

SEMINARIO DE ECONOMÍA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES
SESIÓN SOBRE

LA REFORMA TRIBUTARIA DE ALEJANDRO MON DE 1845 .

Francisco Comín y Rafael Vallejo.

ESQUEMA

1.- Antecedentes de la reforma de MON.

2. Los enfoques de la reforma tributaria.

- 1) Normativo o purista.
- 2) Sistémico.
- 3) Nueva Historia Económica.
- 4) Institucional (Nueva Política Económica).
 - a) agentes decisores (políticos, técnicos).
 - b) restricciones (de los agentes, de la administración; de las condiciones económicas y sociales):

3. La reforma tributaria (atendiendo al tempo de la formación de la reforma):

1) Periodo interno:

a) Reconocimiento de su necesidad y factores que la facilitan (por qué se plantea cuando se plantea): cuatro procesos históricos convergentes.

- reforma agraria liberal (desarmortización, supresión del diezmo).
- progresiva instalación en la normalidad política tras la finalización de la guerra civil y la pérdida definitiva de las colonias.
- construcción administrativa del Estado liberal.
- consenso en torno al sistema fiscal a implantar, de carácter mixto.

b) Elaboración técnica de la reforma: una labor colectiva (el tempo reformador, con fechas e hitos) [La reforma está elaborada antes de que se convoquen las elecciones (septiembre 1844) y se abra la legislatura (noviembre); en el discurso de la corona se anuncia; y antes de abrirse las Cortes, y una vez abiertas éstas, se desbroza el camino (son las medidas previas).

c) Medidas previas: la importancia del papel de Mon.

- Arreglo de la deuda (opción por la vía contracción de gastos frente a la vía del empréstito –ésta era la de Calatrava, en 1842-, para evitar un hipotético desfase entre los ingresos previstos por el nuevo sistema y los efectivamente recaudados).
- Modelo de financiación del culto y clero (renuncia definitiva al diezmo, pese a los intentos de rehabilitarlo, todavía en 1845. Financiación a cargo del Estado. En un contexto: sentar las bases para la normalización de las relaciones Iglesia-Estado y reconocimiento de la monarquía liberal por la Iglesia de Roma.)

d) Debate parlamentario: deriva conservadora del programa reformador del gobierno: ¿En qué se concreta? ¿factores y agentes de esa deriva?.

* La reforma de la renta de aduanas: posposición.

e) Medidas de acompañamiento: la reforma administrativa (como avance y como restricción):

- Nuevo organigrama de la administración tributaria, reglamentos de los impuestos, gestión a nivel provincial y local (deficiencias).

- La gestión presupuestaria: por completar orgánica y funcionalmente:

* control legislativo: la restricción debida a la inexistencia de una ley de contabilidad del Estado.

* control administrativo y judicial (asimilados entonces): la falta de definición del tribunal de cuentas.

* recaudación: falta de centralización (o de unidad de caja).

2) Periodo externo: reacciones y evaluación.

a) Reacción de los contribuyentes.

b) Respuesta de los políticos: contrarreforma.

c) Evaluación política, en función de:

- insuficiencia del nuevo sistema.

- importancia de la deuda (el arreglo en la agenda política, en 1849 y 1850).

- desigualdad de los impuestos en la práctica fiscal (la arbitrariedad como motivo de desafección ciudadanos-gobierno: en la base de la revolución de 1854).

d) Intento de institucionalizar la evaluación técnica de la política fiscal: del proyecto Consejo Superior de Hacienda de Santillán (en 1845) a la Comisión de evaluación del sistema tributario, de Bravo Murillo en 1850 (presidida por Santillán).

BORRADORES DE LOS PUNTOS 1 Y 4.

1.- Los antecedentes de la reforma de MON (1808-1844).

En la fiscalidad estamental del Antiguo Régimen, los viejos gravámenes carecían de cualquier coherencia; eran muy numerosos y la mayoría de ellos proporcionaba escasos rendimientos para la Tesorería Real; y cuando se querían aliviar las penurias de la Hacienda, se establecían nuevas contribuciones, complicando aún más el cuadro tributario. Los impuestos se solapaban sobre unas mismas bases tributarias, pues se habían implantado sin más lógica que la de aumentar los ingresos de la Hacienda. Antes de 1845 imperaba el desorden tributario, tanto en la normativa (abigarrada y confusa) como en la gestión de las rentas públicas (diseminada por múltiples tesorerías, compartida por distintas instituciones y arrendadores y, en fin, difícil de controlar). Como en los siglos anteriores, en la Hacienda decadente del absolutismo no había generalidad legal en los tributos, porque ni los nobles ni los eclesiásticos eran sujetos pasivos de los impuestos directos; tampoco existía homogeneidad territorial, ya que la fiscalidad difería según los reinos. En la Hacienda preliberal, ni siquiera la Corona tenía el monopolio fiscal, puesto que la Iglesia cobraba el Diezmo, los señores jurisdiccionales percibían rentas, tasas y multas cedidas o enajenadas por la Hacienda real, siendo las más importantes las Tercias y Alcabalas, y los municipios y los distintos reinos tenían autonomía fiscal y sus propias fuentes de ingresos.

Los ingresos públicos habían sido en la época moderna más o menos suficientes en ausencia de conflictos bélicos, pero la Hacienda castellana tenía dificultades siempre que había guerras; de ahí que, desde que éstas se hicieron frecuentes a partir de finales del siglo XVIII, los gastos de la Tesorería se incrementaron. Los déficit presupuestarios aún se agrandaron más en el primer tercio del siglo XIX, por la pérdida de las colonias americanas, las recurrentes alternancias de regímenes políticos -absolutistas y liberales- y el declive de las rentas tradicionales, debido al colapso de las bases económicas del Antiguo Régimen y a la incapacidad de sus gobernantes para exigir los impuestos; consecuentemente, la Hacienda Real y el régimen absoluto se sumieron en la quiebra. La miseria en que se desenvolvía la Tesorería forzó a los responsables del ramo -tanto absolutistas como constitucionales- a idear expedientes -desesperados en algunos casos- para aumentar los ingresos públicos. Todos los Secretarios del Despacho de Hacienda de esta época toparon con obstáculos insalvables en su búsqueda de un régimen tributario mejor y más saneado. En los períodos absolutistas, los proyectos fiscales hubieron de respetar los privilegios fiscales de los nobles y clérigos pero aún así fracasaron; finalmente a los responsables de Hacienda no les quedó más opción que perfeccionar la administración fiscal y contener el gasto en los estrechos límites permitidos por la recaudación. Con todo, dos ministros absolutistas lograron introducir tributos que tendrían futuro, como fue el caso de Martín de Garay en 1817 -la Contribución general y la de Puertas- y de Luis López Ballesteros en 1826-1827 -con nuevas versiones del derecho de paja y utensilios, la renta de aguardientes y licores, así como de la contribución de frutos civiles-. Las dificultades de los absolutistas para sustituir el viejo mosaico tributario eran lógicas, pues el régimen fiscal estaba agonizando junto al sistema político y, en fin, cualquier modernización tributaria era incompatible con el absolutismo.

Por ello, el retraso de la imposición española frente a la europea, en la primera mitad del siglo XIX, hay que atribuirlo al fracaso de las reformas tributarias liberales. La explicación última está, empero, en la incapacidad de los liberales españoles para hacer la revolución con cierta rapidez; en consecuencia, la lenta agonía del Antiguo Régimen postergó la adopción definitiva de la tributación liberal en España hasta 1845.

En este período los problemas políticos y fiscales se debilitan mutuamente. Las reformas tributarias liberales contribuyen a explicar la corta vida de los regímenes liberales de Cádiz y del Trienio; las nuevas contribuciones enajenaron el apoyo de los campesinos a los liberales. En el decenio de 1830 los liberales financiaron la guerra civil contra los carlistas con la desamortización y los empréstitos; eso retardó la reforma fiscal, porque lo urgente era recoger como fuera fondos para ganarla. En las Cortes de Cádiz y en el Trienio Constitucional las viejas contribuciones fueron sustituidas por la normativa hacendística liberal. Las Constituciones españolas del siglo XIX establecían -antes que nada- los principios liberales de la sociedad burguesa para la financiación del Estado, a saber: el de capacidad de pago (todo ciudadano había de contribuir a financiar al Estado en proporción a sus haberes); el de legalidad (el Presupuesto había de ser aprobado anualmente por las Cortes); el de generalidad (nadie quedaría exento de la tributación y los impuestos serían los mismos para las personas y los territorios); el de suficiencia (el Presupuesto había de saldarse equilibrado), y el de coherencia y simplificación de los impuestos (que debían de ser pocos y evitar las dobles imposiciones).

Pero la reforma y, sobre todo, la implantación práctica de los tributos era harto más complicada que la redacción de varios artículos en la Constitución, sentando la doctrina sobre la imposición. Los constitucionales establecieron una Contribución directa en 1813, y unos impuestos de producto de corte francés en 1821. Esas primeras reformas tributarias liberales eran un tanto utópicas: en 1813 los liberales españoles todavía estaban deslumbrados por al espejismo de la única contribución; en 1821 se adoptaron con alguna variante local los tributos franceses, pero se descuidó la gestión de los tributos -que exigía una reforma administrativa previa-, y su viabilidad en aquella economía española tan poco comercializada y en plena crisis. Bien es cierto que aquellos ensayos tributarios liberales tuvieron poco tiempo para asentarse, pues los nuevos gravámenes fueron abolidos por las restauraciones absolutistas de Fernando VII; no obstante, en su efímera existencia, las nuevas contribuciones ya habían encontrado obstáculos insalvables en su recaudación.

4.- Logros y defectos de la tributación establecida por MON.

A pesar del mandato de equilibrar el presupuesto contenido en la Constitución de 1845, en la gestación déficit presupuestario influyó la insuficiencia y rigidez del marco tributario liberal establecido en 1845, más que por las deficiencias teóricas de sus principales gravámenes, por su pésima, e interesada, gestión. La reforma de 1845 estableció un sistema fiscal formalmente intachable, que, legalmente, era proporcional; las deficiencias surgieron en el ámbito práctico, pues el cambio legal en el sistema fiscal no fue acompañado de una reforma de la administración tributaria; 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. En el plano legal no hay que regatear méritos a los hacendistas de 1845, que lograron sustituir la fiscalidad absoluta por la Hacienda liberal; algo en lo que los liberales previos no habían acertado. Por un lado, los moderados cumplieron una función fundamental de la política liberal desreguladora, pues la reforma de 1845 enterraba definitivamente la legislación fiscal del Antiguo

Régimen, 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 de las alcabalas.

Por otro, el mismo año de la reforma 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: 1) 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; 2) 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; 3) la unificación territorial del trato fiscal 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, 4) 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 5) 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 desordenado mosaico tributario de la Hacienda absoluta, pues la reforma de 1845 sistematizó y redujo el número de los tributos.

La reforma de 1845 únicamente implantó, en la práctica, con plenitud el objetivo de sistematización de las contribuciones y, parcialmente, el de economía y la 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, la igualdad personal y territorial 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, y no siempre fue sancionado por el Parlamento.

La faceta formal fue lo más sobresaliente de la reforma de Alejandro Mon, que dió un nuevo aire legal a la fiscalidad; no obstante, la reforma se aprovechó de 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. En efecto, 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. 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. 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, y las medidas parciales de los ministros de Hacienda isabelinos. 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 eran, en realidad, 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.

La reforma de 1845 introdujo, por tanto, pocas innovaciones en la realidad de la recaudación, aunque los cambios ideológicos y formales en los tributos fueron de consideración. Consecuentemente, después de 1845 los tributos, de impecable factura liberal, fueron recaudados con los tortuosos procedimientos de la Hacienda absolutista, desvirtuando 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. Los moderados de 1845, que ya conocían las penosas experiencias de los intentos previos de reforma tributaria, plantearon la estrategia de forma conservadora. Aun con esos cuidados, el proyecto de Mon -y posteriormente la ley reformadora- encontró 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 ni siguió el principio de proporcionalidad establecida por la Constitución, porque el fraude favoreció a quienes tenían poder político en los gobiernos central y locales.

Los reformadores de 1845 reconocieron que nunca pretendieron implantar un sistema tributario totalmente nuevo; al contrario, acentuaron la permanencia de la 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 renunciar a sus principios fiscales. Por ello, en lugar de copiar el sistema fiscal francés al pie de la letra, lo adaptaron a las peculiaridades españolas: a) disfrazaron las nuevas figuras tributarias, presentándolas como una mera refundición de las antiguas contribuciones castellanas o aragonesas; b) conservaron las experiencias fiscales de las dos Coronas y las prácticas recaudatorias previas, y c) se sirvieron de las innovaciones introducidas por los constitucionales del Trienio, pero también por los absolutistas Garay, el Trienio 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, sobre todo en la estructura de los impuesto principales introducidos por Alejandro Mon, que fueron los siguientes: 1) la Contribución de Inmuebles, cultivo y ganadería: que refundió las antiguas contribuciones de cuota fija que se cobraban en forma de reparto sobre la riqueza territorial; 2) la Contribución de Consumos: que sustituyó a algunas de las Rentas provinciales (fundamentalmente, la

Alcabala) y que conservó el Derecho de Puertas; 3) la Contribución Industrial y de comercio: que reemplazó al impuesto del mismo nombre; 4) el Derecho de Hipotecas: que tenía un precedente homónimo; y 5) la Contribución de Inquilinatos, que era la única novedad, frente al proyecto de la Comisión, introducida por el Ministro de Hacienda, por lo que apenas perduró un año.

El apego a la tradición tributaria española de la reforma de 1845 queda reflejado en dos hechos: a) al comparar las recaudaciones porcentuales obtenidas por estos nuevos impuestos de 1845 con la proporcionada por sus antecedentes, se comprueba su identidad numérica; y b) 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.

El mérito de los reformadores, por tanto, 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 revistiéndolas de formas hacendísticas modernas importadas de Francia. También fue un mérito político no desdeñable de los moderados lograr la aprobación de la reforma tributaria en las Cortes; lo consiguieron, sin duda, 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: 1) la adopción de un "sano eclecticismo fiscal", descartando definitivamente el "mito de la única contribución", que compaginó la tributación directa con la indirecta; 2) 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; 3) 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; y 4) se conservaron los ingresos derivados de las propiedades del Estado y de los monopolios fiscales.

Los impuestos implantados por los reformadores de 1845 no lograron 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, por la rigidez mostrada por la recaudación de aquellos impuestos. Los defectos iniciales del sistema tributario de Mon y Santillán fueron agravados por los apañes y transformaciones tributarias del período inmediatamente posterior a la reforma, que se acaban de mencionar. Los avances y las limitaciones de la reforma tributaria liberal se desvelan al analizar los resultados recaudatorios inmediatos de aquella reforma tributaria (cuadro).

En primer lugar, conjuntamente, las nuevas contribuciones liberales sólo aportaban el 44 por 100 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 por 100 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. 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. También entre 1850 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. Las circunstancias excepcionales del Sexenio trastocaron esa tendencia estructural del cuadro tributario, pues la contribución territorial recuperó terreno, alcanzando casi el 30 por 100 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. 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 1845 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 por 100 de la presión fiscal que recaía sobre la agricultura. Además, la imposición de producto 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 concentran 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 por 100 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 económico. No obstante esa llevadera presión fiscal estaba muy desigualmente distribuida, lo que hacía que algunas capas de la población -los pequeños campesinos y los consumidores de las ciudades- soportasen una excesiva carga fiscal. 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.

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 y el selectivo de los de mayor rango. 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.

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. 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 y a otros expedientes extraordinarios.

Por último, en sexto lugar, algo influyó la ideología política en el rapto 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 1865-69, pero no alcanzó el nivel de 1860-64. 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 aún hubiesen crecido más, pues el valor de las importaciones aumentó