

# EL MARCO DE LOS PUERTOS FRANCO: LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL ENTRE 1845 Y 1900

*Francisco Comín  
Rafael Vallejo*

## INTRODUCCIÓN

Con esta intervención trataremos de enmarcar el tema principal de este coloquio, que es el estudio del régimen de los puertos francos en España, y en particular en las Islas Canarias. Hubo dos hitos en la conformación del régimen de Puertos Francos en Canarias. El primero fue en 1852, cuando Bravo Murillo estableció dicho régimen, y el segundo en 1900, cuando Fernández Villaverde amplió la franquicia fiscal de las Canarias. Estos dos ministros fueron los que realizaron las dos reformas más importantes de la Hacienda durante el siglo XIX. Nuestra intención es delinear las principales transformaciones y consecuencias del régimen fiscal establecido entre esas dos fechas: 1845, cuando Mon reformó el antiguo cuadro de rentas y estableció el primer sistema tributario moderno, y 1900, cuando Fernández Villaverde completó el edificio fiscal liberal. No nos limitaremos a estudiar los cambios legales, sino que nos fijaremos en la realidad de la recaudación, para tener una idea más precisa de las prácticas recaudatorias reales, que se apartaron bastante de las leyes y decretos tributarios. De manera que algunos de los objetivos buscados por los reformadores de 1845, como la suficiencia y la equidad no pudieron cumplirse. Nuestra colaboración tiene dos partes. En la primera analizamos los principios, los logros y los fallos de la reforma de 1845; y en la segunda estudiamos el comportamiento de la recaudación después de dicha reforma.<sup>1</sup> En las conclusiones sintetizaremos los rasgos básicos de la recaudación del sistema tributario de 1845.

## LO LOGROS Y LOS DEFECTOS DE LA REFORMA DE 1845

En el plano tributario, durante el siglo XIX nos encontramos con las dos Españas tradicionales, muy distintas: la España fiscal de la legalidad, con unos tributos y principios constitucionales impecables imitados del ejemplo francés, y, por otro lado, la España de la realidad recaudatoria, donde los impuestos se recaudaban de manera muy distinta a como se establecía en la leyes. Veamos estas diferencias. A pesar del mandato de equilibrar el presupuesto contenido en la Constitución de 1845, en la gestación de los déficit presupuestarios influyeron la insuficiencia y rigidez del marco tributario liberal establecido por Mon, más que las deficiencias teóricas de sus principales gravámenes, así como la contrarreforma fiscal, las medidas fiscales revolucionarias –muchas de ellas de urgencia, para llenar impuestos suprimidos espontáneamente por efecto de la presión ciudadana–, e, indudablemente, una pésima, e interesada, gestión. La reforma de 1845 estableció un sistema fiscal formalmente impecable,<sup>2</sup> que, legalmente, era proporcional. Las deficiencias surgieron en el ámbito práctico, pues el cambio legal en los impuestos no fue acompañado de una reforma de la administración tributaria profunda; la Hacienda renunció a la recaudación directa de los tributos, dejándola en manos de los municipios –en el caso de la Contribución

de inmuebles, cultivo y ganadería y de la Contribución de consumos–, y de los gremios –la Contribución industrial y de comercio–; paralelamente, se postergó la realización del catastro de la riqueza inmueble y de los registros industriales, imprescindibles para conocer las bases tributarias y asegurar el reparto proporcional de las contribuciones. Esas decisiones abonaron el florecimiento de un amplio fraude que, al ser selectivo por capas de contribuyentes, dio lugar a la injusticia fiscal.<sup>3</sup> En el plano legal no hay que regatear méritos a Mon y los hacendistas de 1845, que lograron sustituir la fiscalidad absoluta por la Hacienda liberal; algo en lo que los liberales que gobernaron previamente no habían acertado. Por un lado, los moderados cumplieron una función fundamental de la política liberal desreguladora,<sup>4</sup> pues la reforma de Alejandro Mon de 1845 enterraba definitivamente la legislación fiscal del Antiguo Régimen,<sup>5</sup> lo que quitaba las trabas que aquella tributación imponía al crecimiento económico: la circulación comercial quedó liberada de las aduanas interiores; y los costes de producción disminuyeron al librarse el país de las alcabalas.<sup>6</sup> La reforma arancelaria de Mon también liberalizó el comercio exterior; si bien fue Bravo Murillo quién concedió los Puertos libres a Canarias.

Por otro, el mismo año de la reforma de Alejandro Mon se implantó definitivamente –con la Constitución de 1845– la doctrina impositiva acorde con los principios de igualdad y de representación política de los ciudadanos en los regímenes liberales, que venía incorporándose a las Constituciones sancionadas desde 1808, y que descansaba en las reglas siguientes: primero, la reserva de ley o principio de legalidad fiscal, establecía que el Parlamento había de aprobar anualmente todas las cuestiones presupuestarias y tributarias; con ello se buscaba mermar la capacidad fiscal del monarca y la separación del patrimonio real del patrimonio del Estado; así, los liberales arrinconaron el concepto de Hacienda Real, sustituyéndolo por el de Hacienda pública; segundo, la atribución al Estado del monopolio de la fiscalidad, y de la jurisdicción, dejó a la Iglesia y los particulares sin capacidad de cobrar impuestos y tasas, y a los municipios y provincias con escasos medios;<sup>7</sup> tercero, la unificación territorial del trato fiscal<sup>8</sup> y la generalización personal de la obligación de contribuir buscaban conseguir la igualdad personal y territorial de los ciudadanos ante la ley y, por tanto, ante la contribución; esto significaba acabar con los privilegios fiscales de los estamentos noble y eclesiástico del régimen absoluto;<sup>9</sup> cuarto, la equidad liberal basada en la igualdad dictaba que los ciudadanos habían de contribuir a la financiación de los gastos de la Hacienda en proporción a su capacidad económica; es decir, la carga fiscal habría de distribuirse de acuerdo a los ingresos que los contribuyentes obtuvieran de sus propiedades o actividades; y, quinto, la Constitución y las ideas de los liberales mandaban el cumplimiento de los principios de suficiencia, economía, neutralidad y sistematización de los impuestos; esto es, el Presupuesto general del Estado había de cerrarse equilibrado; los tributos habían de ser fáciles y económicos de cobrar, y su recaudación había de realizarse sin que la inspección se entrometiese en la intimidad de los ciudadanos; las contribuciones no habían de distorsionar la asignación de los recursos económicos; finalmente, para evitar la sobrecarga fiscal –con el fin de no retraer la actividad económica y favorecer el crecimiento económico– había que acabar con las dobles imposiciones, impidiendo que varios impuestos recayesen sobre las mismas bases; esto implicó la ordenación del anárquico mosaico tributario de la Hacienda absoluta, pues la reforma de 1845 sistematizó y redujo el número de los tributos.<sup>10</sup>

La reforma de Alejandro Mon únicamente implantó con plenitud, en la práctica, el objetivo de sistematización de las contribuciones y, parcialmente, el de economía y facilidad en la recaudación. La abolición de las rentas de la Hacienda absoluta fue un paso importante; ya no existían las odiadas alcabalas –por la población y por los ilustrados del siglo XVIII– ni el Diezmo, que tan fuertes obstáculos oponían al desarrollo de la actividad comercial, industrial

y agraria. En la práctica, empero, la igualdad personal, territorial y entre sectores productivos no se consiguió plenamente, ni tampoco el principio de equilibrio presupuestario; ni siquiera se cumplía con la formalidad legal de que el Presupuesto del Estado fuese aprobado anualmente por el Parlamento.

La faceta formal fue lo más sobresaliente de la reforma de Alejandro Mon,<sup>11</sup> que dio un nuevo aire legal a la fiscalidad; no obstante, la reforma se aprovechó de las experiencias previas y, lo que es fundamental, en 1845 se respetaron tanto la estructura de la realidad tributaria como las prácticas recaudatorias, que se habían gestado desde las reformas de las Cortes de Cádiz y, fundamentalmente, con el sistema de López Ballesteros y las reformas de los liberales isabelinos. Como hemos visto, por una parte, las innovaciones de los reformadores de 1845 tenían precedentes en la reforma tributaria del Trienio liberal, en el Presupuesto para el Segundo Año Económico, ideada por José Canga Argüelles.<sup>12</sup> Por otro, si se atiende a la estructura y a las formas de recaudación, la reforma de Alejandro Mon apenas cambió la situación, pues el sistema tributario implantado en 1845 era muy parecido al vigente en 1843 y bastante distinto al mosaico fiscal previo a 1808.<sup>13</sup> De manera que si la inspiración formal de la Ley tributaria de mayo de 1845 está en el sistema francés, el origen inmediato de la tributación del Estado liberal se halla en las novedades del ministro de Hacienda de Fernando VII, Luis López Ballesteros, que introdujo y modificó unas cuantas contribuciones,<sup>14</sup> y en las medidas parciales de los ministros de Hacienda isabelinos.<sup>15</sup> Hay que contar, además, con que las contribuciones, rentas y arbitrios de la Hacienda del Antiguo Régimen habían transformado, durante las cuatro primeras décadas del siglo XIX, sus tradicionales prácticas recaudatorias: las Rentas provinciales se cobraban, en realidad, como un impuesto directo sobre la agricultura, porque su forma de cobro más generalizada era el reparto del cupo asignado según la riqueza territorial de los vecinos del municipio.<sup>16</sup>

Una cosa eran los principios liberales y otra muy distinta su aplicación en la práctica. Los logros de la reforma tributaria fueron muy inferiores en la realidad, lo que tuvo consecuencias graves sobre la equidad. La reforma firmada por Alejandro Mon en 1845 introdujo, por tanto, pocas innovaciones en la realidad de la recaudación, aunque los cambios ideológicos y formales en los tributos fueron de consideración.<sup>17</sup> Consecuentemente, tras 1845, la mayor parte de las contribuciones, de impecable factura liberal, fueron recaudadas por medio de los procedimientos heredados de la Hacienda preliberal, desvirtuando en cierto modo la naturaleza de las contribuciones. La conservación de las prácticas recaudatorias previas fue el precio que el país hubo de pagar para hacer factible la reforma; con otras palabras, las burguesías liberales y las oligarquías terratenientes permitieron las medidas de la revolución liberal –de los impuestos en este caso– porque tenían la seguridad de que su aplicación práctica no lesionaría sus intereses; aunque esto tiene que ver, también, con el grado de desarrollo del país, y la capacidad efectiva de la Administración, por muy liberal que nominalmente fuese, de llegar de modo uniforme a todo el territorio y a todos los ciudadanos, a través de una función pública profesionalizada, dependiente del Gobierno central; esto es, está relacionado con la incapacidad para generalizar la acción del Estado, tanto en la provisión de bienes públicos como en el traslado de las cargas correspondientes a los contribuyentes.<sup>18</sup> Lo explicó muy bien, en 1851, el diputado Sánchez Silva: “el que sale de Madrid no puede menos de fijarse en la diferente aplicación que se hace de las leyes en España; y esta diferente aplicación es tanto más marcada, cuanto más se separa uno de la Corte... Las medidas que se adoptan en los pueblos en nada se parecen a lo que la ley dispone ni a lo que pasa en Madrid”.<sup>19</sup> Los moderados de 1845, que ya conocían las penosas experiencias de los intentos previos de reforma tributaria, plantearon la estrategia de forma conservadora.<sup>20</sup> Aun con esos cuidados, el proyecto de Mon –y posteriormente la ley reformadora– encontró considerables

resistencias, y no fue completa la aceptación de los nuevos tributos y de los procedimientos de su reparto y recaudación. Por todo ello, los reformadores se refugiaron en la seguridad recaudatoria de los procedimientos tradicionales de gestión tributaria; de ahí que, aunque no pudo eludirse el principio de generalidad personal de la tributación, la distribución de la carga fiscal no siguió el principio de proporcionalidad establecido por la Constitución, porque el fraude favoreció a quienes tenían poder político en los gobiernos central y locales.

Los reformadores de 1845 –con Alejandro Mon y Ramón Santillán a la cabeza– reconocieron que nunca pretendieron implantar un sistema tributario totalmente nuevo; al contrario, acentuaron la permanencia de las costumbres fiscales. Esto era una táctica para asegurar lo que más les preocupaba, que era la continuidad recaudatoria y el arraigo de los nuevos tributos; ese pragmatismo les llevó, a veces, a renunciar a alguno de sus principios fiscales. Por ello, en lugar de copiar el sistema fiscal francés al pie de la letra, lo adaptaron a las peculiaridades españolas: en primer lugar, disfrazaron las nuevas figuras tributarias, presentándolas como una mera refundición de las antiguas contribuciones castellanas o aragonesas;<sup>21</sup> en segundo lugar, conservaron las experiencias fiscales de las dos Coronas y las prácticas recaudatorias previas;<sup>22</sup> y, en tercer lugar, se sirvieron de las innovaciones introducidas por los ministros de Hacienda liberales del Trienio y de los años 1830, pero también de las nuevas contribuciones establecidas por los ministros de Hacienda absolutistas Garay y López Ballesteros.

Formalmente, se adoptó la fiscalidad francesa, y el texto de la Ley de 1845 sigue de cerca a su homóloga vigente en el país vecino,<sup>23</sup> sobre todo en la estructura de los impuestos principales introducidos por Alejandro Mon, que fueron los siguientes. Primero, la Contribución de Inmuebles, cultivo y ganadería refundió las antiguas contribuciones de cuota fija que se cobraban en forma de reparto sobre la riqueza territorial; segundo, la Contribución de Consumos sustituyó a algunas de las Rentas provinciales (fundamentalmente, la Alcabala) y conservó el Derecho de Puertas; tercero, la Contribución Industrial y de comercio reemplazó al impuesto del mismo nombre; cuarto, el Derecho de Hipotecas tenía un precedente homónimo; y, quinto, la Contribución de Inquilinatos, que era la única novedad, frente al proyecto de la Comisión, introducida por el Ministro de Hacienda, que apenas perduró un año.<sup>24</sup>

El apego a la tradición tributaria española de la reforma de 1845 queda reflejado en dos hechos: primero, al comparar las recaudaciones porcentuales obtenidas por estos nuevos impuestos de 1845 con la proporcionada por sus antecedentes, se comprueba su identidad numérica;<sup>25</sup> y el segundo consiste en que la reforma de Mon dejó con vida demasiadas rentas antiguas; unas fundamentales como las de Aduanas y los Estancos, y otras muchas cuya recaudación era insignificante.<sup>26</sup>

El mérito de Alejandro Mon y los reformadores de 1845, como hemos dicho, radicó principalmente en los aspectos formales: sin cambiar apenas las prácticas recaudatorias –obsesionados como estaban por mantener el nivel de recaudación, no querían grandes novedades– y conservando las tradiciones fiscales del país crearon un sistema tributario coherente, según los principios liberales, que eran radicalmente diferentes a la doctrina estamental subyacente a la legislación fiscal del Antiguo Régimen. La virtud de la reforma de 1845 consistió, pues, en sistematizar unos tributos antiguos excesivos, complejos y desordenados en unas pocas contribuciones, unificando y generalizando la tributación, y revistiéndola de formas hacendísticas modernas importadas de Francia. También fue un mérito político no desdeñable de los moderados –de Narváez y Mon, especialmente– lograr la

aprobación de la reforma tributaria en las Cortes; lo consiguieron, sin duda, a costa de transacciones en el proyecto –la deriva conservadora, como hemos dicho– y por la moderación de los aspectos prácticos de la reforma, que permitieron que la realidad recaudatoria se apartase de la legalidad. El reparto legal de la carga tributaria tras 1845 obedeció, en definitiva a un sistema tributario –que ya admite tal apelativo– con estos rasgos: en primer lugar, la adopción de un “sano eclecticismo fiscal”, descartando definitivamente el “mito de la única contribución”, que compaginó la tributación directa con la indirecta; en segundo lugar, en la tributación directa se optó por la realidad del gravamen, en contra del criterio de la imposición personal; se eligieron, por tanto, los impuestos reales o de producto, frente al impuesto sobre la renta; en tercer lugar, en la tributación indirecta, se gravaron los consumos determinados y la circulación de bienes a través del Derecho de Hipotecas, desechando los tributos generales sobre el volumen de ventas;<sup>27</sup> y, en cuarto lugar, se conservaron los ingresos derivados de las propiedades del Estado y de los monopolios fiscales. Estos principios tributarios de Mon –consolidados por Fernández Villaverde en 1890–, duraron hasta la reforma de Fernández Ordóñez Fuentes Quintana de 1977-1978, que cambiaron hacia la tributación personal, con el IRPF. La ventaja de aquel sistema de Mon era su adaptabilidad a las circunstancias, su facilidad de recaudación y su aceptación por los contribuyentes que tenían el poder político.

La reforma liberal de los tributos no se cerró con la ley de mayo de 1845, como hemos visto; en los años siguientes, entre 1846 y 1852, el sistema de Mon sufrió una contrarreforma, y tuvo críticas y planes de reforma alternativos. Entre otros muchos, el de Camilo Labrador, que, en 1846, consideraba que –como se habían levantado muchas quejas, “no frente a las cuotas que no se veían como excesivas”, sino contra “la desigualdad de sus repartimientos”– era imprescindible una nueva reforma tributaria en los términos siguientes. Primero, separar la contribución de inmuebles en tres tarifas diferentes, para gravar por “diferentes medios a la riqueza territorial, a la pecuaria y a la urbana”, haciendo la última progresiva según la importancia de las poblaciones; segundo, abolir los consumos; tercero, gravar a los empleados y pensionistas públicos, así como a los profesionales con un impuesto moderado; cuarto, rebajar las cuotas de la contribución industrial y comercial; quinto, “establecer una nueva escala para los bancos y asociaciones mercantiles” –menos gravosa–; y, sexto, hacer un nuevo Arancel que garantizase “los intereses de la industria española”. Lo más avanzado del plan de Camilo Labrador era la intención de introducir dos impuestos nuevos de producto, para gravar los rendimientos de algunos trabajos y de las sociedades. Si esos gravámenes de producto, por tanto, quedaron fuera del sistema de 1845 no fue por falta de propuestas concretas de los hacendistas españoles. Otra cosa era su viabilidad, y que los contribuyentes afectados estuviesen dispuestos a aceptarlas; el mismo Labrador, firme partidario de impuestos alternativos a los Consumos en los primeros momentos del Bienio progresista, acabó haciendo una grave renuncia doctrinal, que significó readmitir aquel “detestado” impuesto, ante la evidencia del déficit.

Para arreglar el déficit, Bravo Murillo pensaba incrementar la renta de aduanas, practicar economías, reformar la organización de la administración y contabilización de las rentas públicas, y lograr la centralización de fondos. Para financiar el déficit descartaba lanzar un empréstito, porque “las condiciones serían demasiado onerosas”, y confiaba –confianza en la que se verá defraudado– en “los auxilios que pueda prestar el Banco de San Fernando” para financiarlo.<sup>28</sup> A Bravo Murillo hay que atribuirle la creación de un sistema moderno de Contabilidad Pública, la reforma de la Deuda y la creación de los Puertos Francos de Canarias.

Entre reformas tributarias posteriores a la de Mon destaca la de García Barzanallana, que estableció algunos gravámenes y modificó otros con la intención principal de aumentar la recaudación, pero también de mejorar la equidad del cuadro tributario; las medidas se incorporaron al Presupuesto para el ejercicio de 1867-1868, que introdujo los siguientes cambios: primero, rebajó la cuota del Impuesto gradual de salarios, pero extendió la obligación tributaria a todos los empleados –salvo las religiosas y las clases de tropa–; segundo, sometió a gravamen los rendimientos del capital y los honorarios de los registradores de propiedad; tercero, incrementó los cupos de la Contribución de inmuebles y las cuotas del Derecho de Hipotecas; y, cuarto, creó los impuestos de carruajes y de títulos.<sup>29</sup>

El problema de los reformadores progresistas de 1854-1856 y 1868-1870 es que no encontraron una manera efectiva de suplir la Contribución de consumos, cuya función recaudatoria en el sistema fiscal instaurado en 1845 era imprescindible.<sup>30</sup> Sin duda, era esa indispensabilidad la que compelía a los ministros de Hacienda a “restaurar de forma vergonzante los consumos”.<sup>31</sup> Siendo ministro de Hacienda, Collado no tardó en plantear la restauración de los Derechos de puertas y Consumos, suprimidos por las Juntas el 1 de agosto de 1854, con los convincentes argumentos de que, por un lado, “no porque las Juntas suprimiesen los arbitrios, los derechos de consumos y puertas, habían suprimido las obligaciones del Estado”, y de que, por otro, “si los tributos son malos compete a las Cortes suprimirlos, y mientras no estuviesen reunidas, la obligación del gobierno era restablecer los impuestos legalmente establecidos, y conseguir de ese modo la condición indispensable de satisfacer sus obligaciones, y de llevar la nave del Estado lo menos mal que fuera posible”.

Juan Bruil, al presentar a las Cortes constituyentes un proyecto para nivelar el presupuesto corriente,<sup>32</sup> reconocía que la igualación de ingresos y gastos era imposible desde la abolición de la Contribución de puertas y consumos “que había concedido inmunidad tributaria a esa gran riqueza mobiliaria que sólo puede recurrir al sostén de las obligaciones del Estado por medio de aquella clase de contribuciones”. Consideraba que la sustitución de esa contribución era una “empresa superior” a sus fuerzas, y planteaba ceder la contribución de Consumos a los municipios y provincias y, a cambio, abolir los recargos municipales y provinciales sobre las contribuciones de Inmuebles e Industrial, cuyos importes quedarían como rentas del Tesoro. Esta solución es la que Ardanaz y Figuerola volverían a proponer en el Sexenio, y la que se adoptaría definitivamente en 1911. Bruil proponía otros cambios de interés: primero, transformar la contribución territorial en un impuesto de “cuotas fijas con la imposición de un tanto alzado del 15 por 100 de las utilidades líquidas de los contribuyentes”; segundo, en el Derecho de hipotecas quería introducir alguna progresividad, aumentando los tipos de algunas herencias y legados, y aumentar la generalidad, gravando los arrendamientos y subarriendos de fincas rústicas, aunque con un tipo reducido; tercero, modificar el arancel de Aduanas; y cuarto, aumentar el precio de la sal. Confiaba Bruil en obtener los recursos restantes para cubrir el déficit de los ingresos derivados de la Ley desamortizadora que se acababa de aprobar el 1 de mayo de 1855.<sup>33</sup>

Los progresistas querían elevar la Contribución industrial, para acercar el gravamen de la industria al soportado por la agricultura, buscando, seguramente, la neutralidad impositiva en la asignación. Para ello, en el Sexenio, crearon un cuerpo de inspectores y elevaron las cuotas. Pero no se vieron los resultados, porque las reformas requerían tiempo, y porque los liberales optaron por no obstaculizar la actividad industrial, renunciando a la idea de igualar la carga tributaria con la agricultura; de hecho, se agravó la presión sobre el sector primario durante el sexenio.<sup>34</sup>

## EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL NUEVO SISTEMA TRIBUTARIO

En este apartado haremos, en primer lugar, unas breves apreciaciones sobre el comportamiento recaudatorio de los principales impuestos del sistema fiscal de Alejandro Mon, considerados aisladamente; en segundo lugar, ofreceremos una visión global de la evolución del sistema tributaria a través de las cifras.

Para empezar, cabe señalar que las cifras liquidadas y las recaudadas por la Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería se hallaban muy próximas a las presupuestadas; así sucedió, al menos, hasta 1865; la recaudación no se veía prácticamente afectada por las crisis económicas; entre otras razones porque el impuesto era de cupo, y los Gobiernos se empeñaban en que éste se recaudase. Además, los agricultores fueron contribuyentes que, por diversas razones, cumplieron con mayor fidelidad sus obligaciones tributarias. Los gobiernos sabían por experiencia histórica que la imposición sobre la propiedad y la agricultura constituía un baluarte eficaz de los ingresos, sobre todo en situaciones críticas.<sup>35</sup> Durante el Sexenio se demostró una vez más que esto era así. Las cifras presupuestadas por territorial no se recaudaron en su totalidad, tal y como venía sucediendo desde 1865; en 1872-1874 esa brecha se agrandó, pero aún así su comportamiento fue mejor que el de los restantes impuestos,<sup>36</sup> y por supuesto que el de la contribución industrial, en el que los resultados se alejaron sustancialmente de las previsiones, hasta niveles inéditos en la segunda mitad del siglo XIX. El incremento de la diferencia entre recaudación y cifras presupuestadas por Territorial tuvo que ver con la crisis agraria, y con el aumento de los tipos y los cupos, a partir de 1865 y, sobre todo, en el Sexenio revolucionario, como consecuencia del fracaso de los impuestos sustitutos del suprimido de Consumos, en el especial el impuesto personal implantado por Figuerola. El gravamen legal del 14,10% , en 1864-1868, de la Contribución territorial pasó al 14,5% en 1869, 19% en 1870-1871, 21% en 1872 y, nuevamente, al 19% en 1873-1874. El importante salto de 1869 a 1870 se explica por la absorción por la Hacienda central en 1870<sup>37</sup> de los recargos que hasta entonces venían cobrando los municipios y las diputaciones, incluyéndolos en el cupo para el Estado, una decisión motivada en la dimensión del déficit de la Hacienda estatal, que superaba desde 1869 el 40% de los ingresos públicos. Por eso podía afirmar, en 1871, el que sería ministro de Hacienda, Servando Ruíz Gómez: “¡Ah señores! ya os he probado hace poco lo recargada que está aquí la contribución territorial, y el pueblo, sin embargo, no ha protestado contra esa contribución. ¿Sabéis por qué? Porque quienes pagan esa contribución son los pobres habitantes de los campos, no los de las ciudades; que si esos habitantes moraran en las ciudades, ya estaría echada por el suelo la contribución territorial”.<sup>38</sup> Uno de los desequilibrios del sistema fiscal liberal durante la segunda mitad del siglo XIX fue, precisamente, la desigualdad con que gravó los distintos factores de producción, en perjuicio de la actividad agraria. Este problema no se solucionó durante la Restauración, a partir de 1874. Es más, durante la crisis agraria finisecular, en los años ochenta y primeros noventa, la Contribución territorial, por ser un impuesto de cupo insensible al ciclo, agravó la recesión de los subsectores en crisis. Hubo que esperar hasta la reforma tributaria de Fernández Villaverde para comprobar cómo se ampliaban las bases fiscales del sistema tributario de 1845, con la incorporación de los nuevos impuestos de producto.<sup>39</sup>

Por otro lado, en las épocas inflacionistas, la recaudación de los impuestos de producto se reducía en términos reales, pues los ministros de Hacienda no aumentaban el cupo de los tributos al mismo ritmo de crecimiento de los precios; esto es lo que ocurrió entre 1854 y 1864. Contrariamente, las deflaciones aumentaban los ingresos reales del Estado; esto a veces ocurría aunque los ingresos corrientes estuviesen cayendo, como sucedió entre 1864 y 1869;

si los cupos de las contribuciones aumentaban, entonces la recaudación aumentaba más su valor en pesetas constantes, ante la caída de los precios, como ocurrió durante el Sexenio democrático.

Los rendimientos de la Contribución Industrial dependían de los cupos establecidos por el Gobierno, que no seguían el progreso del comercio y la industria, ni tampoco sus crisis, denunciando la rigidez de los tributos de producto. Como el cobro del tributo se realizaba por agremiación, ni los fabricantes, ni los comerciantes tenían interés en declarar al ministerio de Hacienda la afiliación de nuevos agremiados ni la aparición de nuevas industrias y talleres, ni la introducción de nueva maquinaria o procesos productivos. El resultado era una enorme ocultación de los signos externos que servían para determinar indirectamente las bases tributarias. Había más telares en Barcelona, y tratantes de carbón en Madrid, que los que tributaban por la Contribución industrial en toda España.<sup>40</sup>

La débil relación de los rendimientos de la contribución de Consumos con la coyuntura económica, paradójica en un impuesto indirecto, obedecía a que en muchos pueblos la contribución se gestionaba por arrendamiento o encabezamiento, siendo los ingresos del Tesoro cantidades pactadas o contratadas con la Hacienda; el monto de la recaudación dependía de los términos del acuerdo –que como comprendía varios ejercicios, permanecía estable durante cierto tiempo–, y no de la actividad comercial anual. El marqués de Corvera aseguraba, en 1854, que solamente había 26 pueblos en los que la Hacienda administrase directamente la Contribución de Consumos.<sup>41</sup> Efectivamente, en 1853, año de mayor recaudación antes de su supresión en 1 de enero de 1855, la mayoría de los pueblos sujetos al impuesto de Consumos (que eran 10.126) se hallaban encabezados (9.963 pueblos), unos pocos en arrendamiento (concretamente 153), y únicamente 10 en administración directa; así que de los 90 millones de reales recaudados por la Contribución de consumos en 1853, 79 millones se obtuvieron por encabezamientos, 9 por arrendamientos y 2 por administración directa.<sup>42</sup>

La recaudación del Timbre tampoco dependía estrechamente de la coyuntura económica, porque el impuesto: uno, también gravaba actos no económicos e involuntarios; dos, sufrió alteraciones legales que influyeron en su rendimiento; tres, su recaudación dependía de la administración que no era ni buena, ni rigurosa y, cuatro, en algunos ejercicios se arrendaba a precio fijo. En efecto, el aumento del rendimiento del Timbre en 1852 fue originado por el decreto de Bravo Murillo de 1851 que sistematizó el tributo; en épocas de débil o deficiente administración los devengos del Timbre podían resentirse, como ocurrió en 1855; el estancamiento de 1873 a 1878 derivó del arrendamiento de la renta. En cualquier caso, la mejora en la recaudación del Timbre entre 1850 y 1874 surgió del “número creciente de documentos sujetos y la mayor actividad económica”.<sup>43</sup>

La rigidez de las contribuciones de producto y de consumo obligaba a la Hacienda a gravar la aparición de hechos imponderables –tanto derivados de las nuevas actividades industriales y comerciales, como de las nuevas formas de consumo–.<sup>44</sup> Así, la Ley de Presupuestos para 1860, autorizó al gobierno a incluir dentro de la renta del Papel sellado, las acciones y las obligaciones de los bancos y sociedades de todo tipo, y los documentos privados que reconociesen y cancelasen obligaciones económicas de una cuantía determinada.<sup>45</sup>

## CONCLUSIONES

Para concluir, ofreceremos una visión de conjunto sobre la evolución de la recaudación del nuevo sistema fiscal en la que destaca, en primer lugar, que los impuestos implantados por los reformadores de 1845 no lograron, como ya hemos dicho, financiar completamente los gastos del Estado por su limitada potencia recaudadora, derivada del desconocimiento que la Hacienda tenía de las bases tributarias; deficiencia que se agravó con el tiempo, debido a la rigidez mostrada por la recaudación de aquellos impuestos. Los defectos iniciales del sistema tributario de Mon y Santillán fueron agravados por las transformaciones tributarias del período inmediatamente posterior a 1845, que se acaban de mencionar. Los avances y las limitaciones se desvelan al analizar los resultados recaudatorios inmediatos de aquella reforma tributaria realizada por Alejandro Mon. De las cifras globales se deduce lo siguiente.

En primer lugar, conjuntamente, las nuevas contribuciones liberales sólo aportaban el 44% de los ingresos del Estado en 1845. El motivo era que sólo dos de los tributos recién implantados destacaron por la cuantía de su aportación al Tesoro: la Contribución territorial que contribuía con el 24% de los ingresos totales del Estado, y la de Consumos que suministró el 15 por 100. En segundo lugar, la recaudación de los gravámenes introducidos por Mon creció entre 1845 y 1854 menos que la de algunas rentas antiguas que persistieron, como las Aduanas y los Monopolios. Eso ocurrió por los problemas iniciales de algunos impuestos (el de Inquilinatos desapareció y la Industrial hubo de reformarse) y por las dificultades de aceptación que tuvo el Impuesto de consumos; que contrastaban con la buena recaudación y la mayor flexibilidad de las antiguas rentas de Aduanas y los Estancos.<sup>46</sup> También entre 1854 y 1869, los nuevos impuestos crecieron menos que algunos tradicionales; de hecho, la participación de Inmuebles y de Consumos en los ingresos ordinarios del Estado cayó entre 1850-1854 y 1864-1869, mientras que los monopolios fiscales elevaron su peso relativo entre esas fechas.<sup>47</sup> Las circunstancias excepcionales del Sexenio trastocaron esa tendencia estructural del cuadro tributario, pues la contribución territorial recuperó terreno, alcanzando casi el 30% de los ingresos impositivos; era el porcentaje más elevado desde 1845. Los fracasos de Figuerola como reformador de la tributación directa, tras su aceptación del hecho consumado de la desaparición de los Consumos –porque los habían abolido las Juntas revolucionarias– y la imposibilidad de recaudar su impuesto personal condujeron a recargar la contribución territorial, como hemos explicado.<sup>48</sup> Durante el Sexenio se prolongó la caída de los impuestos indirectos, y también disminuyó la recaudación por los monopolios.

En tercer lugar, la industria y el comercio recibieron del sistema tributario de Mon un trato fiscal favorable, en comparación a la actividad agraria. Hacia 1860, la presión fiscal –esto es, el porcentaje que suponía la recaudación del impuesto sobre la producción neta del sector– soportada por el comercio y la industria sólo era un 25% de la presión fiscal que recaía sobre la agricultura. Además, la reforma de 1845 no estableció gravámenes sobre las rentas del trabajo asalariado y del capital, dejando fuera del sistema los denominados impuestos nuevos de producto; eso significaba un trato adicional de favor a la industrialización, pues aquellos factores de la producción se concentraban en los sectores capitalistas. En cuarto lugar, la presión fiscal global del cuadro tributario de 1845 no era elevada: hacia 1860 los ingresos ordinarios del Estado representaban el 6,5% de la renta nacional. Esta presión fiscal era perfectamente tolerable por el conjunto de la economía; y esto concordaba con la intención de los liberales de no gravar en exceso la actividad económica, con objeto de favorecer el crecimiento. No obstante, esa llevadera presión fiscal estaba muy desigualmente distribuida, lo que hacía que algunas capas de la población –los campesinos y los consumidores de las ciudades– soportasen una relativamente elevada carga fiscal, que creció desde mediados de la

década de 1860.<sup>49</sup> En la Contribución de Inmuebles pagaban proporcionalmente más los que no tenían influencias políticas, debido a que el tributo era gestionado por los municipios –para decirlo con mayor precisión, por los mayores propietarios del término–, y a que no existía una estadística agraria que permitiese individualizar propiamente la cuota, lo que hubiese dificultado las arbitrariedades de las juntas locales, que dejaban evadir el pago de la contribución a los poderosos locales. Aunque el cupo de la Territorial fijado en 1845 no era excesivo, su desembolso pudo plantear dificultades a los campesinos poco comercializados; había que considerar, además, que sobre la pequeña propiedad territorial pesaban los intereses de los préstamos, a los que algunas veces se recurría “hasta para librarse los contribuyentes de los apremios del fisco”; aquellos préstamos eran casi siempre usuarios”.<sup>50</sup> La forma de cobro de la contribución industrial se realizó, desde 1847, a través de la agremiación de los industriales y comerciantes, cuyas asociaciones se encargaban de repartir los cupos, lo que también favorecía el fraude del conjunto de comerciantes e industriales. Para aumentar las rentas del Estado, se recargaron los impuestos indirectos, particularmente el de Consumos que, debido a su regresividad, eran objeto de violenta oposición por parte de los grupos urbanos, lo que dificultó su implantación.<sup>51</sup>

En quinto lugar, la rigidez de los impuestos directos agravó, por añadidura, con el paso del tiempo, la insuficiencia del sistema tributario de la reforma de 1845, a pesar del crecimiento de la economía española.<sup>52</sup> La situación empeoró de tal manera que ni recargando los impuestos indirectos se pudo llenar el desfase entre gastos e impuestos, por lo que resultó inevitable recurrir a la emisión de la Deuda pública<sup>53</sup> y a otros expedientes extraordinarios.<sup>54</sup> Por último, en sexto lugar, algo influyó la ideología política en el reparto de la carga tributaria, pues se dibuja una tendencia de los gobiernos progresistas a gravar la agricultura y a desgravar los consumos urbanos, mientras que los unionistas tendieron a hacer lo contrario. Asimismo, hay que decir que el Arancel Figuerola hizo aumentar la importancia relativa de los ingresos de Aduanas con respecto a la media de 1865-1869, pero no recuperó el nivel de 1860-1864. Es decir, que la elevación del peso relativo de la recaudación por Aduanas, a partir de 1869, se debió tanto a la recuperación económica, tras la crisis ocurrida entre 1864 y 1868, como al Arancel de 1869; de no haber sido por la generalización del contrabando, los ingresos por aduanas hubiesen crecido más, pues el valor de las importaciones aumentó.<sup>55</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

- ARTOLA, M. (1986), *La Hacienda del siglo XIX. Moderados y progresistas*, Madrid, Alianza.
- ARTOLA, M. y L. M. Bilbao (eds.) (1984), *Estudios de Hacienda: de Ensenada a Mon*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía, núm. 31.
- BRAVO MURILLO, J. (1865), *El pasado, el presente y el porvenir de la Hacienda pública*, Madrid.
- COMÍN COMÍN, F. (1988), *Hacienda y Economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (1990), *Las cuentas de la Hacienda preliberal en España (1800-1855)*, Madrid, Banco de España. Servicio de Estudios de Historia Económica, nº 19.
- (1991a), *Canga Argüelles: un planteamiento realista de la Hacienda liberal*, Curso sobre Economistas asturianos, Centro de Estudios Asturianos, La Granda, Avilés.
- (1991b), *Raíces históricas del fraude fiscal en España*, Hacienda Pública Española, Monografías, 1/1991, pp. 191-205.
- (1991c), *Los monopolios fiscales*, en Comín y Martín Aceña (eds.) (1991), pp. 139-175.
- (1996a), *Historia del Sector Público. I. Europa*, Crítica, Barcelona.
- (1996b), *Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica.
- COMÍN, F. y M. MARTORELL (2002), *Laureano Figuerola y el nacimiento de la peseta como unidad monetaria*, Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (en prensa).
- COMÍN, F. y R. VALLEJO (eds.) (1996), *La Reforma Fiscal de Mon-Santillán ciento cincuenta años después*, Monografía de Hacienda Pública Española, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (1996), *La reforma fiscal de Mon-Santillán desde una perspectiva histórica*, en F. Comín y R. Vallejo (eds.), pp. 7-20.
- (2002), *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882). Pensamiento y reforma de la Hacienda*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- COMÍN, F., J. PAN-MONTOJO, J. PRO, R. VALLEJO y J. ZAFRA (1995), *La práctica fiscal en la España contemporánea*, Memoria al Instituto de Estudios Fiscales.
- COMÍN, F., P. MARTÍN ACEÑA, M. MUÑOZ y J. VIDAL (1998), *150 años de Historia de los ferrocarriles españoles*, Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles y Anaya editorial.
- COMÍN, F., y P. MARTÍN ACEÑA (eds.) (1991), *Historia de la empresa pública en España*, Madrid, Espasa Calpe.
- (1999), *Historia de Tabacalera y del estanco del tabaco*, Madrid, Tabapres.
- COSTAS COMESAÑA, A. (1988), *Apogeo del liberalismo en 'La Gloriosa'. La reforma económica en el Sexenio liberal (1868-1874)*, Madrid, Siglo XXI.
- ESTAPÉ, F. (1971), *La reforma tributaria de 1845*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- FERNÁNDEZ CLEMENTE, E. (1984), “Juan Faustino Bruil y la Hacienda española durante el bienio progresista”, en M. Artola y L. M. Bilbao (eds.), *Estudios de Hacienda: de Ensenada a Mon*, pp. 175-191.

- FONTANA LÁZARO, J. (1971), *La quiebra de la monarquía absoluta*, Barcelona, Ariel (reedición de Crítica, 2002).
- (1973), *Hacienda y Estado en la crisis final del Antiguo Régimen español, 1823-1833*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (reedición en 2001).
- (1977), *La Revolución Liberal (Política y Hacienda, 1833-1845)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (reedición en 2001).
- FUENTES QUINTANA, E. (1961), “Los principios del reparto de la carga tributaria en España”, *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 41, pp. 161-298.
- (1978), *El estilo tributario latino: “Características generales y problemas para su reforma”*, en J. L. García Delgado y J. Segura (eds.), *Ciencia social y análisis económico*, Madrid, Tecnos, pp. 195-279.
- (1990), *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*, Barcelona, Crítica.
- (Dir.) (2000), *Economía y economistas españoles, vol. 4, La Economía clásica*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores.
- GARCÍA DE TORRES, J. (1884), *Las Rentas Estancadas. Apuntes históricos, observaciones y datos estadísticos*, Madrid.
- MARTÍN NIÑO, J. (1972), *La Hacienda española y la Revolución de 1868*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (1981), “1854: Una fecha en la historia del impuesto de consumos”, *Hacienda Pública Española*, núm. 69, pp. 219-228.
- PRO RUÍZ, J. (1992), *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1715-1941)*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- SANTILLÁN, R. de (1888), *Memoria histórica de las reformas hechas en el sistema general de impuestos de España y de su administración desde 1845 a 1854*, Madrid.
- TORTELLA, G. (1994), *El desarrollo económico de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza.
- VALLEJO POUSADA, R. (1998), *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura y la fiscalidad en la España liberal, 1845-1900*, Tesis de Doctorado 98 en CD-ROM, Santiago de Compostela, Servicio de Publicacións e Intercambio Científico da Universidade de Santiago.
- (1999), “La Hacienda española durante la Restauración (1875-1900): ¿Quietismo fiscal?”, en F. Comín y M. Martorell (eds.), *Villaverde, cien años después*, Monografía de Hacienda Pública Española, pp. 47-71.
- (2001a), *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- (2001b), “Reforma y contrarreforma tributaria en 1845-1852”, *Revista de Historia Económica*, 1, 2001, pp. 53-80.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Este artículo es un resumen muy apretado de nuestro libro Comín y Vallejo (2002).
- <sup>2</sup> Los grandes tratadistas han ponderado las ganancias formales que la reforma de 1845 introdujo frente al desaliñado cuadro tributario previo; véase Fabián Estapé (1971) y Enrique Fuentes Quintana (1961).
- <sup>3</sup> Ningún impuesto se hallaba libre de la defraudación. Como señaló Ramón Santillán (1888, p. 262), “Era tal la defraudación que se cometía en la renta del papel sellado, particularmente en los documentos de giro, que no se usaba del papel timbrado en las letras de cambio sino por excepción, y cuando se creía que podrían ser presentadas al descuento o negociación en el Banco de España o pasar por el Tesoro público”.
- <sup>4</sup> Que buscando la aplicación del principio de libertad sostenido por la “burguesía revolucionaria” –véase Artola (1986)– completaba las medidas liberalizadoras del mercado de tierra y de la actividad agraria e industrial, tomadas por Mendizábal en 1836-1837.
- <sup>5</sup> Caracterizada por la desigualdad personal en la obligación de contribuir, los desiguales tratamientos tributarios a diversos territorios, y la existencia de fiscalidades paralelas a la Hacienda del Estado.
- <sup>6</sup> Pero no se liberalizó totalmente la circulación interior; para combatir el contrabando se mantuvo un control del comercio, y no desaparecieron los portazgos y pontazgos; asimismo, la forma de recaudación del impuesto de Consumos en las ciudades era un obstáculo al comercio. Por su parte, la reforma arancelaria de 1849 –el complemento de la tributaria de 1845– sustituyó el prohibicionismo a la importación por el proteccionismo arancelario, lo que supuso una liberalización del comercio exterior, aunque limitada por los altos tipos arancelarios fijados.
- <sup>7</sup> La abolición del Diezmo en 1841 dejó a la Iglesia sin fiscalidad propia; la abolición de los señoríos jurisdiccionales, y la reversión a la Corona de rentas, oficios y capacidades fiscales hizo lo propio con la fiscalidad laica; la desamortización de 1855 dejó sin recursos a las Haciendas locales.
- <sup>8</sup> Este mandato no se logró, pues quedó la excepción del País Vasco; el modo paccionado por el que se resolvió la Guerra Carlista fue la razón por la que la reforma de 1845 dejó subsistir las “provincias exentas”. Poco después de la reforma de 1845 hubo de reconocerse la singularidad de las Islas Canarias, que recibieron el régimen especial de puerto franco, obra de Juan Bravo Murillo.
- <sup>9</sup> Los privilegios fiscales de los antiguos territorios de la Corona de Aragón habían sido erosionados en el siglo XVIII, y antes de 1845, la práctica fiscal de las dos Coronas no debía ser muy diferente. Véase Fontana (1977).
- <sup>10</sup> Como señalaron Estapé (1971) y Fuentes Quintana (1961 y 1990).
- <sup>11</sup> Como señaló Fabián Estapé (1971), la reforma de Mon refundió las antiguas y diversas contribuciones tradicionales en unos pocos y ordenados impuestos modernos.
- <sup>12</sup> Véase Comín (2000) y Artola (1986).
- <sup>13</sup> Fontana (1977) lo denominó “sistema de López Ballesteros” para diferenciarlo del sistema fiscal tradicional del siglo XVIII.
- <sup>14</sup> Concretamente, fueron las siguientes: Derecho de Puertas, Paja y utensilios, Subsidio de comercio, Frutos civiles y Renta de Aguardientes, que en 1843 ya proporcionaban conjuntamente casi el 20% de los ingresos ordinarios del Estado; algunos de estos tributos ya habían sido introducidos por Martín de Garay y en la reforma del Trienio.

- <sup>15</sup> Que pusieron en marcha los ingresos por Ventas de Bienes nacionales, la abolición del Diezmo y el Subsidio de Culto y clero; véase Comín (1991).
- <sup>16</sup> Como documentó Fontana (1977).
- <sup>17</sup> Este fenómeno es común a otras medidas de la revolución liberal en España, pues con la reforma tributaria pasó lo mismo que con la abolición definitiva de los señoríos en 1836: en la práctica, las tierras fueron conservadas por los antiguos titulares de los señoríos, pero cambió el concepto formal y jurídico hacia la propiedad privada exenta de servidumbres; véase Fontana (1977). La ruptura de la reforma de 1845 no es muy abrupta, porque de la fiscalidad del siglo XVIII quedaban pocas muestras a mediados del XIX; las transformaciones se habían gestado poco a poco desde 1808.
- <sup>18</sup> Vallejo (1999); véase, además, Comín y otros (1995) y Comín y Vallejo (eds.) (1996). Una explicación de esta debilidad funcional del Estado liberal puede verse en la colaboración de José Piernas Hurtado a la información sobre *Oligarquía y Caciquismo*, coordinada por Joaquín Costa (1902, pp. 328-329), en 1901, en el Ateneo de Madrid; véase, al respecto, Vallejo (2001a, p. 384).
- <sup>19</sup> Sánchez Silva, DSC-CD, 63, 10-3-1851, p. 1.219.
- <sup>20</sup> Véase Santillán (1888).
- <sup>21</sup> Querían alejar la percepción del contribuyente de que se añadían nuevos impuestos a los ya existentes. Véase Santillán (1888).
- <sup>22</sup> Querían dar la impresión de que en la práctica nada cambiaba, y de que se conservaban las tradiciones; para ello, nada mejor que recaudar los nuevos tributos igual que se cobraban los antiguos. Con esto, se conseguía una mejor aceptación por parte de los contribuyentes, e indudablemente mayor eficacia recaudatoria. Las oficinas provinciales de Hacienda no tenían que hacer, por otra parte, excesivos cambios en los libros cobratorios, como se ha comprobado por Vallejo (1998).
- <sup>23</sup> No sólo en este campo se siguió el camino francés; lo mismo se hizo en los casos de la construcción ferroviaria y bancos; véanse Comín, Martín Aceña, Muñoz y Comín (1998), y Tortella (1994).
- <sup>24</sup> Santillán (1888), de hecho, se opuso a este tributo, que fue la aportación más personal de Mon al proyecto de reforma, porque suponía dobles imposiciones.
- <sup>25</sup> Lo que confirma que, de acuerdo al rendimiento de los tributos, la reforma de 1845 no alteró radicalmente el sistema impositivo español. Véanse Fontana (1977) y Comín (1988).
- <sup>26</sup> Dieciséis de esos epígrafes sólo proporcionaban el 1,5% del total de los ingresos. Véase Comín (1988).
- <sup>27</sup> Sin duda, por la mala conciencia histórica que hacendistas y contribuyentes guardaban de la Alcabala. Estas características del sistema de 1845 fueron singularizadas por Enrique Fuentes Quintana (1961). La mala prensa que la Alcabala arrastraba en el siglo XIX llevó a los reformadores liberales de 1845 a prescindir del impuesto general sobre las ventas, decidiéndose por el gravamen de los consumos determinados. La contribución de Consumos no se libró de la pesadilla de la Alcabala, pues cada vez que triunfaban las revoluciones progresistas del siglo XIX, los Consumos eran abolidos; aunque enseguida se restablecían, pues no se encontró una figura que los sustituyese.
- <sup>28</sup> Véase Bravo Murillo (1865, p. 52).
- <sup>29</sup> Véase Miguel Artola (1986, pp. 297-298).

- <sup>30</sup> Véase Fuentes Quintana (1961, pp. 190-191); para el intento fracasado de Figuerola de sustituir los consumos con una contribución personal véase Martín Niño (1981, p. 226), Costas Comesaña (1988) y Vallejo (2001).
- <sup>31</sup> Según Artola (1986, p. 226).
- <sup>32</sup> DSCC, 185, 21-6-1855, Apéndice primero, “Proyecto de ley proponiendo medios para cubrir el déficit de los presupuestos generales del Estado para el presente año”.
- <sup>33</sup> Sobre el ministro Bruill, véase Fernández Clemente (1984).
- <sup>34</sup> Véase Martín Niño (1972).
- <sup>35</sup> Por ello García de Torres (1884, p. 49) la denominaba “nervio de nuestro sistema tributario”.
- <sup>36</sup> Ver los cálculos de Costas Comesaña (1988, p. 74) y Vallejo (1998, p. 439).
- <sup>37</sup> Artículo 2 de los Presupuestos para 1870-1871, aprobados en junio de 1870.
- <sup>38</sup> Ruíz Gómez, DSC-CD, 83, 2-7-1871, p. 2.171.
- <sup>39</sup> Véase Comín (1988 y 1996b) y Vallejo (1999c y 2001a).
- <sup>40</sup> Según manifestaciones de Silvela, recogidas por Jesús Martín Niño (1972, pp. 188 y 195).
- <sup>41</sup> Véase Jesús Martín Niño (1981, p. 224). Sobre la persistencia de estas formas arcaicas de recaudar los consumos, véase Miguel Artola (1986, pp. 250-252 y 294-296).
- <sup>42</sup> Según cifras de Ramón Santillán (1888, pp. 175 y 178-179).
- <sup>43</sup> Véase Martín Niño (1972, pp. 239 y 244).
- <sup>44</sup> Como indicó Fuentes Quintana (1961, pp. 186-189).
- <sup>45</sup> Santillán (1888, pp. 262-262).
- <sup>46</sup> En el caso concreto de la Contribución de Inmuebles, ocurrió un estancamiento, pues su recaudación fue incapaz de acompañar al crecimiento de la producción agraria, favorecido por la Desamortización y las demás medidas liberalizadoras de la Revolución burguesa. La petrificación de los impuestos de producto en España estuvo agravada por el desconocimiento de las bases tributarias, al desecharse la elaboración del Catastro, en el caso de la Contribución territorial; véase Comín (1988) y Vallejo (2001a).
- <sup>47</sup> Por el contrario, en el período 1865-1869 cayó la participación de Aduanas en los ingresos ordinarios; lo que quizás sea reflejo de la crisis económica sufrida en la segunda mitad de los años sesenta del XIX.
- <sup>48</sup> Véase también Martín Niño (1872). Al igual que en el Trienio y en el Bienio progresista, de nuevo las revoluciones progresistas y urbanas perjudicaban al medio rural.
- <sup>49</sup> Véase Vallejo (2001a), que lo ha demostrado a partir de los datos proporcionados por diversas contabilidades de propietarios agrícolas.
- <sup>50</sup> Véase Ramón Santillán (1888, pp. 106-107). La ausencia de una estadística territorial basada en el catastro impedía liquidar rigurosa y equitativamente la Contribución de inmuebles; para las críticas de los contemporáneos a esta deficiencia, que no obedecía tanto a restricciones técnicas como a la decisión de los

gobiernos y los insuficientes recursos destinados. Para una evaluación actual, véase Juan Pro (1992) y Vallejo (2001a).

- <sup>51</sup> No obstante, entre los períodos de 1850-1854 y de 1870-1874, los impuestos directos aumentaron su importancia, mientras que los indirectos vieron disminuir su cuantía relativa. Esto es debido a que algunos de los indirectos tuvieron problemas de implantación en esta época. También tenía una importancia la recaudación por Aduanas, lo que afectaba negativamente al sistema productivo al gravar los inputs y a los consumidores urbanos.
- <sup>52</sup> Con todo, no hay que olvidar que el crecimiento de los ingresos del Estado entre 1845 y 1874 no fue despreciable.
- <sup>53</sup> Durante el Sexenio fue particularmente abundante la utilización de la Deuda Pública.
- <sup>54</sup> Entre 1858 y 1874 los ingresos por Ventas de propiedades del Estado supusieron el 10 de los ingresos totales, lo que evidencia que la Desamortización, aun aportando voluminosos recursos a la Hacienda, no fue la panacea que solucionase los problemas de la Hacienda, aunque contribuyese a aliviarlos. Era imposible que con la venta de los bienes de la Iglesia pudiesen solucionarse las deficiencias estructurales de la Hacienda.
- <sup>55</sup> La culpa de la baja recaudación por Aduanas en 1865-1869 fue de la crisis económica, pero también influyó que las Juntas revolucionarias rebajaron mucho las tarifas en 1868 y que en tiempos socialmente revueltos esas rentas se cobran con dificultad.