

El Trienio liberal en España: una visión moderna de la Hacienda pública

SONIA GONZÁLEZ ALVARADO

El año 1820 el alzamiento militar del General Rafael del Riego instauraba un régimen constitucional en España. El monarca Fernando VII se vio forzado a jurar la Constitución que las Cortes de Cádiz habían aprobado en el año 1812. El recién instaurado régimen liberal era uno de los pioneros en la Europa del momento y continuaba la experiencia constitucional española del periodo comprendido entre 1810-1814, desarrollada durante el cautiverio de Fernando VII en tierras francesas como resultado de la maniobra política de Napoleón para instaurar en el trono español a su hermano José Bonaparte.

En estos años, el pueblo español había reaccionado ante la imposición napoleónica, alzándose en defensa de su monarca legítimo y soportando una guerra que duraría seis años. Durante el conflicto bélico y demostrando el rechazo al gobierno impuesto desde Francia, se formó un Gobierno de Regencia que derivaría en la Constitución de las Cortes en Cádiz tomando las riendas del gobierno y legislando en

nombre del monarca cautivo. En Cádiz se había desarrollado un sistema constitucional liberal que había diseñado y aprobado en el seno de las Cortes la Constitución española de 1812, una de las pioneras en el entorno internacional.

En este contexto, el fin de la Guerra de la Independencia y el retorno de Fernando en el año 1814, dejaban intuir, en el terreno político, el fin de un periodo convulso al mismo tiempo que rico en discusiones y transformaciones legislativas. Desde esta perspectiva se entiende la expectación que suscitó la actitud que adoptaría el monarca ante la Constitución de 1812 y los decretos promulgados en las Cortes de Cádiz. El Manifiesto de los Persas¹ y los acontecimientos que se desarrollaron en los días posteriores reforzaron los planes del rey, quien al establecerse en Madrid declaró nula la Constitución y abolió los decretos aprobados en Cádiz retornando al orden establecido en la España de 1808.

La reacción absolutista supuso romper con lo avanzado en Cádiz y suspender los

debates, los proyectos y las reformas que el país había iniciado. Sin embargo, no era fácil reprimir y borrar de la memoria los años de la guerra contra los franceses, las deliberaciones en las Cortes y la elaboración y promulgación de la Constitución. A pesar del interés del monarca por ignorar las propuestas acordadas en las Cortes, la incapacidad de los planteamientos del Antiguo régimen para resolver los problemas que la sociedad demandaba, hizo inevitable la puesta en marcha de determinados proyectos reformistas durante los primeros años del reinado de Fernando VII.

La debilidad del absolutismo impuesto por Fernando VII provocó una serie de alzamientos militares, triunfando en marzo del año 1820 el golpe militar de Rafael del Riego e instaurando un régimen constitucional que permanecería durante tres años, conocido como el Trienio constitucional o liberal.

El Trienio se desarrolló a lo largo de tres legislaturas, en las que las fuerzas de poder se fueron alternando y tomando posiciones hasta crear verdaderos grupos o partidos entre los diputados. La primera legislatura todavía no había desarrollado esta alternancia de partidos en el poder, por lo que no se habla de grupos políticos, sino de individualidades. Triunfan las opiniones de los denominados "doceañistas" que abogaban por la implantación de la Constitución de Cádiz tal cual se había aprobado, sin modificaciones. Por otra parte, fueron triunfando las agrupaciones partidistas en torno a dos grupos: los moderados y los exaltados. Los primeros propugnaban una aplicación de la Constitución de carácter moderado, que limase asperezas entre los diferentes sectores sociales. Por otra parte, los exaltados propugnaban una Constitución más radical.

Las dos primeras legislaturas, la de los años 1820 y 1821 tuvieron gobiernos moderados. Sin embargo, los ánimos se iban radicalizando, y en agosto de 1822 triunfó un levantamiento promovido desde el sector más exaltado provocando un cambio de gobierno. Este nuevo gabinete, bajo el mando de Evaristo San Miguel, tendría escaso margen de maniobra, ya que en el año 1823, la alianza de las monarquías europeas, derrocaron el gobierno constitucional, restaurando el poder absoluto del monarca Fernando VII. Los Cien mil hijos de San Luis, entraron en la capital del reino en abril del año 1823, y con ellos acabaron los sueños liberales de la España del primer tercio del siglo XIX.

Fernando VII gobernó, durante la década 1823-1833, bajo un control férreo y absoluto. Tras su muerte, en 1833, se abrieron nuevas esperanzas en el liberalismo español. Con la Carta magna de la regente María Cristina se constituían de nuevo las sesiones parlamentarias, y una parte importante de los diputados del Trienio, algunos de los cuales habían vivido en el exilio durante los años más crudos del absolutismo fernandino, retomaron las cuestiones pendientes de los tres primeros años de la década de los veinte.

El objetivo de este trabajo es analizar la reforma en el sistema de hacienda que se desarrolló en el Trienio liberal, con especial relevancia, la transformación que tuvo lugar en el sistema de rentas públicas, incidiendo en las discusiones parlamentarias que suscitó esta reforma de los tributos. Para ello se ha estructurado el análisis atendiendo a un orden cronológico, de modo que se analiza la situación de la Hacienda pública en cada una de las tres legislaturas, observando las transformaciones llevadas

a cabo y la evolución de los planteamientos que se debatían en el parlamento.

1. *La reforma del sistema de impuestos en el Trienio Liberal: una apuesta innovadora en la legislatura de 1820*

El 6 de julio de 1820 se constituyeron las Cortes Generales. Su obra legislativa fue intensa y fijó como uno de los objetivos prioritarios la reforma de la Hacienda pública. Se partía de una situación de déficit público de carácter crónico, difícil de cubrir acudiendo a la emisión de deuda pública, debido a que el uso frecuente de esta medida en los periodos anteriores la había desacreditado.

La reforma de la Hacienda pública era una asignatura pendiente desde el siglo anterior, que se había resuelto de manera coyuntural en las Cortes de Cádiz. En septiembre de 1813, las Cortes habían establecido una contribución de carácter directo que sustituía al resto de impuestos que conformaban el sistema tributario, permaneciendo tan solo las aduanas exteriores. Asimismo, en el año 1817, el ministro de hacienda don Martín de Garay², por orden de Fernando VII, había diseñado una reforma en la estructura fiscal, en la que instauraba una contribución de carácter general y directa, que se implantaba a través de dos vertientes: una contribución directa sobre la riqueza de las zonas rurales, y una indirecta sobre los núcleos urbanos. Esta era la contribución vigente cuando se instauraron las Cortes. Estaba fijada en 300 millones de reales de vellón, repartidos en 250 millones que gravitaban sobre las zonas rurales y 50 millones que se recaudaban en

las capitales de provincia a través de los derechos de puertas.

A los pocos días de inaugurarse las Cortes, el ministro de Hacienda de la primera legislatura del Trienio, José Canga Argüelles³, leía ante las mismas una *Memoria* donde desarrollaba un plan para reformar la Hacienda pública. El plan de Hacienda presentado por Canga estaba trazado siguiendo una concepción de la Hacienda pública inspirada en las ideas clásicas defendidas por Adam Smith en el volumen IV de la *Riqueza de las Naciones*. Prueba de ello eran los diez principios que Canga incluía en uno de los epígrafes de la Memoria y que exponían las máximas sobre las que el sistema de Hacienda propuesto debía basarse (Canga Argüelles 1820, pp. 100 ss.).

A través de estos principios, Canga definía la estructura tributaria que consideraba idónea. Las contribuciones debían plantearse en proporción a las capacidades o los ingresos de los ciudadanos de modo que «todo español está obligado á contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado» (*ibidem*). Asimismo la estimación de las bases imponibles se haría considerando los haberes líquidos o netos por lo que «la suma de los tributos se regule por la que quedare al pueblo, bajando de la masa de la riqueza productiva el valor del trabajo, el de la subsistencia y el de las contribuciones que se exigen del rendimiento íntegro de los frutos de la industria» (*ibidem*).

Al entender que el pago de impuestos era una obligación que no reportaba beneficios, ni a la riqueza nacional, ni a la particular de cada contribuyente, sino que su función era hacer frente a las necesidades del Estado, Canga establecía que los tributos debían ser los mínimos posibles para

que «se saque al contribuyente la parte menor posible del producto líquido que le quedare» (*ibidem*). Además, los impuestos debían ser neutrales y no afectar a la actividad productiva cuidando de «no dañar las fuentes de la riqueza, procurando en cuanto sea posible dar impulsos eficaces al trabajo y á la reproducción de las riquezas» (*ibidem*), al mismo tiempo que no debían inmiscuirse en los intereses privados de los individuos «de modo que les dejen expeditos los caminos para sus especulaciones» (*ibidem*).

Con el propósito de mantener el principio de igualdad de sacrificio, se distinguía entre los diferentes orígenes de la riqueza. El sistema de contribuciones debía favorecer a las rentas derivadas del trabajo «porque un labrador, por ejemplo, pagando 100 rs. de 10.000 que le hubieren quedado de sus esquilmos, saldría mucho más perjudicado que un señor ó un eclesiástico satisfaciendo los mismos 100 rs. de los 10.000, importe de los diezmos y derechos feudales que disfrutare; porque estos son absolutamente líquidos, y su adquisición no les ha costado los sudores y anticipaciones de fondos que al primero» (*ibidem*).

Canga, apoyaba a aquellas actividades que requerían mayor dedicación física o que eran más arriesgadas en términos económicos, «deberá tenerse muy en cuenta la calidad de la industria en que se emplean los hombres para no destruirla ¡Cuántos trabajos y cuidados exige la cría del arroz que no son necesarios al cultivo de las patatas! ¡Cuántos riesgos corre un comerciante que son desconocidos al figonero y tabernero! ¡Qué anticipación de fondos reclama una fábrica no necesarios á un sastre y zapatero! ¡Y todos han de llevar una misma cuota?» (*ibidem*). De esta manera se alcan-

zaba un sistema tributario más equitativo y se fomentaba la riqueza de la nación, ya que al favorecer fiscalmente a determinadas actividades, había un incentivo a la inversión hacia las mismas.

En el elenco de principios presentados, Canga atacaba a las contribuciones que recaían sobre los consumos, o sobre la compra-venta de mercancías. En su opinión destruían la riqueza por cuanto disminuían las ventas, «detienen la reproducción y alejan á los hombres del trabajo» (*ibidem*).

Estas diez máximas encerraban un planteamiento tributario cuyos contenidos no dejan lugar a duda de la evolución en los planteamientos fiscales que se estaba produciendo en un sector de la sociedad del momento. De su análisis, se desprende que defendían una tipología tributaria avanzada, en el sentido de que incorporaban una serie de características para la Hacienda pública que se hacían eco de la transformación que se estaba gestando en los diferentes ámbitos de la sociedad, de la economía, de la actividad productiva y de la administración pública.

La rectificación en el sistema de rentas vigente se basaba en un principio fundamental, como era el que todos los ciudadanos debían contribuir en proporción a sus capacidades. Por tanto, era ineludible organizar una correcta base estadística, que permitiese conocer la riqueza de los contribuyentes. Su falta impediría establecer un sistema justo de Hacienda: «Sin noticias, ya que no exactas, aproximadas al menos a la verdad del numero y clases de los habitantes, de la relacion que guarden los brazos laboriosos con la población, del estado en que se hallare la agricultura y la industria, y de la pobreza o riqueza de los pueblos,

¿Cómo se graduará su fuerza para acomodarle el peso de los gastos públicos y el de las contribuciones con que hubieren de satisfacerse? ¿Cómo se apreciará el influjo de los tributos existentes sobre el bienestar de la Nación, y se acertará a corregirlos si fueren dañosos? Ni ¿Cómo se bosquejará acertadamente un nuevo plan de rentas capaces de reemplazar en tiempo oportuno á las que se suprimieren?» (Canga Argüelles 1820, p. 98).

Asimismo, Canga defendía la generalidad en el pago de los tributos, lo cual obligaba a establecer los criterios para gravar la industria, el comercio, así como los rendimientos del trabajo de los empleados públicos y de los profesionales. La exacción sobre la industria y el comercio se resolvía con la introducción de un nuevo tributo, el "derecho de patente", recientemente aplicado en otros países europeos⁴. La contribución de patentes era un tributo que se exigía a cada individuo nacional o extranjero que ejerciese algún arte, profesión u oficio y se fijaban diferentes cuotas según la actividad del individuo y el lugar en que se desarrollaba. Quedaba establecida de modo que gravaba en mayor cuantía las actividades que reportaban mayores beneficios.

A partir de estos principios, Canga defendía un modelo tributario plural, de combinación de contribuciones directas e indirectas, pero en el que las primeras tenían un papel protagonista. Del modelo se pueden extraer las siguientes reflexiones. En primer lugar, el rechazo a los derechos de puertas⁵ explícito en esta Memoria es uno de los aspectos que la diferencia de otros proyectos de reforma de la Hacienda, ya sean anteriores, siendo un ejemplo la contribución general planteada

por Martín de Garay, o posteriores, como es el caso de la reforma del año 1845⁶. En segundo lugar, la introducción del derecho de patentes supone una novedad que será retomada en la reforma fiscal de 1845 con una estructura similar a la concebida por Canga Argüelles.

2. La aplicación del modelo tributario de Canga Argüelles: el Dictamen de la comisión de Hacienda

El 1 de septiembre de 1820 se presentó ante la cámara de diputados el dictamen que la comisión ordinaria de Hacienda había preparado a partir del plan elaborado por Canga Argüelles. El documento establecía dos transformaciones en la estructura tributaria de gran trascendencia: por un lado, la contribución directa se rebajaba a la mitad, y simultáneamente, los diezmos quedaban reducidos también a la mitad.

Se entendía como contribución directa la contribución general establecida en el año 1817 por Martín de Garay, quien la había fijado en 300 millones de reales de vellón, repartidos de modo que 50 millones correspondían a lo que debía pagarse por derechos de puertas y el resto por encabezamientos. Las Cortes reducían esta cuota a la mitad. La Comisión dictaba que esta contribución se aplicaba a la riqueza territorial, la industrial y la comercial⁷. Se introducía la contribución de patentes para gravar la actividad industrial y comercial: «El reparto de esta misma contribucion, por lo que respecta á la industria y comercio, se hará por el método de patentes, adoptándose en ellas una justa escala» (Diario de sesiones, n. 101, oct. 1820, p. 1604).

Para obtener la cantidad asignada, se consideraba imprescindible la disminución del diezmo a la mitad. Esta medida liberaría de cargas fiscales al agricultor, que de esta forma, podría pagar la contribución directa⁸.

A partir de la lectura del dictamen, se sucedieron los debates parlamentarios que se prolongaron durante todo el mes de octubre. El núcleo fuerte del debate se centraba en la necesidad, o no, de reducir la contribución directa. A favor de disminuir su cuota, la comisión de Hacienda sostuvo que existía un fuerte retraso en su pago, entre otros motivos porque se había utilizado como base del reparto el resultado de los productos de las contribuciones que debían ser suprimidas, esto es, de las rentas provinciales. Como la presión fiscal en algunas zonas era excesiva, resultaba más conveniente y equitativo disminuirla, con la rebaja de la cuota.

Sin embargo, en estas deliberaciones, se sostenían argumentos que exponían el inconveniente de esta reducción a la mitad. Aunque podía suponer un alivio para los pueblos, se trataba de una solución a corto plazo. En el largo plazo, la consecuencia de la rebaja sería el aumento del endeudamiento público. Además la reducción sentaba un precedente que no podría mantenerse en los años sucesivos. Los gastos no iban a disminuir y el producto de las otras rentas tampoco iba a aumentar, por lo que siempre haría falta cubrir los desfases de tesorería.

En referencia a la disminución de los diezmos, su alteración parecía inexcusable, tal como demostraban las constantes solicitudes que, reclamando su abolición, presentaban a las Cortes las diferentes localidades o provincias. La decisión parecía

pendular entre su reducción, o la definitiva abolición inclinándose finalmente hacia la primera de las opciones. Sin embargo, hubo un intenso debate entre los partidarios de la abolición total y los que defendían la disminución. Los primeros entendían que un sistema de Hacienda que se sustentaba en la premisa de que las contribuciones debían repartirse con igualdad proporcional entre todos los españoles, no podía mantener unas rentas como los diezmos que recaían exclusivamente sobre el agricultor.

En defensa de su permanencia, se esgrimía que, de llevarse a cabo la supresión del tributo, vendría a recaer sobre el estado la obligación de mantener al clero, de modo que aumentaría el presupuesto de gastos⁹. Desde la Comisión se defendió la reducción en la cuota decimal. No aprobaba la abolición porque antes debía conocerse el incremento que ello supondría en el presupuesto de gastos del estado, que tendrían que incluir una partida destinada a la dotación del clero¹⁰. Con la disminución de la cuota decimal, el agricultor dispondría de medios para pagar la contribución directa, al mismo tiempo que el clero tenía asegurada su existencia.

A pesar de esta medida de carácter templado, de las intervenciones de los diputados se concluye que la cuestión sobre la abolición de los diezmos fue una empresa presente en los planteamientos de un importante sector de la sociedad, que va adquiriendo mayor relevancia con el paso del tiempo y que acabará imponiéndose. Los diezmos comienzan a tener sus días contados y sólo se reforzarán en los periodos más reaccionarios. A nuestro juicio, a pesar de que en las Cortes el argumento que prevaleció entre los diputados para defen-

der la modificación de la cuota decimal, era fundamentalmente de tipo económico, subyacía el propósito de socavar un elemento básico de los privilegios de que gozaba el estamento eclesiástico. Había un trasfondo que entendió que la transformación económica, política y social ambicionada desde el sistema constitucional tendría que acometer reformas que removiesen los cimientos del Antiguo régimen.

3. Primeros resultados de las modificaciones en la estructura tributaria: la legislatura de 1821

En la segunda legislatura del Trienio, Canga presentó una nueva Memoria (Canga Argüelles 1821) ante las Cortes, esta vez con unos contenidos mas templados, y una finalidad fundamentalmente práctica. Esta moderación en los contenidos respondía a una serie de circunstancias que habían ido aflorando en la legislatura anterior, entre las que destacaban dos hechos: las cifras no cuadraban el presupuesto estimado y se temía el rechazo popular a una transformación rotunda en el sistema de rentas en la que adquiriese protagonismo la imposición de carácter directo sobre la riqueza individual. Este descontento podía desestabilizar no solo la obra legislativa emprendida por las Cortes, sino que también suponía un peligro para el propio sistema constitucional.

La Memoria de Canga del año 1821, abundaba en los problemas inherentes a la recaudación, ofreciendo los valores que por el momento se estaban obteniendo de cada una de las rentas de la nación. En cuanto a las transformaciones en las rentas públicas, Canga era firme con la aplicación del medio diezmo, necesario para asegurar la

manutención de la iglesia y sus representantes. Esta medida se complementaba con la expropiación de las propiedades del clero¹¹. Era una alternativa fiscal atrevida, ya que implicaba una transformación considerable de los ingresos del clero afectando a sus dos pilares: los diezmos y las propiedades rústicas y urbanas. Una opción de estas características, que contradecía los intereses de un sector de la sociedad con un importante peso político y social, hacía prever una repuesta negativa.

Respecto a la contribución directa, Canga reforzaba la propuesta fiscal de la legislatura anterior, de modo que la contribución quedaba dividida en tres tipos: territorial, industrial, y "sobre las casas". Sin embargo, incorporaba una transformación en la manera de llevar a cabo la recaudación y abría la posibilidad de cubrir el cupo asignado con el producto obtenido de los puestos públicos¹². En este caso, en lugar de recaudar la cifra establecida a través de un tributo directo, se hacía por medio de un sistema en el que se recaudaba directamente del encargado del puesto público pero éste cargaba al consumidor la cuota exigida. En definitiva se trataba de un sistema de imposición indirecta establecida sobre el consumo de artículos de primera necesidad. La división establecida para asignar las tarifas a pagar se hacía de acuerdo al artículo que se expendía y la población donde se suministrase.

Respecto a la contribución industrial, debía resolverse la dificultad habitual de los tributos directos, que era la elaboración de una estadística capaz de estimar la riqueza imponible correspondiente a este ramo¹³. La principal cuestión que se debía resolver en relación con la contribución industrial era fijar adecuadamente las bases sobre las

que establecerla, para eliminar futuros obstáculos derivados de su recaudación. La idoneidad, o no, de esta forma de exacción, quedaba fuera de todo debate ya que, en palabras de Canga, no se cuestionaba en ningún momento su razón de ser. Todo lo contrario, la contribución industrial estaba reconocida por los mejores economistas como uno de los impuestos menos gravosos y perjudiciales porque no atacaba a la agricultura ni influía negativamente a su prosperidad; se acomodaba a las facultades del contribuyente ya que a través de los derechos adicionales se recargaba o disminuía la cuota según la evolución de la actividad económica del sujeto pasivo; además la recaudación se suavizaba al exigir el pago de manera trimestral y, finalmente, no afectaba al capital sino a las utilidades con lo que no entorpecía el progreso de los pequeños talleres o establecimientos industriales.

La implantación de este nuevo tributo debía realizarse con cautela, ya que a través de su puesta en vigor, no sólo se abría una puerta a las posibilidades recaudatorias de la Hacienda pública, sino que según se estableciesen las bases orgánicas del impuesto se podían favorecer, o perjudicar, a determinados sectores industriales que convenía preferentemente proteger por diferentes razones políticas.

Por último, en la triple clasificación de la contribución directa, quedaba por introducir las características de la contribución sobre las casas. La exacción se justificaba porque las casas eran consideradas como fondo productivo y por tanto debían sujetarse al pago de la contribución directa que recaía sobre la utilidad que dimanaba del alquiler de las mismas.

A partir de la Memoria de Canga, la Comisión de Hacienda presentó el 18 de

mayo un plan de Hacienda en el que el sistema fiscal propuesto combinaba las contribuciones directas y las indirectas, y dentro del mismo, las exacciones directas se fijaban después de conocer las cantidades que se habían ingresado en las arcas públicas en concepto de impuestos indirectos¹⁴.

La contribución directa se impuso sobre la tierra y las utilidades que reportaban las casas y sobre el rendimiento de los ramos industrial y mercantil. La contribución territorial se incrementaba en proporción del gravamen de que quedaban libres las tierras por la modificación efectuada en la cuota decimal. Su importe total se fijaba en 180 millones de reales, correspondiendo 150 millones a la renta de la tierra y 30 millones a la contribución sobre las casas.

La contribución directa sobre la industria fabril y mercantil, se repartía de acuerdo al método de patentes. Por este método, nadie podía ejercer su actividad profesional si no había pagado los derechos que corresponden a la patente que se le despachaba. La parte industrial y mercantil se clasificaba atendiendo a las utilidades presumibles de cada una de las profesiones, artes u oficios que acogía la tarifa, y la cuota dependía del tamaño de las poblaciones en las que se desempeñaba la actividad productiva. El valor estimado de esta renta era de 20 millones de reales.

Dentro de las contribuciones indirectas, la Comisión solo incluía a las que se imponían sobre ciertas especies de consumo, incluidos la sal y el tabaco. Se aconsejaba el mantenimiento de los consumos ya que tenía en cuenta la ventaja que suponía la insensibilidad en el pago, la generalidad y la tradición fiscal del pueblo acostumbrado a estas contribuciones. Los géneros de consumo gravados eran el vino, licores,

aguardientes, aceite y las carnes, excluyendo el pan por tratarse de un artículo de consumo de primera necesidad¹⁵. Se estimaba que se recaudaban por esta contribución 100 millones de reales.

Tras la lectura del proyecto presentado por la Comisión de Hacienda en mayo de 1821, se sucedieron los debates sobre sus contenidos. Existía unanimidad en cuanto al modelo tributario propuesto por la Comisión, que combinaba impuestos de carácter directo e impuestos indirectos:

La comision está cada vez mas firme en sus principios, y debe manifestar que no solo ha meditado los inconvenientes que cualquiera otro plan pudiera traer, sino que ha consultado todo cuanto se ha escrito por los mejores y más célebres economistas sobre este ramo. Hay quien dice que el plan está fundado en principios contrarios á los de Smith, Say, Destutt-Tracy. Yo desafio á cualquiera á que me diga si entre estos célebres economistas hay uno siquiera que diga que las contribuciones deben ser solas las directas; todos dicen que deben mezclarse las directas con las indirectas, porque unas traen ventajas y otras desventajas.

Mr. de Tracy, que se ha citado por ahí fuera por quien sin duda no le ha leído, sienta las tres bases siguientes como necesarias para la imposición de contribuciones: primera, que sean moderadas: segunda, que sean las más antiguas, porque los pueblos están ya acostumbrados á ellas; principio adoptado por la comision en los consumos, estancos, etc.; y tercera, que sean las más variadas, porque así se incluye á todas las clases, y se hacen menos sensibles. Esto es lo que justamente tambien la comision ha adoptado, abrazando su plan todas las fuentes de la riqueza pública¹⁶.

Entre las cuestiones debatidas en el parlamento, tomaron relevancia los aspectos relacionados con la situación económica en la que quedaba el clero, a raíz de las transformaciones de los diezmos. Se entendía que el clero no perdía en sus ingresos, a

pesar de la rebaja del diezmo a la mitad, ya que se le eximía del pago de otros tributos como eran el noveno, el excusado y las tercias reales, por lo que en definitiva seguía recibiendo la misma cantidad. Además se defendía que las necesidades del clero debían financiarse por el estado. Ya que toda la sociedad se beneficiaba de los servicios religiosos, no era justo que su manutención corriese a cargo de la clase agraria, de modo que correspondía a toda la sociedad hacerse cargo de los gastos del clero. Asimismo, si el clero dependía económicamente del estado se evitaba que estuviese en contra del sistema constitucional. Se trataba de una razón táctica que sentaba las bases para la conservación del estado y una fórmula eficiente para que el clero se interesase verdaderamente por el mismo.

En referencia a la cuota de la contribución directa territorial fijada en 150 millones de reales las discusiones se generaron porque se consideraba que la clase agrícola estaba en exceso sobrecargada, ya que a esta contribución territorial sobre lo que producían las fincas debían añadirse el medio diezmo y el resto de contribuciones indirectas. Una solución defendida en el seno de las Cortes era que el pago de este impuesto corriese a cargo del propietario, por lo que de esta manera el agricultor no estaba sometido a una excesiva presión fiscal al pagar solamente el medio diezmo. Con este planteamiento, el problema lo provocaba la situación de los grandes propietarios que tendrían dificultades para contribuir y en ocasiones se verían forzados a vender sus tierras. Además esta medida tenía un coste político porque suponía la animadversión de los terratenientes hacia el régimen constitucional.

Sin embargo, una de las referencias

claves de los debates de esta legislatura, fue la transformación en la manera de repartir la cuota de la contribución territorial. Desde la Comisión se había aprobado que la base utilizada para realizar el reparto se estableciese libremente por cada pueblo, de modo que aunque la contribución en un primer momento se hubiese definido como una exacción directa, la practica seguida por cada pueblo podía dar como resultado una imposición de naturaleza indirecta obtenida a través de recargos sobre los bienes de consumo. La Comisión, ante los problemas que habían presentado reiteradamente las medidas de cobro, y con los datos de ingresos impositivos del año anterior, prefería dejar a los pueblos que decidiesen cómo iban a proceder a la recaudación:

En cuanto á los inconvenientes del método propuesto por la comision, ésta hubiera querido dar una base general á que se arreglasen los pueblos; pero es casi imposible. Muchos pueblos han preferido los puestos públicos: otros los derechos de entrada: otros el repartimiento; y la comision ha creido necesario dejarlo á la voluntad de los pueblos, por ser tan varias las costumbres, localidad y circunstancias, que es imposible dar una regla general, sobre todo tratándose de pueblos grandes y de pueblos pequeños, que han tenido varias contribuciones por repartos, por puestos públicos, etc., y seria una medida arbitraria y que incomodaria á muchos si se fijase una regla general. La comision ha creido que en los pueblos cortos, ellos mismos por sus ayuntamientos ó concejos debian determinar la base, como se hacia en varios pueblos antes, y como lo previene, si no me equivoco, la instruccion del Sr. Garay. Cualquier base general que se fijara, produciria descontento en muchos pueblos acostumbrados á otra cosa.

[Diario de sesiones, n. 89, mayo 1821, p. 1894]

4. *Legislatura de 1822: las necesidades presupuestarias relajan el reparto de las cuotas tributarias*

En la sesión de 5 de marzo de 1822, se hizo la lectura pública de la Memoria¹⁷ sobre el estado de la Hacienda pública. El Secretario del Despacho de Hacienda, Sierra y Pambley, reconocía que no era el autor de la misma¹⁸, por lo que se disculpaba del desconocimiento que pudiese demostrar hacia algunas de las cuestiones que se exponían.

El bloque dedicado a la evolución de las contribuciones directas, comenzaba con la evaluación de la contribución territorial que reflejaba una baja de recaudación. A pesar de ello, se defendía que este impuesto no sería gravoso si estuviese bien repartido y se mejorasen las estadísticas. La Memoria proponía una reducción de la cuota hasta los 120 millones de reales, considerando que de este modo sí que se alcanzaría el nivel presupuestado.

Respecto a la contribución sobre las casas, se justificaban sus bajos ingresos porque al tratarse de un tributo nuevo no era de extrañar la tardanza en acomodarse a las costumbres de los pueblos.

Continuando con las contribuciones directas, se analizaba la incorporación al sistema tributario de la contribución de patentes. Se trataba de una figura más reciente que la anterior, ya que la contribución sobre las casas estaba imbuida en la general del reino. Por este motivo el desconcierto era mayor y las cifras calculadas eran muy bajas.

En cuanto a las contribuciones indirectas, el impuesto sobre los consumos recaía sobre el consumo del vino, vinagre, aguardiente y licores, aceite y carne, ascendien-

do la cuota fijada a 100 millones de reales. Para facilitar la exacción se ofrecía a los pueblos la posibilidad de recurrir a dos medios: proceder al reparto de los cupos a través de los puestos públicos o arrendar libremente los valores de las especies.

En esta legislatura se dulcificaron aún más los términos de la contribución directa, al establecer una única contribución fijada en una cuantía de 280 millones de reales, dividida en tres ramas: territorial, sobre las casas, y sobre los consumos.

La propuesta de la comisión pretendía establecer un único repartimiento para los tres impuestos, territorial, de consumos y de casas,

con lo que se facilitará su exacción, se consultará en lo posible la igualdad, y se dará á los pueblos una nueva prueba de que el Congreso no omite medio para proporcionarles los alivios que reclaman su penosa situación y sus sacrificios.

Pero no se conseguirá tan noble objeto con solo reducir á una sola imposición las tres citadas. Para lograrlo, será preciso dejar al contribuyente la libre facultad de distribuir entre sí las cuotas en la proporción justa que le sugiera el conocimiento particular de su posibilidad respectiva. Nada, Señor, más natural ni más conforme á los principios de un sistema tan eminentemente liberal como el que nos dirige, que el dejar á los ciudadanos el consuelo de graduarse las cuotas individuales del impuesto en proporción de sus haberes respectivos, confiando á su pericia y celo el derecho de calcular su gravedad, y de usar de todos los arbitrios que pudieren estar á disposición de los pueblos para el objeto.

[Diario de sesiones, n. 11, marzo 1822, p. 153]

Las necesidades financieras y la debilidad recaudatoria del sistema fiscal aprobado en el Trienio, obligó a esta modificación, que instauraba una contribución con una cuota, pero que permitía a los pueblos fijar

el sistema de recaudación que mejor se adaptase a sus posibilidades. No es el espíritu de los primeros meses del Trienio, en la legislatura de 1820, sino que asistimos a un cambio, una relajación que responde a una cuestión práctica. La recaudación obtenida estaba por debajo de las expectativas, y se buscaban soluciones que permitiesen salir del bache. Además el momento político no era el más adecuado, ya que en el seno de las cortes, los grupos políticos se radicalizaban, y en pocos meses, el alzamiento de San Miguel, abriría un nuevo panorama político que también influiría en la reforma tributaria diseñada.

5. Evolución del sistema fiscal constitucional

La reforma en el sistema tributario que se aprobó en el Trienio liberal suponía una innovación respecto a las formulas fiscales propuestas con anterioridad. Hemos analizado que se instituyó un sistema de contribuciones mixto, que combinaba las contribuciones directas e indirectas, pero en el que se daba mayor relevancia a las contribuciones de naturaleza directa que recaían sobre la riqueza de los particulares. Una importante novedad, es que se introdujo en el sistema tributario español, el impuesto de patentes. Asimismo, una arriesgada apuesta de este periodo, fue la transformación diseñada en la dotación del clero, a través de la reducción del diezmo y de medidas complementarias como la desamortización de los bienes de la Iglesia. Sin embargo, la visión moderna de la Hacienda pública, defendida por el ministro de Hacienda de la primera legislatura, Canga Argüelles, con un sistema tributario sustentado en

unos principios con clara influencia smithiana, fue perdiendo fuerza, entre otros motivos, por la insuficiencia recaudatoria. La evolución derivó en la última propuesta del Trienio, que aunque mantenía la contribución directa flexibilizaba el reparto de la cantidad asignada permitiendo que los pueblos decidiesen si debía hacerse por medios directos o indirectos.

En la década 1823-1833, el ministro de Hacienda durante este periodo, Luis López Ballesteros, retomó los patrones fiscales propios del Antiguo régimen o del absolutismo político, con un sistema fiscal más extremista que el del primer absolutismo del periodo 1814-1820. En estos años, la reforma del ministro Garay había abierto una puerta, con el establecimiento de la contribución general. Sin embargo, las medidas emprendidas por Ballesteros supusieron el restablecimiento de las rentas provinciales y de los impuestos indirectos así como la confirmación de las rentas eclesiásticas y del diezmo en su totalidad. Asimismo, desaparecían prácticamente del mapa tributario las rentas directas, que por supuesto no respondían a la tipología de contribuciones establecidas sobre la riqueza territorial, industrial y comercial.

Los planteamientos tributarios afines a estos conceptos deben buscarse a partir del año 1834 con la promulgación de la Carta magna de la regente María Cristina. En estos años, las cuestiones hacendísticas más relevantes fueron las que hacían referencia a la desamortización de los bienes del clero y a la reducción o abolición del diezmo. Sin embargo, no es hasta la reforma tributaria del año 1845, cuando se volverán a tomar en cuenta los planteamientos fiscales discutidos en las cortes del Trienio. Se trata de una reforma del gobierno mode-

rado que implantó una contribución directa sobre la riqueza individual, y que estableció las patentes y los derechos de puertas, con reminiscencias de las primeras propuestas fiscales de la legislatura de 1820.

Bibliografía

a) Fuentes Primarias

Obras Impresas

- Canga Argüelles (José), *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, 2 vols., Madrid, Imprenta de Marcelino Calero, 1833.
- Smith (Adam), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, traduction nouvelle avec des notes et observations par German Garnier, 5 vols., Paris, 1802 [original 1776].
- *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, traducida al castellano por el licenciado D. Josef Alonso Ortiz, 2ª ed., Valladolid, 1805 [original 1776].

Documentos

- Canga Argüelles (José), *Memoria sobre los presupuestos de los gastos, de los valores de las contribuciones y rentas públicas de la Nación española, y de los medios para cubrir el déficit, que presenta á las Cortes ordinarias de 1820* D. José Canga Argüelles, Secretario de Estado y del Despacho universal de Hacienda de España y de Ultramar, diario de sesiones, serie histórica, CD-rom 3, 9 de julio de 1820, Congreso de los diputados.
- *Memoria sobre el estado de la Hacienda pública de España, leída á las Cortes por el Sr. D. José Canga Argüelles, Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda*, diario de sesión, serie histórica, CD-rom 4, 8 de marzo de 1821, Congreso de los diputados.
- Diarios de Sesiones de las Cortes de Cádiz (24 de septiembre de 1810 a 20 de septiembre de 1813), 2 CD-rom.
- Diario de Sesiones Legislatura de 1820 (9 de julio a 9 de noviembre de 1820), Serie histórica, CD-rom 3.
- Diario de Sesiones Legislatura de 1821 (1 de marzo a 30 de junio de 1821), Serie histórica, CD-rom 4.
- Diario de Sesiones Legislatura Extraordinaria de 1821-1822 (22 de Septiembre de 1821 a 14 de Febrero de 1822), Serie histórica, CD-rom 5.

- Diario de Sesiones Legislatura de 1822 (15 de Febrero a 30 de Junio de 1822), Serie histórica, CD-rom 6.
- Diario de Sesiones Legislatura 1822-1823. Madrid 1823. Sevilla-Cádiz 1823. Sesiones secretas 1820-1823, Serie histórica, CD-rom 7.
- Diario de Sesiones Legislatura 1834-1835 (20 de julio de 1834 a 29 de mayo de 1835), Serie histórica, CD-rom 8.
- Diario de Sesiones Legislatura 1835-1836 y legislatura de 1836, Serie histórica, CD-rom 9.
- Memoria leída á las Cortes por el Sr. Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda don Felipe Sierra Pambley*, diario de sesiones, serie histórica, CD-rom 6, 5 de marzo de 1822.
- b) *Fuentes Secundarias*
- Almenar Palau (Salvador), *Introducción. El desarrollo del pensamiento clásico en España*, en Enrique Fuentes Quintana, ed., *Economía y economistas españoles*, vol. 4, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Funcas, 2000, pp. 7-91.
- *La historia del pensamiento económico: un panorama retrospectivo*, en Enrique Fuentes Quintana, ed., *Economía y economistas españoles*, vol. 7, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Funcas, 2002, pp. 661-709.
- Artola Gallego (Miguel), *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y Moderados*, Madrid, Alianza, 1986.
- Comín Comín (Francisco), *Canga Argüelles: un planteamiento realista de la Hacienda liberal*, en Enrique Fuentes Quintana, ed., *Economía y economistas españoles*, vol. 4, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Funcas, 2000, pp. 413-439.
- *Los economistas clásicos y los políticos liberales ante los problemas de la economía española (1808-1874)*, en Enrique Fuentes Quintana, ed., *Economía y economistas españoles*, vol. 4, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Funcas, 2000, pp. 621-703.
- Estapé Rodríguez (Fabián), *Estudio introductorio. José Canga Argüelles y el pensamiento económico liberal español*, en José Canga Argüelles, *Los elementos de la ciencia de la hacienda (1825)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1961.
- *La reforma tributaria de 1845. Estudio preliminar y consideración de sus precedentes inmediatos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1971.
- Fontana Lázaro (Josep), *La quiebra de la Monarquía absoluta (1814-1820)*, Barcelona, Ariel, 1971.
- *Hacienda y Estado en la crisis final del Antiguo Régimen español. 1823-1833*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1973.
- *La Revolución Liberal (Política y Hacienda 1833-45)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1977.
- *La crisis del Antiguo Régimen: 1808-1833*, Barcelona, Crítica, 1979.
- *López Ballesteros y la reforma de la hacienda: algunas reconsideraciones*, «Hacienda Pública Española», 2, 1994, pp. 57-61.
- Fuentes Quintana (Enrique), *La Hacienda pública en los economistas liberales españoles*, en Enrique Fuentes Quintana, *Apuntes de Hacienda pública*, 1965-1966.
- Gil Novalés (Alberto) (ed.), *Diccionario biográfico del Trienio Liberal*, Madrid, El Museo Universal, 1991.
- Lluich Martí (Ernest) y Almenar Palau (Salvador), *Difusión e influencia de los economistas clásicos en España (1776-1870)*, en Enrique Fuentes Quintana, ed., *Economía y economistas españoles*, vol. 3, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Funcas, 2000, pp. 7-69.
- López Castellano (Fernando), *Liberalismo económico y reforma fiscal. La Contribución Directa de 1813*, Granada, Universidad de Granada, 1995.
- *Economía política, hacienda pública y administración en Canga Argüelles*, comunicación en III Reunión de la Asociación Ibérica de Historia del Pensamiento Económico, Granada, Cd-rom, 2003.
- Moral Ruiz (Joaquín Del), *Hacienda y sociedad en el Trienio constitucional 1820-1823*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1975.
- Torras Elías (Jaime), *En torno a la política tributaria de los gobiernos del Trienio constitucional (1820-1823)*, «Moneda y Crédito», 122, 1972, pp. 153-170.

¹ El mes de marzo de 1814, un grupo de 69 diputados presentó ante el monarca un documento conocido como el Manifiesto de los Persas, en el que los firmantes daban su apoyo a Fernando VII para que implantase un gobierno absoluto, que obviase la labor legislativa de las Cortes.

² La reforma de la Hacienda pública promovida por Martín de Garay es de difícil caracterización, tanto por la identificación de su autor intelectual como por sus contenidos, ya que supuso una línea de continuidad con planteamientos tributarios defendidos desde una óptica liberal.

³ José Canga Argüelles, fue nombrado ministro de Hacienda en marzo de 1820, labor que desempeñó durante toda la legislatura. Con una amplia formación académica, había sido alumno, entre otras, de la cátedra de Economía civil y comercio de la Real Sociedad Económica Aragonesa, lo que le confirió un bagaje intelectual rico y diverso, con referencias desde el mercantilismo tardío hasta Adam Smith. En su trayectoria profesional abundó en cuestiones relacionadas con las finanzas públicas, y su experiencia en estos temas, así como su compromiso con el bando liberal progresista, fueron determinantes para su nombramiento como ministro de Hacienda en el primer periodo del gobierno liberal del Trienio. Tenía experiencia en el cargo, ya que lo había desempeñado en el año 1811, en las Cortes de Cádiz.

⁴ «En punto á los demás, aunque parece sencilla la idea de dejar á las mismas corporaciones de artesanos y comerciantes el derecho de repartir las cantidades entre sus individuos, la dificultad de determinar la cuota general, unida á la de averiguar las utilidades que á cada uno le dejare su industria, y á la del repartimiento y cobranza, puede hacer preferible una contribucion organiza-

da á estilo del derecho de patente que se cobra, en otras naciones de Europa. Si la ilustracion del Congreso se decidiere por esta idea, se presentarán sin pérdida de tiempo las bases, para que mereciendo la augusta aprobacion del Congreso, se lleve a efecto con la mayor presteza». (Canga Argüelles 1820, p. 104).

⁵ Los derechos de puertas, que constituían la segunda vertiente de la contribución general, resultaban ser tan nocivos para la producción y circulación de las mercancías, que en opinión de Canga debían eliminarse del sistema fiscal: «Los impuestos sobre los consumos destruyen la industria, alteran el curso natural de las cosas, establecen entre las necesidades y los medios de satisfacerlas proporciones que no existirían a no mediar estas perturbaciones necesariamente variables, y que hacen precarias las especulaciones y los recursos de los súbditos, y llevan envueltas en sí las vejaciones indispensables para su cobro por ser precisos avalúos, registros, pesquisas y fórmulas opresoras, que están en directa oposición con la franqueza y libertad que vivifican los manantiales de la riqueza pública». (Canga Argüelles 1820, p. 103).

⁶ En el año 1845, se llevó a cabo en España una reforma de la Hacienda pública, promovida por el gobierno moderado y bajo la responsabilidad del ministro de Hacienda Alejandro Mon. En el diseño del plan de reforma de las rentas públicas tuvo un papel destacado Ramón Santillán, motivo por el que la transformación tributaria de 1845 es conocida como la reforma Mon-Santillán.

⁷ «Después de adoptar las contribuciones indirectas que parezcan convenientes, se cubrirá el déficit por medio de una directa, repartida entre las tres fuentes de la riqueza pública, agricultura, industria y artes» (Diario de

sesiones, n. 101, oct. 1820, p. 1604).

⁸ «Para que la parte de la contribución directa que toque á la agricultura se realice con ventaja de los pueblos y menos gravamen suyo, se hará una modificacion en los diezmos, procurando dotar competentemente al clero» (*ibídem*).

⁹ Además, resultaba beneficiosa la reducción de los diezmos por otro motivo político y económico: la venta de bienes nacionales para afrontar el problema de la deuda pública. Los bienes subastados, aumentarían su valor si se reducían sus cargas, y los diezmos eran una carga considerable para los propietarios de tierras.

¹⁰ La comisión defendía una disminución de la cuota decimal: «Respecto a la abolición, no sería prudente decretarla desde luego, porque antes debe saberse qué cantidad es precisa para dotar al clero, y porque hay muchos partícipes á quienes conviene reintegrar. Por esto la comision ha propuesto solo que se haga una modificación; sin que esto obste á que cualquiera Diputado proponga lo que le parezca, porque la modificación puede tener mayor ó menor latitud, según se crea conveniente. De todos modos, la comision no juzga conveniente la total abolición» (Diario de sesiones, n. 102, oct. 1820, p. 1631).

¹¹ «Nada más conforme a lo que dicta la conveniencia pública, que el que las Cortes fijen para la manutención del clero y del culto una contribucion por ahora reducida a la mitad del diezmo, cuya exaccion se deje á cargo de los eclesiásticos como la tienen en el día, intervenidos por las Diputaciones provinciales: incorporando al Estado desde luego las fincas rústicas y urbanas y demás de las iglesias catedrales, colegiadas, santuarios y monasterios aun existentes, para indemnizar con ellas á los poseedores legos por los

diezmos que deben perder: aplicando el resto al Tesoro público para que haciendo sobre ellas operaciones de giro pueda responder de las sucesivas necesidades sin gravámen del pueblo industrial» (Canga Argüelles 1821, p. 197).

¹² «El Congreso decidirá si el respeto á los errores populares y la necesidad de ir desengañando á muchos pueblos de las falsas ideas que de la contribucion directa les hacen formar los interesados en los viejos desórdenes puede, como pretenden algunos, permitir que faltando al plan económico adoptado por las Córtes, se conceda á los pueblos que lo desearan, manifestando su opinion en concejo abierto, el establecimiento de puestos públicos arrendables, aplicando al pago de la cuota de la contribucion sus rendimientos, y los de otros arbitrios que no fueren contrarios al sistema fundamental de la Hacienda, siempre que merecieren la aprobación de la Diputacion provincial» (Canga Argüelles 1821, p. 198).

¹³ El talón de Aquiles de las contribuciones de carácter directo fueron los problemas derivados de la falta de estadísticas. El Censo que Canga adoptó como base para la estimación de la riqueza de los particulares, fue el "Censo de frutos y manufacturas" del año 1799. Había sido utilizado como base para la implantación de la contribución directa de las Cortes de Cádiz, a pesar de las críticas y el intenso debate parlamentario que provocó, en el que se ponía de manifiesto sus deficiencias y los errores detectados en las cifras que manejaba.

¹⁴ No deja de ser una paradoja que se defendiese una reforma tributaria fundamentada en las contribuciones directas, apoyadas en el seno de las Cortes entre otros motivos porque se entendía que eran conformes con el sistema

constitucional y con la idea de que todo ciudadano debía contribuir a los gastos del Estado según sus capacidades, y sin embargo, a la hora de llevarlo a la práctica, se suscribiese desde la Comisión de Hacienda que, las contribuciones directas serían subsidiarias de las indirectas.

¹⁵ Para su repartimiento serviría de norma el producto de los anteriores encabezamientos en la Corona de Castilla, el del equivalente y catastro en la de Aragón y el de los arrendamientos en las provincias Vascongadas.

¹⁶ Diario de sesiones, n. 84, mayo 1821. Los contenidos de los debates mantenidos en las Cortes pone de manifiesto la utilización del pensamiento de los economistas contemporáneos. Durante el Trienio se reavivaron las traducciones de las obras de los economistas clásicos, por lo que sus obras fueron conocidas y usadas como referencia en el parlamento, a pesar de que en ocasiones, se utilizasen con demasiada arbitrariedad.

¹⁷ *Memoria* 1822. Esta Memoria tenía un contenido muy pragmático, en el sentido de que la mayor parte de su contenido se basaba en la presentación de los resultados de la recaudación.

¹⁸ De hecho, el recién designado ministro de Hacienda, no dudó en aclarar ante el parlamento que no compartía todos los contenidos expuestos en la Memoria. En las sesiones posteriores a su lectura, hubo desacuerdos entre los miembros de la comisión de Hacienda, que defendían posiciones más progresistas, y el ministro Pambley, con unos planteamientos moderados. Las desavenencias tuvieron lugar fundamentalmente entre Canga y Pambley, por entender el primero que la Memoria era imprecisa y sus datos no correspondían con la realidad, aunque el trasfondo de la discusión no era que otro que

la divergencia política entre Canga, defensor de un modelo fiscal más avanzado, y Sierra Pambley, con un ideario político más moderado.