sino también para la Hacienda del país que la tiene que sufragar.

Afortunadamente los acontecimientos bélicos se dan en contadas ocasiones y los gastos extraordinarios a los que dan lugar suelen estudiarse en lo que se ha denominado la Hacienda extraordinaria.

Estos gastos bélicos, si los comparamos con los gastos públicos ordinarios se encuentran en la misma situación que los gastos de Ejercicio o de explotación respecto de los gastos en la cuenta de Capital en una empresa privada, al considerarse la guerra como un gasto de instalación del Estado en los casos de invasión extranjera o como un gasto de establecimiento de un Estado mas grande si se trata de la conquista de otros territorios.

Una vez conocido el aumento excepcional de las necesidades de un país en guerra, el problema que se plantea es:

¿Cómo sufragar estas necesidades extraordinarias?

## **2. Formas de sufragar los gastos extraordinarios ocasionados por la guerra.**

Los ingresos de carácter extraordinario a los que ha recurrido la Hacienda para hacer frente a una guerra o a sus consecuencias, han sido a lo largo de la historia muy variados:

Desde la utilización del superávit del presupuesto o de los excedentes de caja, a las economías en los gastos ordinarios o la venta de bienes del Patrimonio del Estado, hasta la utilización del tesoro de guerra, la creación de impuestos extraordinarios o el recurso a la Deuda Pública.

---

\* Profesor titular esc.univ.Departamento de Hacienda y Economía del Sector Público de Murcia.

El empleo de excedentes de caja o presupuesto, las economías o la venta de bienes patrimoniales no han gozado de la popularidad que tenía al menos hasta principios de este siglo, el "tesoro de guerra".

Se dice que Atenas llegó a acumular un tesoro de guerra de 10.000 talentos entre las guerras persas y las del Peloponeso, que Federico II heredó al subir al trono un tesoro considerable acumulado por su padre y que Amadeo II de Saboya en 1775 se apresuró a guardar a buen recaudo, una vez terminada la guerra, dos millones de liras piamontesas.

Sin embargo, a partir de la primera guerra mundial los gastos ocasionados por el conflicto se disparan, convirtiendo al tesoro de guerra en un recurso apenas suficiente para los preparativos iniciales. Así Olariaga<sup>1</sup> afirmaba en Junio de 1942 que "En el primer año de guerra, todo el oro con que Inglaterra contaba había sido ya exportado a los Estados Unidos para pagar las compras de material, así como una gran parte de la extraordinaria reserva de valores extranjeros que Inglaterra tenía acumulada".

Un caso similar al que había ocurrido en nuestra guerra civil con la exportación del oro a Moscú por parte del gobierno republicano.<sup>2</sup>

Solo quedan entonces por analizar los dos medios más importantes que se han utilizado en la Hacienda de Guerra.<sup>3</sup>

Estos son: La creación de impuestos extraordinarios y el recurso a la Deuda Pública.

## 2.1. La utilización de la imposición extraordinaria a través de:

### 2.1.1. La exacción mas eficaz y el aumento de los tipos de gravamen.

La exacción más severa de los tributos vigentes, a través de un mayor control de las bases declaradas por los contribuyentes, puede llevar a un

---

<sup>1</sup> Olariaga, J. "Economía y Hacienda de Guerra" en Moneda y Crédito. Junio de 1942. p.p.17-18.

<sup>2</sup> Angel Viñas hace un estudio pormenorizado del tema en su libro. El oro español en la guerra civil. Barcelona. Grijalbo. 1979.

<sup>3</sup> Se entiende por Hacienda de Guerra las necesidades que tiene que cubrir la Hacienda de un país con ocasión de una guerra propia o ajena, ya sea durante el conflicto bélico o en el período de postguerra.

aumento de la recaudación en esos impuestos, hecho que algunos hacendistas equiparan a un impuesto extraordinario.

Otra segunda formula asimilable a un impuesto extraordinario sería el aumento de los tipos de gravamen en los tributos en vigor, a condición de que las alícuotas sean de por si bajas. El problema que se plantea aquí es, qué impuesto elegir y si la cuantía del aumento debe ser uniforme o variable.

Cualquiera de estas dos formulas han sido planteadas por los encargados de las Haciendas de guerra en nuestro país.

Así Santiago Alba presentaba a las Cortes en junio de 1916 su "proyecto de contribución directa sobre las ganancias obtenidas con ocasión de la guerra" junto a unas medidas de acompañamiento basadas en la "mayor intensidad de los ingresos". Esta modificación de los impuestos establecidos, se concretaría ante el Congreso el 30 de septiembre de ese mismo año<sup>4</sup> con la incorporación a la contribución de Utilidades de todos los profesionales de la tarifa cuarta de la contribución industrial, junto al establecimiento de una cuota mínima, así como la inclusión en el impuesto de Utilidades de todas las Sociedades regulares, colectivas, comanditarias simples y demás mercantiles, unificando su tipo de gravamen en el 10 por 100.

Don José Larraz al finalizar la guerra civil también propugna una reforma del sistema tributario<sup>5</sup> en la que se retocaba toda la tributación directa e indirecta mediante el aumento de sus alícuotas, justificándola con las siguientes palabras:

"Lo verdaderamente absurdo sería pensar que después de una guerra de cerca de tres años, por la defensa heroica, sincera de los mas altos valores espirituales y contra el comunismo, pudiera desenvolverse la Hacienda sin una derrama general de las grandes y legítimas costas causadas".<sup>6</sup>

Este aumento de los tipos de gravamen en los impuestos ya existentes no siempre ha dado el fruto deseado. En ocasiones porque sus tarifas ya eran elevadas de por sí, y la mayoría de las veces porque el sistema tributario vigente era anticuado

---

<sup>4</sup> Discurso de Santiago Alba leído el 30 de septiembre de 1916 ante el Congreso en el que explicaba su programa de Política Económica y de Hacienda.

<sup>5</sup> Ley de reforma tributaria de 16 de diciembre de 1940. Boletín Oficial del Estado.

<sup>6</sup> Resumen provisional sobre la evolución de la hacienda desde el 18 de julio hasta la fecha. B.O.E. 14 Agosto 1940.

y sus impuestos se prestaban poco a una reforma de esa naturaleza. en tales casos lo mejor era recurrir a impuestos extraordinarios de nueva creación.

### 2.1.2. La creación de nuevos impuestos extraordinarios.

#### La leva sobre el capital.

La imposición extraordinaria sobre el patrimonio es otra de las fórmulas que se pueden adoptar para obtener medios que cubran las cuantiosas necesidades generadas por la guerra.

Este impuesto extraordinario es conocido en los países anglosajones por el nombre de "leva sobre el capital" y ha sido definido por el profesor Fuentes Quintana como el "pago coactivo determinado sobre el valor capital del patrimonio y que exige la minoración de éste para cumplir con la obligación tributaria".<sup>7</sup>

¿Qué importancia puede tener en una Hacienda de Guerra el establecimiento de este tipo de ingreso extraordinario?

La restauración de la normalidad después de una guerra podría ser una buena ocasión para establecer una "leva sobre el capital" que sanease la situación económica, reduciendo las posibilidades y evitando las consecuencias de una inflación aguda. De hecho en las dos postguerras mundiales se hicieron ensayos de este impuesto en varios países europeos, pero no en España. Estas experiencias no llegaron a buen puerto. La causa estriba en que la aplicación correcta del impuesto exigía una severa disciplina en la política monetaria que evitase la ampliación de la oferta monetaria interna y la evasión de capitales al exterior, así como un control eficaz en la evaluación del patrimonio. Al no cumplirse estos objetivos la "leva sobre el capital" fracasó. Puede concluirse por ello, según palabras de Fuentes Quintana que:

"Aunque la leva sobre el capital sea un recurso de los que pueden figurar en el campo de la Hacienda extraordinaria, constituye mas bien un ejemplo episódico que un ejemplo importante".<sup>8</sup>

Una vez establecido el lugar secundario que han ocupado en la financiación de la guerra los medios señalados hasta el momento, el problema se reduce a la disyuntiva planteada por la mayoría de los hacendistas entre establecer un impuesto

---

<sup>7</sup> Fuentes Quintana, E. Hacienda Pública. Principios y estructura de la imposición. Ed. Rufino García Blanco. Madrid. 1978. p.32.

<sup>8</sup> Ibidem. p. 331

sobre los beneficios extraordinarios obtenidos por las sociedades y particulares con ocasión de la guerra o recurrir a la Deuda Pública.

El impuesto sobre los beneficios extraordinarios de sociedades y particulares.

El estudio mas exhaustivo sobre este tipo de imposición extraordinaria ha sido realizado por los profesores J.R.Hicks, U.R.Hicks y L.Rostas,<sup>9</sup> en su libro "The taxation of war wealth", siendo también de gran utilidad, los trabajos sobre el "Excess Profits Duty" británico del Dr. Haig,<sup>10</sup> el de las finanzas italianas del profesor Einaudi,<sup>11</sup> y el del Dr. Van Sickle<sup>12</sup> sobre la imposición directa en Italia.

La "leva sobre el capital" es solo una de las formas que puede adoptar el impuesto extraordinario de guerra. Según Naharro Mora, "el gravamen sobre la renta ha sido muy empleado para hacer tributar los superbeneficios que ciertas personas, empresas o capitales consiguen con motivo de guerras u otras coyunturas favorables a sus intereses. Aparecen así los llamados impuestos extraordinarios sobre la renta o los beneficios".<sup>13</sup>

A este tipo de impuestos ha recurrido la Hacienda española en diversas ocasiones, a propósito de la guerra.

El primer intento serio de establecer un gravamen sobre las rentas se encuentra en la "Contribución extraordinaria de guerra" aprobada por las Cortes de Cádiz, con motivo de la guerra de la Independencia y cuya Instrucción de 1 de abril de 1811 establecía que "todos los habitantes de la península e islas adyacentes han de satisfacer por vía de contribución extraordinaria de guerra, un tanto proporcionado a las rentas, utilidades o productos de que vivan, excepto los que sean absolutamente pobres o los meros jornaleros".<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Hicks,J.R., Hicks,U.R y Rostas,L. The taxation of war wealth. Oxford at the Clarendon Press. 1942.

<sup>10</sup> Haig. The Taxation of Excess Profits in Great Britain. American Economic Review. Supplement, 1920.

<sup>11</sup> Einaudi,L. La guerra e il sistema tributario italiano. Carnegie Series.

<sup>12</sup> Sickle van. Direct taxation in Austria, Harvard University Press. 1931.

<sup>13</sup> Naharro Mora,J.M. Lecciones de Hacienda Pública (Principios Generales) Marsiega. Madrid. 1966. p. 210.

<sup>14</sup> Toda la legislación fiscal referente a la Contribución Extraordinaria de Guerra (1808-1813) ha sido recopilada en la tesis (inédita hasta la fecha) "la imposición

A este mismo tipo de contribución recurriría el ministro Alba en 1916 para intentar hacer frente al déficit presupuestario ocasionado a raíz de la primera guerra mundial, aprovechando las ganancias extraordinarias obtenidas en esta ocasión por las navieras, las empresas textiles, los bancos etc...

Por último en nuestra guerra civil, el gobierno republicano fue el primero en establecer una contribución directa sobre los beneficios extraordinarios obtenidos en tiempo de guerra,<sup>15</sup> le seguiría posteriormente el gobierno de Franco con otra contribución excepcional sobre los beneficios extraordinarios obtenidos durante la guerra en zona nacional que se plasmaría en la Ley de 5 de enero de 1939 desapareciendo el 30 de diciembre de ese mismo año. Sin embargo la postguerra y el inicio de la segunda guerra mundial tendrían repercusiones negativas para la economía de nuestro país en general, aunque produjo ganancias muy importantes en ciertos sectores empresariales, lo que llevó a la reinstauración con efectos retroactivos de esta contribución extraordinaria que seguiría en vigor hasta el 30 de diciembre de 1943.

¿Qué importancia real tuvo el establecimiento de este impuesto sobre los beneficios extraordinarios en la financiación de la guerra en España?

Se puede decir que durante el curso de la propia guerra, como ocurrió en la guerra de la Independencia contra los franceses o en la guerra civil entre nacionales y republicanos la recaudación por el impuesto fue puramente anecdótica, pues los acontecimientos bélicos impedían cualquier control razonable del impuesto.

En cambio, al finalizar la primera guerra mundial y en la postguerra española de 1939 se daban todas las circunstancias propicias para el éxito del impuesto. El resultado también fue decepcionante.

En el caso del ministro de Hacienda Alba, el proyecto de ley de 3 de junio de 1916 estableciendo una contribución sobre los beneficios extraordinarios ocasionados por la guerra, no solo, no llegó a aprobarse, sino que a pesar de las concesiones sucesivas otorgadas a los grupos de presión afectados por el impuesto, éstos se opusieron airadamente en las Cortes hasta que consiguieron su desaparición.

---

extraordinaria de guerra en España" (1995) de la autora del presente artículo. p. 382.

<sup>15</sup> Decreto Ley de 6 de septiembre de 1937 dado en Valencia por Manuel Azaña, siendo ministro de Hacienda, Juan Negrín López.

En la postguerra española la oposición al restablecimiento del impuesto no pudo ser tan abierta como en las Cortes democráticas de 1916, sin embargo el ambiente no fue nada propicio, y las clases sociales mas afectadas que eran obviamente las que se habían enriquecido con ocasión de la guerra, y que a su vez apoyaban al nuevo régimen, presionaron suficientemente hasta conseguir que el impuesto en cuestión quedara reducido considerablemente mediante el establecimiento de un jurado especial de beneficios extraordinarios. Este jurado tenía entre otras tareas la de "apreciar las circunstancias de que el exceso de beneficios tributables sea debido a aumentos de capital o de elementos de producción; a la ampliación de negocios o a intensificaciones económicas, industriales o comerciales realizadas antes del 18 de julio de 1936 y que por razón de su propia naturaleza y del tiempo en que se llevaron a efecto, hubieran debido producir normalmente, en el período a que la imposición se refiera, el incremento de beneficios de que se trate. En estos casos el Jurado fijará la cuantía de los que por tal razón no deban considerarse como extraordinarios".<sup>16</sup>

Apoyándose en este artículo la mayoría de las empresas sometidas al impuesto intentaron por todos los medios que el famoso jurado no considerara como extraordinarios los beneficios obtenidos durante la guerra, desvirtuando así el alcance del impuesto, cuyo impacto recaudatorio fue también muy escaso.

A pesar de la pobreza de sus resultados en la Hacienda española, el impuesto sobre los beneficios extraordinarios obtenidos con ocasión de la guerra no deja de ser una imposición justa y apropiada a las circunstancias bélicas.

Ante el aumento de gastos extraordinarios con ocasión de una guerra, los estudiosos de la Hacienda, y sus dirigentes mas capaces, han intentado con mas o menos fortuna establecer en primer lugar un impuesto extraordinario que gravara esas ganancias privilegiadas obtenidas por un sector muy reducido de la población (sector naval, textil y armamentístico) mientras que la mayoría de la población sufría un sinnúmero de penalidades.

Los resultados como se han visto no correspondieron a las expectativas y en la mayoría de los casos se terminó por recurrir a la emisión de Deuda Pública.

---

<sup>16</sup> Ley de 17 octubre 1941 (Jefatura del Estado) Contribución sobre beneficios extraordinarios. Restablecimiento; deroga el párrafo primero del art. 5º. de Ley 30 de diciembre 1939. artc. 14º a).

## 2.2. El recurso final a la Deuda Pública.

La polémica -imposición extraordinaria versus Deuda Pública- no es reciente. Edmund Silberner en su libro "La guerra en el pensamiento económico"<sup>17</sup> recoge las distintas opiniones de los estudiosos del fenómeno económico de la guerra, a lo largo de la historia.

Entre los mercantilistas franceses cita a Charles Davenant que afirma en su "Ensayo de los medios y maneras de sufragar la guerra" (1695) que "el gobierno debe prevenir los gastos presupuestarios sin recurrir a los empréstitos. Los impuestos de guerra nunca deben paralizar la vida económica del país ni hacer desconfiar a la población respecto del Estado; para ésto, Duvenant propone la adopción de impuestos indirectos sobre el consumo".<sup>18</sup>

Dentro del pensamiento liberal, J.B.Say, propone en su "Curso completo de economía política practica" en 1828 como sistema de financiación de la guerra, los impuestos en lugar de los empréstitos. "Es mejor, piensa, financiar las guerras por medio de impuestos extraordinarios durante el tiempo de ésta, que concluyen con la paz, que por medio de impuestos ordinarios que, aunque menos gravosos al principio, es seguro que, a medida que pase el tiempo irán siendo progresivamente más fuertes, destinados a pagar las cargas que representan los intereses anuales a que el empréstito fue contratado".<sup>19</sup>

David Ricardo en sus "Principios de Economía Política" (1821) aboga por "abandonar los empréstitos de guerra, financiar la guerra a través de impuestos (impuestos sobre la renta y si fuera necesario contribuciones extraordinarias sobre el capital) manteniéndolos solo durante el tiempo que dure la guerra o los años inmediatos a su terminación".<sup>20</sup>

Y ya en épocas mas recientes la opinión unánime es la de optar claramente por la implantación de un impuesto extraordinario sobre la renta como el que grava los beneficios extraordinarios obtenidos con ocasión de la guerra y en menor medida el de un impuesto extraordinario sobre el patrimonio llamado también "leva sobre el capital".

---

<sup>17</sup> Silberner,E. La guerra en el pensamiento económico. Madrid. 1954.

<sup>18</sup> Ibidem. p.62.

<sup>19</sup> Ibidem. p.193.

<sup>20</sup> Ibidem. p. 158.

A pesar de la opinión mayoritaria de los hacendistas<sup>21</sup> oponiéndose a la emisión de Deuda Pública, de hecho gran parte de estos países, a pesar de haber intentado establecer un tipo de imposición extraordinaria para financiar los gastos de guerra, han terminado por recurrir a ésta; y España es un buen ejemplo.

En la guerra de la Independencia contra Napoleón se estableció una contribución extraordinaria de guerra que fue suprimida sin haber dado sus frutos, optando el gobierno de la nación por recurrir al empréstito para poder financiar los gastos de guerra contra el francés.

El mismo problema se planteó en 1916 con motivo de la depresión económica en la que desembocó nuestro país a raíz de la primera guerra mundial. En este caso, el proyecto de contribución sobre los beneficios extraordinarios de ciertos grupos privilegiados, ni siquiera llegó a publicarse, y de nuevo se optó por la solución fácil de emitir Deuda en este caso pignorable.

Por fin en la postguerra española aunque el impuesto sobre los beneficios extraordinarios de sociedades y particulares estuvo vigente a lo largo de casi cinco años su influencia en la financiación de la economía de guerra no dejó de ser circunstancial acudiendo de nuevo el Estado al recurso de la Deuda Pública.

### **3. Consecuencias para la Hacienda española.**

El fracaso del impuesto sobre los beneficios extraordinarios ha repercutido negativamente en la situación económica de nuestro país sobre todo a partir de la primera guerra mundial.

Una de las razones es, que el fin perseguido al gravar los beneficios extraordinarios obtenidos con ocasión de la guerra es contener la inflación evitando que esas ganancias extras reviertan en el mercado, contribuyendo al aumento de los precios. La consecuencia es que la inflación vuelve con mas fuerza después de cada una de estas experiencias tributarias.

Por otro lado la aprobación del impuesto en 1916 o su correcta aplicación en la postguerra podría haber contribuido a cubrir el déficit presupuestario, al elevar los ingresos del Estado, como ocurrió en Inglaterra y Estados Unidos.

---

<sup>21</sup> De Viti di Marco, sin embargo, considera que un impuesto extraordinario sobre el patrimonio es mas perjudicial que la emisión de Deuda Pública, debido a que su técnica y administración son más complicadas.

El legislador de la postguerra, sin embargo, temeroso de que se repitiera el tipo de oposición feroz a la que estuvo sometido el proyecto de impuesto de Santiago Alba, no se atrevió a prever en el Presupuesto una cifra importante de ingresos reduciéndose a 400 millones de pesetas las expectativas de recaudación.

Ante semejante situación no quedaba mas alternativa que la habitual, como había ocurrido en la guerra de la Independencia y en las dos guerras mundiales: acudir al empréstito.

La persistencia del déficit presupuestario sobre todo tras la segunda guerra mundial y la postguerra, obligó a recurrir año tras año a emisiones de Deuda Pública, que gozaban del privilegio de ser pignorables. A su vez la posibilidad de que la banca privada actuase discrecionalmente en este proceso de monetización indirecta de la Deuda Pública, impidió que en España se pudiera realizar una auténtica política monetaria, perdiéndose así la oportunidad de aligerar las tensiones inflacionistas, producto de la guerra.