

POLITICA TRIBUTARIA Y DESARROLLO ECONOMICO INDUSTRIAL DURANTE EL SEXENIO LIBERAL

Antón COSTAS COMESAÑA

El sexenio liberal (1868-1874) es un período corto y particularmente agitado de nuestra historia económica, como, por otra parte, lo fueron prácticamente todos los períodos liberales de nuestro siglo XIX. Razón por la que la historiografía económica no se ha ocupado mucho de ellos ya que, habida cuenta de que las medidas de política económica no dan sus frutos de inmediato, frecuentemente las tomadas en estos cortos períodos liberales dejan ver sus resultados en los más prolongados

períodos de gobierno moderado.

En este artículo, Antón Costas Comesaña trata de relacionar la política tributaria del período 1868-1874 con los objetivos y estrategias de política económica general en que aquella se enmarcaba, por cuanto que, según el autor, el sentido último de la reforma tributaria liberal fue hacer de la Hacienda un instrumento para el fomento del desarrollo económico industrial, además de un instrumento fiscal.

INTRODUCCION

Los períodos liberales españoles del s. XIX no suelen atraer en exceso la atención de la historiografía económica. Períodos cortos, agitados y en los que las ideas acostumbraron a expresarse con libertad y fuerza, han dejado tras de sí un estigma de doctrinarismo del que aún hoy resulta difícil prescindir cuando se entra a valorar la significación que tuvo su obra legislativa en el desarrollo económico de España. Sucede en este campo que las medidas de política económica tardan en producir sus frutos y, en el s. XIX, cuando éstos aparecieron, fueron los gobiernos moderados y los de la Restauración los que recogieron la cosecha.

Algo de esto sucede con la revolución liberal de septiembre de 1868. Su ingente obra de reforma económica y, en particular, su intento de reforma del sistema tributario ha recibido los juicios más contradictorios. Juicios que, en muchos casos, se apoyan en un análisis de los hechos tributarios del

sexenio a partir de las ideas tributarias de sus protagonistas. De ahí, que un mismo hecho tributario, como fue el fracasado intento de introducir un impuesto de repartimiento personal en sustitución de la contribución de consumo, haya sido para unos el resultado del exceso de doctrina de sus protagonistas, mientras que para otros ese fracaso no fue sino el resultado de la traición de sus protagonistas a los principios doctrinales que defendían y de su falta de voluntad política para llevarlos a cabo.

En este artículo no se intenta hacer un estudio de la política tributaria del sexenio — por lo demás, bien conocida —, sino que se busca poner en relación las medidas de política tributaria del sexenio con los objetivos y estrategias de política económica general en la que aquella se enmarcó (1). Porque, como tendremos ocasión de ver, el sentido último de la reforma tributaria liberal fue hacer de la Hacienda, además de un instrumento fiscal, un instrumento para el fomento del desarrollo económico industrial. Creo que un enfoque de este

tipo puede ayudarnos a comprender la naturaleza del intento de reforma liberal de la Hacienda, las causas de su fracaso y por qué, en algunos casos, sus protagonistas prefirieron ceder en sus convicciones doctrinales para poder mantener así su política de fomento del desarrollo económico industrial.

LA HERENCIA ISABELINA: CRISIS ECONOMICA Y DEFICIT PUBLICO

La exacta comprensión de las alternativas en las que se movieron la política tributaria y la política económica del sexenio requiere tomar en consideración, aunque sea de forma esquemática, cuál era el fondo de problemas económicos y financieros que la revolución heredaba del régimen isabelino.

La larga fase de prosperidad en que se había apoyado la monarquía isabelina — y que dio lugar a lo que Raymond Carr ha llamado «la sociedad opulenta» —, presenta sus primeros signos de claro agotamiento hacia 1864. Todos los testimonios, tanto de los contemporáneos como de la historiografía actual, coinciden en señalar esa fecha como el momento de aparición de inequívocos síntomas de recesión y crisis económica, después de una fase de crecimiento alimentada por la expansión industrial y por la especulación en los ferrocarriles y en las finanzas.

Pero, a diferencia de las anteriores crisis «tradicionales» o de subsistencias, ahora se trata de la primera crisis «moderna» de la economía española. Es decir, de una crisis asociada a la dinámica del incipiente capitalismo industrial y financiero español y a las crecientes conexiones de éste con la economía exterior. Esa vinculación a la economía internacional es el factor diferencial más importante, tanto en lo que se refiere a las repercusiones que la evolución económica internacional proyectará sobre la actividad económica interior como a las repercusiones inducidas en las finanzas y el déficit públicos.

Los primeros síntomas de recesión en el crecimiento económico industrial tuvieron lugar en la industria textil algodonera, como consecuencia del estrangulamiento y encarecimiento provocado por la Guerra de Secesión. En el caso español, las im-

portaciones de algodón alcanzaron en 1862 el punto más bajo del período 1850-1900. La «carestía del algodón» estuvo en el origen de la crisis metálica o monetaria, que provocó una deflación monetaria importante en Europa, al huir la plata hacia la India (país con sistema mono-metalista-plata) para la compra de algodón. La escasez del dinero provocó en toda Europa su encarecimiento. El Banco de España siguió esa tendencia y llevó el tipo de descuento al 8 % a finales de 1863 y al 9 % en noviembre de 1864. También los tipos de interés de las imposiciones a plazo en la Caja General de Depósitos —verdadero financiero de los descubiertos del Tesoro— se elevaron al 9 % en diciembre de 1864.

Este encarecimiento general del dinero tuvo un efecto inmediato sobre la evolución del Tesoro Público. Para financiar el déficit crónico de los presupuestos, el Tesoro se vio obligado a pagar más caro el recurso al mercado de capitales. Este encarecimiento dio lugar a un mecanismo de autoalimentación del déficit. La necesidad de recurrir al crédito para financiar el déficit provocaba, en el ejercicio siguiente, el aumento del capítulo de gastos financieros dentro del Presupuesto, aumento que a su vez hacía crecer la brecha del déficit y, por tanto, la necesidad de recurrir en mayor cuantía al crédito en el presupuesto siguiente. Este mecanismo de autoalimentación dio lugar a que el déficit, problema crónico de las finanzas públicas españolas durante todo el siglo XIX (como lo fue de otros países de similar nivel de desarrollo), se convirtiese en la década de los sesenta en un problema acuciante para la política económica.

Sobre este fondo de tendencias depresivas vino a incidir de forma dramática un hecho ligado a la inversión industrial más importante de la época: la falta de rentabilidad de los ferrocarriles en el momento mismo en que comenzaba su explotación. Este hecho, que no es exclusivamente español, estuvo en el origen de la crisis financiera internacional de 1866. En general, se puede afirmar que esta crisis financiera arruinó el crédito en toda Europa.

Las consecuencias fueron inmediatas. El desarrollo disminuyó. La producción de hierro se redujo. El retraimiento fue general en todos los sectores. El paro creció. Los precios de las materias primas cayeron en los mercados internacionales. Paralelamente, los precios de los productos ali-

menticios crecían como consecuencia de las malas cosechas.

Dentro de este clima de crisis, España sufrió sus efectos por partida doble. Por un lado, los generados por la crisis interna de sus ferrocarriles y de su sistema financiero, excelentemente estudiados por Gabriel Tortella y Nicolás Sánchez Albornoz. Por otro lado, los inducidos por la crisis económica internacional, a través del papel de correas de transmisión que jugaban el capital extranjero y las exportaciones de materias primas.

Como ha demostrado J. Sardá, las entradas de capitales habían permitido, hasta esa fecha, saldar los déficits por cuenta corriente. Cuando esa entrada se corta como consecuencia de la crisis de 1866, el déficit sólo podía ser cubierto aumentando las exportaciones o con la salida de las reservas. Pero la solución de aumentar las exportaciones se encontraba con el hecho ya señalado de la caída de los precios de las materias primas en los mercados internacionales. La caída de los precios se intentó compensar con un aumento de las cantidades exportadas, dando lugar a un proceso de expoliación sin resultados sobre el equilibrio de la balanza de pagos. Con una crisis de comercio internacional, y cegada la entrada de capitales, el saldo negativo de la balanza de capitales sólo podía ser cubierto por las reservas metálicas. La consecuencia fue el aumento de la deflación monetaria interior.

Por lo tanto, a la altura de 1866 el régimen isabelino se veía enfrentado a un panorama nada envidiable, definido por una crisis de naturaleza e intensidad completamente desconocidas hasta entonces: crisis industrial, crisis monetaria, crisis de los ferrocarriles, crisis financiera, crisis presupuestaria y crisis comercial. En definitiva, a una crisis «moderna», que constituye la primera crisis del incipiente capitalismo industrial y financiero español.

Por si no fuera ya de por sí suficiente, la crisis de subsistencias de 1867-68 vino a sumar a aquella crisis «moderna» otra de tipo «tradicional» que, según V. Palacio Atard, se convirtió en el «componente psicológico» de la crisis general. Crisis moderna y crisis tradicional coinciden en el final del régimen isabelino. Nicolás Sánchez Albornoz ha explicado la articulación de esos dos tipos de crisis: las malas cosechas traen, en un primer momento, escasez, paro y empeoramiento de las con-

diciones de vida de la población rural. Pero, en un segundo momento, la crisis agraria repercute en el sector manufacturero, tanto a través de la caída de la demanda de bienes de consumo como a través del encarecimiento de los elementos.

En definitiva, el conjunto de esos elementos presentes en los últimos años del régimen isabelino constituyen el transformo económico de la revolución, caracterizado, a grandes rasgos, por la presencia de una crisis económica generalizada y por una crisis de la Hacienda; o, como se conocía en la terminología de la época, por la «cuestión económica» y por la «cuestión de la Hacienda».

La diferente forma en que se percibió la naturaleza de estas dos crisis, las relaciones de causalidad que se establecieron entre ambas y la prioridad concedida a una u otra a la hora de instrumentar las medidas para superarlas, dieron lugar a que se manifestaran dos estrategias diferentes de política económica, apoyadas en la diferente prioridad que unos y otros concedieron a la solución de los problemas de la Hacienda o de la economía en la salida de la crisis. Es, a mi juicio, en el marco de estas estrategias diferenciadas donde se deben estudiar y explicar las diferentes medidas de política tributaria adoptadas por unos y otros. Porque, más allá de las preferencias que podría sugerirnos el ideario tributario de cada uno, veremos cómo la estrategia elegida impuso decisiones que, sin embargo, eran contrarias a la doctrina.

LA POLÍTICA TRIBUTARIA DEL SEXENIO LIBERAL: ALTERNATIVAS POSIBLES

Con la formación, el día 18 de octubre de 1868, del Gobierno provisional acababa victoriosamente el pronunciamiento que contra la monarquía borbónica había iniciado un mes antes un grupo de generales y de oficiales de la Armada. Los revolucionarios disponían ya de los instrumentos políticos necesarios para comenzar a poner en práctica el programa económico de mentalidad liberal en el que coincidían, en términos generales, las dos fuerzas políticas que constituyeron la base del proceso revolucionario — los progresistas y los demócratas — (2), y con el cual buscaban dar salida a la llamada «cuestión» de la Hacienda. Es decir,

poner remedio a la situación de verdadera bancarrota en la que estaba la Hacienda pública.

La «triste herencia» que la revolución recibió de la Hacienda isabelina la inventariaba el ministro de Hacienda, Laureano Figuerola, a los diez días de su nombramiento (3). La situación no podía ser más precaria. Las deudas eran todas a corto plazo y aún, en muchos casos, ya vencidas en el momento de su publicación. Su importe, 600 millones de pesetas, sobrepasaba ligeramente los ingresos presupuestarios anuales. Los recursos con que contaba el Tesoro para hacer frente a esas deudas no llegaban ni a cubrir la sexta parte del déficit acumulado y esto sin tener en cuenta, como el mismo Figuerola señalaba, que ese «haber del Tesoro, es por el momento, de difícil y costosa realización y la mayor parte de él no constituye propiamente un haber, puesto que consiste en nuevos títulos de Deuda pública que todavía no han salido al mercado».

Además, esperaba Figuerola que, como consecuencia de la crisis económica general y de las decisiones de las juntas locales, los gastos presupuestarios crecieran, mientras que los ingresos disminuirían; con lo que el déficit del ejercicio, que cifraba entre 150 y 175 millones, vendría a agravar más la situación.

La elección que el Gobierno provisional tenía delante era, o acudir de inmediato a poner remedio a la cuestión de la Hacienda, nivelando los presupuestos y relegando las reformas impositivas y económicas que el programa liberal incorporaba; o, por el contrario, nivelar gradualmente los Presupuestos para dar prioridad a las reformas económicas y rentísticas, para que el desarrollo de la riqueza pública que las reformas debían impulsar liberase, a medio plazo, los excedentes presupuestarios necesarios para amortizar los compromisos acumulados por la Hacienda.

La fase reformista del sexenio: la preferencia por la «nivelación gradual» de los Presupuestos

La opción de nivelación rápida de los Presupuestos fue rechazada de forma inequívoca por Laureano Figuerola desde el mismo momento de su nombramiento como ministro de Hacienda del Go-

bierno provisional. Como tendremos ocasión de ver, dentro de la coalición revolucionaria y del mismo Gobierno, existían (de hecho eran mayoritarios) partidarios de la nivelación inmediata del déficit. Sin embargo, Figuerola, y los hombres de la escuela economista que, con la ayuda política del General Juan Prim, ocuparon el Ministerio de Hacienda, supieron imponer su estrategia gradualista de nivelación de los Presupuestos. Cuando, a finales de 1870, las críticas desde el Congreso y dentro del Gobierno bloquearon esta estrategia gradualista, Laureano Figuerola optaría por dimitir. La situación en que quedaba la Hacienda de la revolución no era mejor que la que había heredado de la monarquía isabelina, pero al menos su estrategia de nivelación gradual le había permitido llevar a cabo una ingente tarea de reforma económica que sería, a la postre, el gran legado que la revolución dejaría a la Restauración.

Las razones de ese rechazo a la idea de nivelación rápida aparecen claras en el pensamiento y en la obra legislativa de Figuerola. Respondían, por un lado, a la situación coyuntural en que se encontraba la economía y a la naturaleza abierta del modelo liberal de desarrollo económico defendido por la escuela librecambista; por otro lado, respondían a la estrategia de reforma económica que incorporaba el programa económico liberal. Veamos con un poco más de detalle los argumentos.

La opción de nivelación rápida de los Presupuestos implicaba alguna o varias de estas medidas: a) hacer tabla rasa de algunos o de todos los compromisos financieros adquiridos por el anterior régimen (repudio de la deuda); b) incrementar la presión fiscal; c) reducir los gastos públicos.

El negarse a repudiar la deuda, tal como se lo pedían insistentemente los republicanos, no respondió sólo al componente ético-liberal reflejado en el lema revolucionario de «España con honra». La razón esencial estuvo en que el modelo de crecimiento económico defendido por los liberales se basaba en la apertura al exterior y en el incentivo al capital extranjero. Los progresistas no podían repudiar los compromisos financieros del régimen caído, ni ir a un arreglo rápido y unilateral de la Deuda, sin riesgo cierto de provocar el cierre de los mercados de capitales a las emisiones españolas.

Por otro lado, la reducción de los gastos no era

para Laureano Figuerola viable a corto plazo, dada la necesidad de hacer «gastos extraordinarios» derivados de la situación de crisis económica y del paro. Así, aún cuando los liberales individualistas «no reconocían el principio del derecho al trabajo y (por tanto) el Gobierno no puede considerarse obligado en manera alguna a darles empleo» (4) comprendían, sin embargo, que la revolución traía nuevas necesidades sociales que el Gobierno no podía desatender y ante las cuales debía ceder la doctrina. Pero si no creían que los gastos públicos pudiesen disminuir, tampoco pensaban que los ingresos pudiesen aumentar a corto plazo. Por el contrario, a su juicio, disminuirían durante el ejercicio 1868-69 como consecuencia de las repercusiones que la crisis industrial y mercantil tenía sobre los ingresos fiscales y como consecuencia del desorden que el proceso revolucionario había introducido en la administración y recaudación de los tributos (5). Por otro lado, como veremos más adelante, rechazaban un incremento de la presión fiscal por sus efectos negativos sobre los precios.

Pero la razón fundamental del rechazo de la idea de nivelación inmediata del Presupuesto residía en la elección de una estrategia gradualista para el cambio económico; estrategia fundada en consideraciones de teoría de política económica (es decir, en términos de preferencias y conflictos de objetivos y de diseño de los elementos estratégicos y tácticos que todo proceso decisional incorpora), y de oportunidad política.

El Gobierno provisional, tal como hemos visto, tenía que actuar sobre dos crisis: la de la Hacienda, cuya manifestación era el déficit público, y la de la economía, cuyas manifestaciones eran la recesión generalizada y el paro. El actuar sobre esas dos crisis requería definir prioridades y diseñar una estrategia de actuación para la política económica, ya que los diferentes objetivos tenían entre sí elementos de incompatibilidad. El dilema que se le planteaba a la política económica liberal era que la búsqueda a corto plazo del equilibrio presupuestario exigía demorar las reformas económicas y rentísticas del programa económico de la coalición, al menos hasta conseguir el saneamiento financiero. Pero, a su vez, el saneamiento financiero a largo plazo sólo era posible si se llevaban a cabo las reformas rentísticas que, liberando al sistema económico de sus trabas, aumentasen la riqueza pública y los ingresos de la Hacienda. Ahora bien, si se optaba por las reformas tributarias, no

era posible conseguir el equilibrio presupuestario a corto plazo, dado que la supresión de ciertos tributos y la reforma de otros llevaría consigo, al menos a corto plazo, la caída de los ingresos. El círculo se cerraba. De ahí la necesidad de definir el objetivo prioritario y, a partir de él, definir la estrategia de política a seguir.

Para Figuerola la prioridad estaba clara: la reforma del sistema económico y rentístico. Toda su obra económica anterior a su llegada al Ministerio fue en esa dirección (6); y durante los dos años en que ocupó la cartera de Hacienda toda su obra legislativa estuvo impregnada de una febril actividad reformadora. Para él, la crisis económica y el retraso en que se encontraba la economía española respecto a los países adelantados se debían a los obstáculos que la política proteccionista, intervencionista y reglamentista del régimen isabelino había puesto a la libertad de trabajo, industria y comercio, y, por tanto, al desarrollo mercantil e industrial español. Era necesario desembarazarse de esa legislación y remover las trabas legales que se ponían al desarrollo de la industria y del mercado. Y esa era la obra que la revolución debía llevar a cabo. De hecho, como he estudiado en otro lugar (7), esta actuación significó una intervención más intensa del Estado en la actividad económica, pero frente al «viejo» intervencionismo prohibicionista, reglamentador y restrictivo, el «nuevo» intervencionismo liberal era de carácter ordenador; es decir, dirigido a establecer y mantener el marco donde se debían desarrollar las iniciativas empresariales privadas. Porque, como señalaba J. Echegaray en la exposición de motivos de la nueva ley de obras públicas, el orden económico no era sino el resultado de la ley, de la actividad del legislador.

Además, en favor de esa prioridad a las reformas sobre la nivelación del déficit, jugó un papel importante una consideración de oportunidad política. Se trató de aprovechar, de forma consciente (8), el impulso reformador que acompaña a todo cambio político profundo, que al margen ahora de otras explicaciones, parece estar sometido a una ley de rendimientos decrecientes del proceso reformador.

Esa preferencia por la reforma, y la consiguiente estrategia gradualista en la nivelación de los Presupuestos, fue la que hizo suya el Gobierno provisional (aun cuando, como veremos en los párra-

Cobden y Bastiat, inspiradores del Librecambismo en España

CLEMENTE DEL RIO GOMEZ

Se ha dicho que en Laureano Figuerola se conciliaron las tres corrientes de opinión que propiciaron la evolución de la democracia española en la segunda mitad del siglo XIX: La filosófica, inspirada en Kant, Hegel y Krause; la política, auspiciada por Proudhon y Tocqueville, entre otros, y, finalmente, la económica, que tuvo en Bastiat y Cobden sus más claros inspiradores. En modo alguno resulta extraño, por consiguiente, que pueda hablarse de una doble personalidad en la figura de Figuerola: la del político y la del economista.

La personalidad política de Figuerola

se hace evidente tanto a través de su intervención en la política activa desde que en 1854 fuera elegido diputado progresista por Barcelona, como a través del desempeño de su cátedra en la Universidad de Madrid, donde exponía la doctrina de Ahrens, propagador de la filosofía krausista, y de su labor en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, de la que sería Presidente en los últimos años de su vida. Nos encontramos, pues, ante la figura de un prominente político que trató en todo momento de simultanear su actividad como estudioso del pensamiento político con una actuación decidida en la política,

a la que accedió de manera definitiva de la mano del General Prim a partir del triunfo de la revolución de 1868.

Su presencia en el comité revolucionario que comenzó a funcionar pocos meses antes de la revolución, sus grandes dotes como economista, de las que había dado muestras en sus intervenciones en las Cortes de 1865-66 y, sobre todo, su amistad personal con Prim, le valieron el nombramiento como Ministro de Hacienda del Gobierno provisional del General Serrano y asimismo durante el período de regencia entre noviembre de 1869 y diciembre de 1870. Su primer nombramiento al frente de la cartera de Hacienda fue acogido con beneplácito por una opinión que no tardó en mostrar su discrepancia tan pronto como Figuerola trató de poner en práctica sus ideas librecambistas. El principal núcleo de oposición lo encontró Figuerola precisamente en su región de origen, Cataluña, en donde llegó a ser «el más popular de los políticos españoles». Las acerbadas críticas de las que era objeto, junto con los obstáculos que se interponían en su camino, fueron las causas de su dimisión irrevocable el 13 de julio de 1869 de su puesto como Ministro de Hacienda. Pero ni las críticas ni los obstáculos consiguieron que el ilustre político y economista cesase en su empeño de poner en práctica sus ideas, para lo que contó, una vez más, con su pasión y con el apoyo de Prim, tan pronto como éste le repuso, unos meses después, al frente del Ministerio de Hacienda, desde donde llevó a cabo la principal de sus reformas, la del arancel, por la que se establecía un programa de reducciones de los derechos protectores para transformarlos, a partir de 1881, en derechos fiscales.

La personalidad económica de Figuerola se halla indefectiblemente unida a dos de los más conspicuos defensores de la ideología librecambista, Cobden y Bastiat, quienes, desde Inglaterra el primero y desde Francia el segundo, habían venido contribuyendo de forma clara al afianzamiento en Europa de esta corriente del pensamiento económico. Precisamente a inspiración de estos dos economistas surgió en España la denominada escuela «economista», que presentaba la particularidad de contar con perso-



JUAN PRIM

nalidades de distinto signo político, tales como Figuerola, Echegaray y Cánovas del Castillo, entre otros, y de cuya actuación e inquietudes nos da cuenta un periódico quincenal que, bajo el título de «El Economista», y a pesar de su efímera existencia —apenas año y medio—, supo dar puntual cuenta a lo largo de sus páginas de la acritud de la polémica librecambio-proteccionismo tanto en España como en Europa.

La influencia de Cobden en Figuerola parece indudable, tanto en el aspecto político como en el económico. Ambos reunían en sí la doble personalidad política y económica. En 1846 Cobden visitó España tras el rotundo triunfo de sus ideas en su patria, al que contribuyó sin duda la colaboración de Robert Peel. El notable político y economista inglés fue objeto de un homenaje en Madrid, presidido por Florez Estrada y en cuyo acto pronunció una frase de gran impacto en la España de aquella época: «El hombre que dé a España el librecambio habrá hecho más beneficios a su patria que Colón enseñándoles el camino de América». Presente o no en el acto, lo que sí es cierto es que Figuerola se hallaba entonces en Madrid y en modo alguno resulta arriesgado suponer que las palabras de Cobden impresionaron al economista español que, al año siguiente, el 5 de mayo de 1847, accedía a la Cátedra de Economía Política y Derecho Político y Administrativo de la Universidad de Barcelona, posición ésta que le capacitaba para intentar llevar a cabo la alta misión a la que aludiera Cobden, calificado con toda justicia como el «apóstol del librecambio» y miembro prominente de la célebre liga contra el impuesto de los cereales que fundaran en 1838 siete comerciantes de Manchester y de la que nos da cuenta la obra de Bastiat *Historia de la Liga Inglesa*, para cuya elaboración contó con la importante cooperación de Cobden, debido a los estrechos lazos de amistad que les unían.

No hay que olvidar, por otro lado, que Laureano Figuerola sentía una extraordinaria admiración por la figura de Cobden, tal como lo puso de manifiesto en el homenaje que se le rindió tras su muerte y al que el político y economista español contribuyó con un trabajo titulado «Cobden moralista». Su pertenencia al Cobden Club corrobora asimismo esta admiración.

Más importante todavía fue la influencia del gran economista francés Bas-

tiat, cuyas teorías sobre política comercial aparecen simplificadas en unas breves palabras que dirigió a Cobden: prefiero «el espíritu del librecambio al mismo librecambio».

La primera influencia de Bastiat se manifiesta en el lado teórico de la Economía. Cabe destacar en este sentido la admirable elaboración del concepto de ciencia económica por Figuerola, apoyándose precisamente en el factor «trabajo» en un periodo en el que el movimiento proteccionista (conservador en lo económico) hacía de aquél su principal arma dialéctica en su lucha contra la corriente librecambista, a la que se acusaba de estar dirigida por la Escuela «economista», a cuyo espíritu ya hemos aludido.

Para llegar a la definición de lo que es Economía, Figuerola empieza por matizar el concepto de trabajo, para lo que pasa revista a las diversas definiciones aparecidas hasta entonces en la economía y las rechaza porque no consideran el trabajo como fuerza fundamental de la misma. Rechaza sucesivamente definiciones tales como «economía política», «ciencia de la riqueza», e incluso una de las formuladas por Bastiat, «ciencia del interés personal», que aparece en el capítulo II de su famosa obra *Armonías Económicas*. Sin embargo, sería otra del célebre economista galó, expuesta con posterioridad a la anterior, la que, a pesar de ser considerada incompleta por Figuerola, le sirvió para establecer los límites de la filosofía del trabajo o ciencia económica como «ciencia de las leyes que presiden a las relaciones del hombre y de la Humanidad para procurarse los medios de existencia con el menor esfuerzo posible».

Una segunda influencia de Bastiat en Figuerola se manifiesta en su ejecutoria como reformador económico, en la que se aprecia un notable influjo de la «Declaración de la Sociedad para la libertad de los Cambios», redactada por Bastiat en 1846, precisamente el mismo año que Inglaterra presenciaba el triunfo de las ideas de Cobden. La Sociedad Francesa para el Librecambio, inaugurada por el propio Bastiat en Marsella en el mismo año 1846, aceptaba el arancel como arma fiscal, pero no como económica y en su programa de reforma aduanera para Francia, formulado en abril de 1847, se inspiraría Figuerola, en buena parte, para su proyecto de reforma del arancel español.

Comisionado por el Gobierno, junto

con Colmeiro y Gabriel Rodríguez, para asistir al Congreso de Economistas de Bruselas de 1856, a su regreso a España fundó, junto con estos dos economistas, el 2 de enero de 1857, la «Sociedad Española de Economía Política», de la que salió la idea de creación de una «Asociación para la reforma de los Aranceles» que se hizo realidad el 2 de enero de 1859 y cuya primera reunión se celebró el 25 de abril del mismo año en las dependencias de la Bolsa de Madrid. Precisamente en el Congreso de Bruselas se había adoptado la resolución de «fundar una asociación internacional destinada a procurar las reformas aduaneras que destruyan los obstáculos que se oponen a la extensión del comercio internacional». Sin duda alguna, las ponencias y discusiones de este congreso produjeron un gran impacto en Figuerola, que, al tiempo que tuvo ocasión de presenciar la defensa de su ideología por personalidades tan destacadas como Molinari, discípulo distinguido de Bastiat, entre otros, tuvo que soportar las insolencias de un representante del proteccionismo español, Gómez de Villanova, quien trató de demostrar a los concurrentes que su «representación oficial era mayor que la de Figuerola, puesto que a la cualidad de comisionado del gobierno español (exhibiendo su pasaporte y credencial) reunía la de serlo también de la Asociación de Ganaderos del Reino». La anécdota, aunque raya en lo pueril, pone de manifiesto el nivel de tensión que el debate había alcanzado en España.

Retomando el hilo conductor, cabe señalar que la «Asociación para la Reforma de los Aranceles» que se creó en España en 1859 y que tuvo en la persona de Luis María Pastor su primer Presidente, después de que Alejandro Mon rechazara la oferta inicial, constituyó la primera fuerza del movimiento librecambista y lo más destacable en su composición lo constituía la variedad de filaciones políticas, si bien hay que subrayar que su Presidente, aunque de tendencias políticas conservadoras, era un librecambista entusiasta.

fos siguientes, dentro de la coalición gubernamental hubiese partidarios de la preferencia por la «nivelación inmediata»), y constituyó el núcleo económico del programa que el Gobierno provisional ofreció al cuerpo electoral con ocasión de las primeras elecciones a Cortes Constituyentes. En el manifiesto electoral se afirmaba que era «en las reformas donde ha(bía) de buscarse principalmente la regeneración económica del país y los medios de mejorar la situación de la Hacienda Pública» (9); y exponía cuales deberían ser estas reformas: «La supresión de todos los estancos, monopolios y prohibiciones; la reforma liberal de los aranceles aduaneros; la destrucción de las trabas que el sistema tributario oponía al desarrollo de la industria y del tráfico», ...etc.

El primer Presupuesto de la revolución, para 1869-70, respondió a esas directrices. Los gastos ascendían a 750 millones de pesetas, los más elevados hasta aquella fecha; los ingresos ordinarios se cifraban en 537 millones, los más bajos desde 1860. El déficit previsto era, por tanto, el de mayor cuantía. Este comportamiento de los ingresos respondía a la voluntad de llevar a cabo la reforma del sistema tributario. El Presupuesto de ingresos (10) convalidaba la supresión de los consumos y su sustitución por un impuesto de repartimiento personal; se suprimían los impuestos de portazgos y el de caballerías y carruajes; se reformaba el impuesto del timbre, y se autorizaba la reforma de la contribución industrial, refundiendo en ella los impuestos suprimidos y el producto de los sellos sobre operaciones mercantiles. Además, el Apéndice letra C aprobaba las Bases para la reforma del Arancel de Aduanas. Todas esas reformas y las que se introducirían más tarde (supresión del estanco de la sal, etc.), respondían a una directriz común: suprimir o reformar todas aquellas figuras tributarias que obstaculizaban la libertad de comercio y la circulación de mercancías, encareciendo sus precios y dificultando la unidad del mercado interior.

Sin embargo, esta política reformista y la estrategia de nivelación gradual del déficit que incorporaba, quedó momentáneamente frenada con la dimisión de Figuerola al día siguiente (13 julio 1869) de publicarse los nuevos aranceles de Aduanas. Este hecho nos permite poner de manifiesto la existencia, dentro de la coalición gubernamental, de dos estrategias para la nivelación del Presupuesto.

El nuevo ministro de Hacienda, Constantino Ardanaz (perteneciente a la Unión Liberal) manifestó inmediatamente su intención de proceder de forma urgente a la nivelación de los Presupuestos, dando por terminado el «período revolucionario (...) por lo que se refiere a la Hacienda» (11), para lo cual mandó formar —sólo 24 días después de entrar en vigor el Presupuesto de Figuerola para 1869-70— de forma inmediata el Presupuesto para 1870-71. En este Proyecto de Presupuesto de Ardanaz, los gastos bajaban a 600 millones de pesetas (150 millones menos que en el presupuesto de Figuerola) y los ingresos se incrementaban en 117 millones.

La crisis política provocada por la salida de la Unión Liberal del Gobierno, llevó de nuevo a Figuerola al Ministerio de Hacienda (12). Su vuelta (el 1 de diciembre de 1869) cogió al Proyecto de Presupuestos de Ardanaz antes de entrar en el trámite de discusión parlamentaria, lo que le permitió rectificar las previsiones de gastos e ingresos, y conceder de nuevo la prioridad a las reformas tributarias sobre la nivelación del Presupuesto. Los gastos se volvían a elevar a 718 millones (118 más que los previstos por Ardanaz); los ingresos se reducían de nuevo a 536 millones (654 en el Presupuesto de Ardanaz). Las reformas continuaban con el desestanco de la sal y la nueva configuración de la Hacienda Pública española en dos esferas separadas —la estatal y la local—, con impuestos independientes y gestión autónoma (13).

Si las diferencias entre los Presupuestos de Ardanaz y Figuerola hubiesen afectado exclusivamente a la voluntad de llevar adelante o de frenar las reformas tributarias, se podría afirmar, como lo hace J. Martín Niño, que esas reformas obedecieron más al «ideario tributario» de Laureano Figuerola que a la consideración atinada de las circunstancias económicas del momento (14). Pero si aceptamos, como dice el mismo autor, que para el liberalismo doctrinario el Estado no tenía en la vida económica un papel meramente pasivo, como en el liberalismo individualista, sino activo, de fomento e impulso a la producción nacional (15), entonces las páginas anteriores nos ofrecen la aparente contradicción de ver a un liberal individualista como Figuerola defender presupuestos expansionistas y a un liberal doctrinario como Ardanaz defender la contracción del gasto.

La explicación no ha de buscarse, o al menos

no exclusivamente, en el ideario tributario o en el antagonismo de partido, sino en las distintas estrategias de política económica que se formularon para salir de la crisis; estrategias derivadas, a su vez, de distintas visiones acerca de la naturaleza de la crisis y del papel que frente a ella tenía que jugar el Presupuesto y la reforma del sistema tributario. En el caso de Laureano Figuerola se impuso una visión económica de la crisis que le llevó a defender la necesidad de que la Hacienda actuase como un instrumento de ordenación e impulso de la economía, para lo cual era necesario seguir una estrategia gradualista en la nivelación del Presupuesto. En el caso de Ardanaz, se manejó una visión fiscalista de la crisis que le llevó a defender una estrategia de nivelación rápida del Presupuesto.

Uno de los documentos públicos donde mejor han quedado reflejadas las consecuencias que tendrían cada una de esas alternativas de política tributaria, así como los motivos que impulsaron a Figuerola a optar por la de nivelación gradual, es la «Memoria» sobre el estado de la Hacienda que presentó a las Cortes en mayo de 1870 (16); su lectura permite comprender la inicial contradicción que significa ver a un defensor de la Economía Política clásica, como era Laureano Figuerola, oponerse a lo que en principio constituía el ideal tributario de la escuela, a saber, el equilibrio presupuestario. La explicación estaba en que Figuerola no identificó el principio de suficiencia financiera del Presupuesto con su nivelación inmediata. Para él, la suficiencia financiera estable sólo era posible a medio y largo plazo si aumentaba la riqueza del país y, con ella, el producto de los impuestos, sin que por ello aumentase la presión fiscal sobre los contribuyentes (17). Su rechazo al incremento de la presión fiscal como medio de aumentar los ingresos y equilibrar el presupuesto estaba apoyada en la repercusión que ese aumento tendría sobre los precios. A su juicio, en un sistema económico poco flexible, donde existieran multitud de monopolios, legales y de hecho, capaces de sostener artificialmente cualquier precio, un aumento de los tipos tributarios provocaría un encarecimiento general de los productos, que no cedería después a la baja (18).

A la vista de estos efectos que se le atribuían a un incremento de la presión fiscal y de la imposibilidad, ya señalada, de reducir los gastos (19),

se comprende que Figuerola optase por la nivelación gradual del Presupuesto y por llevar adelante las reformas económicas y rentistas que, desembarazando el tráfico económico y favoreciendo las iniciativas empresariales, incrementasen la riqueza pública y los ingresos de la Hacienda.

Figuerola cifraba en siete años el período en que las reformas económicas y tributarias comenzarían a dar los frutos esperados (20). Es decir, de 1868 a 1875. No es casual que coincida con el período de transición establecido por el Arancel de 1869 para comenzar a poner el mecanismo de desprotección previsto en su Base 5.^a. Antes bien, el *gradualismo*, fue un componente esencial del modelo de reforma económica del sexenio (21). La política económica liberal incorporó ese componente gradualista que venía a equilibrar el radicalismo de la doctrina, de las ideas. La reforma, en todos los ámbitos de actuación del sexenio, se formuló siempre como «radical, pero gradual y sucesiva». El no tener en cuenta esos dos planos a la hora de estudiar la obra legislativa del sexenio ha llevado en unos casos a acusaciones de doctrinarismo y en otros, de traición a sus principios doctrinales.

Así, un buen ejemplo es la aparente traición que a los principios de libertad de crédito y emisión representa la autorización por Servando Ruiz Gómez de la creación del Banco Hipotecario de España y la concesión por José Echegaray del monopolio de emisión al Banco de España. Indudablemente, tal como se reconoce por la bibliografía financiera de la época, la causa de fondo de esa decisión estuvo en el estado de necesidad en que vivía el Tesoro Público. Pero no deja de ser significativo que, de entre los 16 ministros que ocuparon la cartera de Hacienda con posterioridad a la dimisión de Figuerola, hayan sido S. Ruiz Gómez y J. Echegaray los que hayan adoptado esas decisiones. El primero había sido director general con Figuerola; el segundo era, junto con Figuerola y G. Rodríguez, miembro signado de la escuela economista, y, como ministro de Fomento, había firmado la Ley de Sociedades por acciones que, en su art. 1.º, declaraba libre la creación de bancos territoriales, agrícolas y de emisión y descuento (22). ¿Cómo explicar, entonces, que fuesen los mismos defensores de la libertad de crédito y emisión los que la cercenaban?

Ocurría que el ceder en ese aspecto de la doctrina era una consecuencia lógica, aunque doctrinalmente no deseada, de la estrategia de nivelación gradual del presupuesto. Esta opción implicaba el recurso al crédito, «no como —en palabras del Sr. Figuerola— un sistema (que nunca puede serlo el crédito para el Estado), sino como una necesidad imprescindible» durante el período de transición (23). No desconocía Figuerola las consecuencias que esa estrategia de nivelación gradual y endeudamiento tendría sobre el coste de los recursos financieros captados tanto en el interior como en el exterior (24). Pero su estrategia gradualista de la nivelación del Presupuesto imponía el recurso al endeudamiento.

En términos de equilibrio financiero del Presupuesto había, como hemos visto, otra alternativa, consistente en aumentar la presión fiscal e incorporar de nuevo a la Hacienda estatal los impuestos indirectos suprimidos y las rentas de monopolios, además de crear nuevas exacciones tributarias. Ese fue el camino seguido más tarde por Castelar en el último Gobierno de la República, al crear varios impuestos extraordinarios sobre la exportación, sobre el timbre, sobre los carruajes, sobre las puertas, ventanas y balcones, etc. (25). Sin embargo, cuando después del pronunciamiento de Pavía vuelven al poder los progresistas, una de las primeras decisiones de José Echegaray como Ministro de Hacienda es la supresión de esos impuestos y la vuelta al crédito como mecanismo de financiación del déficit. El fracaso en obtener un empréstito nacional le llevará a negociar anticipos al Tesoro a cambio de conceder primero, al Banco de París y al de los Países Bajos, la autorización para crear en España un único Banco Hipotecario, y después al Banco de España el monopolio de emisión.

El ceder en el principio de la libertad de crédito y emisión fue, por consiguiente, una consecuencia, inicialmente no deseada, de la estrategia gradualista de la nivelación del Presupuesto (26); estrategia diseñada para poder manejar el sistema tributario como un instrumento de ordenación de la economía y de fomento del desarrollo económico industrial, tal como veremos en el último epígrafe.

Freno y retroceso de la reforma: la preferencia por la nivelación inmediata del déficit

Fue, de hecho, la política de endeudamiento asociada a la estrategia de nivelación gradual del Presupuesto la causa de la dimisión definitiva de Laureano Figuerola. Las sucesivas operaciones de crédito que se había visto obligado a hacer, y las condiciones leoninas que significaban para la economía nacional, levantaron una creciente oposición tanto fuera como dentro del Congreso. Al abrirse las Cortes el 31 de octubre de 1870, su Presidente, Manuel Ruiz Zorrilla, anunció la inclusión dentro del orden del día de la próxima reunión la discusión de una «proposición suspendiendo la aprobación de todo proyecto que afecte al Presupuesto, interin no se acuerde saldar el déficit del mismo» (27). Las Cortes cerraron para poder efectuar la elección del Rey, y no pudo llevarse a cabo la discusión. Planteada la cuestión en Consejo de Ministros, Figuerola se quedó solo defendiendo la conveniencia de «no apresurar el procedimiento de la nivelación» (28). Y dado que no podía presentarse ante las Cortes para debatir la cuestión, optó «como liberal de toda la vida y defensor de que el único criterio de los gobiernos liberales (es) el de las mayorías», por presentar la dimisión.

La política tributaria dio a partir de su dimisión un giro completo. El objetivo declarado es ahora la «nivelación inmediata del Presupuesto». El «hacer economías» se convirtió en consigna de todos los gobiernos. Sus resultados en la disminución del gasto realmente realizado fueron escasos (29). El descenso de los gastos sólo fue efectivo en la partida de intereses de la deuda, y esto debido a que el Estado dejó de atender al pago de parte de sus obligaciones reconocidas en el Presupuesto (30). En la vertiente de los ingresos se buscó su incremento a través de la persecución del «fraude fiscal» —que era, a juicio de las autoridades, la causa de que la reforma tributaria de Figuerola no diese los resultados esperados—, y del restablecimiento en la Hacienda estatal de algunos de los impuestos anteriormente suprimidos o cedidos a las Haciendas locales.

El fracaso del sistema tributario que la revolución había puesto en marcha en sus dos primeros presupuestos, de 1869-70 y 1870-71, no estuvo en

que los ingresos impositivos no alcanzaran a cubrir los gastos. Esto es algo que, como ya hemos visto, quedó descartado al seguir la estrategia de nivelación gradual del Presupuesto. El fracaso consistía en que la realidad de los hechos tributarios no respondió a las mínimas previsiones recaudatorias hechas por Figuerola, especialmente en aquellos tributos que, como la contribución industrial, mejor caracterizaban el sentido de su reforma, es decir, captar a través de los rendimientos de la actividad mercantil e industrial lo que anteriormente se captaba sobre la circulación de los productos.

¿Cuáles fueron las causas de ese fracaso? Se ha argumentado la falta de flexibilidad de los impuestos de productos para poder seguir el incremento de la riqueza pública y el hecho de que la reforma tributaria no hubiese ido acompañada de una paralela reforma de la administración tributaria (31). Sin embargo, aun cuando estos argumentos son correctos en su formulación general, no parecen ser suficientes para explicar lo sucedido en el sexenio.

El problema de la contribución industrial durante el sexenio no fue su falta de flexibilidad para se-

CUADRO N.º 1

GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL PRESUPUESTO

(% de lo recaudado sobre lo presupuestado)

	Últimos gobiernos isabelinos				
	1863-64	1864-65	1865-66	1866-67	1867-68
1. Contribución territorial	98,6	98,6	97,2	98,6	97,3
2. Contribución industrial y de comercio	100,1	92,3	86,0	90,2	96,5
3. Ipto. derechos reales y transmisión de bienes	71,4	80,5	79,0	98,1	82,9
4. Ipto. de cédulas personales	72,5	67,9	64,9	81,6	86,1
5. Ipto. de repartimiento personal	—	—	—	—	—
6. Renta de Tabacos	99,8	98,8	91,4	91,5	87,3
7. Renta de Loterías	105,8	107,4	86,7	83,6	84
8. Ipto. del Timbre	87	90	84,4	87,5	97,1

	Sexenio Revolucionario					Restauración				
	1868-69	1869-70	1870-71	1871-72	1872-73	1873-74	1874-75	1875-76	1876-77	1877-78
1. Contribución territorial	92,0	94,6	90,8	96,5	85,1	75,7	82,4	88,3	93,7	92,6
2. Contribución industrial y de comercio	81,3	58,9	41,0	46,6	71,9	70,2	88,2	85,4	107,2	88,6
3. Ipto. derechos reales y transmisión de bienes	63,4	96,4	98,7	109,1	59,7	67,1	75,6	85,9	121,7	100,6
4. Ipto. de cédulas personales	21,5	85,2	64,6	100	21,3	100	21,3	—	—	—
5. Ipto. de repartimiento personal	16,0	23,1	—	—	—	—	—	—	—	—
6. Renta de Tabacos	75,6	69,7	73,8	83,7	90,1	81,5	70,7	94,3	90,0	96,2
7. Renta de Loterías	68,1	78,6	85,7	100	107,1	88,6	97,6	120,5	105,6	105,5
8. Ipto. del Timbre	78,9	96,2	87,9	92	77,9	67,9	50,9	51,3	78,3	81

Fuente: Estadística de los Presupuestos Generales del Estado (1859 a 1890-91). (1891). Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1975. Estados núms. 40, 41, 42, 45, 49, 52, 56, 58 y 59 y elaboración propia.

Laureano Figuerola y la reforma monetaria

En la España de mediados del XIX existía una notable preocupación por el estado de la circulación monetaria, y durante la regencia de María Cristina de Borbón surgieron numerosos proyectos de reforma que pretendían: reducir la circulación de monedas extranjeras; aproximar la relación legal



1868 - 25 milésimas de Escudo (Bronce)



1870 - 2 céntimos (Bronce)

oro-plata española a la internacional; refundir la moneda vieja y suprimir la confusión creada por la existencia de monedas de calidades y leyes distintas. Este afán de introducir cierto orden en la circulación monetaria tuvo un hito importante en 1848. El gobierno del general Narváez, al establecer el sistema decimal, declaró al «real» como unidad monetaria y estableció las monedas que en el futuro podrían acuñarse: doblón de Isabel, el duro, el escudo o medio duro, la *peseta*, la media *peseta*, el real, los 20 céntimos y los 5 céntimos. Más tarde la reforma de Salaverría, 1864, elevó el escudo a la categoría de unidad monetaria principal con un valor intrínseco igual al nominal, mientras que las

monedas de peseta, media peseta y real (submúltiplos del escudo) tenían un valor nominal superior al de la plata que contenían. En 1865, dos acontecimientos internacionales influyeron de manera importante en el sistema monetario español. En esta fecha se fundaba la Unión Monetaria Latina, patrocinada por Francia que aspiraba a restar influencia financiera a Inglaterra (monometalista) y simultáneamente se cambió la tendencia de la producción mundial de metales preciosos, siendo la plata el metal relativamente más abundante en el mercado. El patrón bimetálico de la Unión establecía libertad para la acuñación y circulación de las monedas de oro y restricción para las de plata, siendo la relación entre ambos metales de 1 onza de oro por 15,5 de plata.

En este contexto, y dentro de la activa obra económica del gobierno provisional, surgió la reforma de Laureano Figuerola. Las ideas monetaristas de Figuerola habían vacilado entre el monometalismo, del que se mostró partidario en 1864, puesto que creía acertadamente que el desequilibrio en la relación legal de oro y plata era motivo de la salida del país del metal menos abundante, y el patrón bimetalis-



1869 - 1 peseta (Plata)

ta de la Unión Monetaria Latina, por el que se decidió en 1868. Su reforma monetaria se inspiró en las prescripciones de la Unión aunque no se produjera la entrada en la misma. En esta decisión sin duda influyó el de-



1870 - 5 pesetas (Plata)

seo de aumentar la integración económica con el bloque europeo latino, Francia, Italia, Bélgica, Suiza, Grecia; sin asumir las obligaciones de los países signatarios del convenio: estabilidad en el contenido metálico de las monedas y proceder a una reacuñación general de todas las antiguas monedas en circulación. Además, la ausencia de una autoridad monetaria nacional (banco central) dejaba a la economía indefensa ante las políticas de los bancos centrales extranjeros.

Siguiendo la línea marcada por la Unión Monetaria Latina, el Decreto de 19 de octubre de 1869 estableció un nuevo sistema monetario, cuya unidad fundamental era la peseta, equivalente a 100 céntimos y con un valor metálico próximo al franco. Las monedas que según el Decreto debían circular eran de oro de 5, 10, 20, 50 y 100 pesetas, y de plata de 5 pesetas. Como monedas divisionarias de plata de 835 milésimas de Ley se establecieron las de 1 y 2, de 0,50 y de 0,25 pesetas también de plata, y monedas de bronce de 1, 2, 5 y 10 céntimos. Las monedas divisionarias de plata debían admitirse en los pagos hasta el límite de 50 pesetas y hasta 5 pesetas las de bronce. Los restantes preceptos de la Ley de Figuerola eran similares a los fundamentales de la Unión Monetaria Latina. La equivalencia legal entre el oro y la plata se fijó en 15,5 y la relación entre la peseta y las antiguas monedas se estableció por la Orden de 23 de marzo de 1869: 4 reales ó 400 milésimas de



escudo equivalían a la peseta a efectos de liberación de deudas.

El sistema de la Unión Monetaria Latina permitía pagar las deudas indistintamente en moneda de oro o de plata; pero como la relación de 1:15,5 establecida entre el valor de ambos metales era variable según las condi-

término de dicha relación. Tal desvalorización internacional de la plata condujo, por el juego de la ley de Gresham, a una exportación de monedas de oro desde los países bimetálicos, por lo que en 1874 éstos acordaron anular la facultad concedida a los particulares de poder acuñar moneda con la pasta de plata que presentase en las cecas. Estas dificultades eran aun mayores en España. En virtud del Decreto de 21 de marzo de 1871, por el que se reafirmaba el carácter de unidad monetaria para la peseta, fijándola un peso de 5 gramos de plata a ley de 900 milésimas, se acordó también la acuñación de monedas de oro de 25 pesetas que contenían 8,061 gramos de oro de 900 milésimas, lo que significaba depreciar el oro, y establecer una nueva relación de 1/14,904 entre los dos metales cuando la plata era más abundante en el mercado internacional. Estas decisiones influyeron notablemente en la salida de las monedas de oro desde España y, en definitiva, en el incremento de la circulación de las monedas de plata.



1873 - 10 reales (Plata)



1870 - 2 pesetas (Plata)



1869 - 10 céntimos (Bronce)

ciones del mercado, si la citada relación cambiaba era previsible que el deudor escogería la moneda depreciada para pagar. La adopción del patrón oro por muchos estados en 1870 y 1875 y el aumento de la producción de la plata llevó en 1873 a 1:16 la relación entre oro y plata y en años sucesivos fue aumentando el segundo



1870 - 100 pesetas (Oro)

guir la evolución de la actividad, sino el descenso de su recaudación con respecto a los ejercicios anteriores. Y un hecho similar, aunque en términos relativos, ocurrió en el resto de las contribuciones. El grado de realización de las previsiones presupuestarias se vio profundamente alterado con la revolución. Y este hecho cierto, tal como queda reflejado en el cuadro n.º 1, no puede atribuirse a un aumento de la presión. En primer lugar, porque, como hemos señalado ya, la estrategia de nivelación gradual de Figuerola buscó precisamente el no aumentar la presión fiscal; y, en segundo lugar, porque con la Restauración esa presión aumentó y sin embargo, como también refleja el cuadro, el grado de realización de los ingresos presupuestados mejoró sustancialmente.

Por otro lado, tampoco se puede atribuir, en sentido estricto, ese fracaso a la ausencia de voluntad política para poner en marcha una seria reforma de la administración económica. La labor de Laureano Figuerola fue importante en este campo, aunque ignorada. En cuanto a la dotación de recursos humanos, el principio fue el de apartar la gestión económica de la política, y el de aumentar la capacitación técnica del personal al servicio de la Hacienda, creando cuerpos especiales de funcionarios del Estado en los que el ingreso fuese por oposición (32). En cuanto al funcionamiento y organización de la gestión tributaria, llevó a cabo la reorganización de la Hacienda provincial (33) —refundiendo las antiguas dependencias de Administración, Contaduría y Tesorería de la Hacienda Pública en una sola dependencia denominada *Administración Económica* provisional, antecedente de las actuales Delegaciones de Hacienda—; elaboró y aprobó la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda y la Ley de Organización del Tribunal de Cuentas del Reino (34). Sucede, sin embargo, que los resultados no respondieron al esfuerzo político y administrativo desarrollado por el ministro. La reforma de la administración tributaria se vio sometida a un continuo tejer y destejer, cuya causa de fondo hay que buscarla en la inestabilidad política que acompañó a la revolución.

Esa inestabilidad fue, a mi juicio, la primera y fundamental causa del fracaso de la reforma tributaria liberal. Esta afirmación no significa ignorar posibles defectos de tipo técnico y doctrinal. Es difícil que, cualquiera que fuese la bondad técnica de la reforma, pudiera haber soportado la inestabilidad política y el desorden administrativo

que representa el hecho de que desde el asesinato del general Juan Prim hasta el pronunciamiento de Pavía se sucedieran en el poder doce gobiernos, con una media de tres meses en el poder; permanencia que aún se redujo para los ministros de Hacienda, en la medida en que en algún gobierno hubo más de un ministro del ramo.

Esta inestabilidad político-administrativa afectaba, por un lado, a la legitimidad político-democrática que necesita todo sistema tributario que quiera apoyarse en la declaración como medio para el conocimiento de las bases imponibles (caso del impuesto de repartimiento personal y la contribución industrial). Pero afectaba además a la capacidad de la Administración para exigir y mantener la recaudación, al menos al nivel de los ejercicios anteriores. En estas condiciones, el fraude fiscal y la resistencia misma de pueblos enteros al pago de las contribuciones alcanzó proporciones exageradas (35).

Existe un segundo grupo de causas relacionadas con la estructura misma del sistema tributario liberal del sexenio que puede contribuir a explicar su fracaso en las circunstancias de desorden político-administrativo apuntadas. Se trata, por un lado, de la separación de las Haciendas estatal y local, y, por otro, de la tendencia liberal a la simplificación del cuadro impositivo alrededor de unas pocas figuras.

Este intento de simplificación tenía una finalidad que aparece diáfana en la obra legislativa del sexenio: suprimir o reformar todas aquellas figuras impositivas que impedían la libertad de trabajo e industria (monopolios de la sal y del tabaco) o que gravaban y/o obstaculizaban el comercio y el tráfico interior de mercancías e incrementaban sus precios (portazgos, pontazgos y barcajes; impuesto de caballerías; impuesto del timbre; contribución de consumos), refundiéndolos en la contribución industrial y en el fracasado impuesto personal. Se esperaba con esa simplificación estimular el desarrollo de las actividades mercantiles e industriales y captar a través de sus utilidades lo que con anterioridad se recaudaba a través de aquellos impuestos.

El intento parece ser demasiado deudor del mito de la contribución única y directa. Sus resultados arrojan alguna duda sobre la idea de que la progresividad del sistema tributario de la época estuviese en función de la introducción de un im-

puesto sintético sobre la renta y de una contribución única sobre los rendimientos de las actividades mercantiles e industriales. La experiencia del último gobierno moderado presidido por Narvaez, y la posterior de la Restauración, plantean la pregunta de si no ha sido más adecuado y eficaz el camino de la apertura del sistema tributario hacia nuevas exacciones sobre flujos concretos de renta (tanto del trabajo como del capital mobiliario) y sobre manifestaciones diversas de la actividad empresarial y la posterior refundición de esas figuras en otras más homogéneas y potentes.

Con respecto a la separación de las Haciendas estatal y local en dos ámbitos con figuras impositivas independientes y recaudación autónoma, la medida se mostró inmediatamente como un elemento de desorden tributario y de conflicto administrativo. Los Ayuntamientos, en parte por incapacidad técnica, y en parte por clientelismo político local, se negaron a establecer impuestos personales y arbitrios sobre los servicios públicos, optando por restablecer de forma indiscriminada la suprimida contribución de consumos.

En esas circunstancias, y dada su penuria financiera, no tenía sentido la renuncia de la Hacienda estatal a los ingresos procedentes de los consumos. Lo único que impidió que esa decisión se adoptase inicialmente después de la dimisión de Laureano Figuerola fue, de nuevo, la inestabilidad política. Lo que la mayoría de sus predecesores en el Ministerio de Hacienda quisieron hacer mediante Ley aprobada en Cortes, lo llevó a cabo Francisco Camacho en 1874 mediante un Decreto por el que se restableció en la Hacienda del Estado la contribución de consumos.

¿Qué quedaba del intento de reforma tributaria de la revolución liberal? Como se intenta demostrar en el epígrafe siguiente, permaneció el espíritu y la intencionalidad última de la reforma; es decir, la tensión legislativa para hacer que los impuestos no tuviesen únicamente una finalidad fiscal, sino que incorporasen además el objetivo de favorecer el desarrollo de la riqueza pública, y, en particular, del desarrollo económico industrial. Este esfuerzo legislativo revela la preferencia de la política tributaria liberal por el desarrollo industrial.

La preferencia de la política tributaria liberal por el desarrollo industrial

Esa preferencia de la política liberal se pone de

manifiesto si examinamos los objetivos económicos perseguidos de forma explícita por el legislador en la reforma de los impuestos. Analizaremos aquí únicamente la reforma de la contribución industrial y la de consumos.

Las Bases para la reforma de la Contribución industrial (incluidas en la Ley de Presupuestos de 1869-70) establecieron la sustitución del sistema de cuota por agremiación por el principio de proporcionalidad. Sin embargo, en previsión de las dificultades que surgirían en el cambio de uno a otro sistema, y de acuerdo con la ya señalada estrategia gradualista que presidió toda la reforma económica del sexenio, las mismas Bases establecían un período de «transición» durante el cual la Administración podría seguir valiéndose de los gremios.

A esa transitoriedad se acogió el mismo Figuerola para dictar el nuevo Reglamento de 20 de marzo de 1870, que, sin modificar el método de estimación de las bases, introdujo, sin embargo, una reordenación de las actividades económicas incluidas en las diferentes tarifas del impuesto, cuya finalidad explícita era posibilitar un régimen de exenciones «favorables a los industriales». Esta exención genérica se concretó de forma específica en las nuevas industrias que se creasen, que quedaban exentas de pagar la contribución durante el primer año de su instalación y de la mitad de la cuota durante el segundo y tercer año. El argumento del legislador era el de que «el impuesto debería recaer sobre utilidades ciertas y no sobre gravar un capital que todavía no ha podido producir las» (36). Se esperaba de esta forma estimular el nacimiento de nuevas iniciativas empresariales.

Sin embargo, temía ya Figuerola que se produjesen abusos y fraudes en la comprobación del requisito de «nueva industria». Los hechos hicieron realidad esa presunción. La picaresca para hacer pasar por industria nueva lo que no era sino un traslado de local o un cambio de nombre, viene perfectamente demostrada en numerosas circulares ministeriales. En algunas de ellas se atribuye a ese fraude la caída que hemos visto se produjo en la recaudación de la contribución industrial. En el intento de evitarlo, se introdujo el fraude fiscal como una figura delictiva, aunque con escaso éxito. Cogido el legislador entre la realidad del abuso y el fraude que se hacía con la exención y su voluntad de mantener los estímulos fis-

cales al desarrollo industrial, optó por limitar la exención a las industrias comprendidas en la tarifa 3.^a del nuevo reglamento de la contribución industrial, es decir, a la *industria fabril y manufacturera*.

Esta misma preferencia de la política liberal por el desarrollo de la industria fabril y manufacturera aparece también como objetivo final en la reforma de la contribución de consumos. Llamada por Concepción Arenal «contribución sobre la pobreza»; rechazada violentamente por los que la sufrían; repudiada por la doctrina y la opinión pública, la historia de este tributo durante el sexenio tiene visos de ser la historia de un malentendido.

Su supresión por la revolución, el 12 de octubre de 1868, más que un acto de Gobierno fue la convalidación legal de una situación de hecho. Así lo reconocía Figuerola al señalar que «un movimiento espontáneo de las Juntas populares ha puesto fin a la contribución de consumos». Si de alguna utilidad fuese, se podría plantear la pregunta de si Figuerola la hubiese suprimido repentinamente de haber tenido algún margen de maniobra. Porque su doctrina también era explícita en cuanto a la supresión de Aranceles, o a la declaración como método de conocimiento de las bases imponibles, y, sin embargo, el gradualismo de su política económica le llevó siempre a defender la idea de «transición» entre uno y otro sistema.

Aunque pueda sorprender, el rechazo de Laureano Figuerola a la contribución de consumos no era tanto contra la exacción en sí misma ni contra la cantidad a pagar, sino contra la forma en que se recaudaba (37). Admitía que una virtud del tributo era su generalidad de pago. Pero lo rechazaba en su forma porque, en la medida en que obstaculizaba la circulación y actuaba como un impuesto en cascada, encarecía los productos y segmentaba el mercado interior.

De ahí que el nuevo impuesto de repartimiento personal, creado en sustitución de la vieja contribución de consumos, más que como un intento de introducir un impuesto sintético sobre la renta haya de estudiarse como un nuevo impuesto de consumo reconvertido en su forma, aunque es cierto que se le revistió con el ropaje retórico de un nuevo impuesto sobre la renta.

El sentido que probablemente hubiese dado Fi-

guerola a la reforma de la contribución de consumos, de no haberse encontrado con el hecho consumado de su supresión, se puede rastrear en la discusión parlamentaria de la Ley de arbitrios municipales, que volvió a restablecer los consumos para las Haciendas locales. En esa discusión, afirmaba Figuerola que, aunque era librecambista y deseaba la desaparición de las aduanas, había presentado una reforma de aduanas que estaba dando excelentes resultados a la Hacienda. De la misma forma deseaba la desaparición de los consumos, pero era necesario de momento ceder ante el estado de necesidad y admitir los consumos.

Ahora bien, lo que nos interesa en este epígrafe es ver cómo en las restricciones que se deberían observar en la creación de los nuevos consumos aparece de nuevo aquella preferencia de la política tributaria por la industria fabril y manufacturera. En último término, la ley de 12 de febrero de 1870, y todas las disposiciones que la desarrollaron y exigieron su cumplimiento, autorizaba la creación de consumos sobre artículos de «comer, beber y arder» de producción nacional que fuesen dirigidos al consumo interno de la propia localidad, pero en modo alguno sobre los empleados en la industria y los que estaban en tránsito hacia otras poblaciones. Se pretendía, por tanto, que los consumos diferenciases el comercio en tránsito del destinado a consumo local, y los productos que, dentro de éste, iban destinados al consumo productivo en las industrias de los que iban al consumo final. El «espíritu de la ley (es) que en último término se pueda gravar el consumo, pero no la industria ni el comercio» (38).

Cuando en 1874 Francisco Camacho recupera de nuevo para la Hacienda estatal la imposición sobre los consumos, intenta «purgarlos... de los defectos que en su administración anterior se habían notado» (39). El impuesto sólo se podría exigir sobre las carnes, pescados, bebidas, alcoholes, aceite, jabón, carbones y sal. Pero en ningún modo podría obstaculizar el trabajo y la circulación de mercancías, ni gravar artículos que no fuesen destinados al consumo en la localidad, o que siéndolo estuviesen exentos por ser materias primas empleadas en procesos de fabricación de la industria (40). Posteriormente, esa preferencia por la industria se acentuó al dejar exento del tributo al carbón piedra empleado en las industrias de la tarifa 3.^a de la contribución industrial; es decir, la *industria fabril o manufacturera*. Es decir, ac-

tuaba en el mismo sentido que las exenciones establecidas por Figuerola en la contribución industrial y coincidentes además con las que introdujo en el Arancel de 1869 en favor de las materias primas y de la industria manufacturera.

Si recapitulamos lo dicho hasta aquí, vemos que, más allá de la suerte concreta que corrió la reforma tributaria del sexenio, las medidas estudiadas incorporan un tratamiento fiscal extraordinariamente favorable a las actividades industriales, y, de forma particular, a las comprendidas bajo la denominación de industrias fabriles y manufactureras. Esa preferencia de la política tributaria liberal por el desarrollo económico industrial constituye el rasgo más definitorio del intento del sexenio por hacer del sistema rentístico un instrumento al servicio de la economía.

NOTAS

(1) Este artículo constituye una reformulación del cap. II de mi Tesis Doctoral (*Política económica y Reforma liberal 1868-1874*), Universidad de Barcelona, septiembre, 1983.

(2) Un breve resumen de ese programa y de los órganos desde los que se había venido formulando puede verse en MATEO DEL PERAL, D. «Economía y Política durante el sexenio liberal», en *La Banca española en la Restauración*, Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid, 1974, T. II (Datos para una historia económica), págs. 13-16.

(3) Ver Preámbulo al Decreto de Hacienda, de 18 de octubre de 1868; *Colección Legislativa de España*, t. c, n.º 773.

(4) Preámbulo al Dto. de 28 de octubre de 1868, firmado por Laureano Figuerola; *Colección Legislativa de España* (CLE), t. c., n.º 773, pág. 504.

(5) «Todas las rentas públicas (...), han de tener este año una baja más o menos considerable, ya porque algunas acusan un notable descenso durante los últimos años (debido en parte a la mala administración del Gobierno anterior, y en parte a las crisis que ha sufrido Europa y a la disminución de las últimas cosechas), ya por las pérdidas consiguientes al periodo revolucionario que acaba de atravesar el país» (Preámbulo al Dto. de Hacienda de 28-X-68; CLE, n.º 773).

(6) Ver A. COSTAS, «El viraje del pensamiento político-económico español a mediados del s. XIX: la «conversión» de Laureano Figuerola y la formulación del librecambismo industrialista», en *Moneda y Crédito*, n.º 167 (diciembre, 1983).

(7) Ver A. COSTAS, *Política económica y Reforma liberal, 1868-1874*, op. cit., cap. IV.

(8) Donde mejor se manifestó este intento de aprovechar el empuje inicial del cambio político fue en la reforma del Arancel de Aduanas, tal como ha quedado reflejado en el debate parlamentario de dicho proyecto, especialmente en las posiciones defendidas por Gabriel Rodríguez y el grupo más radical de los librecambistas.

(9) Manifiesto del Gobierno Provisional a los electores de 11 de enero de 1869.

(10) Ver Ley de Presupuestos de ingresos de 1 de julio de 1869; CLE, t. CI, n.º 496.

(11) Circular del Ministerio de Hacienda de 24 de julio de 1869; CLE, t. CII, n.º 574.

(12) De hecho, la presencia de Figuerola por segunda vez en el Ministerio de Hacienda, después de su dimisión en julio de 1869 — al día siguiente de haberse publicado los nuevos Aranceles —, se debe a Juan Prim. En su explicación al Congreso de la crisis provocada por la salida de la Unión Liberal del Gobierno, señalaba Prim, «...rés-tame dar algunas explicaciones sobre la entrada en el Ministerio de Hacienda de mi estimado amigo el Sr. Figuerola...». «El actual Ministro de Hacienda, nuestro antiguo compañero el Sr. Figuerola, se encontraba en una situación especial. Cuando yo me dirigí al Sr. Figuerola ofreciéndole la cartera de Hacienda, S. S. recibió, como lo hace siempre, con benevolencia mis indicaciones y ofrecimientos; pero en el primer momento me dijo que no podía aceptar la cartera...»/«Yo, sin embargo, insistí: volvió a negarse el Sr. Figuerola; volví a insistir, y volví a insistir con tal deseo, con tal vehemencia y con tantos ruegos, que el Sr. Figuerola siempre bueno, siempre patriótico, siempre dispuesto a todo acto de abnegación de su persona, tuvo la dignidad de admitir. Yo quedo profundamente reconocido al Sr. Figuerola, mi digno compañero; creo que ha prestado un eminente servicio a su Patria y me parece que el país así lo reconocerá». (J. PRIM, D.S.C.C. de 1869, Diario n.º 152, 2 de noviembre de 1869, pág. 4145).

(13) La nueva estructura del sistema tributario local y estatal quedó definida por la Ley de Arbitrios municipales y provinciales de 23 de febrero de 1870 que establecía que «los gastos comprendidos en los presupuestos municipales y provinciales se cubrirían con ingresos independientes de los generales del Estado» y por la Ley de Presupuestos de ingresos para 1870-71 (CIE, t. CII, n.º 115) que estableció que las contribuciones directas quedasen en su totalidad para el Estado, incorporando en la cuota del Tesoro los recargos que con anterioridad cobraban los Ayuntamientos. El debate parlamentario de la Ley de Arbitrios constituyó el ataque más feroz de los republicanos contra la política presupuestaria de Figuerola, y en él quedaron reflejadas las dos concepciones básicas que la mayoría progresista y los republicanos federalistas tenían sobre el principio constitucional de descentralización y autonomía local y sus consecuencias para la financiación de las Haciendas locales (Cfr. D.S.C.C. de 1869, Diarios números 215 al 219).

(14) J. MARTIN NIÑO. *La Hacienda Española y la Revolución de 1868*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pág. 46.

(15) J. MARTIN NIÑO. *La Hacienda*, op. cit., pág. 162.

(16) «Dos sistemas de nivelación estaban frente a frente: uno rápido, y más que rápido, repentino, que consistía en rebajar de golpe determinados gastos, o suprimir otros por completo, hasta descender a una cifra de antemano convenida, y en hacer subir los ingresos al mismo límite fijado para los gastos, imponiendo para ello al país los sacrificios que se creyesen necesarios; otro sistema lento y gradual, por cuyo medio, y sin perjuicio de ir realizando muchas y provechosas economías, el déficit fuera disminuyendo de año en año hasta el momento en que desapareciera del todo, merced a la acción eficaz de la Administración para ir levantando las rentas, al desenvolvimiento de la riqueza general del país, y a una oportuna conversión de la Deuda del Estado, hecha con prudencia y de concierto con los acreedores.

No es ésta la ocasión de discutir el mérito de cada uno de estos dos sistemas, el primero de los cuales puede indudablemente seducir por la sencillez del procedimiento; al paso que el segundo, más largo y complicado, presenta, sin embargo, una base eminentemente racional y práctica, como todo lo que tiende a curar un grave mal no con remedios de instantánea virtud, raras veces eficaces, sino removiendo cada una de las partes del organismo y haciendo en él

una transformación radical de duraderos resultados» (L. FIGUEROLA, *Memoria relativa al estado general de la Hacienda*, presentada a las Cortes el 23 de mayo de 1970. Incluida en F. Estapé, *Textos olvidados*, I.E.F., Madrid, 1973, págs. 503-507. La cita corresponde a las págs. 514-515 de este texto).

(17) Cfr. Exposición de Motivos del Dto. de 18.X.68, autorizando un empréstito de 500 millones de pesetas; CLE, t. c., n.º 773.

(18) «La agravación de los tributos es la causa que con más facilidad produce el encarecimiento de las cosas; y para combatir sus efectos, por injustificados que fueran, se necesita largo espacio de tiempo, y más cuando por falta de desarrollo de los hábitos industriales y de especulación y empresa, existen en el país multitud de monopolios capaces de sostener artificialmente cualquier precio» (Exposición de Motivos del Dto. de Hacienda de 23.III.69; CLE, t. CI, n.º 187).

(19) No descartaba Figuerola el hacer «economías», pero no lo consideraba un «sistema» de la Hacienda. Cuando después de su dimisión, a finales de 1870, la consigna de hacer «economías» se convierte en la obsesión de todos los Ministros, la evolución de los gastos realmente efectuados, y no los presupuestados, vino a dar la razón a Figuerola (Cfr. *Datos básicos para la Historia Financiera de España 1850-1975*, I.E.F. Madrid, 1976. G.I. págs. 114-141).

(20) «Este plazo (siete años) parece suficiente para que las reformas políticas y económicas cambien la manera de ser del país, y aumentando su riqueza, eleven el producto de los impuestos, sin mayores cargas, y, antes por el contrario, con alivio del contribuyente» (Preámbulo al Dto. de Hacienda de 28.X.1868 (CLE, t. C. n.º 773), autorizando un empréstito de 500 millones de pesetas).

(21) Un estudio de ese componente gradualista de la política liberal se puede ver en A. COSTAS, *Política económica y Reforma liberal*, op. cit., cap. VI.

(22) Ley de 19.X.69; CLE, t. CII, n.º 740.

(23) L. FIGUEROLA, *«Memoria...»*, op. cit., pág.. 504.

(24) «La baratura del capital es privilegio de los pueblos ricos y poderosos, y si España para hallar los fondos que necesita ha de pagarlos a precios elevados, culpese a los gobiernos que empobrecieron la Hacienda y al país con sus descubiertos» (Exposición de motivos del Dto. de Hacienda abriendo un empréstito de 500 millones de pesetas; 28.X.1868; CLE, t. C. n.º 773).

(25) Ver Dto. de 2 de octubre de 1873 (CLE, t. CXI, n.º 927) que desarrolla la autorización para establecer recursos especiales dada por la Ley de 13 de septiembre de 1873 (CLE, t. CXII, n.º 846).

(26) Naturalmente, no se pretende afirmar que si se hubiese optado por la nivelación inmediata del déficit se hubiese podido mantener la libertad de emisión. Tarde o temprano se hubiese producido la concesión del monopolio (ya lo había intentado en 1866 Manuel Alonso Martínez como Ministro de Hacienda del Gobierno O'Donnell); porque en esa dirección presionaba tanto la situación de precariedad de la Hacienda como las experiencias inglesa y francesa, donde los bancos centrales estaban siendo un instrumento muy eficaz para la dirección de la economía nacional.

(27) *D.S.C.C. de 1869*, tomo 14, Diario n.º 314, pág. 9112.

(28) «... obedeciendo a una idea que está en la atmósfera (el Consejo de Ministros creyó) necesario acelerar el período de nivelación. Y yo, no porque no lo desease, sino porque en el procedimiento para llegar más pronto a ella, había que adoptar ciertos medios que yo acaso no podía practicar... creí conveniente presentar mi dimisión a S.A. el Regente. Yo, como hombre liberal toda la vida, creo en el único criterio posible de los Gobiernos liberales, el de las mayorías. El Consejo de Ministros deseaba viva y notablemente apresurar el procedimiento de la nivelación. Yo creía que no podía pro-

cederse tan aprisa. Desde aquel momento por grande que fuera mi convicción, mis compañeros tenían razón; y como las Cortes habían acordado el 16 de noviembre no volver a reunirse hasta que la Comisión regia llegase de Florencia, y no podía presentarme ante las Cortes a debatir esta cuestión y salir del Gabinete por un voto de ellas, salí por el voto del Ministerio». (FIGUEROLA, L., *D.S.C.C. de 1869*, núm. 326, 25 de diciembre de 1870, pág. 9427).

(29) Las «economías» inicialmente previstas en la partida de sueldos y salarios acababan representando, a través de transferencias de crédito de unas a otras partidas, en la cuenta de material y formación de capital. La consecuencia era que el buen orden administrativo y en la prestación de servicios públicos quedaban alterados.

(30) Cfr. Estado n.º 91 de la Estadística de los Presupuestos Generales del Estado (1859 a 1890-91) (1891), Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1975.

(31) Ver J. MARTÍN NIÑO. *La Hacienda española...* op. cit. pág. 162.

(32) Así, creó el Cuerpo de Letrados de Hacienda. (Dto. de 10 de septiembre de 1869, CLE, t. CII, n.º 688), antecesor del actual Cuerpo de Abogados del Estado; el de Funcionarios de Aduanas (Dto. de 10 de septiembre de 1869; CLE t. CII, n.º 688); el Cuerpo Especial de Contabilidad y Tesorería del Estado (Dto. de 12 de agosto de 1870; CLE, t. CIV, n.º 542); y el de Inspectores de Hacienda (Dto. de 21 de enero de 1871; *Gaceta de Madrid* del 22 de enero de 1871).

(33) Ver Ley de Presupuestos de Gastos de 1869-70 y Reglamento Orgánico de la nueva Administración Económica provisional, aprobado por Decreto de 8 de diciembre de 1869 (CLE, t. CII, n.º 831).

(34) Leyes de 25 de junio de 1870 (CLE, t. CIII, números 400 y 401) y Decretos de 8 de noviembre de 1871 (CLE, t. CVII, núms. 788 y 789).

(35) Una buena fuente documental para conocer la naturaleza y extensión del fraude fiscal son las Circulares que los distintos ministros de Hacienda remiten a los Jefes económicos provinciales y Gobernadores Civiles dando instrucciones para la gestión y recaudación de los impuestos. Ver, como ejemplos, Circular de 21 de junio de 1869 (CLE, Vol. CI, 462) Figuerola; Circular de 6 de diciembre de 1870 (CLE, Vol. CV, 859) de Segismundo Moret; Preámbulo al Decreto de 7 de febrero de 1871 (*Gaceta de Madrid*, del 8), Circular de 26 de julio de 1871 (*Gaceta de Madrid*, del 27) firmada por Servando Ruiz Gómez; Circular de 25 de junio de 1872 (*Gaceta de Madrid*, de 26); Circular de 19 de agosto de 1871 (*Gaceta de Madrid*, del 22); Circular de 12 de octubre de 1871 (*Gaceta de Madrid*, del 14) firmada por Santiago de Angulo, etc.

(36) Ver Exposición de motivos del Decreto del 20 de marzo de 1870; CLE, t. CII, págs. 241-9.

(37) «... porque observando atentamente la naturaleza de las quejas populares, se reconoce muy luego que *esta contribución es odiosa por su forma y de ningún modo por su fondo*». / «... todo ese conjunto de circunstancias contrarias a la libertad, opuestas a la economía y perjudiciales en el más alto grado a la riqueza pública, eso es lo que condena con energía la clase que siente a todas horas sus efectos...» (L. Figuerola, Exposición de Motivos del Decreto 12.X.1868 suprimiendo la contribución de consumos y estableciendo un nuevo impuesto de repartimiento personal; CLE, t. C. n.º 681).

(38) Orden del Ministerio de la Gobernación de 18 de agosto de 1870; CLE, t. IV, n.º 563.

(39) Preámbulo al Decreto de Hacienda de 26 de junio de 1874; CLE, t. CXII, n.º 482.

(40) Ver Instrucción de Hacienda de 26 de junio de 1874, CLE, t. CXII, n.º 490.