

CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LA TRANSICION FISCAL

Albert Carreras

UPF

Mi papel aquí es marginal, en el sentido de que yo no soy especialista, ni del período ni de fiscalidad, con lo cual supongo que se espera que aporte elementos laterales que puedan ser de algún interés. Exploraré aquellos que me parecen más naturales, en particular trataré de aportar un enfoque de historia comparativa. Por proximidad, evidentemente en lo que me siento más capaz de decir menos inconsistencias es en relación al caso que conozco mejor, que es el español.

Empezaré apuntándome al tema de discusión que Juan Carlos Garavaglia nos ha ofrecido a todos: la transición fiscal. La transición fiscal parece que puede constituir un terreno de debate interesante porque si no está bien fijado su perfil conceptual e histórico, podemos darle algunas vueltas a cómo manejarlo y, eventualmente, perfeccionarlo. Visto desde la perspectiva española a mí me parecería razonable pensar en la transición fiscal como el paso desde una fiscalidad de Antiguo Régimen a una fiscalidad de régimen liberal (Fontana, 1970; Tedde, 1994; Comín, 1996; Llopis, 2002). En la descripción que hace Juan Carlos Garavaglia la fiscalidad colonial sería equivalente a la de Antiguo Régimen, mientras que la republicana sería equivalente a la liberal. Estamos, pues, hablando esencialmente de lo mismo, o de elementos muy parecidos. En cambio, pese a algunas referencias, la historiografía española ha rehuído de caracterizar este fenómeno como una transición fiscal. Seguramente porque el sustantivo «transición» evoca una suavidad en el cambio que se compadece mal con la brusquedad de las transformaciones experimentadas por la Hacienda Pública española. La expresión puede tener éxito en la literatura porque apela a un diagnóstico más gradualista.

Desde el punto de vista de lo que sabemos desde la perspectiva española, y también de la de otros países que han hecho el cambio del Antiguo Régimen al régimen liberal de una manera más o menos acertada, como Italia, Portugal y Francia (ésta como caso modélico), vamos a detectar que buena parte de las figuras fiscales, de las tradiciones de partida y de las posiciones también fiscales de llegada, son muy similares. Lo único que yo podría sugerir en términos de orientación de la investigación futura o del marco en el que situarla, es aprovechar de una manera más sistemática las características que comparten las repúblicas latinoamericanas con los modelos latinos de transición fiscal, o sea con los modelos latinos que seguramente inspiraron de alguna manera, bien sea por el origen, por la matriz portuguesa del Brasil, por la matriz española de la América Ibérica, bien sea por la matriz de lecturas que eran latinas (muchas veces francesas, e incluso

italianas), que seguramente inspiraron a las élites, a los administradores, a los gobernantes de estos países (Comín, 1996; Fuentes Quintana, ed. 1999; Bordo y Cortés Conde, eds., 2001). Imagino que los trabajos que seguro existen sobre qué leían (vistas sus bibliotecas) los líderes revolucionarios y los líderes de las administraciones de las nuevas repúblicas seguro que nos confirman que debían tener unas ciertas lecturas que no debían ser muy distintas de las que se hacían en España y que miraban mucho hacia la Europa avanzada –Francia, principalmente– pero con, sin duda, una presencia de los economistas y los hacendistas italianos, sin descartar el conocimiento que también debían tener del mundo inglés y del incipiente pensamiento estadounidense sobre la república.

Con esta comparación en mente pueden aparecer elementos muy interesantes. A mí el que me aparece de una manera más repetida y que pensando en esta comparación echo algo en falta aquí, pero seguramente porque estamos simplemente planteando los primeros resultados, es algo que han tenido que hacer los expertos en la materia para el caso español (Fontana, 1979; Comín, 1996; Llopis, 1983 y 2004; Llopis y Sebastián, 2007; Álvarez Nogal y Prados de la Escosura, 2007; Carreras, 2009), que es una comparación temporal más robusta entre cuál era la situación a finales del Antiguo Régimen, o sea cuál era la situación para la América Hispana al final de la colonia, con la situación posterior. Porque si uno focaliza la atención sobre los movimientos que hay a partir de la revolución liberal sin compararlos con lo que sucedía al final del Antiguo Régimen, puede suceder un poco lo que me ha parecido que se podía interpretar aquí a lo largo de los últimos movimientos republicanos, y es que faltaba alguna referencia más explícita a cuál era la intensidad de la caída de los ingresos fiscales. Esto es algo que supongo que acabará gobernando los esfuerzos del proyecto de investigación que dirige Juan Carlos Garavaglia en los próximos tiempos, porque probablemente el elemento básico que hay que llegar a averiguar es: ¿Cayó el ingreso fiscal? ¿Cuánto cayó? ¿Lo hizo por un igual en todos los niveles de las administraciones o se concentró en algún nivel específico? ¿Hubo una caída en término de las administraciones municipales o no? El mejor modelo de referencia para el caso español es el estudio de Comín (1988: pp. 83-260), que aunque es parte de una obra más amplia, proporciona un análisis en profundidad del arco temporal 1800-1850.

En el caso español, una de las cosas que sabemos es que cayó mucho el ingreso estatal (Comín, 1988 y 1996). Pero, a medida que se ha ido profundizando en el conocimiento de los ingresos comunales municipales, se han detectado caídas muy superiores. Se puede hablar de la destrucción del estado –no del de bienestar– sino del de beneficencia o del estado de provisión de algunos bienes públicos que existía en los equilibrios tradicionales del antiguo régimen. Esta provisión de beneficencia y bienes públicos quedó completamente fulminada con la revolución liberal y la subsiguiente consolidación del régimen liberal, y esto no se produjo tanto a escala del Estado sino que se produjo a escala de los municipios (Fontana, 1979; Comín, 1996). No ha sido fácil llegar a averiguarlo, pero finalmente poco a poco las investigaciones han permitido llegar a estos niveles, y desde este punto de vista comparto los comentarios que hacía Maurice Aymard

al final de su intervención, de que a veces es necesario sonsacar en profundidad en un sitio para entender cuál es la estructura de los problemas. Desde esa misma perspectiva, lo que habéis explicado sobre el papel de la provisión de educación, de salud, de elementos que también eran muchos de ellos de beneficencia, pero que se presentaban de otra manera, o de salud pública de manera más general, puede ser que esté muy vinculado a los niveles de los ingresos municipales.

En cualquier caso, este punto de partida inicial es el interrogante mayor. Yo pensaba que seguramente éste era un punto de fortaleza de la historiografía latinoamericanista, y es que sabíamos mucho –sabían los que sabían del tema– sobre los ingresos de la Corona de manera territorializada (Klein, 1998; Klein y Tepaske, 2004). Las famosas Cajas de la Real Hacienda de las que se tienen abundantes datos, supongo que deben permitir realizar alguna comparación entre los ingresos de la Corona –del imperio– y los ingresos de las nuevas repúblicas, y ver cuál es el primer efecto a nivel estatal –de la administración superior– de la independencia. Ahí es dónde más apostaría por animar a que hubiera nuevas investigaciones que pusieran esto de relieve. Pero ahí aparecen muchos problemas, entre los cuales está el de si se pueden comparar esos ingresos de antes y después, si no hay algún factor que distorsiona mucho. En el caso español esto se produjo con unos cambios muy importantes en términos de variaciones en el grado de fiduciarización de la economía que generaron grandes cambios en los niveles de precios corrientes. Hubo que deflactar adecuadamente las series de ingresos y gastos a precios corrientes, lo que dio lugar a brillantes contribuciones académicas iluminando lo que podría dar esto de sí en términos de relectura del período (Prados de la Escosura, 1982 y 1988). Tengo la impresión de que en este terreno puede haber elementos muy interesantes para una nueva interpretación.

Si comparamos con la situación colonial, nos interesa hacerlo sin duda tanto para los totales como para la estructura de los ingresos y para la estructura de los gastos. Ahí hay potencial de descubrimiento y de entendimiento de lo que sucede en ambas direcciones –gastos e ingresos–. En el papel de América Latina, Juan Carlos Garavaglia insiste mucho en la orientación a los ingresos de aduanas, tanto para Buenos Aires como para el Estado Oriental y todo el Río de la Plata. ¿Cuánto ya debía ser así antes del fin de la colonia? No lo sé, pero supongo que ya debían estar en una posición muy distinta de otras plazas, de otras provincias y de otros virreinos en América Latina.

¿Qué elementos de continuidad pueden existir entre antes y después? Aquellos que estaban más vinculados al comercio exterior seguramente pudieron adaptarse mejor que aquellos que en cambio estaban vinculados a los flujos intra-imperiales –unos flujos que se rompieron súbitamente–. Los otros más bien quedaron activados al poder multiplicar los socios comerciales respecto a la situación anterior (Fontana, 1979; Irigoín, 2003; Prados de la Escosura, 2006; Grafe e Irigoín, 2006).

En términos de gastos, supongo que también aquí hay posibilidades de cambio muy notables entre el antes y el después, pero incluso más que en los gastos, donde me parece –visto desde fuera– que debe haber los cambios más grandes es en ese esquema de déficits y superávits, o sea de subvenciones cruzadas, que se producían en los territorios

del imperio hispánico que permitía que hubiera algunas áreas fuertemente subvencionadas y otras que eran propiamente deficitarias (Klein, 1998; Grafe e Irigoín, 2006). Supongo que buena parte de lo que sucede después tiene que estar relacionado con esta situación, o sea a esta relación gastos-ingresos y existencia de déficit o de superávit, y a cómo se puede transitar desde ahí hacia una fiscalidad republicana.

Pues ahí, quizás más que una transición fiscal, lo que hay es una revolución –la Independencia–, un cambio abrupto. Después empieza la transición hacia un nuevo equilibrio, con lo cual quizás la transición sólo refleja una parte del problema, y querer aplicar el concepto al paso desde la colonia hacia el nuevo equilibrio republicano avanzado el siglo XIX exige reconocer que hay dos pasos intermedios: un paso brusco y después una adaptación progresiva. Digámoslo claramente: no es nada más que lo que sucedió también en España con la invasión napoleónica y con las guerras subsiguientes. Se produjo una caída brusca y después hubo una adaptación muy dolorosa, porque la ruptura del equilibrio se produjo en la fase más revolucionaria y después se tardó mucho en recomponer un nuevo equilibrio (Fontana, 1979; Comín 1996; Llopis, 2004; Comín y Díaz Fuentes, 2007).

Desde este punto de vista el mirar hacia la experiencia española y ser muy conscientes del desmontaje imperial es, indudablemente, fundamental. Si en lugar de mirar hacia España y al Imperio en su conjunto, que lo que reclamaba en sus comentarios Josep Maria Delgado, miramos hacia los otros modelos que aquí se han presentado –Gran Bretaña y Estados Unidos–, tenemos que hablar de otras cosas porque, en realidad, muy probablemente, los líderes de la Independencia y de los primeros estados independientes, miraban hacia España pero tratando de alejarse de ella. Seguro que se fijaban más en Francia. Y seguro que estaban mirando con admiración hacia los Estados Unidos o hacia Gran Bretaña.

Con lo cual la comparación con lo que estaba haciendo quien más se parecía a las repúblicas independientes –Estados Unidos– es indispensable porque durante un período de tiempo los destinos aún parecieron comunes, pese a lo mucho que después se separaron (Elliott, 2006). Es de suponer que durante un período de tiempo hubo la esperanza de pensar que el destino podía ser muy parecido. Entre los primeros momentos de la independencia y los años 30-40 –digamos que como mucho hasta la ocupación estadounidense de Texas (por no decir la de México)– alguna esperanza hubo de seguir en menor o mayor medida los pasos de Estados Unidos. Teniendo en cuenta que Estados Unidos fue muy innovador en buena parte de las políticas que estaba realizando –tanto de ingresos como de gastos–, este modelo seguro que tuvo alguna relevancia, como la tuvo a efectos políticos, a efectos constitucionales, a efectos de modernización de las nuevas repúblicas.

Al mirar su imagen más en el espejo estadounidense que en el español, quizá se puedan detectar mejor, –que también se pueden detectar parcialmente en el espejo español–, algunos de los determinantes de los cambios que se produjeron. Al escuchar las distintas comunicaciones, pero seguramente más en las de matriz hispánica, y contrastadas con la norteamericana, lo que más me ha sorprendido es la existencia o inexistencia

de polarización interna, que es algo que estaba muy presente en España pero que estaba muy poco presente en Estados Unidos, excepto en el hecho de la esclavitud (Ransom and Sutch, 1972, Ransom, 2005). Ésta era motivo de fuerte polarización en los estados sureños, pero no en los estados del norte. Ahí hay un elemento que se tiene que poner en juego y en el que han jugado mucho todos los autores que últimamente se han sentido atraídos por la enorme experiencia histórica que representan las veinte repúblicas latinoamericanas entrando en su independencia y tomando sus cursos varios, normalmente de menor potencia económica que los Estados Unidos. Me refiero a los trabajos de Engerman y Sokoloff (1997, 2000 y 2005), de North, Summerhill y Weingast, 2000, Acemoglu, Johnson y Robinson (2001 y 2002), y de Bates, Coatsworth y Williamson, 2007. Todos estos historiadores económicos norteamericanos que han mirado hacia el sur y que se han maravillado de que no ocurriera nada parecido a lo que estaba pasando en Estados Unidos, ponen una lista de deberes de investigación sobre las pautas de gastos y las pautas de ingresos que puede ser enormemente interesante.

Finalmente, yendo a los desafíos que hay que acabar explicando, es verdad que buena parte del trabajo de la historiografía económica en relación a esta temática se ha orientado demasiado rápidamente a ver si permite explicar algo sobre el crecimiento económico, y es muy probable que lo que puedan explicar las pautas de fiscalidad en relación al crecimiento económico sea muy indirecto, pero lo que sí que está muy claro es que las pautas de fiscalidad sí que explican mucho en términos de la capacidad de cada Estado de imponer la ley y de imponer estabilidad política –eso que se llama vulgarmente «orden»– y de mantener la independencia estatal. Se trata del triángulo de elementos que han aparecido mencionados en diversas ocasiones y que son los desafíos de supervivencia estatal mínimos (North, Wallis y Weingast, 2009).

En estos últimos años se ha centrado mucho más la atención en los elementos de garantizar estabilidad política y unos mínimos elementos de Estado de derecho en la medida en que buena parte de lo que han hecho todos los estudios sobre desarrollo económico en el mundo contemporáneo es detectar si existe o no existe crecimiento políticamente sostenible. Incluso la independencia estatal está siempre puesta en un equilibrio muy precario. De manera que seguramente por ahí y en la reducción de los recursos fiscales, en la reducción de los consensos internos, y en la generación de más polarización interna estará, como siempre, el conjunto de tensiones que son las que justifican permanentemente un estudio sobre la construcción del Estado en América Latina. Precisamente porque hay algo que no ha acabado de funcionar en la construcción del estado en América Latina y porque además se ha tenido que enfrentar a uno de los casos más exitosos de construcción del estado que es el de los Estados Unidos.

Siempre se dice que el caso mejicano es el más delicado por la proximidad a los Estados Unidos, pero aquí los que estamos más lejos y teníamos más países intermedios para protegernos respecto de la belicosidad de Estados Unidos, justamente representamos un contraste muy interesante para ver qué es lo que faltaba cuando uno podía construir un estado a distancia de la metrópoli, de la antigua metrópoli, a distancia de la nueva candidata a metrópoli que era Estados Unidos, y aún así fracasar en alguno de los

elementos básicos de consecución de un mínimo de elementos de Estado de derecho, de un mínimo de requerimientos de estabilidad política y de orden interno. Pienso en algunos casos más espectaculares que otros. En un extremo estarían Bolivia y Paraguay donde la independencia estatal fue puesta en jaque en numerosas circunstancias. Pero también pienso en Perú, o en el caso de la gran Guatemala o en el de la República Centroamericana, donde los problemas de construcción estatal han sido enormemente importantes (Coatsworth, 1993, Prados & Amaral, eds., 1993, Bates, Coatsworth & Williamson, 2007)

Yo diría que desde este punto de vista la mirada o el espejo de Estados Unidos es más útil que el espejo español, pero para los primeros temas de la continuidad a lo que es el paso del antiguo régimen al nuevo régimen, la visión con el espejo español tiene seguramente una agenda mucho más precisa de deberes de investigación o de hoja de ruta sobre lo que hay que indagar. En cambio, los Estados Unidos son un modelo alternativo que sin duda la dirigencia de las repúblicas latinoamericanas se tuvo que plantear en el momento en que tomaron las riendas de sus propios destinos en cada uno de los nuevos estados latinoamericanos.

Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. y J. ROBINSON (2001), «The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation», *American Economic Review*, 91:5, pp. 1.369-1.401.
- , (2002), «Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of Modern World Income Distribution», *Quarterly Journal of Economics*, 118, pp. 1.231-1.294.
- ÁLVAREZ NOGAL, C. y L. PRADOS DE LA ESCOSURA (2007), «The decline of Spain (1500-1850): Conjectural estimates», *European Review of Economic History*, 11, 3, pp. 289-317.
- BATES, R., COATSWORTH J. y J. WILLIAMSON (2007), «Lost decades: Postindependence performance in Latin America and Africa», *Journal of Economic History*, 67, 4, pp. 917-943.
- BORDO, M. D. y R. CORTÉS-CONDE, eds. (2001), *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World*, Cambridge U.P., New York.
- CARRERAS, A. (2009), «Problema di stima del PIL nell'Europa moderna: il caso spagnolo», *Studi Storici*, 3, pp. 653-694.
- COATSWORTH, J. (1993), «La independencia latinoamericana: hipótesis sobre sus costes y beneficios», in Prados de la Escosura and Amaral, eds., *La independencia americana: consecuencias económicas*, pp. 17-27.
- COMÍN, F. (1988), *Hacienda y economía en la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2 vols. Especialmente el vol. 1, capítulo 2 (La Hacienda pública española antes de 1850), pp. 83-260.
- , (1996), *Historia de la Hacienda Pública, II. España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica.
- , y D. DÍAZ FUENTES (2007), «De una hacienda imperial a dos haciendas nacionales. Las reformas tributarias en México y España durante el siglo XIX», en R. Dobado, A. Gómez Galvarriato y G. Márquez, eds., *México y España ¿Historias económicas paralelas?*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 184-250.

- ELLIOTT, J. H. (2006), *Empires of the Atlantic World. Britain and Spain in America, 1492-1830*. New Haven and London, Yale University Press.
- ENGERMAN, S. y K. SOKOLOFF (1997), «Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States», in Stephen Haber, ed., *How Latin American Fell Behind*, Stanford, Stanford U.P., pp. 260-304.
- , (2000), «Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World», *Journal of Economic Perspectives*, 14, 3, pp. 217-232.
- , (2005), «The Evolution of Suffrage Institutions in the New World», *Journal of Economic History*, 65, 4, pp. 891-921.
- FONTANA, J. (1970), *La quiebra de la monarquía absoluta 1814-1820*, Barcelona, Ariel.
- , (1979), *La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1833*, Barcelona, Crítica.
- FUENTES QUINTANA, E., dir. (1999 y ss.), *Economía y economistas españoles*, Barcelona, Círculo de Lectores, vol. III, *La Ilustración* (1999); vol. IV, *La economía clásica* (2001).
- GRAFE, R. y M. A. IRIGOIN (2006), «The Spanish Empire and its legacy: fiscal redistribution and political conflict in colonial and post-colonial Spanish America», *Journal of Global History*, 1, pp. 241-267.
- IRIGOIN, M. A. (2003), *Macroeconomic aspects of Spanish American Independence. The effects of Fiscal and Currency Fragmentation, 1800s-1860s*, Universidad Carlos III, Economic History and Institutions Series, Working paper 03-45.
- KLEIN HERBERT, S. (1998), *The American finances of the Spanish empire. Royal income and expenditures in colonial Mexico, Peru and Bolivia, 1680-1809*, Albuquerque, University of New Mexico Press.
- , y J. J. TEPASKE (2004), *Las Cajas de la Real Hacienda de la América española. Siglos XVI a principios del XIX*, CD-ROM, México.
- LLOPIS, E. (1983), «Algunas consideraciones acerca de la producción agraria castellana en los veinticinco últimos años del Antiguo Régimen», *Investigaciones Económicas*, 21.
- , (2002), «La crisis del Antiguo Régimen y la revolución liberal (1790-1840)», en F. Comín, M. Hernández y E. Llopis, eds., *Historia económica de España, Siglos X-XX*, Barcelona, Crítica, cap. 5.
- , (2004), «España, la «revolución de los modernistas» y el legado del Antiguo Régimen», en Enrique Llopis, ed., *El legado económico del Antiguo Régimen en España*, Barcelona, Crítica, pp. 11-76.
- , y J. A. SEBASTIÁN AMARILLA (2007), «La economía española del Antiguo Régimen. Balance y legado», en Rafael Dobado, Aurora Gómez Galvarriato y Graciela Márquez (comps.), *México y España ¿historias económicas paralelas?*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 77-135.
- NORTH, DOUGLAS, C., SUMMERHILL, W. y B. WEINGAST (2000), «Order, disorder and economic change: Latin America vs. North America», in Bruce Bueno de Mesquita and Hilton Root, eds., *Governing for Prosperity*, New Haven, CT, Yale University Press, pp. 17-58.
- NORTH, DOUGLAS, C., WALLIS, J. J. y B. WEINGAST (2009), *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*, Cambridge, Cambridge U.P.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (1982), «Comercio exterior y cambio económico en España (1792-1849)», en J. Fontana, ed., *La economía española al final del Antiguo Régimen*, vol. III: *Comercio y colonias*, Alianza, Madrid.

- , (1988), *De Imperio a nación. Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930)*, Madrid, Alianza.
- , (2006), «The economic consequences of independence in Latin America», in Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth and Roberto Cortés Conde, eds., *The Cambridge Economic History of Latin America*, Cambridge University Press, New York, 2006, vol. I, pp. 463-504.
- , (2007), «When Did Latin America Fell Behind?», in S. Edwards, G. Esquivel and G. Márquez, eds., *The Decline of Latin American Economies. Growth, Institutions and Crises*, Chicago: The University of Chicago Press, pp. 15-57.
- , y S. AMARAL, eds. (1993), *La independencia americana: consecuencias económicas*, Madrid, Alianza.
- RANSOM, R. (2005), *The Confederate States of America: what might have been*, New York, W. W. Norton and Company.
- , y R. SUTCH (1977), *One Kind of Freedom: The Economic Consequences of Emancipation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- STEIN, S. J. y B. H. STEIN (1970), *The Colonial Heritage of Latin America. Essays on Economic Dependence in Perspective*, New York: Oxford University Press.
- TEDDE, P. (1994), «Revolución liberal y crecimiento económico en la España del siglo XIX», en VV.AA., *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola*. Vol. 1: *Visiones generales*, Madrid, Alianza.