

Una "burguesía revolucionaria" poco revolucionaria en cuestiones de Hacienda (1808-1874)

Francisco Comín Comín
Universidad de Alcalá (Madrid)

Resumen

El artículo se centra en la transición de la Hacienda absolutista a la Hacienda liberal, analizando el gasto del Estado, la gestión de la deuda y las reformas tributarias. Primero, los gastos permanentes aumentaron porque el Ejército se profesionalizó y porque el Estado liberal asumió nuevas funciones (justicia, orden público, educación y obras públicas) y tuvo que pagar altas cargas de la deuda y las subvenciones al clero. Segundo, durante la revolución liberal la Hacienda española estuvo en bancarota, por la caída de la recaudación y el aumento de los gastos en guerra, que generaron amplios déficits presupuestarios, que crearon una profunda crisis de la deuda. Para financiarlos, hubo que recurrir a costosos empréstitos. Tercero, la irresponsabilidad fiscal y los impagos surgieron por la resistencia de las elites absolutistas y liberales a las reformas tributarias. Para compensar la financiación de banqueros y tenedores de la deuda, la Hacienda tuvo que pagar altos intereses y realizar una legislación favorable a los acreedores. Estas necesidades de la Hacienda determinaron las medidas de la revolución liberal y crearon las bases del fracaso de la revolución industrial y de la inestabilidad social y política de la España del siglo XIX. En las conclusiones, se explica cómo las élites gobernantes recurrieron a la creación de un Estado de la deuda, desplazando la carga tributaria hacia los campesinos y consumidores y percibiendo los intereses de la deuda, desde el arreglo de Bravo Murillo. En la España liberal siguió habiendo una transferencia de renta, a través de los impuestos y la deuda, de los pecheros a los propietarios.

Palabras clave

Reforma fiscal, déficit presupuestario, deuda pública, Estado de la Deuda, gastos públicos

Códigos JEL: E31, E4, E6, F3, F4, H6, N10, N23, N43, H63, F34

Fecha de recepción del original: 28 de abril de 2017; versión definitiva: 25 de febrero de 2018.

Francisco Comín Comín, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 28801 Madrid.
Tel.: +34 914579391; E-mail: cominco@telefonica.net.

A "REVOLUTIONARY BOURGEOISIE" LITTLE REVOLUTIONARY IN MATTERS OF PUBLIC FINANCE (1808-1874)

Abstract

The article focuses on the transition from the absolutist Treasury to the liberal Treasury, analysing central state spending, debt management and tax reforms. First, permanent expenditures increased because the army became professionalized and because the liberal state assumed new functions (law and order, education and public works) and had to pay high debt burdens and subsidies to the clergy. Second, during the liberal revolution, the Spanish Treasury was bankrupt, due to the fall in revenues and the increase in war expenses, which generated large budget deficits, which created a deep debt crisis. To finance them, the Treasury had to resort to expensive loans lend by big lenders and financiers. Third, fiscal irresponsibility and defaults arose from the resistance of absolutist and liberal elites to tax reforms and tax compliance after the tax reform of 1845. To compensate for the financing of bankers and debtholders, the Treasury had to pay high interest rates and pass legislation favourable to creditors. These financing needs of the Treasury determined the measures of the liberal revolution and created the bases of the failure of the industrial revolution and the social unrest and political instability of nineteenth-century Spain. In the conclusions, it is explained how the ruling elites resorted to the creation of the Debt State, displacing the tax burden towards peasants and consumers and perceiving the budget debt interests, as off the debt arrangement of Bravo Murillo. In liberal Spain, there continued to be a transfer of income, through taxes and debt, from the taxpayers to the owners.

Keywords

Tax reform, Budget deficit, Public debt, Debt State, Government expenditures

JEL codes: E31, E4, E6, F3, F4, H6, N10, N23, N43, H63, F34

EL MOTIN



Una idea salvadora.

Una “burguesía revolucionaria” poco revolucionaria en cuestiones de Hacienda (1808-1874)

Francisco Comín Comín
Universidad de Alcalá (Madrid)

A Josep Fontana Lázaro, en agradecimiento por su magisterio y amistad.

1. Introducción

La revolución liberal transformó el gasto público, complicó la gestión de la deuda y reformó el sistema fiscal. Las penurias de la Hacienda absolutista y liberal fueron determinantes en las leyes desamortizadoras, arancelarias, bancarias, ferroviarias y mineras, diseñadas para compensar a los prestamistas nacionales y extranjeros. La transformación de la Hacienda del Estado entre 1808 y 1874 siguió el ritmo marcado por los cambios de régimen (absolutista y liberal) y de gobierno (del partido moderado y el progresista desde 1840). La transición de una Hacienda absolutista al Estado liberal fue larga y plagada de avances y retrocesos, según el régimen político, en el gasto del Estado, en la gestión de la deuda y en las reformas tributarias. Como ocurrió con las reformas liberales, estos cambios en la Hacienda perdieron radicalismo de las Cortes de Cádiz a las Constitución de 1845 y la década moderada. Los progresistas del Bienio y el Sexenio trataron de completar estas reformas moderadas. La inestabilidad bélica y política entre 1808 y 1874 afectó gravemente a la Hacienda Pública, condicionando las reformas y la política económica¹.

En la sección primera se analiza el gasto público que superó permanentemente a la recaudación fiscal. Por ello, el Estado estuvo prácticamente en bancarrota todo el período. Los atrasos en el pago de cupones, de las compras y los sueldos se fueron acumulando en los pasivos del Estado. El tamaño del gasto del Estado cayó con los gastos bélicos, cuando finalizó la guerra carlista y Espartero licenció las tropas. Pero los gastos permanentes aumentaron, porque el Ejército se profesionalizó y los gastos de defensa fueron altos en períodos de paz, y porque el Estado liberal asumió funciones que previamente habían estado subcontratadas, como los oficios, la justicia, el orden público y el aprovisionamiento al ejército, y además asumió nuevas funciones, como la educación y las obras públicas. El gasto también aumentó por las altas cargas de la deuda y porque el Estado comenzó a subvencionar a la Iglesia.

En la segunda sección se examina el drama de la deuda pública española durante el período de la “burguesía revolucionaria”. El punto de partida ya era alarmante, por el enorme volumen de deuda soberana heredada del siglo XVIII. Pero este fue aumentando por las amplias emisiones de deuda para financiar las guerras, los déficits públicos generados por la caída de la recaudación y para cancelar los atrasos del presupuesto. Entre 1808 y 1850 la Hacienda española estuvo en bancarrota, como revela que los títulos de la deuda consolidada española fueran considerados como un bono basura, con rendimientos efectivos superiores al 10%. Esto se explica porque la cotización de la deuda española estaba por los suelos, como consecuencia del repudio por los gobiernos españoles de la deuda exterior y de la suspensión del pago de sus intereses. Estos repudios ahuyentaron a los inversores particulares, aumentando los costes de financiación del Estado. Sólo los especuladores compraban los títulos depreciados y prestaban al gobierno, compensando el riesgo con el alto rendimiento de la deuda y con los enormes beneficios obtenidos de negocios adicionales concedidos por la Hacienda. El arreglo de Bravo Murillo acabó con aquella situación de bancarrota. En 1851, este ministro reconoció todas las deudas y atrasos previos, con alguna quita de capital. La conversión de Bravo Murillo benefició a los tenedores de la deuda, particularmente a los especuladores que habían comprado los títulos baratos, porque desde entonces los gobiernos cumplieron con los prestamistas, salvo en la suspensión del pago de los cupones entre 1872 y 1876.

En la sección tercera se estudian las reformas tributarias del período, cuyo fracaso está en la base de la incapacidad del Estado para cumplir sus funciones básicas. Defender al país de las invasiones extranjeras y de costosas guerras civiles, y cumplir con los acreedores, pagando los cupones de la deuda. La incapacidad militar aumentó los costes de las guerras y el impago de la deuda aumentó los costes de financiación, e impidió una gestión responsable de la deuda y una reducción de los costes de financiación del déficit. El fracaso de las reformas tributarias también, como el problema de la deuda, se retrotrae a los ilustrados que, al ser incapaces de implantar la única contribución y de aumentar la presión tributaria en la metrópoli, recurrieron a la explotación fiscal de las colonias. Cuando estas iniciaron sus guerras de independencia, dejaron de llegar las remesas americanas y los ministros de Hacienda liberales y absolutistas intentaron las

¹ Este artículo es una actualización de Comín (2004, 2006, 2010a, 2010b, 2013a, 2014a). Las cifras proceden de Comín y Díaz (2006). Agradezco las sugerencias de dos evaluadores anónimos.

reformas tributarias en la península, sin éxito hasta 1845. De hecho, los liberales siguieron contando con los impuestos cobrados en Cuba como un recurso relevante. La reforma tributaria liberal empezó con el mito revolucionario de la contribución única en Cádiz, que fue abandonado en el Trienio y sustituido por un sistema fiscal copiado del francés. La guerra carlista impidió a los progresistas aprobar los diversos planes reformadores, retrasando la reforma tributaria hasta 1845. Esta fue todavía más pragmática que la de 1821. A pesar de su moderación sufrió la contrarreforma de 1847, por parte de los grandes contribuyentes agrarios e industriales. Las juntas revolucionarias de 1854 y 1868 abolieron la contribución de consumos, pero los gobiernos progresistas fracasaron en su intento de crear un sistema fiscal más equitativo; al contrario, recargaron la presión fiscal de los campesinos. No obstante, los abruptos cambios legales en la tributación surgidos de las alternancias de régimen y de gobierno escamotean la continuidad que hubo en las prácticas fiscales. Las reformas de los ministros absolutistas eran bastante parecidas a las propuestas por los constitucionales. Las restauraciones del viejo sistema tributario anterior a 1808 por Fernando VII fueron inviables, y sus ministros tuvieron que realizar algunas reformas en los tributos (en su recaudación), en el presupuesto de gastos y en la gestión de la deuda, así como en el papel del banco nacional y la bolsa. Los gobiernos liberales incorporaron algunos de estos cambios².

Finalmente, en las conclusiones se explican las consecuencias de la larga y convulsa revolución liberal y de la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos, que fueron demoledoras para la economía y la sociedad españolas. La resistencia a las reformas tributarias generó el fracaso de la revolución industrial. El modelo de Estado moderado dejó desatendidos a los desposeídos y el movimiento obrero se decantó hacia posiciones extremistas, que promovieron revueltas y revoluciones.

2. El presupuesto de gastos, espejo de la impotencia de un Estado indefenso

Desde 1808 hasta 1840, el Estado español fue incapaz de cumplir su principal función que era la defensa de la monarquía. Sin las remesas de América, España no tuvo fondos para defender sus territorios, en las colonias y la metrópoli. No pudieron frenarse las invasiones extranjeras (de Napoleón en 1808 y de los Cien Mil Hijos de San Luis en 1823). Los primeros gobiernos liberales y los últimos gobiernos absolutistas vivieron en la miseria, como reflejó la reducción del gasto total del Estado, porque no había fondos suficientes para pagar los compromisos de gasto de la Hacienda. Por ello, los atrasos e impagos se acumularon. La revolución liberal no acabó con la pobreza de la Hacienda. La escasez de fondos impidió a los primeros gobiernos isabelinos abortar la insurrección carlista, que libró una guerra civil que no duró más de siete años, porque se firmó el convenio de Vergara. La miseria

² Fontana (1977: 257-329), Comín (1988).

del Estado forzó incluso a restringir los gastos de la casa real, la segunda de sus funciones en el absolutismo.

El saldo de Tesorería es engañoso. El ligero superávit de las cuentas de la Tesorería central, entre 1814 y 1819, mostraba la impotencia financiera del Estado absolutista, que limitó sus gastos a la escasa recaudación, dada la imposibilidad de endeudarse. Los gobiernos liberales y absolutistas se vieron obligados a desatender algunos compromisos contraídos por el Estado, ante la escasez de fondos. Estos incumplimientos de las obligaciones de gasto aumentaron los atrasos y devengos, que tardaron en liquidarse hasta 1851³. Los ministros absolutistas de Fernando VII se resignaron a reducir los gastos previstos a la capacidad tributaria. En la primera restauración, los desembolsos de tesorería cayeron desde 1814. En el presupuesto de gastos para 1817-1818, Garay rebajó el gasto total previsto, a costa de las Secretarías de Estado y Guerra, aunque aumentó los gastos de Marina y Deuda⁴. En la segunda restauración, López Ballesteros, fracasada su reforma tributaria, trató de ajustar el gasto a los ingresos disponibles. Para ello, elaboró un presupuesto de ingresos y gastos del Estado y estableció una intervención administrativa para controlar su cumplimiento; esto permitió reducir el déficit hasta 1829⁵.

La estructura del gasto público cambió ligera y lentamente durante el largo proceso de la revolución liberal. Se vislumbran dos modelos de gasto: el absolutista hasta 1840 y el liberal desde 1841. Aunque la distinción no es nítida, porque los gobiernos liberales mantuvieron algunas partidas incompatibles con el pensamiento liberal (no entraban en el programa de gastos de los hacendistas clásicos) como las cargas de la deuda y las subvenciones al clero.

El modelo de gasto absolutista del régimen de Fernando VII fue una prolongación del modelo ilustrado del siglo XVIII. Primero, casi todos los recursos se destinaban a la guerra; segundo, la función alimenticia, consistente en recaudar rentas y pagar deudas previas tenía una cierta magnitud, debido a la ineficiencia del aparato administrativo y a su corrupción; y tercero, el mantenimiento de la Casa Real era otra función básica. Las cifras de tesorería muestran, en efecto, que las funciones esenciales del Estado absolutista eran financiar las guerras y atender a los gastos del monarca.

Entonces, el patrimonio real y el de la Hacienda se confundían. Gran parte de los oficios reales estaban enajenados a particulares. La administración del Estado era raquítica. El servicio de la deuda era un gasto importante porque las guerras se financiaban con empréstitos y los atrasos se pagaban con títulos de la deuda⁶. Este modelo absolutista de gasto permaneció vigente hasta la década de 1840: lógicamente, en las fases absolutistas, pero también en las constitucionales. Las continuas guerras impidieron a los primeros gobiernos liberales reducir los gastos bélicos y reformar la administración; su posición ideológica les impidió repudiar la deuda. En la Guerra de la Independencia, los liberales de Cádiz sólo atendieron los gastos bélicos⁷. Y lo mismo sucedió durante la

³ Fontana (1971: 314), Comín (1990: 35-39).

⁴ Comín (1991a).

⁵ Fontana (1973: 173-187), Comín y Vallejo (2002).

⁶ Fontana (1987).

⁷ Fontana y Garrabou (1986: 97-101).

guerra carlista⁸. Incluso en ausencia de guerras, el conjunto de los gastos bélicos (58%), financieros y de gestión fiscal (30%) dejaba poco margen para las restantes funciones del Estado (el 12% de los recursos totales). En este margen, los liberales aumentaron los gastos del Ministerio de la Gobernación (que incluía los primeros gastos en fomento) y redujeron la asignación a la Casa Real.

El mantenimiento de los porcentajes de los gastos bélicos en el gasto total del Estado entre 1808 y 1940, junto al descenso del gasto total, indica que los ministerios de Guerra y Marina no recibieron recursos suficientes para mantener las colonias continentales americanas ni para defender al país de las invasiones extranjeras en 1808 y 1823; ni siquiera se pudieron evitar los golpes de Estado de Fernando VII, en 1814 y 1823, ni las sublevaciones liberales (Riego en 1820). La falta de recursos impidió aplastar la insurrección carlista de 1833. La larga duración de esta guerra civil es la prueba de la indigencia de la Hacienda liberal. Por otro lado, los gastos de Marina disminuyeron más que los de Guerra, denunciando la incapacidad del Estado español no ya para reconquistar América sino para mantener el rango de potencia mundial. Esa impotencia militar llevó a los últimos absolutistas al conformismo, y a los liberales hacia el aislamiento internacional, económico y político⁹. El desempeño de la justicia y de la policía sufrió una transformación legal con el Estado liberal, pues se reservó el monopolio de la coacción, como reflejan las partidas presupuestarias¹⁰. La incapacidad del Estado para defender los territorios y mantener el orden interno tuvo secuelas sobre la función recaudadora de la Hacienda. El generalizado contrabando lastraba la recaudación de la renta de Aduanas, porque disminuía el comercio exterior legal. Las magras dotaciones de los resguardos, terrestres y marítimos, redujeron la recaudación de los estancos (tabaco y sal). La promoción del crecimiento económico no era la principal preocupación de los gobernantes del Antiguo Régimen español, como evidencian los desembolsos de Tesorería¹¹. Algunos ministros del último absolutismo (Garay y López Ballesteros) destinaron pequeñas cantidades a la función económica.

El modelo de gasto del Estado liberal se consolidó en la década de 1840. Los gabinetes constitucionales de 1820-1823 iniciaron los gastos "públicos" que se consolidaron tras la guerra carlista. Las cifras de gasto muestran la ascensión de las nuevas funciones (a cargo de los Ministerios de Gracia y Justicia y de Gobernación), típicas del Estado liberal: orden público, justicia y clero, así como el fomento de las actividades económicas. Por otro lado, revelan el descenso los gastos relativos en Defensa y Casa Real. El porcentaje del gasto en defensa cayó por el fin de las guerras, pero su volumen aumentó y se estabilizó en los períodos de paz. La defensa se convirtió en una función permanente y orientada más a mantener el orden público en el interior¹². Los fondos de la casa real tuvieron un declive continuado, acentuado por los progresistas. Los gastos relativos en administración tributaria descendieron algo y variaron menos¹³.

⁸ Comín (1985), Comín y Vallejo (2002).

⁹ Fontana (1973, 1977).

¹⁰ Comín (1988, 2014a, 2014b).

¹¹ Fontana (1971 y 1973).

¹² Comín (2014a, 2014b).

¹³ Comín (1988 y 1990) y Comín y Vallejo (2002).

3. La sustitución del Estado absolutista en bancarrota por el Estado de la deuda liberal

Hubo una diferencia radical en los principios hacendísticos de los liberales frente a la ausencia de los mismos en los absolutistas. No obstante, aunque los liberales tenían una ideología favorable a la responsabilidad de la deuda, en la práctica siguieron incumpliendo con los tenedores. Se enfrentaron dos concepciones distintas sobre la deuda: frente a la irresponsabilidad de los gobiernos absolutos de Fernando VII, los liberales reconocieron las deudas emitidas previamente. Pero, en la práctica, antes de 1851, absolutistas y liberales incumplieron sus compromisos con los acreedores del Estado. A pesar de las diferencias ideológicas, hubo continuidad en los planes (y en su fracaso) de arreglo del crédito público de los ministros absolutistas y liberales. La maldición de la deuda hipotecó la política fiscal y condicionó las medidas de la revolución liberal. No obstante, la consolidación de Mon (1944) y el arreglo general de la deuda de Bravo Murillo (1851) fueron las dos medidas esenciales que permitieron al Estado español salir de la bancarrota y entrar en una fase de relativa solvencia de la Hacienda, sólo cuestionada en los períodos progresistas.

En la primera fase, el enorme volumen de deuda soberana heredada del Antiguo Régimen se vio ampliado por las malas prácticas en la gestión de la deuda, tanto de los gobiernos absolutistas como de los liberales. Entre 1808 y 1850, como hemos visto, el Estado español no pudo atender sus compromisos de la deuda. Los gobiernos escapaban de las crisis de la deuda soberana repudiando el principal y suspendiendo el pago de los intereses. Los liberales reconocieron las deudas previas, pero tampoco pagaron los intereses vencidos. La escasez de divisas, la inestabilidad política y la irresponsabilidad de los ministros de Hacienda depreciaron los títulos, aumentando su rendimiento efectivo y el coste de financiación. Los ministros mantuvieron la ficción de unos bajos tipos de interés nominales haciendo las nuevas emisiones a capital nominal, por lo que ofrecían grandes descuentos a los subscriptores. Estos quebrantos en las emisiones hicieron crecer el nominal de la deuda en circulación muy por encima del efectivo ingresado por la negociación de los títulos¹⁴. Los gobiernos abandonaron el pago de la deuda interior y exterior entre 1826 y 1851, pues no pagaron los intereses, salvo los derivados de los anticipos de la guerra carlista, porque los banqueros se los cobraban directamente de las tesorerías de los impuestos afectados a ese fin. No sólo creció el volumen de la deuda, sino que su gestión se complicó por la diversidad de títulos, la opacidad de los cupones atrasados, el descontrol de los organismos gestores y los abusos de los prestamistas y contratistas del Estado.

Los problemas de la deuda empezaron ya en las guerras que España libró contra Francia e Inglaterra entre 1793 y 1808, pues se financiaron con vales reales y anticipos del Banco de San Carlos, creado para financiar al gobierno. La deuda aumentó en un importe similar al coste financiero de las guerras¹⁵. Como el gobier-

¹⁴ Artola (1986), Comín (1996) y Comín y Vallejo (2002).

¹⁵ Tedde (2015) y Vallejo (2015a).

no no amortizó los vales reales, estos se depreciaron fuertemente. La bola de nieve de la deuda recibida del siglo XVIII aumentó más entre 1808 y 1840 por las sucesivas guerras, la inestabilidad política y por la gestión irresponsable de los gobiernos, tanto absolutistas como liberales¹⁶. Entre 1808 y 1851, la suspensión del pago de la deuda reflejaba la insolvencia de la Hacienda. Esto dificultó la obtención de financiación para los déficits presupuestarios. De hecho, gran parte del déficit surgía por las altas cargas financieras. Entre 1808 y 1851, el Estado español cayó en la trampa de la deuda. El presupuesto no podía soportar aquel volumen de deuda. Había que emitir deuda nueva, exterior sobre todo, para pagar los intereses y la amortización de la existente.

En 1814, Fernando VII repudió la deuda exterior de Holanda. En consecuencia, los absolutistas no pudieron hacer emisiones en las bolsas exteriores ni en el mercado interior, porque la mala experiencia con los vales reales alejó a los nobles, comerciantes y financieros españoles de la deuda pública, ya que los gobiernos absolutistas dejaron de pagar sus intereses. En 1818, Martín de Garay trató de hacer una liquidación general de los pasivos del Estado, inspirada en el plan de arreglo del crédito público de las Cortes de Cádiz en 1813. Garay introdujo dos diferencias, que revelan el menor compromiso de los absolutistas con los acreedores del Estado: aplazaba el pago de los intereses devengados antes de 1815; y los posteriores se pagarían parcialmente con títulos utilizables para satisfacer las contribuciones y pagar las fincas desamortizadas. El plan de Garay no solucionó la crisis de la deuda porque se destinaron pocos recursos a la amortización de títulos (el Consejo de Estado redujo las tierras desamortizables) y al pago de los intereses (por la escasa recaudación los tributos afectados). Con ello, Garay redujo los intereses pagados por la Hacienda en metálico y disminuyó algo el volumen de la deuda. Garay dejó sin liquidar los atrasos por suministros de guerra reclamados por los pueblos desde 1815.

Tras la segunda restauración absolutista, en 1823 Fernando VII también repudió los títulos emitidos por las Cortes del Trienio Constitucional. La conversión de la deuda y el corte de cuentas de los atrasos previos (obra de López Ballesteros en 1825 y 1828) rebajaron el volumen de deuda "reconocida". La Caja de Amortización y el Gran Libro fracasaron lo que obligó a suspender el pago de los intereses de la deuda consolidada, y los cupones vencidos se abonaron con unos nuevos títulos al portador. López Ballesteros amortizó ciertas cantidades de deuda mediante compras de títulos en el mercado, aprovechando las bajas cotizaciones; una práctica heterodoxa para los liberales. Consecuencia de aquellos repudios fue que la deuda interior "reconocida" disminuyó de 13.000 a 5.000 millones de reales, entre 1820 y 1834. Estos impagos excluyeron al monarca del mercado interior y las bolsas internacionales. Fernando VII consiguió algunos empréstitos recurriendo a financieros internacionales (Guebhard) y nacionales (Aguado), de dudosa reputación. Las cantidades fueron pequeñas y los precios desorbitados, por las altas comisiones y las oscuras condiciones. Para financiar al Tesoro, el gobierno absolutista reflató el Banco de San Carlos, absorbido por el nuevo Banco de San Fernando en 1829¹⁷.

Por su parte, los gobiernos liberales reconocieron todos los empréstitos previos, incluidos los absolutistas. Al no poder cumplir los compromisos con los acreedores, los liberales siguieron recurriendo a las prácticas heterodoxas de los absolutistas, salvo el repudio. Continuaron satisfaciendo los atrasos entregando nuevos títulos de la deuda¹⁸. Desde el plan de Canga Argüelles, en las Cortes de Cádiz, para amortizar la deuda pública, la desamortización fue la pieza clave de todos los intentos, absolutistas y liberales, de solucionar el problema de la deuda¹⁹. En el Trienio constitucional, Canga Argüelles volvió a reconocer todas las deudas previas. Los liberales cuidaron la deuda exterior para no restar capitales a la industria nacional pero también porque no existía un mercado de la deuda en España.

En 1834, el conde de Toreno reconoció la deuda exterior pero su arreglo fracasó porque, tras el sacrificio exigido a los tenedores de deuda, la Hacienda sólo pagó los réditos de la deuda activa en 1835, suspendiéndose el servicio de la deuda exterior entre 1836 y 1845 (salvo la consolidada al 3% creada en 1841).

Juan Álvarez Mendizábal recurrió, en 1836 y 1837, a la desamortización y a nuevas conversiones, para conseguir liquidez y reducir la deuda. Los tenedores aceptaron las condiciones del ministro de Hacienda porque la cotización de los títulos viejos en el mercado era muy baja y porque sabían que si ganaban los carlistas sus títulos aún valdrían menos. La desamortización de Mendizábal redujo el endeudamiento público (en unos 4.000 millones de reales de deuda consolidada) porque las tierras vendidas pudieron pagarse con títulos de la deuda consolidada al 4% y 5%. Mendizábal subordinó el objetivo de la amortización de la deuda a objetivos políticos y militares. Las tierras se vendieron con la urgencia requerida por la guerra, rebajando los precios de remate de las fincas. Para ganar adeptos al régimen isabelino, Mendizábal admitió, en el pago de las fincas desamortizadas, los títulos por su valor nominal (en realidad un tercio de los títulos se admitían a tipos situados entre el 50 y el 66%), cuando podían comprarse en el mercado muy depreciados. La deuda flotante creció para financiar la guerra con los contratos de anticipación de fondos, los pagarés de suministro al ejército y las múltiples letras y pagarés de tesorería emitidos por el propio Tesoro y por el Banco de San Fernando²⁰. Los banqueros exigieron que sus anticipos estuviesen garantizados por la recaudación de los impuestos más seguros de la Tesorería general, que se destinaba a pagar sus intereses y devoluciones con preferencia a la disposición de dicha recaudación por la Hacienda. Una parte importante de la recaudación, por tanto, estaba empeñada a los banqueros. En 1844, para desempeñar aquellas rentas hipotecadas al pago de los contratistas, Alejandro Mon consolidó los anticipos, de manera que el Tesoro pudiese disponer de aquella recaudación y, sobre todo, que el Estado pudiera suprimir aquellos viejos impuestos del Estado para realizar su reforma tributaria. Para reducir las cargas inmediatas de aquella deuda flotante, Mon rebajó los tipos de interés y alargó el vencimiento de las deudas, a costa de aumentar el capital, para compensar los altos rendimientos que cobraban

¹⁶ Fontana (1971, 1973 y 1977).

¹⁷ Tedde (1988, 1999, 2015b).

¹⁸ Tedde (1988, 1999, 2015b).

¹⁹ Fontana y Garrabou (1986).

²⁰ Comín (1990), Tedde (1999).

los contratos de anticipaciones de fondos²¹. El resultado fue un notable aumento del nominal de la deuda en circulación. En 1845 el volumen de la deuda era inmanejable. Mon tenía previsto arreglar la deuda, pero no se atrevió, porque su prioridad era aprobar la reforma tributaria. Esta no solucionó el problema de la deuda. De hecho, su volumen siguió creciendo para financiar los déficits presupuestarios. A la pesada herencia de deuda, se añadió el hecho de que la reforma tributaria de 1845 no consiguió los superávits presupuestarios imprescindibles para pagar y amortizar la deuda. En parte, como veremos, por la contrarreforma tributaria de 1847 y la deficiente gestión de los tributos. Los recursos extraordinarios, como las remesas americanas y la desamortización, se habían agotado o no aportaban recursos suficientes. Las colonias se habían perdido y los moderados (Alejandro Mon en 1844) habían paralizado la venta de bienes nacionales. Sólo quedaba seguir emitiendo deuda y recurrir al banco nacional.

Segundo, la era liberal de la deuda pública en España empieza en 1851, con el arreglo de Bravo Murillo, que no fue un repudio encubierto, en contra del mito difundido por algunos hacendistas decimonónicos²². Al contrario, sacó a España de una situación de bancarrota. La situación de la Hacienda española antes del arreglo de Bravo Murillo era desesperada: los recursos del Estado no permitían devolver aquellas deudas viejas por su valor nominal. La crisis de la deuda en 1850 seguía siendo muy grave: demasiados tipos de títulos; deficiente contabilización pública que ocasionaba especulación; sólo se pagaban los intereses de la deuda consolidada al 3%; en consecuencia, la cotización de la deuda era baja y los rendimientos muy altos; la Hacienda española era considerada casi insolvente. Ante tal desorden, la reestructuración de la deuda de Bravo Murillo era inevitable, pues la situación de la deuda era tan dramática, que no había otra solución, dado que Bravo Murillo descartó el repudio. Los recursos del Estado no eran suficientes para atender aquel volumen de deuda. El ministro no tenía otra alternativa que hacer aquel arreglo, pues renunció a volver a declarar una bancarrota. Bravo Murillo restableció el crédito público y volvió a pagar los cupones a los tenedores de la deuda. Una bancarrota formal hubiese perjudicado al Estado y los acreedores. Bravo Murillo consiguió el acuerdo con los acreedores nacionales y extranjeros en 1851 para hacer el arreglo. Reconoció todas las deudas existentes y los atrasos; clarificó su estructura, acabando con la diversidad de títulos; introdujo transparencia en las cuentas públicas y aseguró el pago de los intereses y amortizaciones²³. El arreglo de 1851 fue decisivo, pues cerró la situación de bancarrota del Estado, aumentó las cargas de la deuda en el presupuesto del Estado porque se elevó el capital nominal de la deuda "reconocida" y porque se volvieron a pagar los intereses. La crisis de la deuda era de tal calibre, que los acreedores hubieron de ceder en algunos puntos.

Bravo Murillo simplificó la variedad de títulos. Primero, las antiguas deudas consolidadas se refundieron, con una pequeña quita de capital, en dos tipos de deuda consolidada del Estado: la Perpetua al 3% y la Amortizable sin interés, pero reembolsable por subastas mensuales. Segundo, los débitos de personal y de

material se refundieron en deuda flotante del Tesoro. Una vez reconocidas todas las deudas, el arreglo de 1851 redujo ligeramente su volumen (de 3.900 a 3.691 millones de pesetas). También rebajó inicialmente las cargas financieras reconocidas y pagadas para el presupuesto por la reducción de los tipos y del nominal y, sobre todo, la demora en el pago de los intereses de las deudas diferidas. A cambio de estas cesiones, los acreedores se aseguraron el cobro de los intereses y las amortizaciones. El arreglo fue acordado con los tenedores de la deuda exterior y sólo fue discutido por algunos especuladores que habían comprado a precios ínfimos cupones impagados de la deuda exterior²⁴. Otro de los mitos que no se sostienen fue que las bolsas internacionales se cerraron a la cotización de los títulos públicos españoles. Desde luego, la deuda española siguió cotizando en Londres y su cotización aumentó tras el arreglo²⁵. La reforma tributaria de 1845 y el arreglo de Bravo Murillo de 1851 permitieron que la cotización de la deuda consolidada aumentara, rebajando los rendimientos de la deuda, tras 1851, hasta el 5% a mediados de la década de 1860. Lo cual quiere decir que los títulos españoles eran ya un activo para inversionistas y no para especuladores. Pero luego los rendimientos crecieron con la crisis económica y las guerras que España mantuvo entre 1864 y 1878.

Desde 1851 el Estado liberal fue capaz de pagar los gastos del Estado excluidos los intereses de la deuda, como muestra la existencia de superávit primario en la segunda mitad del siglo XIX²⁶. La reducción de las cargas financieras y del rendimiento de los bonos españoles no duraron mucho tiempo, pues el arreglo de Bravo Murillo no solucionó la insuficiencia de la Hacienda. El déficit presupuestario siguió vigente y el Estado tuvo que endeudarse más. Como el gobernador el Banco de San Fernando (Santillán) negó el crédito al Tesoro, Bravo Murillo creó la Caja General de Depósitos, que mantuvo artificialmente bajos los costes financieros del Estado. Fue un auxilio eventual hasta la crisis financiera en 1864, cuando empezó a ser liquidada; tras la revolución de 1868, Figuerola la cerró definitivamente²⁷. Pero en tiempos normales, la Hacienda podía pagar sus gastos de personal y material pues había superávit primario; el déficit presupuestario aparecía por las altas cargas de la deuda, que creaban la insolvencia del Estado. La insolvencia aparecía en los periodos progresistas, porque la abolición del impuesto de consumos y la inestabilidad política aumentaron el déficit. El Estado liberal no tenía problemas para atender las cargas de la deuda y sólo pasaba problemas de solvencia durante las crisis de la deuda, que eran resueltas mediante las reestructuraciones. Para su financiación, los ministros progresistas recurrieron a los grandes financieros internacionales, que exigieron altos rendimientos y compensaciones indirectas: una legislación bancaria, ferroviaria y minera favorable al capital extranjero²⁸.

²⁴ Comín (1996), Comín y Vallejo (2002: 507-515), García y Pro (2016).

²⁵ Moreno (2015).

²⁶ Comín (2016).

²⁷ Gonzalo (1981), Comín y Vallejo (2002: 229-265).

²⁸ El recurso del Tesoro a la financiación bancaria conformó el sistema financiero español en esta época: la evolución del banco nacional, desde el San Carlos al Banco de España; la creación de los bancos de emisión y de las sociedades de crédito desde 1856, la concesión de los monopolios de emisión de billetes al Banco de España y de cédulas hipotecarias al Banco Hipotecario. Comín (1995).

²¹ Comín y Vallejo (2002: 229-265).

²² Piernas Hurtando (1901), Fontana (1977).

²³ Comín y Vallejo (2002: 507-515).

Los únicos que se quejaron del arreglo de Bravo Murillo fueron los especuladores extranjeros. Siguieron presionando al gobierno español y consiguieron que, en julio 1867, García de Barzanallana hiciese un arreglo de la deuda a su medida. El ministro cedió a las presiones porque necesitaba empréstitos exteriores para salir de la crisis de la deuda en 1866, cuando las cargas financieras superaron el 30% del gasto público. García de Barzanallana convirtió en deuda consolidada al 3% las deudas diferidas y amortizables, así como los cupones rebajados. Los tenedores extranjeros aceptaron que este ministro redujera el nominal y retrasara la amortización de los títulos con tal de que la deuda pagara un interés periódico. Así pudieron vender los títulos a los ahorradores y realizar sus beneficios. La deuda pública creció tras este arreglo para financiar el déficit público y otros gastos extrapresupuestarios: construcción de carreteras, subvenciones a compañías ferroviarias; compensación a los ayuntamientos por la desamortización de 1855²⁹. Los déficits presupuestarios del Sexenio Democrático obligaron a emitir más deuda, creando otra crisis³⁰.

4. El origen del problema: la resistencia de las elites a pagar impuestos

La fuente de la irresponsabilidad fiscal fue la pobreza de la Hacienda, por la resistencia a la reforma tributaria en la metrópoli y la pérdida de las colonias. En una primera fase, los estamentos privilegiados del antiguo régimen impidieron que Martín de Garay y López Ballesteros aprobaran sus planes de reforma. En la segunda fase, la burguesía revolucionaria aceptó la reforma tributaria de Alejandro Mon, pero se negó a tributar en proporción a su riqueza, como declaraba la constitución y la reforma tributaria de 1845. Para eludir el pago de la contribución territorial, los terratenientes utilizaron las mismas dos estrategias que los comerciantes e industriales desplegaron para eludir la contribución industrial. La primera estrategia fue el fraude preventivo, alterando el proyecto de Mon a su favor. El plan de reforma de Mon fue rebajado y luego hubo una contrarreforma en 1847. Los propietarios de la tierra rebajaron el cupo de la contribución territorial y desplazaron su carga tributaria hacia los cultivadores y ganaderos. Los industriales suprimieron la cuota variable de la contribución industrial en 1847. Los propietarios agrarios e industriales derrotaron los proyectos de impuestos personales: el derecho de inquilinatos de Mon y la contribución personal de Figuerola³¹. La segunda estrategia fue la ocultación y el fraude fiscal. Esto lo consiguieron obstaculizando la elaboración del catastro territorial y del registro industrial y reservándose la recaudación de los tribu-

tos desde los municipios y los gremios, en los que impusieron los mecanismos caciquiles, que les beneficiaban.

En España los cambios tributarios legales no siempre traen consigo cambios en las prácticas fiscales. La transformación de las leyes tributarias de los liberales fue radical, imponiéndose el modelo liberal de la reforma fiscal en 1845. Los progresistas aceptaron este modelo, salvo que las juntas revolucionarias abolieron el impuesto de consumos. Para sustituirlo, en 1869 Figuerola aprobó un impuesto personal, que fracasó. No obstante, la transformación de las prácticas recaudatorias y fiscales fue moderada y gradual desde 1808. El sistema tributario cambió desde esta fecha, tanto por las reformas absolutistas y liberales como por los cambios en las prácticas recaudatorias. En la víspera de la reforma de 1845, el sistema fiscal ya no era "el tradicional" del Antiguo Régimen previo a 1808, sino otro diferente con nuevos tributos y unas prácticas fiscales evolucionadas. Frente a esta situación, las prácticas recaudatorias apenas cambiaron tras la reforma de 1845.

En la primera fase, la transformación del sistema fiscal absolutista se gestó en la segunda mitad del siglo XVIII. Para atender los crecientes gastos de defensa de la monarquía hispana, el absolutismo ilustrado realizó reformas con un objetivo recaudatorio³². Fracasados los intentos de reforma tributaria en la metrópoli, los ilustrados buscaron aumentar los ingresos procedentes de América, con los decretos de libre comercio, los nuevos repartimientos forzosos y las nuevas alcabalas. La pérdida de las colonias desde 1810 afectó a los ingresos de la Hacienda central por tres vías: la desaparición de las remesas de Indias; la caída de la renta de aduanas, por el descenso del comercio con América y con Europa, y la ausencia de emisiones de deuda por carecer de remesas americanas para avalarlas. Por ello, los ministros de Hacienda, liberales y absolutistas, agobiados por las penurias recaudatorias, plantearon reformas para recaudar más recursos en la península. En las fases constitucionales, los nuevos impuestos fueron incobrables. En los períodos absolutistas, los estamentos privilegiados rechazaron los nuevos tributos.

Todo ello explica que los ingresos de la Hacienda central cayeran notablemente después de la Guerra de la Independencia y tardaran bastante en recuperarse. La disminución de los ingresos totales del Estado fue notable entre 1807 y 1819. Primero, se perdieron las remesas de América, que representaban el 11% del total en 1803-1807; en los ingresos de la Hacienda del período 1813-1819 ya no aparecían las remesas de América. Segundo, la recaudación de los tributos metropolitanos disminuyó en términos absolutos, en particular las rentas provinciales y los monopolios fiscales, que redujeron su participación en los ingresos totales, mientras que las aduanas conservaron su porcentaje. Ante la caída de las rentas permanentes, en 1813-1819, se recurrió a las contribuciones extraordinarias y se crearon nuevos impuestos. Los tributos creados por Martín de Garay (derechos de puertas y la contribución general) ofrecieron una pobre recaudación; mayor fue el fracaso recaudatorio de los tributos creados durante los períodos liberales. Tercero, no hubo ingresos por emisiones de deuda pública, que supusieron el 30% de los ingresos totales en 1803-1807.

²⁹ Comín (1988: 384-397), Comín (1996: 158-165).

³⁰ Para salir de ella fueron necesarios los arreglos de Salaverría y Camacho, ya en la Restauración. Martorell (2015).

³¹ La burguesía conservadora introdujo más componentes regresivos, desde 1874, a través de la contribución de consumos, los mayores aranceles y los recargos sobre la contribución territorial.

³² Fontana (1987).

Durante la Guerra de la Independencia, los gobiernos aprobaron varias contribuciones extraordinarias y reformaron los antiguos tributos, aumentando la confusión³³. En agosto de 1809, la Junta Central anunció la supresión de las rentas provinciales (alcabalas, cientos y millones) cuando se aprobase la contribución directa para sustituirlas, lo que sucedió en 1813. La guerra y la oposición de los campesinos impidió el cobro de la contribución, que fue anulada por Fernando VII en 1814. El ministro de Hacienda absolutista Martín de Garay renunció al mito de la única contribución, porque era insuficiente para financiar el Estado. Su reforma tributaria de 1817 creó un sistema con dos contribuciones nuevas: la contribución directa y los derechos de puertas. Martín de Garay, como luego le sucedería a López Ballesteros, no pudo ampliar las bases tributarias porque los nobles no quisieron renunciar a sus privilegios fiscales. Los campesinos tampoco pagaron la contribución directa de Garay porque ya pagaban el diezmo y las rentas señoriales y porque no tenían dinero para pagarla. En el Trienio constitucional, Canga Argüelles aprobó una reforma tributaria en 1821, con impuestos directos e indirectos que seguía el modelo francés. Para que los campesinos pudieran pagar la contribución territorial, los liberales suprimieron la mitad del diezmo. En la segunda restauración de Fernando VII, el ministro de Hacienda López Ballesteros también sufrió la oposición del Consejo de Estado, por lo que creó unos tributos compatibles con el régimen estamental. Para aumentar la recaudación, mejoró el procedimiento de recaudación, sin relación con la normativa legal. Estas prácticas seguían vigentes en 1845 y fueron mantenidas tras la reforma tributaria de Mon para recaudar los tributos liberales³⁴.

En el régimen isabelino, tras 1833, los proyectos de reforma fiscal fracasaron ante la prioridad de conseguir financiación rápida para financiar la guerra. Juan Álvarez Mendizábal financió, desde 1835, el abastecimiento del ejército isabelino con tres medios: los contratos de anticipación de fondos y la emisión de pagarés del Tesoro; los tributos extraordinarios, como el anticipo de 200 millones y la contribución extraordinaria de guerra, y la venta de los bienes nacionales con la desamortización eclesiástica. La reforma tributaria liberal exigía la derogación del diezmo³⁵. En julio de 1837, Mendizábal abolió legalmente el diezmo, pero siguió cobrándose hasta 1841, cuando se aprobó la contribución de culto y clero, para financiar los sermones de la Iglesia desde el presupuesto del Estado³⁶.

Estas reformas explican la continuidad en la estructura de la recaudación tributaria: las rentas provinciales, las aduanas y los estancos seguían siendo importantes; sólo las remesas de América se desplomaron. Por otro lado, los nuevos tributos reformados durante el mandato de López Ballesteros adquirieron relevancia en la recaudación hasta 1844. No obstante, en 1834-1839, la estructura la recaudación presentaba algunos cambios desde 1813-1819. Primero, las nuevas contribuciones (de López Ballesteros) y la desamortización ya aportaron el 19% de los ingresos

del Estado³⁷. Segundo, los giros sobre las colonias representaron el 10% de los ingresos del Estado. Tercero, la recaudación de las contribuciones extraordinarias y de guerra y las rentas procedentes de la Iglesia tenían el mismo porcentaje de 1813-1819. Cuarto, las rentas provinciales y los monopolios doblaron su importancia relativa, porque mejoró su recaudación y gestión. Quinto, la recaudación de aduanas había caído por el mayor contrabando generado por el proteccionismo del arancel de 1820 y del aprobado por López Ballesteros, así como por el abandono de los resguardos terrestres y marítimos.

Antes de 1845, la carga fiscal soportada por los grandes patrimonios agrarios fue menor en los períodos absolutistas (1800-1807; 1815-1819; 1824-1832) que en los liberales (1808-1814; 1820-1823; 1833-1844). Esto se explica porque el régimen absolutista seguía vigente el diezmo cobrado por la Iglesia, que pagaban los campesinos, mientras que los terratenientes no pagaban impuestos por las rentas percibidas. En la Corona de Castilla, desde 1785, las rentas de la propiedad territorial pagaban los Frutos civiles, mientras que en la Corona de Aragón desde 1717 pagaban los impuestos equivalentes. Por el contrario, los gobiernos liberales sustituían el diezmo por el impuesto territorial del Estado, que pagaban todos los ciudadanos incluidos los terratenientes. Las guerras de estos períodos obligaron a los propietarios y campesinos al suministro a los ejércitos así como al pago de contribuciones extraordinarias de guerra. Finalmente, la contribución de culto y clero (1841) recayó sobre las rentas agrarias. La inestabilidad política, la Guerra Carlista y el desorden tributario del régimen liberal tras 1833 aumentaron la carga fiscal sobre la propiedad y la agricultura³⁸.

En la segunda fase, el ministro de Hacienda Alejandro Mon estableció el modelo tributario liberal en 1845. La reforma de Mon fue más conservadora que las realizadas previamente por los liberales, pues se adaptó a las peculiaridades recaudatorias de los contribuyentes españoles. Este modelo fiscal del partido moderado se impuso porque los ministros de Hacienda progresistas no lograron cambiarlo. Los liberales permitieron una discrepancia entre las normas legales y las prácticas recaudatorias, como había sucedido en la Hacienda absolutista. La ley de 1845 era formalmente impecable y respetaba los principios tributarios clásicos y los artículos constitucionales. Pero, en la práctica, no se aplicó la legalidad para el reparto y cobro de los tributos³⁹. El proyecto de Mon fue modificado notablemente por los diputados. La presión de los terratenientes introdujo enmiendas en las Cortes al proyecto de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería. Los diputados moderados se negaron a la elaboración del catastro de la riqueza territorial. En su lugar aprobaron un sistema de amillaramientos que hizo que la contribución inmobiliaria se recaudase con los procedimientos utilizados previamente para repartir las rentas provinciales⁴⁰. Asimismo, los diputados trans-

³³ Fontana y Garrabou (1986: 49-55).

³⁴ Fontana (1994b, 2001a), Vallejo (1996) y Zafra (1994, 1996).

³⁵ Muñoz Dueñas (1994).

³⁶ Fontana (1977), Artola (1986: 188-190), Comín y Vallejo (2002).

³⁷ Las nuevas rentas eran las contribuciones del "sistema de López Ballesteros" (el derecho de puertas, la contribución de paja y utensilios, la de frutos civiles, la de aguardientes y licores), junto a las rentas y ventas de bienes nacionales, desde la desamortización de Mendizábal, y la contribución extraordinaria de los liberales para financiar la Guerra Carlista. Fontana (1973 y 1977).

³⁸ Vallejo (2015b).

³⁹ Comín (1988 y 1990a), Vallejo (2001a) Comín y Vallejo (2002).

⁴⁰ Comín (1988 y 1990a), Artola (1986) y Vallejo (2001a).

formaron el proyecto de Mon, que pretendía gravar la renta de la tierra, para que gravara también los rendimientos del cultivo y de la ganadería. Luego la recaudación del tributo se trasladó a los arrendatarios, dejando de ser un impuesto sobre la renta de la tierra⁴¹. En 1847, los diputados representantes de la propiedad y de la industria realizaron una contrarreforma fiscal que favoreció a los terratenientes (se rebajó el cupo de la contribución territorial) y a los industriales y comerciantes (se reformó la contribución industrial quitando la tarifa variable y su sistema de cobro dejando su reparto en manos de los gremios, que se restauraron para recaudar el tributo). El conservadurismo de la reforma tributaria de 1845 se reflejó en que la presión tributaria del principal sector y del más gravado (la agricultura) disminuyó ligeramente después de la misma. En las Cortes, la mayoría del partido moderado consideró que la carga fiscal era tolerable. A pesar de ello, los diputados apoyaron la rebaja del cupo para moderar el rechazo a la contribución por su injusto reparto, ante el rechazo del catastro. Las reclamaciones iniciales contra la contribución territorial no surgieron por su cuantía sino por la desigual distribución, territorial e individual, y porque su pago se exigía en metálico.

La única discrepancia de los progresistas con el modelo fiscal de los moderados de 1845 fue la supresión de los consumos, por las juntas revolucionarias en 1854 y 1868. Ello desequilibró el sistema fiscal y redujo la recaudación. Como no se aprobó un impuesto sustitutivo, el déficit aumentó, a pesar de que los ministros progresistas recargaron la contribución territorial, en perjuicio de los campesinos. No en vano, aquellas revoluciones eran urbanas. La reforma tributaria de Figuerola era muy avanzada para su tiempo; al no tener en cuenta las realidades del país, fracasó. Los progresistas pretendían mejorar la equidad tributaria y evitar que los impuestos distorsionaran la asignación de recursos.

Por ello, suprimieron algunos estancos (sal) y los consumos. También quisieron acotar las prácticas fraudulentas en la recaudación de los tributos. Figuerola diseñó un plan para combatir el fraude fiscal⁴².

Las cifras presupuestarias muestran que la estructura de la recaudación no fue alterada por la reforma de 1845⁴³. La reforma se presentó como una refundición de los antiguos tributos en contribuciones con nombres nuevos y cambios legales⁴⁴. El fraude se generalizó porque se conservaron las prácticas recaudatorias previas, los comportamientos sociales y las actitudes ideológicas de los grupos privilegiados del Antiguo Régimen, que predominaban entre los miembros del Partido Moderado. El sistema impositivo de 1845 atendía a los principios tributarios liberales, pero la práctica recaudatoria los distorsionaba. La permisividad ante la corrupción política y el fraude fiscal, concentrado en las rentas altas, ampliaron la desigualdad en la distribución de la carga tributaria, conculcando la equidad proporcional declarada en la Constitución y en la ley tributaria de 1845.

La corrupción surgió porque los monarcas recurrieron a los arrendatarios de las rentas y a las oligarquías municipales para recaudar los tributos⁴⁵. La corrupción fiscal iba más allá de la simple ocultación y evasión de impuestos. Las actitudes clientelares y el nepotismo, la venalidad, y el oficio como beneficio, constituyeron algunas de las manifestaciones de aquella corrupción que entonces no era delito, ni era perseguida judicial ni socialmente⁴⁶. Sólo se perseguían los fraudes a los estancos y a las rentas de Aduanas, porque menoscababan los ingresos de la Hacienda⁴⁷. La revolución liberal, el gobierno y el Estado recuperaron el monopolio de las funciones de la administración pública, acabando con los oficios venales, y de la fiscalidad. Pero las prácticas fraudulentas y corruptas continuaron por la ambigüedad de la legislación. De hecho, sólo el contrabando en los monopolios y las aduanas fueron legalmente considerados como fraude a la Hacienda⁴⁸. El fraude y la elusión fiscal no sólo fueron tolerados, sino que se convirtieron en piezas claves del reparto de favores del sistema caciquil, como lo era la distribución de las plazas en la administración y la exención del servicio militar. Los caciques locales eran quienes distribuían el cupo de los impuestos y permitían la ocultación de la riqueza a los amigos políticos. Este fraude institucionalizado estaba en la base del sistema tributario instaurado por la ley de 1845, que dejó abierta la puerta para las irregularidades en la gestión de las propiedades públicas y para la evasión fiscal.

El reparto del cupo de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería fue una cuestión conflictiva, pues los liberales prescindieron del catastro parcelario. La opción de los amillaramientos y la cesión de la recaudación a las autoridades locales impidió la proporcionalidad del tributo, definida en la ley de 1845⁴⁹. Las Cortes no alcanzaron un acuerdo en la distribución de los cupos provinciales. El reparto fue delegado al gobierno, que negociaba los cupos a pagar con los representantes políticos de las oligarquías locales. Además, el reparto local y la recaudación de la contribución territorial fueron cedidos a las diputaciones y ayuntamientos. Este absentismo del gobierno de su responsabilidad de cobrar la contribución generó arbitrariedades e injusticias, que no cuadraban con los principios de equidad proporcional. Al contrario, el reparto de la territorial fue un instrumento en manos de los caciques para ampliar sus redes clientelares. La renuncia al catastro parcelario impidió conocer la riqueza imponible. La opción por los amillaramientos, convirtió las cartillas evaluatorias en registros alejados de la realidad que promovieron el fraude y la arbitrariedad de las autoridades locales. Por un lado, todos los ayuntamientos y diputaciones estaban interesados en engañar colectivamente a la Hacienda central. Ocultando superficie y rendimientos, impedían el aumento de los cupos municipales y provinciales y, por lo tanto, el cupo nacional. De hecho, los amillaramientos se realizaban a la inversa: el líquido imponible se calculaba capitalizando el cupo asignado al tipo impositivo máximo establecido por la ley. El engaño llevaba a que los municipios pagaban el tipo impositivo máximo, por lo que no se les podía exigir

⁴¹ Vallejo (2015b).

⁴² Comín y Martorell (2006).

⁴³ Las equivalencias marcadas por la refundición legal de los tributos muestran esa similitud. En Comín (1988 y 1991) están las equivalencias legales y cuantitativas entre los viejos y los nuevos tributos.

⁴⁴ El ministro buscaba la aceptación de la reforma tributaria por las clases dirigentes y los ciudadanos. Fontana (1977). Para el fracaso en la unidad fiscal de los territorios, véase Artola (1986), Fernández de Pinedo (1987).

⁴⁵ Fontana (1994a).

⁴⁶ Fontana (1994a).

⁴⁷ Vallejo (1996).

⁴⁸ Como sucedió con la Ley para represión del contrabando y la defraudación de 25 de abril de 1924. Zafra (1994), Serrano Sanz (1991, 1994), Comín (1991).

⁴⁹ Artola (1986), Comín (1988), Vallejo (2001b), Pro (1994, 1996).

más cupo, ni siquiera por “reclamaciones de agravio”. La injusticia se perpetraba a nivel local, pues el amillaramiento y el reparto del cupo se realizaba por un comité de amillaramientos compuestos por los principales contribuyentes y tres concejales, que desplazaban la carga fiscal hacia los campesinos, que carecían de poder político⁵⁰. Las prácticas irregulares de los grandes propietarios explican la moderada carga fiscal que asumieron tras 1845. Junto a esa ocultación de sus tierras en los amillaramientos (superficies y rendimientos) lograda por su poder político, los terratenientes también trasladaron sus cuotas tributarias a los arrendatarios y aparceros, sobre todo en las regiones cerealistas, donde la demanda de tierra era alta y su posición negociadora fuerte. La extensión de esta práctica fue diferente en las provincias españolas y en las circunstancias adversas (malas cosechas como en 1867-1870) los terratenientes asumieron parte del impuesto⁵¹.

La presión de los empresarios forzó la supresión del derecho proporcional de la contribución industrial en 1847. La Hacienda negociaba un cupo global con los gremios industriales y comerciales. Estos fueron restablecidos para encargarse del reparto y la recaudación de los cupos asignados a cada gremio. El resultado de esta autogestión del impuesto fue la amplia evasión fiscal en la contribución industrial, reflejada en la estadística oficial⁵².

En la contribución de consumos y puertas el fraude también fue voluminoso, con independencia del procedimiento de recaudación. En las capitales, los consumos enseguida se arrendaron y dejaron de cobrarse por administración directa por sus altos costes de recaudación y la corrupción. Por estos mismos motivos, los consumos se cobraban por encabezamiento en los pueblos, cuyo cupo el gobierno negociaba con las oligarquías locales. Para rebajar el cupo, los municipios engañaban a las autoridades centrales incluso sobre el número de los vecinos del pueblo. Los municipios defraudaban a la Hacienda central -y a los consumidores- quedándose con la diferencia entre la cantidad encabezada y la recaudada. Primero, en la gestión directa los consumos se cobraban en los fieltos, y el fraude se llamaba matute. Los caciques utilizaban la permisividad de este fraude selectivamente para reforzar sus redes clientelares. Segundo, cuando la gestión estaba arrendada, el fraude a la Hacienda procedía de las “conspiraciones” de los arrendatarios en las subastas y en los sobornos ofrecidos para ser favorecidos en la puja. Tercero, si el encabezamiento se cobraba en los puestos de venta exclusiva, el ayuntamiento controlaba los precios pero permitía el fraude en la calidad de los productos; si el cupo se cobraba por reparto entre los vecinos, la corrupción derivaba de la arbitrariedad de los repartos, como en la contribución territorial. La represión desigual del fraude en los consumos acentuaba la regresividad legal del impuesto⁵³.

Las prácticas irregulares durante la revolución liberal se dieron también en la gestión y las ventas de las propiedades del Estado, como los bienes nacionales, los monopolios fiscales, las aduanas y las minas.

⁵⁰ Pro (1994, 1996).

⁵¹ En los cultivos intensivos en capital (regadío) el propietario rentista asumió más sus impuestos. Vallejo (2015b).

⁵² Comín (1990, 1988) y Vallejo (2001b).

⁵³ Pan-Montojo (1994, 1996).

5. Conclusiones. Una revolución liberal condicionada por la irresponsabilidad fiscal.

Entre 1808 y 1874, se establecieron en España las instituciones del capitalismo liberal (parlamento, banco nacional, bolsa) que en otros países europeos habían asegurado la solvencia de su Hacienda y el pago de los intereses de la deuda. Estas reformas institucionales modernizaron la legislación presupuestaria y fiscal, pero no lograron establecer una gestión responsable de la Hacienda en España. La revolución liberal fue dilatada en el tiempo, con retrocesos absolutistas, y bastante conservadora, pues la redacción definitiva de las leyes y la configuración de las instituciones fue obra del partido moderado, formado por los terratenientes. En efecto, el régimen parlamentario tardó tanto tiempo en consolidarse que agravó los problemas de la deuda, impidiendo llevar una gestión responsable de la misma, incluso a los liberales. Las sucesivas guerras y los cambios de régimen político redujeron los ingresos públicos e impidieron controlar el crecimiento del gasto presupuestario⁵⁴. Tras avances y retrocesos, la reforma fiscal liberal no se consolidó hasta la reforma tributaria de 1845. En el sistema censitario establecido por la constitución de este año, los diputados representaban a los propietarios (territoriales, industriales y financieros) descargaron la carga fiscal sobre campesinos y consumidores. Aunque legalmente se acabó con los privilegios fiscales de la nobleza, la iglesia y los territorios exentos, y se estableció un sistema tributario liberal, teóricamente proporcional, en la práctica los terratenientes y los industriales siguieron ocultando al fisco su riqueza, y desplazando la carga fiscal a los cultivadores de la tierra y los consumidores de las ciudades. Los métodos de cobranza impidieron ampliar las bases tributarias, por el fraude institucionalizado, porque la Hacienda renunció a recaudar los impuestos directamente, cediendo la gestión a ayuntamientos, arrendadores y gremios. El incremento de la renta per cápita apenas aumentó el ahorro popular y, en cualquier caso, este no se dirigió a la inversión en deuda pública porque, hasta 1851, era un activo especulativo, por su alto riesgo. Por ello, la deuda acabó en manos de los propietarios y banqueros, desde la consolidación de Mon en 1844. Los tenedores de la deuda exigieron a Bravo Murillo el arreglo de la misma para cobrar sus cupones.

Aunque hubo un cierto crecimiento económico, la ocultación impidió que aumentasen las bases tributarias y la recaudación, siendo el nuevo sistema fiscal insuficiente para financiar los gastos del Estado, lo que generó déficit. La reforma de 1845 redujo su dimensión hasta que, en los sucesos revolucionarios de 1854 y 1868, las reformas tributarias progresistas aumentaron el déficit, para cuya financiación hubo que recurrir a los financieros internacionales. La crisis fiscal fue tal que, en 1872, volvió a realizarse un impago de los intereses de la deuda.

Todas estas circunstancias impidieron que España adoptase una gestión responsable de la deuda durante la revolución liberal. En las fases absolutistas, la irresponsabilidad del monarca Fer-

⁵⁴ Dinicco (2011), Stasavage (2003).

nando VII ocasionó las suspensiones en los pagos de los intereses, que deterioraron el crédito del Estado⁵⁵. En las fases liberales, las reformas constitucionales fueron insuficientes para asegurar la gestión responsable de la deuda. En consecuencia, el Estado español sufrió la exclusión financiera. El volumen de deuda heredado del antiguo régimen y el largo historial de mal pagador del Estado pesaron sobre los ministros de Hacienda. Para conseguir crédito tuvieron que imponer unas políticas económicas favorables a los prestamistas, con resultados nefastos para la economía y la sociedad españolas. A finales del siglo XVIII, la Hacienda española apenas había podido financiarse en el exterior, con la excepción de la deuda holandesa. En el interior, con el auxilio del Banco de San Carlos, el monarca consiguió colocar, entre comerciantes, industriales y nobles, más cantidades de vales reales de las que podía permitirse pagar. A pesar de haberse creado una Caja de Amortización, los vales reales se depreciaron en el mercado por la irresponsabilidad del monarca, que confiscó sus fondos para financiar la guerra. Tras 1808, los vales dejaron de pagar intereses, y sus tenedores sólo pudieron recuperar sus fondos vendiéndolos en el mercado con cuantiosas pérdidas. Esto llevó a la quiebra a bastantes inversores. Entre ellos, al propio Banco de San Carlos que fue reflotado en el Banco de San Fernando, precisamente para que volviera a ser el mejor amigo de la Hacienda prestándole dinero cuando nadie más lo hacía. Excluida de las bolsas, la Hacienda tuvo que negociar los contratos de anticipaciones de fondos con comerciantes y banqueros, entre ellos el banco nacional. Durante la guerra carlista, estos anticipos se asemejaban a los asientos del siglo XVII. Ante el riesgo existente, aquellos banqueros prestaban a corto plazo, cobraban altos intereses y requerían la garantía de cobrar sus intereses directamente de la Tesorería general del Estado, donde tenían afectadas las recaudaciones de los impuestos más seguros. Como garantía adicional, estos banqueros recibían libranzas o títulos que pagaban un interés y que podían negociarse; además, exigían contratos rentables del Estado, como el suministro de los ejércitos o de los estancos, o la comercialización de la producción de las minas públicas. Las reformas de Mon en 1844 y de Bravo Murillo en 1851 normalizaron la situación de la deuda pública, acabando con la situación de bancarrota del Estado. En los períodos progresistas, los liberales españoles recurrieron a los empréstitos exteriores e interiores, a cambio de compensaciones indirectas a los banqueros internacionales y españoles.

En realidad, la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos respondía a los intereses de los propietarios (que se resistían a pagar impuestos) y los tenedores de la deuda (que querían cobrar los réditos), que recurrieron a la creación de un moderno Estado de la deuda⁵⁶.

Una primera condición para el establecimiento de un Estado de la deuda que se financia mediante préstamos, es la resistencia de los propietarios a pagar impuestos. La clave de la irresponsabilidad ante la deuda y de los problemas de la revolución liberal española está en la resistencia de los propietarios españoles a pagar impuestos, manifestada ya desde su oposición a las reformas tributarias de los ilustrados. En el siglo XVIII, las elites todavía pu-

dieron recurrir al sangrado fiscal de las colonias, para suplir la pobre recaudación de impuestos en la península. La independencia de las colonias americanas dejó a la Hacienda sin el maná de las remesas de América, y sus ministros solo dispusieron de la tributación en la península. De manera que los gobiernos absolutistas de Fernando VII y los propios gobiernos liberales trataron de realizar reformas tributarias, que fracasaron por la oposición de los propietarios a tributar. Y también de los campesinos, que ya pagaban el diezmo y otras rentas señoriales, y además, no tenían liquidez para pagar los impuestos en dinero.

Una segunda condición del Estado de la deuda es que los tenedores de la deuda consigan que el parlamento desplace las obligaciones fiscales hacia contribuyentes que no sean propietarios de títulos. Esto lo consiguieron con la reforma de Mon de 1845, que fue legalmente impecable, pero dejó resquicios para que los propietarios agrarios, industriales y los capitalistas (que consiguieron la exención para las rentas del capital) eludieran sus obligaciones fiscales, descargándolas sobre los campesinos y trabajadores urbanos. Estos contribuyentes, los antiguos pecheros, ya no pudieron eludir la carga fiscal, porque el régimen liberal les obligó a pagar impuestos.

Como los recursos cobrados a los contribuyentes que no podían evadir impuestos eran insuficientes, una tercera condición fue que el déficit público se financiase con empréstitos, lo que explica que el Estado de la deuda fuese inestable políticamente. Las Cortes de Cádiz se financiaron con suministros de los pueblos, que eran atrasos por sueldos y suministros. Los gobiernos constitucionales de 1820-1823 y Fernando VII se habían financiado con empréstitos internacionales. La guerra carlista se financió con préstamos de banqueros nacionales y de suministradores al ejército isabelino, y pequeños empréstitos en el exterior. La baja cotización de los títulos de la deuda pública incentivó a los propietarios y banqueros españoles y a los especuladores extranjeros a adquirir los títulos que los viejos tenedores arruinados vendían en la bolsa. De manera que, tras la consolidación de Mon en 1844, la deuda estaba ya en manos de los banqueros y políticos acaudalados que tenían capacidad de influir en la política. La intención de los moderados de arreglar la deuda desde aquel año animó a los especuladores a adquirir más deuda en el mercado. Las presiones de estos inversores consiguieron que Bravo Murillo arreglase finalmente el problema de la deuda⁵⁷. Desde entonces, la Hacienda pagó los intereses de la deuda a sus tenedores, que eran precisamente los propietarios que eludían impuestos. Hubo períodos en los que la Hacienda emitía deuda pública simplemente para atender las cargas de la deuda vieja, ya en circulación. De hecho, los intereses de la deuda se pagaban con nuevas emisiones, ante la insuficiencia de la recaudación fiscal. Ante el estancamiento de la recaudación los tenedores de la deuda que controlaban la política de los gobiernos conseguían cobrar los intereses emitiendo más deuda. Esto explica que las crisis de la deuda siguiesen siendo recurrentes.

El Estado de la deuda es rentable para los tenedores de títulos y prestamistas del Estado, pero es lesivo para el país.

Primero, la deuda se convirtió en el principal mecanismo de redistribución de la renta hacia los propietarios. La redistribución

⁵⁵ Fontana (1991).

⁵⁶ Streeck (2014), Hager (2016).

⁵⁷ López-Morell (2015: 106-133).

de la riqueza y de la renta desde los campesinos y consumidores hacía los propietarios realizada por las leyes de la revolución liberal (desamortizaciones, abolición de señoríos) y por la acción del presupuesto del Estado (sistema fiscal asimétrico, fraude tributario, Estado de la deuda, favores a los amigos políticos a través del gasto público, exención de impuestos y del servicios militar) fueron la base económica del sistema caciquil. Desde 1850, el Estado de la deuda español cobraba impuestos a campesinos y consumidores urbanos para financiar el gasto público, cuya principal partida en tiempos de paz era, precisamente, el pago de los intereses de la deuda. Pero la desigual distribución de la renta y la abstención del Estado en las cuestiones sociales crearon una peligrosa inestabilidad social y política, pues los desheredados adoptaron estrategias desesperadas que fueron duramente reprimidas por el Ejército y la Guardia Civil⁵⁸.

Segundo, la elusión fiscal de la burguesía creó la pobreza de la Hacienda pública, que siguió con su adicción a la deuda, lo que determinó la política económica realizada durante la revolución liberal. La resistencia de los grupos privilegiados a pagar impuestos impidió que el Estado absolutista pudiera cumplir sus funciones de defensa y el Estado liberal su función de fomentar el crecimiento económico y la equidad tributaria⁵⁹. Por un lado, la insuficiente recaudación causó la decadencia de España como potencia mundial en el siglo XIX. España se había despeñado de ser un imperio poderoso en el siglo XVI a ser una débil nación a principios del siglo XIX, que fue invadida por ejércitos extranjeros, vencida por las elites americanas que consiguieron la independencia, y desafiada por las partidas carlistas. Por otro, como sucedió en la dinastía de los Austrias, los acreedores dominaron una nueva versión, ahora liberal, del Estado de la deuda. Los financieros y propietarios impusieron la desamortización de Mendizábal frente a la propuesta de Flórez Estrada más favorable a los campesinos. También impusieron una política arancelaria, tributaria, bancaria, ferroviaria y minera que favorecía a los propietarios de deuda y a grandes financieros, nacionales y extranjeros, y perjudicaba a campesinos y consumidores. Esta política económica fue un factor destacado del fracaso de la revolución industrial en España.

Finalmente, en España, la gran montaña de deuda pública no surgió de la promoción del crecimiento económico, sino de las guerras y el desgobierno. Su gestión irresponsable obstaculizó el crecimiento económico, mediante el efecto expulsión de la inversión privada, en los tiempos de la revolución liberal, cuando los sistemas monetarios fueron metálicos y las importaciones de capital reducidas, salvo en los períodos progresistas. Los altos tipos de rendimiento de la deuda pública eran muy superiores a los beneficios obtenidos en la industria y el comercio, por lo que muchos fondos privados se desviaron hacia la financiación del Estado o hacia inversiones promovidas por el Estado, como los ferrocarriles. La insolvencia de la Hacienda fue responsable de los mayores tipos de interés en España en relación a los países del norte de Europa. El mayor coste del crédito redujo la competitividad de la industria española, como lo hacía el alto coste del carbón. El efecto expulsión de la inversión privada por la deuda

pública, incluso en la fase de alta inversión extranjera posterior a 1855, fue posible por la existencia de patrones monetarios bi-metálicos⁶⁰.

Bibliografía

- ÁLVAREZ-NOGAL, C. y COMÍN, F. (eds.) (2015): *Historia de la deuda pública en España (siglos XVI-XXI)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/Red Arca Comunis.
- ARTOLA, M. (1986): *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, Madrid, Alianza.
- COMÍN, F. (1985): *Fuentes cuantitativas para el estudio del Sector Público en España, 1801-1980*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- COMÍN, F. (1995): "La Deuda pública y la formación del Sistema Bancario en España durante los siglos XIX y XX", en P. Tedde y C. Marichal (eds.), *La formación de los bancos centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX)*, Vol. I, España y México, Banco de España, Madrid, pp. 49-79.
- COMÍN, F. (1988): *Hacienda y Economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- COMÍN, F. (1990): *Las Cuentas de la Hacienda Preliberal en España (1800-1855)*, Madrid, Banco de España.
- COMÍN, F. (1991): "Raíces históricas del fraude fiscal en España", *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 191-206.
- COMÍN, F. (1996): *Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica.
- COMÍN, F. (2004): "La metamorfosis de la Hacienda (1808-1874)", en J. Torras (ed.), *Josep Fontana. Historia y proyecto social*, Barcelona, Crítica, pp. 31-101.
- COMÍN, F. (2006): "Contrebande et fraude fiscal dans l'Espagne du XIX^e siècle", G. Béaur, H. Bonin y C. Lemerrier (eds.), *Fraude, contrefaçon et contrebande de l'Antiquité à nos jours*, Paris, Droz, pp. 145-163.
- COMÍN, F. (2010a): "Public Finance and the Rise of the Liberal State in Spain, 1808-1914", J. L. Cardoso y P. Lains (eds.), *Paying for the Liberal State. The Rise of the Public Finance in Nineteenth-Century Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 214-250.
- COMÍN, F. (2010b): "La Política Económica y el Crecimiento en España (1833-1874)", en J. Morilla et al. (eds.), *Homenaje a Gabriel Tortella*, Madrid, LID, pp. 37-65.
- COMÍN, F. (2013a): "Apuros, ahogos, arreglos y bancarrotas. Las crisis de la deuda pública (1504- 2012)", en F. Comín y M. Hernández (eds.), *Crisis económicas en España. Lecciones de la historia, 1300-2012*, Madrid, Alianza Editorial.
- COMÍN, F. (2014a): "La consolidación de la Hacienda liberal en España (1845-1900)", en C. Barciela, J. Melgarejo y A. di Vittorio (eds.), *La evolución de la Hacienda Pública en Italia y España (siglos XVIII-XXI)*, Alicante, Publicacions del Universitat d'Alacant, pp. 189-249.
- COMÍN, F. (2014b): "Los presupuestos de las Fuerzas Armadas durante el siglo XIX", en M. Artola (dir.), *Historia Militar de España. Tomo IV. Edad Contemporánea, vol. I. El siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 222-257.

⁵⁸ Comín (1988).

⁵⁹ Comín (1988 y 1996).

⁶⁰ Comín (2016).

- COMÍN, F. (2016): *Las crisis de la deuda soberana en España (1500-2015)*, Madrid, Catarata.
- COMÍN, F. y DÍAZ, D. (2005), "Sector público administrativo y Estado del Bienestar", en A. Carreras y X. Tafunell (coords.), *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX y XX*, vol. II, pp. 873-964.
- COMÍN, F. y MARTORELL, M. (2006): "Laureano Figuerola: el ministro de Hacienda de la Revolución Gloriosa", en F. Comín, P. Martín-Aceña y R. Vallejo (eds.), *La Hacienda por sus ministros. La etapa liberal de 1845 a 1899*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 299-337.
- COMÍN, F. y VALLEJO, R. (2002): *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882). Pensamiento y reforma de la Hacienda*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- DINCECCO, M. (2011): *Political Transformations and Public Finances. Europe, 1650-1913*, Cambridge University Press, Cambridge.
- FERNÁNDEZ DE PINEDO, E. (1987): "Haciendas forales y revolución burguesa: las Haciendas vascas en la primera mitad del siglo XIX", *Hacienda Pública Española*, 108-109, pp. 197-220.
- FONTANA, J. (1971): *La quiebra de la monarquía absoluta*, Barcelona, Ariel (reedición en Crítica, 2002).
- FONTANA, J. (1973): *Hacienda y Estado en la crisis final del Antiguo Régimen español, 1823- 1833*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- FONTANA, J. (1977): *La Revolución Liberal (Política y Hacienda, 1833-1845)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- FONTANA, J. (1987): "El alimento del Estado: Política y Hacienda en el "despotismo ilustrado"", *Hacienda Pública Española*, 108-109, pp. 157-168.
- FONTANA, J. (1991): "Deuda pública, evolución de la Hacienda y crecimiento económico. Algunas sugerencias para su estudio", *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 101-106.
- FONTANA, J. (1994a): "Las reglas del juego. Algunas reflexiones históricas sobre la corrupción", *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 25-30.
- FONTANA, J. (1994b): "López Ballesteros y la reforma de la Hacienda: algunas reconsideraciones", *Hacienda Pública Española*, 2, pp. 57-61.
- FONTANA, J. y GARRABOU, R. (1986): *Guerra y Hacienda, La Hacienda del Gobierno central en los años de la Guerra de la Independencia*, Alicante, Instituto Juan Gil-Albert.
- GARCÍA, C. y PRO, J. (2015): "Arreglar la deuda para consolidar el Estado: de Bravo Murillo a García Barzanallana (1851-1867)", en C. Álvarez-Nogal y F. Comín (eds.), *Historia de la deuda pública en España (siglos XVI-XXI)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/Red Arca Comunis, pp. 187-220.
- GONZALO, L. (1981): *El Tesoro Público y la Caja General de Depósitos, 1852-1868*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- HAGER, S. B. (2016): *Public debt, Inequality, and Power. The Making of a Modern Debt State*, Oakland, University of California Press.
- LÓPEZ-MORELL, M. A. (2015): *Rothschild. Una historia de poder e influencia en España*, Madrid, Marcial Pons.
- MARTORELL, M. (2015): "Las políticas sobre la deuda pública en España: 1868 y 1898", en C. Álvarez-Nogal y F. Comín, (eds.), *Historia de la deuda pública en España (siglos XVI-XXI)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/Red Arca Comunis, pp. 221-250.
- MORENO, J. (2015), "Las deudas externa y colonial. Contratos y mercados (1808-1920)", en C. Álvarez-Nogal y F. Comín (eds.), *Historia de la deuda pública en España (siglos XVI-XXI)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/Red Arca Comunis, pp. 251-286.
- MUÑOZ DUEÑAS, M. D. (1994): "Las resistencias al diezmo", *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 155-166.
- PAN-MONTOJO, J. L. (1994): "Lógica legal y lógica social de la contribución de consumos y los derechos de puertas", *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 217-230.
- PAN-MONTOJO, J. (1996): "La imposición indirecta en el sistema tributario de Mon-Santillán", *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 101-118.
- PIERNAS HURTADO, J. (1901): *Tratado de Hacienda Pública y examen de la española*, 5ªed., Madrid.
- PRO, J. (1994): "El poder de la tierra: una lectura social del fraude en la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería (1845-1936)", *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 189-202.
- PRO, J. (1996): "Las contribuciones de producto "antiguas" de 1845", *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 119-134.
- SERRANO SANZ, J. M. (1991): "La Renta de Aduanas en España (1849-1935)", *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 107-119.
- SERRANO SANZ, J. M. (1994): "Notas sobre la evasión fiscal en la Renta de Aduanas", *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 301-308.
- STASAVAGE, D. (2003), *Public Debt and the Birth of the Democratic State. France and Great Britain, 1688-1789*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STREECK, W. (2014): *Buying Time: The delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Londres, Verso.
- TEDDE, P. (1988): *El Banco de San Carlos*, Madrid, Alianza/Banco de España.
- TEDDE, P. (1999): *El Banco de San Fernando (1829-1856)*, Madrid, Alianza/Banco de España.
- TEDDE, P. (2015a): "Los vales reales y las finanzas de la monarquía española (1780-1808)", en C. Álvarez-Nogal y F. Comín (eds.), *Historia de la deuda pública en España (siglos XVI-XXI)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/Red Arca Comunis, pp. 137-158.
- TEDDE, P. (2015b): *El Banco de España y el Estado liberal (1847-1874)*, Madrid, Bde/Gadir.
- VALLEJO, R. (1996): "Reforma tributaria y regulación del delito fiscal en la España Contemporánea (1830-1900)", *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 135-150.
- VALLEJO, R. (2001a): *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- VALLEJO, R. (2001b): "Restricciones en el diseño y aplicación de la reforma tributaria de 1845: un nuevo enfoque", *Hacienda Pública Española*, 156(1), 259-278.
- VALLEJO, R. (2015a): "Las vicisitudes de la deuda pública en un período turbulento: de Canga Argüelles a Mon, 1808-1850", en C. Álvarez-Nogal y F. Comín (eds.), *Historia de la deuda pública en España (siglos XVI-XXI)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/Red Arca Comunis, pp. 159-186.
- VALLEJO, R. (2015b): *Hacienda y agricultura en España durante el siglo XIX*, Documento de trabajo, AEHE, 1501.
- ZAFRA, J. (1994): "Algunas vertientes del fraude fiscal en la primera mitad del siglo XIX", *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 145-153.
- ZAFRA, J. (1996): "Inercias fiscales en la reforma tributaria de 1845", *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 23-37.