

## EL PROYECTO ESPAÑOL DE SUPRESION DE LOS IMPUESTOS DE CONSUMO ESTATALES Y MUNICIPALES

La historia de los impuestos de consumo, desde la mitad del siglo XIX, es en realidad la historia de los muchos intentos fracasados y de los pocos intentos logrados de reformar o sustituir dichos impuestos. Si se prescinde de los diversos Estados alemanes, sólo Holanda y Bélgica han logrado éxitos duraderos y seguros.

En Holanda, se suprimieron por ley de 6 de julio de 1850 los arbitrios provinciales y por ley de 29 de julio de 1851 los impuestos municipales sobre los principales artículos alimenticios, en tanto que la ley de 7 de julio de 1865 abolió todos los impuestos de consumos municipales. Como compensación se otorgaron a las provincias y municipios mayores recargos en los impuestos directos estatales, y la última de las leyes citadas les transfería también el 80 por 100 de la recaudación obtenida por el Estado del impuesto sobre las personas; la ley de 11 de julio de 1884 estableció una cantidad fija para este concepto.

En Bélgica, la ley Frère-Orban de 1866 suprimió los arbitrios municipales —que se cobraban en 78 ciudades— y creó en compensación de ellos el llamado “Fondo municipal”, que se nutría de determinados porcentajes de los ingresos de Correos y de diversos impuestos de consumo estatales, repartiéndose entre los municipios en proporción a su respectivo rendimiento en relación con los impuestos estatales directos. La ley de 19 de agosto de 1889

creó un segundo "Fondo comunal" con los ingresos de otros impuestos estatales indirectos.

Siguiendo el ejemplo belga, sustituyó Rumanía, en 1903, los arbitrios municipales por un "Fondo municipal" (1), formado con aportaciones procedentes de impuestos directos y de consumo estatales. Dado el breve plazo que lleva en vigor esta reforma, no cabe aún juzgar si será capaz de prevalecer en el caso de que se presenten varios años seguidos de malas cosechas.

Los intentos franceses tendentes a la supresión total o parcial del impuesto de arbitrios —prescindiendo de su supresión temporal por la gran revolución— comenzaron en el año 1854. En 1869 fué abordada la cuestión por Napoleón III. Terminada la guerra de 1870, se presentaron a la Cámara diversos proyectos en tal sentido, pero unos fueron rechazados y otros quedaron archivados sin haber sido discutidos, hasta que finalmente los proyectos de Guillement, de 1893 y 1895, y principalmente la agitación en los círculos interesados en la vitivinicultura, muy influyentes en la política francesa, constituyeron el punto de arranque para la ley de 29 de diciembre de 1897, que autorizaba a los municipios para suprimir el arbitrio sobre "bebidas higiénicas", rebajaba considerablemente la tarifa máxima que se les podía aplicar, al mismo tiempo que concedía en compensación una elevación en el impuesto sobre alcoholes y nuevos o más elevados recargos sobre diversos impuestos estatales. Esta ley no entró en vigor hasta el año 1901; su ejecución produjo en los primeros dos años una baja en la recaudación de 4,56 millones de francos.

En Italia, los arbitrios y consumos fueron, desde 1890, objeto de enconadas discusiones; de los numerosos proyectos de ley solamente el de 1894, referente a la supresión de los impuestos estatales sobre la harina y productos farináceos, y una parte del proyecto Majorana-Fortis, de 1905, relativo a la reforma de la recaudación de impuestos de consumo estatales, se convirtieron en leyes (2). La primera de ellas resultó absolutamente ineficaz, ya que los municipios aprovecharon la ocasión para aumentar sus impuestos sobre los productos que el Estado había declarado exentos.

---

(1) Compárese "Finanzarchiv 22" (1905), pág. 497 y siguientes.

(2) Compárese "Finanzarchiv 22" (1905), pág. 518 y siguientes.

En Austria, la revolución de marzo de 1848, logró que se rebajasen los impuestos de consumos municipales sobre la harina, el pan y productos similares. Otras desgravaciones conseguidas posteriormente quedaron anuladas en 1859 con una elevación de tarifas. Desde 1890 se han realizado algunas reformas y se han pedido otras más, pero ninguna de ellas afecta a amplios círculos de la población.

Pero en ningún otro país ha habido tantas reformas que no han alcanzado éxito, en ninguno la reforma es tan necesaria y urgente como en España, que soporta los impuestos de consumo estatales más elevados, gravados además con recargos municipales muy considerables, y padece al mismo tiempo el inconveniente de un sistema de recaudación que no es equitativo y resulta muy costoso. Recientemente el Gobierno de Moret ha presentado a las Cortes un proyecto de ley sobre supresión y sustitución de los impuestos de consumos estatales y municipales, proyecto magnífico por la rara seriedad con que se han llevado los estudios y trabajos preliminares para su preparación, y que no se ha convertido en ley por el cambio de Gobierno en enero de 1907; sin embargo, es de suponer que tan pronto un nuevo Gobierno liberal sustituya al actual conservador, se intentará poner en marcha el aludido proyecto, que merece ser examinado detenidamente, ya que con su ayuda y teniendo en cuenta los estudios y trabajos preparatorios, se obtiene un cuadro muy real del actual sistema de impuestos de consumos y se logra un juicio imparcial sobre las posibilidades y directrices de la necesaria reforma. Los trabajos de la Comisión creada para elaborar el proyecto de reforma se han publicado en dos tomos (Madrid, 1906); el primero de ellos contiene las actas de las reuniones de la Comisión, el informe de la misma y los datos estadísticos; el segundo, los informes y asesoramientos recabados por la Comisión, propuestas de reforma y una breve exposición de la legislación nacional y extranjera (3).

---

(3) Esta publicación fué remitida al editor del "Finanzarchiv" por el profesor Dr. Flores, Jefe de Estadística de Hacienda, con la correspondiente autorización del ministro don Juan Navarro Reverter, por cuya amabilidad expresamos a ambos señores nuestro más sincero agradecimiento.

## HISTORIA DE LA LEGISLACION SOBRE IMPUESTOS DE CONSUMO

En cuanto a la legislación antigua, remitimos al lector al trabajo sobre el sistema fiscal español de M. v. HECKEL, publicado en el volumen X del "Finanzarchiv", páginas 611 y siguientes, principalmente en las páginas 620 y siguientes y 657 y siguientes. Cita-remos también la triple supresión de los consumos per las Cortes de Cádiz en 1813, las Juntas revolucionarias de 1855 y el Gobierno provisional formado a raíz de la revolución de 1868, aboliciones que sólo subsistieron durante períodos muy breves, el más largo de ellos el último citado, que duró hasta la promulgación de la ley de 23 de febrero de 1870, que restablecía los impuestos de consumos en forma de arbitrio municipal; como impuesto estatal resurgió el de consumos en la ley de Presupuestos de 1874-75. Esta ley amplió, al mismo tiempo, el círculo de los artículos sometidos a gravamen, incluyendo particularmente la sal, con una cuota de 15 céntimos por kilogramo, y los cereales y leguminosas nacionales, y escalonó la tarifa (excepto para la sal) en seis clases de municipios, que continúan siendo la base de la actual clasificación de la tarifa.

No podemos detallar aquí las numerosas modificaciones que ha sufrido esta ley en virtud de leyes presupuestarias y especiales y de diversas Reales órdenes —el conjunto de estas disposiciones suma en la actualidad más de 80—. En la mayoría de los casos se trata de altas o bajas en la lista de objetos imposables, ampliación de la autorización para imponer recargos municipales, y principalmente de intentos encaminados a mejorar los métodos de recaudación; ninguna de estas disposiciones alivió sensiblemente la pesada carga tributaria. De las disposiciones que continúan aún en vigor hablaremos más adelante. Aquí sólo indicaremos que desde que se inició el período de Regencia, en particular desde 1893, han empezado a cristalizar las aspiraciones y esfuerzos encaminados a conseguir la desgravación de ciertos artículos alimenticios de gran importancia, gracias a que también los elementos conservadores van reconociendo la necesidad de proceder a reformas fun-

damentales. Sin embargo, el éxito de estos esfuerzos ha sido sólo muy reducido.

El artículo 47 de la ley de Presupuestos de 5 de agosto de 1893, que autorizaba al Gobierno para concertar con los productores de vino el pago de una cantidad fija equivalente al producto neto que rendía el impuesto sobre el consumo de vinos, no se llevó jamás a la práctica. En cambio, tuvo mayor importancia la ley de 31 de diciembre de 1901 que prohibía la elevación de los recargos sobre el impuesto que gravaba los vinos. En 1902 el Ministro de la Gobernación Segismundo Moret organizó, con resultado poco satisfactorio, una encuesta entre los municipios y los representantes del comercio, la industria y la agricultura y otros interesados en la materia, a fin de estudiar la posibilidad de suprimir los impuestos sobre artículos de consumo.

El año 1904 trajo una reforma significativa, debida a un ministro conservador: la Ley de 14 de junio suprimió los impuestos (y recargos) sobre el trigo, la harina, el pan y productos derivados del trigo, y prohibió nuevamente la elevación de los recargos existentes sobre el impuesto que gravaba los vinos, salvo para aquellos municipios cuyos recargos no llegaban al 50 por 100; éstos quedaban autorizados para elevarlos hasta dicho 50 por 100. Esta ley fué de gran alcance para el Estado, que renunció a ingresos de unos 14 millones anuales, en tanto que los municipios fueron compensados autorizándoles para elevar hasta un 120 por 100 los recargos sobre otros artículos (excepto el vino) y para implantar impuestos municipales sobre bizcochos, galletas y productos similares. En cambio, careció de importancia para las clases bajas de la población, a las que pretendía favorecer; pues los artículos declarados exentos no experimentaron ninguna reducción en los precios. Algunos autores afirman que se evitó una subida de precios que estaba a punto de producirse, pero esto no es posible demostrarlo; en todo caso, el resultado de la reforma no contribuyó a disminuir la impopularidad de los impuestos sobre artículos de consumo, ni tampoco a demostrar las ventajas de un método basado en la liberación de algún artículo aislado o de un grupo de artículos. Los partidos izquierdistas incrementaron su campaña de agitación en favor de la supresión total de los impuestos de consumo, y en 1905, al encar-

garse los liberales del Gobierno, con Segismundo Moret como Presidente, iniciaron inmediatamente los trabajos preliminares para proceder a una reforma radical en este campo fiscal.

Por Real Decreto de 14 de diciembre de 1905 se creaba una Comisión formada por senadores, diputados, representantes de varias corporaciones y funcionarios del Ministerio de Hacienda; esta Comisión tenía el encargo de estudiar la cuestión a fondo, debiendo presentar su informe antes de fin de marzo de 1906. La Comisión halló grandes dificultades para reunir el material estadístico que tenían que suministrar las autoridades municipales, por cuya causa no pudo rendir su informe hasta el día 1 de octubre de 1906; la Comisión había examinado los proyectos de reforma y las propuestas y sugerencias presentados por 6.767 municipios y 170 entidades o personas privadas, había recogido información sobre las reformas en la legislación de países extranjeros y en tres sesiones nocturnas había escuchado las propuestas verbales de los representantes de varias corporaciones. El verdadero instigador e incansable director de trabajo tan laborioso fué el ministro de Hacienda J. Navarro Reverter, cuyas ideas guiaron a la Comisión, y el cual, como Presidente de la misma, redactó el informe de la Comisión —excepto la parte estadística, elaborada por el profesor Flores— y preparó asimismo el proyecto de ley que fué presentado a las Cortes el 23 de octubre de 1906.

### LOS ARBITRIOS E IMPUESTOS SOBRE ARTICULOS DE CONSUMO, EN SU FORMA ACTUAL

En relación con el actual estado legal son de importancia decisiva las leyes de 7 de julio de 1888 y de 21 de junio de de 1889, así como el reglamento de 11 de octubre de 1898. Sus disposiciones no son aplicables en Navarra y las provincias vascas que en virtud de antiguos privilegios tienen concertado con el Estado el pago de una cantidad alzada. Las leyes diferencian tres grupos de objetos o artículos sometidos al impuesto, que son: 1.º alimentos y combustibles, 2.º la sal y 3.º aguardientes, alcoholes y licores destinados al consumo humano. Del primer grupo merecen mención espe-

cial: la carne fresca y salada; pescado marítimo y fluvial, salazones y conservas de pescado; cereales (excepto el trigo), arroz, legumbres, patatas, conservas de frutas y legumbres, aceites, vino, sidra, cerveza, vinagre, hulla, jabón; además, en las capitales de provincia y municipios equiparados a las mismas (los tres puertos "privilegiados" Cartagena, Gijón y Vigo, y todas las ciudades de más de 30.000 habitantes): caza, volatería, queso, trufas, conservas, manteca, leche, hielo, especias, piensos, paja, lana. Estaban exentos del impuesto: cereales para sembrar, lana destinada a la fabricación de tejidos, sal para usos industriales —por motivos técnico-fiscales— y todos los artículos de consumo embarcados para el uso de pasajeros y tripulación.

Conviene advertir que el azúcar, los artículos coloniales y otros similares están ya gravados con unos impuestos de consumo especiales y que aparte del impuesto sobre el alcohol destinado al consumo existe también otro impuesto especial sobre alcoholes (sobre este particular, véase "Finanzarchiv", vol. 16, págs. 265 y sigs.).

Los municipios están facultados para imponer recargos sobre el impuesto que grava los artículos citados, salvo la sal, para la que no se autoriza ningún recargo, y los alcoholes sobre los cuales sólo se podrán imponer recargos en determinadas condiciones. Además, los municipios pueden gravar con impuestos propios independientes (arbitrios), previa autorización del Gobierno, otros artículos de consumo —con excepción de los declarados exentos en 1904—, conforme a las normas fijadas por Orden de 21 de enero de 1892.

La ley de 1888 fija tarifas, escalonadas, conforme a seis grupos de municipios, para los artículos del primero de los tres grupos indicados. Los grupos de municipios se forman teniendo en cuenta el número de habitantes; para decidir si un municipio pertenece a uno u otro grupo sólo se tendrán en cuenta los habitantes de las dos zonas municipales interiores, casco y radio.

Para la sal existe un tipo único de 18 céntimos por kilogramo. La ley de 21 de junio de 1889 fijaba las tarifas siguientes:

TABLA I

*Tipo de imposición, en céntimos*

MUNICIPIOS	a) Aguardientes y alcohol, por un grado centesimal	b) Licores, por un litro
Hasta 5.000 habitantes ... ..	35	20
De 5.001 a 12.000 habitantes ...	40	25
Más de 12.000 habitantes ... ..	45	30
Capitales de provincia ... ..	55	40

Una serie de leyes autorizaban al Gobierno, o al ministro de Hacienda en su caso, para elevar y rebajar las tarifas a petición de algunos municipios. La ley de 30 de junio de 1892 dejó en suspenso provisionalmente estas atribuciones del Ministro de Hacienda y ordenaba la revisión de las modificaciones que hubiesen sido autorizadas.

Los recargos municipales (con excepción del recargo sobre el vino, ley de 1904) pueden ascender hasta el 120 por 100 de la cuota estatal. Este tipo máximo se alcanza sólo en contadas ocasiones; los recargos realmente percibidos ascendieron en 1905 a un promedio del 100,62 por 100 sobre la cuota estatal (excepto sobre la sal) en las capitales de provincia y del 100,45 por 100 en los restantes municipios; Cádiz era la capital con recargos más bajos, con una media del 48,79 por 100.

La recaudación del impuesto está regulada en forma muy peculiar: el impuesto estatal es un impuesto de repartición o encabezamiento. El ingreso total por este concepto previsto en el Presupuesto, se reparte por las autoridades de Hacienda entre los distintos municipios, teniendo en cuenta determinadas normas; los municipios abonan la suma fijada, sin tener en cuenta la recaudación obtenida; el encabezamiento o reparto es obligatorio para todos los municipios, salvo las capitales de provincia y municipios equiparados a las mismas, que han de convenir libremente con el Gobierno la suma que ha de rendir el impuesto en sus respectivos términos municipales; si entre alguno de estos municipios



y las autoridades fiscales no se logra el debido acuerdo, o el municipio no entrega las cantidades convenidas, las autoridades de Hacienda quedan facultadas para arrendar el impuesto, o para establecer convenios con los gremios y contribuyentes particulares, o para hacer la recaudación por cuenta del Estado. En este último caso se encarga Hacienda, al mismo tiempo, de recaudar también los recargos municipales, cuyo importe entrega al municipio después de haber deducido el 10 por 100 en concepto de gastos de administración. Sobre la real aplicación de estas últimas disposiciones no hay datos estadísticos en las publicaciones de la Comisión; al parecer se ha hecho poco uso de la facultad conferida al Estado para administrar directamente el impuesto. El convenio sobre el reparto o encabezamiento sólo será válido por un período máximo de cinco años, de acuerdo con la orden de 17 de abril de 1900.

En este sistema tiene capital importancia el módulo o cuota individual que sirve de base para el reparto. Existe una ligera diferencia entre el sistema aplicado a las capitales de provincias y ciudades asimiladas a las mismas y el que rige para los restantes municipios. Para el reparto entre los municipios del primer grupo se tiene en cuenta, en primer lugar, la cantidad realmente recaudada durante el año precedente, pero con la condición que la cuota estatal por individuo de la población no podrá rebasar los tipos o tarifas siguientes:

TABLA II

Ciudades cuyo número de habitantes es	Pesetas por habitante
Más de 100.000 ... ..	20
De 70.001 a 100.000 ... ..	18
De 60.001 a 70.000 ... ..	14
De 50.001 a 60.000 ... ..	13
De 30.001 a 50.000 ... ..	12
De 20.001 a 30.000 ... ..	11
De 12.001 a 20.000 ... ..	10
Hasta 12.000 ... ..	9

\* En los restantes municipios, el repartimiento se basa principalmente en la cuota individual que la ley fija, y las cantidades realmente recaudadas en el año precedente sólo se tienen en cuenta para corregir posibles desigualdades o irregularidades evidentes. Las cuotas individuales están establecidas en la ley, que a tales efectos divide los municipios en cinco grupos según el número de habitantes de los mismos; para cada grupo fija la ley una cuota individual mínima y otra máxima, con lo cual las autoridades fiscales del Estado conservan un importante margen de libertad que les permite aumentar o suavizar la presión fiscal. Dentro de los límites fijados por las cuotas individuales mínimas y máximas, acuerdan las autoridades de Hacienda la cuota individual que regirá en cada municipio, la multiplican por el número de habitantes de éste y obtienen así el contingente o cantidad que ha de satisfacer al Estado; hay disposiciones especiales que determinan el número de habitantes que ha de servir como base para el cálculo del contingente en aquellas regiones en que predominan las poblaciones diseminadas; en los restantes municipios se toma como base el número de habitantes de las dos zonas municipales interiores (casco y radio), y el contingente correspondiente a la zona exterior (extrarradio) se calcula tomando como cuota individual la mitad de la asignada a las zonas interiores. Las cuotas individuales fijadas realmente por las autoridades fiscales oscilan entre el tipo máximo correspondiente y la media de los tipos máximo y mínimo, siendo los promedios de las distintas provincias los siguientes:

TABLA III

*Cuota por habitante del impuesto estatal en los municipios  
que no son capital de provincia*

PROVINCIA	Pesetas	Desviación de la media aritmética (3,27)	PROVINCIA	Pesetas	Desviación de la media aritmética (3,27)
Zaragoza ... ..	3,24	— 0,03	Orense ... ..	2,46	— 0,81
Cáceres... ..	3,14	— 0,13	Lugo ... ..	2,30	— 0,97
Logroño ... ..	3,14	— 0,13	Santander ... ..	2,27	— 1,00
Madrid ... ..	3,12	— 0,15	Almería ... ..	2,19	— 1,08
Gerona ... ..	3,03	— 0,24	Cádiz ... ..	5,42	+ 2,15
Valladolid ... ..	3,03	— 0,24	Sevilla ... ..	4,93	+ 1,66
Pontevedra ... ..	2,96	— 0,31	Jaén .. ..	4,69	+ 1,42
Teruel ... ..	2,92	— 0,35	Córdoba .. ..	4,37	+ 1,10
Coruña ... ..	2,88	— 0,39	Alicante .. ..	4,34	+ 1,07
Oviedo ... ..	2,88	— 0,39	Málaga ... ..	4,16	+ 0,89
Salamanca ... ..	2,87	— 0,40	Tarragona ... ..	4,05	+ 0,78
Huesca ... ..	2,86	— 0,41	Badajoz ... ..	3,99	+ 0,72
Cuenca ... ..	2,85	— 0,42	Ciudad Real ... ..	3,98	+ 0,71
Palencia ... ..	2,82	— 0,45	Baleares ... ..	3,91	+ 0,64
Zamora ... ..	2,81	— 0,46	Murcia ... ..	3,84	+ 0,57
Ávila... ..	2,79	— 0,48	Barcelona ... ..	3,83	+ 0,56
Lérida ... ..	2,75	— 0,52	Valencia... ..	3,68	+ 0,41
Burgos ... ..	2,68	— 0,59	Albacete... ..	3,67	+ 0,40
Guadalajara .. ..	2,63	— 0,64	Castellón ... ..	3,49	+ 0,22
Segovia ... ..	2,58	— 0,69	Granada .. ..	3,49	+ 0,22
León .. ..	2,53	— 0,74	Toledo ... ..	3,47	+ 0,20
Canarias .. ..	2,53	— 0,74	Huelva ... ..	3,46	+ 0,19
Soria ... ..	2,51	— 0,76			

Para la sal existe una cuota individual uniforme de 50 céntimos por habitante; para aguardientes, etc., etc., las cuotas individuales son de 0,25, 0,50, 0,75 y 1 peseta, según sea el número de habitantes del municipio.

Los contingentes impuestos a los distintos municipios quedaron modificados por una disposición, muy complicada en su ejecución, de la ley de Presupuestos de 31 de diciembre de 1901 (y órdenes aclaratorias de 24 de marzo y 24 de octubre de 1902). Por la citada ley se hacía cargo el Estado de los gastos originados por el personal y material de enseñanza de las escuelas primarias; en compensación de este gasto, los recargos de hasta un 16 por 100 sobre la

contribución territorial, que percibían los municipios, pasaban al Estado. Si la recaudación por este concepto resultaba superior a las cargas que había asumido el Estado, éste cedía el exceso al respectivo municipio, pero no directamente, sino rebajando el contingente que el municipio había de pagar por el impuesto estatal sobre artículos de consumo, y si ocurría lo contrario, el contingente se incrementaba en el importe de la diferencia entre las cargas de la enseñanza primaria y lo recaudado por el recargo sobre la contribución territorial.

El contingente fijado se paga en plazos trimestrales al final de cada trimestre. Pero, de acuerdo con el artículo 54 de la ley de Presupuestos de 30 de junio de 1895, en los municipios de más de 12.000 habitantes y en las capitales de provincia, los convenios de arriendo del impuesto formalizados por los ayuntamientos no obtenían la aprobación estatal si en ellos no se imponía al arrendatario la obligación de pagar el contingente en plazos mensuales que se comprometía a ingresar antes del día 10 de cada mes en la caja de la Delegación de Hacienda. Los alcaldes y concejales son personalmente responsables por las cantidades no ingresadas en la Delegación de Hacienda por los arrendatarios del impuesto si, no obstante el requerimiento formulado por el Delegado de Hacienda, no han tomado las medidas pertinentes para asegurar el pago de las cantidades debidas. Los arrendatarios del impuesto prestan caución bastante elevada.

Para recaudar el contingente estatal y los recargos municipales cuentan los municipios con los medios y procedimientos siguientes:

- 1.º Administración directa por organismos municipales.
- 2.º Arriendo por un período máximo de cinco años, en una de las dos formas siguientes:

a) Con libre concurrencia de los vendedores de artículos gravados (arriendo a venta libre), o

b) Con concesión del monopolio de la venta al por menor a favor del arrendatario (arriendo a venta exclusiva); este sistema sólo es aplicable en municipios de menos de 5.000 habitantes.

Los contratos de arriendo del impuesto sólo son válidos si han obtenido la aprobación del Delegado de Hacienda. A petición de un municipio, y también cuando un municipio que no ha arren-

dado el impuesto se ha retrasado en el pago de dos plazos trimestrales o no ha tomado las medidas pertinentes para asegurar el ingreso de las cantidades debidas en la Caja de la Delegación de Hacienda, puede arrendar el Estado el impuesto directamente y por su propia cuenta.

3.º Concierto económico con los gremios de comerciantes y productores interesados (conciertos gremiales), que en ocasiones se decretan con carácter forzoso.

4.º Reparto vecinal entre la totalidad de los habitantes del municipio; la ley de 7 de julio de 1888 prohíbe esta conversión del impuesto de consumos en impuesto directo, cuando se trata de capitales de provincia y ciudades asimiladas a las mismas; y en los demás municipios sólo la autoriza en forma subsidiaria, siempre que esté demostrado que ha sido imposible conceder el arriendo o llegar a un concierto económico con los gremios y también resulte impropcedente la administración directa del impuesto; el reparto vecinal del impuesto sobre consumo de alcohol no fué autorizado hasta la promulgación de la ley de 30 de junio de 1892, y ésta sólo lo autorizaba en casos especiales. Como base del reparto se emplea la cuota individual que se ha empleado para el cálculo del contingente que el municipio ha de aportar a las arcas del Tesoro; el quíntuplo de esa cuota individual constituye el límite superior, la quinta parte de la cuota el límite inferior para la fijación de las tarifas por clases. Una comisión municipal presidida por el alcalde fija las tarifas de clases dentro de los citados límites superior e inferior, y agrupa los habitantes en las distintas clases fiscales según la capacidad económica de los mismos; pero el acuerdo municipal de aplicar el sistema de reparto vecinal requiere la aprobación del Delegado de Hacienda. Los acuerdos de la comisión municipal serán expuestos al público durante un período determinado a fin de que los perjudicados puedan presentar sus reclamaciones por escrito o en forma verbal (ley de 30 de agosto de 1896).

Los sistemas de recaudación antes citados se aplican algunas veces —cuando no resultan incompatibles— conjunta y simultáneamente, a base de que uno de los sistemas se emplea para la recaudación del impuesto sobre unos cuantos productos y otro sistema distinto para los restantes artículos gravados. El siguiente resumen,

correspondiente al año 1905, muestra la importancia y extensión real de los diversos procedimientos de recaudación de los impuestos:

TABLA IV

*Recaudación en pesetas*

	Administración directa	ARRIENDO			CONCIERTOS GENERALES		Reparto vecinal
		Por cuenta del Estado	A venta libre	A venta exclusiva	Voluntarios	Forzosos	
Capitales.	27.735.442	8.786.032	40.094.431	—	1.469.668	—	8.916 (4)
Total ....	49.231.843	8.786.032	73.699.172	2.907.961	6.569.570	397.026	27.712.507

TABLA V

EN 1905 EXISTIAN	En municipios
Sólo un procedimiento de recaudación ... ..	6.808
Dos procedimientos ... ..	1.101
Tres idem ... ..	130
Cuatro idem ... ..	11
Cinco idem ... ..	1

Por la importancia del rendimiento se destaca en primer lugar el arriendo a venta libre, pero por el número de municipios en que se aplica sobresale el reparto vecinal que se emplea en 4.786 municipios, en 3.387 de ellos como único procedimiento de recaudación. La administración por cuenta propia se usa principalmente en las capitales. Conviene tener en cuenta que las cifras de la tabla IV representan recaudaciones netas, excepto en la columna de

(4) Esta cifra corresponde a Santa Cruz de Tenerife, donde no rige la prohibición del reparto.

administración directa, en la cual hay que deducir por gastos de administración 3.706.023 pesetas de la recaudación de las capitales y 9.782.305 pesetas del total.

En los sitios en que se emplean los procedimientos de administración directa o de arriendo del impuesto, éste se recauda generalmente en el momento que el artículo gravado traspasa la frontera aduanera del municipio o cuando ingresa en la tienda del vendedor al por menor. Sin embargo, en el extrarradio, inclusive en estos casos se cobra el impuesto a base de conciertos o convenios, salvo que en dicho extrarradio existan núcleos de población agrupados de cierta importancia en los cuales se pueda aplicar el mismo sistema que rija para el casco y radio. En general, suelen ser muy frecuentes las excepciones respecto a los métodos normales de recaudación. Es lamentable que las numerosas leyes no contengan ninguna disposición sobre concesión de moratoria para el pago de los impuestos vencidos. Particularmente deficientes son las disposiciones referentes a artículos en tránsito por un municipio; cuando no se trata de tránsito puro, generalmente no queda más solución que renunciar a recuperar los impuestos pagados.

Si el impuesto ha sido arrendado, el personal necesario para la percepción del mismo suele ser proporcionado por el arrendatario. Sin embargo, la ley de 16 de junio de 1885 autorizaba al Ministerio de Hacienda para que pudiese sustituir por personal propio el personal nombrado por los municipios o por el arrendatario.

#### RENDIMIENTO DE LOS IMPUESTOS SOBRE ARTICULOS DE CONSUMO Y CARGA QUE REPRESENTA PARA LA POBLACION

Con respecto a la tabla siguiente, hay que advertir que la cifra de la columna V se basa en estimaciones, cuya bondad resulta dudosa, que a los ingresos estatales de la columna I deben agregarse 3.793.014 pesetas a que ascienden los atrasos de años anteriores, y que de las cifras de las columnas II y III no se han deducido los gastos de administración causados por la administración directa de los impuestos por el propio Estado.

TABLA VI

*Año 1905, en pesetas*

I Ingresos estatales por impuestos de consumo	II Ingresos de todos los municipios	III Ingresos de las capitales	TOTAL I+II	V Carga bruta por im- puestos de consumo, re- cargos y arbitrios
67.086.076	88.635.560 (5)	46.665.245	155.721.536	340.860.723

TABLA VII

*Ingresos del Estado por impuestos de consumo desde 1874 a 1905,  
en millones de pesetas*

Año fiscal	Rendimiento	Año fiscal	Rendimiento	Año fiscal	Rendimiento
1874-75 .....	59,4	1885-86 .....	85,3	1896-97 .....	79,3
1875-76 .....	58,0	1886-87 .....	87,3	1897-98 .....	82,9
1876-77 .....	67,2	1887-88 .....	86,9	1898-99 .....	83,9
1877-78 .....	77,0	1888-89 .....	71,7	1899-1900 (6)	42,9
1878-79 .....	76,9	1889-90 .....	74,2	1900 .....	83,8
1879-80 .....	76,6	1890-91 .....	75,1	1901 .....	91,3
1880-81 .....	79,5	1891-92 .....	74,3	1902 .....	83,5
1881-82 .....	82,3	1892-93 .....	72,8	1903 .....	84,5
1882-83 .....	80,2	1893-94 .....	71,6	1904 .....	85,2
1883-84 .....	80,3	1894-95 .....	75,6	1905 .....	70,8
1884-85 .....	78,9	1895-96 .....	82,1		

Estas cifras ponen de manifiesto, de una manera harto clara, las subidas y descensos del rendimiento de estos impuestos a causa de las variaciones coyunturales.

(5) En esta cifra están incluidos los excedentes de los recargos sobre la contribución territorial.

(6) Desde 1900, el año fiscal coincide con el año de calendario, en tanto que con anterioridad comenzaba el 1 de julio.



TABLA VIII

*Cargas que gravan los principales artículos, por impuestos de consumo, recargos y arbitrios (año 1905, en millones de pesetas)*

ARTÍCULOS	Restantes		TOTAL
	Capitales	Municipios	
Carnes y productos derivados .....	24,9	32,7	57,6
Vinos .....	41,7	62,0	103,8
Aceites .....	9,2	19,8	29,1
Arroz y garbanzos .....	1,6	3,2	4,8
Cereales y legumbres secas .....	5,0	17,2	22,3
Otros artículos.....	55,4	67,5	122,9

TABLA IX

*El gravamen que pesa sobre la población por impuestos de consumo y recargos asciende a:*

PROVINCIA	PESETAS POR HABITANTE		En % del ingreso neto total	PROVINCIA	PESETAS POR HABITANTE		En % del ingreso neto total
	Capital	Resto provincia			Capital	Resto provincia	
Albacete .....	28	17	266	Lugo.....	28	11	278
Alicante .....	35	17	204	Madrid .....	35	10	140
Almería .....	28	13	195	Málaga .....	39	26	287
Avila .....	20	9	188	Murcia .....	22	17	308
Badajoz .....	34	17	234	Orense .....	28	13	271
Barcelona.....	40	17	176	Oviedo .....	41	7	161
Burgos.....	25	12	222	Palencia.....	21	10	165
Cáceres.....	28	13	267	Pontevedra.....	20	11	202
Cádiz .....	27	21	176	Salamanca .....	31	10	204
Castellón .....	35	9	160	Santander.....	27	6	161
Ciudad Real.....	26	14	201	Segovia .....	32	9	210
Córdoba .....	31	16	193	Sevilla .....	57	19	200
Coruña .....	37	18	281	Soria.....	37	10	226
Cuenca.....	24	16	298	Tarragona .....	45	21	262
Gerona.....	28	17	271	Teruel .....	24	11	224
Granada .....	26	14	190	Toledo .....	35	16	266
Guadalajara .....	29	13	271	Valencia.....	42	14	242
Huelva.....	24	12	159	Valladolid .....	34	19	219
Huesca.....	35	17	337	Zamora.....	27	13	237
Jaén .....	23	14	152	Zaragoza.....	33	18	237
León .....	38	12	268	Baleares.....	38	10	185
Lérida.....	33	12	243	Canarias.....	27	12	245
Logroño .....	21	6	108				
				PROMEDIO.....	36	14	200

## NECESIDAD DE REFORMAR LA SITUACION ACTUAL

La crítica más severa del actual estado de los impuestos de consumo está contenida en las cifras de la última rúbrica de la tabla anterior. Un impuesto que obliga al contribuyente a pagar dos pesetas, en muchos casos más aún, inclusive hasta tres pesetas, para que ingrese una peseta en la caja del Tesoro, resulta un hecho totalmente absurdo en un Estado moderno. La lamentable desproporción entre la carga que representa y su rendimiento neto se debe principalmente al empleo del sistema de arriendo y también al gran gasto que origina la vigilancia de las fronteras fiscales por una policía fiscal armada; parte de la culpa corresponde, más que al sistema fiscal, a su ejecución por empleados subalternos mal pagados, carentes de la instrucción necesaria y cuyo celo profesional es bastante dudoso. En cuanto a la causa segunda —gastos originados por la vigilancia de los límites municipales—, basta con observar que los gastos en los casos de administración directa de los impuestos de consumo ascienden al 27 por 100 de la cantidad recaudada, en tanto que los restantes impuestos estatales españoles no consumen arriba del 5 por 100 del rendimiento neto en concepto de gastos de administración.

Si bien esta desproporción entre la carga que agobia al contribuyente y el beneficio obtenido por el Estado justifica por sí sola la urgencia de una reforma radical, creemos que conviene poner de manifiesto algunos otros desaciertos del actual sistema de impuestos de consumo a fin de comprender el sentido en que debe orientarse dicha reforma.

Con el actual sistema español se ponen particularmente de manifiesto todas las irregularidades y anomalías que van siempre unidas —en mayor o menor grado— a los impuestos de consumo sobre artículos alimenticios de primera necesidad: gravamen sobre la renta inversamente progresivo, descenso del nivel de vida de las clases populares pobres, molestias y dificultades en el transporte y tráfico y estímulo al contrabando.

Las cuotas individuales que figuran en la tabla IX resultan excesivamente elevadas, no solamente para los obreros industriales y

agrícolas mal pagados, sino también para los modestos agricultores, artesanos y empleados, que además soportan otras cargas fiscales bastante considerables. Algunos artículos alimenticios importantes están gravados con más del 25 por 100 de su valor. El control en las fronteras municipales se ejecuta a veces por personal inepto, en forma molesta para el contribuyente, y el control y pago de los impuestos sobre mercancías remitidas por ferrocarril origina perturbaciones en la rapidez y precisión de los servicios ferroviarios. El contrabando y otros tipos de defraudación se practican, en gran escala, como la falsificación y adulteración de vinos después de satisfacer el impuesto. La tendencia perturbadora del impuesto sobre el transporte de personas y mercancías se fortalece por el abuso de las autoridades municipales que algunas veces tratan de convertir las tarifas de los impuestos de consumo en tarifas aduaneras municipales protectoras de las industrias establecidas en el término municipal; a esto contribuye también la ya citada falta de precisión de las disposiciones sobre reexportación de mercancías que han sido gravadas a la entrada en el término municipal. Asimismo causa perjuicios la falta de plazos de moratoria.

Otro defecto extraordinario del sistema radica en la forma en que el impuesto estatal se distribuye entre los municipios. Ya por su naturaleza están los impuestos de consumo en oposición con el principio de que las cargas fiscales deben ser proporcionales a la capacidad económica del contribuyente; pero esta oposición se acentúa aún más en España al distribuir los contingentes entre los municipios conforme a un criterio que tampoco tiene en cuenta la capacidad económica de la población de cada municipio. Ocurre esto tanto en las capitales y ciudades asimiladas, para las cuales se tiene en cuenta la recaudación real obtenida en el año precedente, hecho que no constituye un baremo de confianza para juzgar sobre la capacidad económica, y más aún en los restantes municipios, en los que se fijan los contingentes multiplicando por el número de habitantes las cuotas individuales establecidas previamente en forma escalonada para las distintas clases de municipios (la agrupación en clases se basa, a su vez, en el número de habitantes). La hipótesis de la proporción uniforme entre la capacidad contributiva y el número de habitantes no se puede admitir con

carácter general; y menos aún se puede admitir en España, donde en una misma clase entran pequeñas, pero florecientes, ciudades portuarias e industriales, al lado de extensos municipios rurales, cuyos habitantes a duras penas consiguen arrancar al pobre terruño lo más indispensable para sobrevivir. De esta forma se llega al resultado absurdo (véase la tabla III) de que las cuotas individuales más elevadas corresponden a Cádiz, Sevilla, Jaén y Córdoba, provincias que periódicamente padecen penuria y escasez de alimentos. Y a esto se debe también el que muchos municipios no estén en condiciones de cumplir sus obligaciones con el Estado, de tal forma que en 1905 los atrasos de los municipios en el pago de los contingentes asignados ascendían a 288.000 pesetas para las capitales y a 11.963.000 pesetas en los demás municipios; de estas últimas correspondían a municipios que no son capital de provincia ni asimilados a las mismas —compárese la tabla III— en las provincias de

Cádiz .....	27 % de la suma debida
Sevilla .....	46 %
Jaén.....	21 %
Córdoba.....	39 %
Málaga .....	80 %
Tarragona .....	64 %, etc., etc.

En cambio en

Santander .....	3 %
Lugo.....	3 %
León.....	2 %
Soria.....	0,5 %
Segovia .....	0,09 %

Como excepción, cabe citar la provincia de Almería, donde, a pesar de la cuota individual baja, corresponde a los municipios pequeños el 56 por 100 de la suma adeudada.

Otra fuente de numerosas injusticias la constituye la autonomía de que gozan las autoridades municipales en el empleo del “reparto vecinal”. Es este un campo particularmente favorable para el florecimiento exuberante del caciquismo rural. La responsabilidad personal de los alcaldes y otra serie de circunstancias dan

lugar en los municipios rurales a que los cargos corporativos se hallen casi en su totalidad en manos de individuos de una familia preponderante y de los amigos de ésta, y que estos individuos o grupos se aprovechen de los cargos para la consecución de apetencias particulares. Estos caciques rurales encuentran en el "reparto vecinal" amplio campo para favorecer a sus amigos y partidarios, y para causar perjuicios a sus enemigos y competidores.

Antes de estudiar la posibilidad de suprimir estos inconvenientes, convendrá hacer un breve examen de la posición que los impuestos de consumo ocupan en los Presupuestos estatales y municipales en relación con las restantes fuentes de ingresos de las corporaciones públicas españolas. En lo relativo al sistema fiscal estatal, podemos remitir al lector al ya citado trabajo de von Heckels; aquí sólo citaremos las contribuciones estatales cuando se trate de estudiar la posibilidad de emplearlas en la posible sustitución de los impuestos de consumo.

## LOS IMPUESTOS DE CONSUMO EN LOS PRESUPUESTOS ESTATALES Y MUNICIPALES

### A) *Ingresos del Estado*

La llamada "contribución territorial" (en realidad: urbana, rústica y pecuaria) necesita una pronta reforma, principalmente por la escasa bondad de los procedimientos de estimación. En 1895 se ordenó la formación del catastro, que hasta la fecha se ha ejecutado en diez provincias; una vez que se termine el catastro, la contribución territorial rústica y pecuaria (únicas a las que afecta el catastro) se percibirá por el sistema de prorrateo basado en la calidad y extensión de los terrenos. Entre tanto se aspira a mejorar los procedimientos de estimación, no para incrementar los ingresos, sino para poder rebajar las tarifas fiscales que son excesivamente elevadas. La comisión encargada del estudio de la reforma de los impuestos de consumo pretendía que cuando quedase ésta aprobada se elevase, a partir de 1907, en sólo dos millones de pesetas el contingente asignado a la contribución rústica y pecuaria,

como ayuda para compensar la falta de ingresos procedentes de impuestos de consumo.

El impuesto de cédulas personales presenta en su ejecución numerosos defectos. De los 18 millones de habitantes, unos seis millones están exentos; de los 12 millones de individuos obligados a proveerse de la *cédula personal*, sólo seis millones la pagaron en 1904, de los cuales 4,4 millones de la clase XI (0,5 pesetas) y sólo 1.871 personas de la clase I (100 pesetas). Un control riguroso ejercido sobre las personas obligadas a proveerse de la *cédula* y una elevación importante de las tarifas en las clases elevadas contribuirían a mejorar notablemente la recaudación por este concepto.

El impuesto sobre sueldos, al que en 1892 se le agregó un descuento del 1 por 100 sobre cualquier pago realizado por las cajas del Tesoro, se transformó en 1900 en impuesto sobre las utilidades, que recae también sobre los beneficios netos de Bancos, sociedades anónimas y empresas similares (7); la determinación del beneficio neto se hace mediante declaración jurada. Pero la conciencia fiscal de los españoles parece aún poco desarrollada, pues de una recaudación total de 127,9 millones de pesetas, 106,2 millones procedían del descuento sobre pagos estatales y municipales (sueldos, intereses de deuda, etc.), y solamente 21,7 millones, de sociedades y particulares. También en este campo existe la posibilidad de aumentar eficazmente la recaudación si se ejerce la vigilancia conveniente. Otro tanto cabe decir respecto del impuesto de derechos reales y de la contribución sobre minas; consiste ésta de un "canon de superficie", que en 1905 produjo ingresos por valor de 4 millones, así como de un impuesto del 3 por 100 sobre la producción de minerales, que en dicho año rindió 4,4 millones de pesetas; como el valor en bocamina de la producción minera anual asciende a unos 480 millones de pesetas, el impuesto del 3 por 100 debería haber rendido 14,4 millones.

Entre las contribuciones oficiales consideradas como impuestos indirectos, los de aduanas y timbre crecen de manera continua, y los impuestos especiales sobre alcoholes y azúcar (éste mediante

---

(7) En compensación están exentos de la contribución o patente industrial.

diferenciación según calidad) admiten una explotación más lucrativa.

También los monopolios, o los ingresos que rinden su arrendamiento, y la lotería ofrecen posibilidades de mejorar su rendimiento. En particular, se espera incrementar la renta del monopolio de tabacos emprendiendo una enérgica campaña para combatir el contrabando.

TABLA X

*Ingresos estatales en el año 1905, en pesetas*

PRESUPUESTO	INGRESOS		Exceso de ingresos sobre lo previsto en Presupuesto
	Total	Por habitante	
<i>Impuestos directos:</i>			
Contribución Agrícola y Pecuaria ... ..	128.926.281	123.741.317	6,65 -- 5.184.964
Idem Urbana... ..	61.726.579	64.214.036	3,45 + 2.487.457
Idem Industrial ... ..	43.500.000	44.456.667	2,39 + 956.667
Imp. Cédulas personales..	9.100.000	9.335.684	0,50 + 235.684
Idem Utilidades ... ..	122.000.000	121.824.899	6,54 -- 175.101
Idem Derechos Reales ...	50.000.000	48.993.319	2,63 -- 1.006.681
Idem Minas ... ..	6.744.000	8.374.026	0,45 + 1.630.026
<i>Impuestos indirectos:</i>			
Imp. de Consumo... ..	73.000.000	70.379.090	3,80 -- 2.120.910
Idem de Aduanas... ..	138.736.977	172.932.829	9,29 + 34.195.852
Idem de Alcoholes ... ..	25.000.000	15.021.984	0,80 -- 9.978.016
Idem sobre Azúcar ... ..	21.700.000	23.564.342	1,26 + 1.864.342
Idem de Transportes... ..	19.350.000	20.474.758	1,10 + 1.124.758
Idem sobre Petróleo... ..	4.500.000	5.633.010	0,30 + 1.133.010
Idem de Timbre... ..	68.800.000	69.136.497	3,81 + 336.497
<i>Monopolios y varios:</i>			
Monopolio tabacos ... ..	134.000.000	129.568.582	7,00 -- 4.431.418
Lotería ... ..	28.000.000	30.743.594	1,65 + 2.743.594
Propiedades... ..	22.449.705	21.691.643	1,16 -- 758.062
Varios (8) ... ..	45.309.618	45.992.976	2,47 + 683.358
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>1.002.843.160</b>	<b>1.026.579.253</b>	<b>58,59 + 23.736.093</b>

(8) En esta rúbrica figuran incluidas, con otros conceptos, las cantidades abonadas por las cuatro provincias concertadas y los ingresos de Correos y Telégrafos.

### B) *Ingresos de las corporaciones provinciales*

Las finanzas provinciales están relacionadas con la cuestión de los impuestos de consumo debido a la estrecha conexión que existe entre ellas y las finanzas municipales, de las que dependen indirectamente. Casi el 75 por 100 de las necesidades financieras de las Diputaciones provinciales, en 1905 unos 40 millones de pesetas, se cubren mediante reparto entre los municipios en proporción al rendimiento alcanzado en los mismos por los impuestos estatales. Este llamado "contingente provincial" representa para los municipios un gravamen de próximamente el 20 por 100 de sus ingresos totales (*incluidos los impuestos de consumo y recargos sobre la contribución territorial recaudados para el Estado*). Las provincias, en cambio, cuyos gastos principales son originados por las atenciones benéficas y la construcción y conservación de caminos y carreteras, casi no cuentan con ingresos obtenidos de contribuciones propias.

### C. *Ingresos de los municipios.*

La situación financiera de los municipios españoles no es nada envidiable. Las clases baja y media de la población, en particular los propietarios de fincas rústicas y urbanas, están muy recargadas de impuestos estatales si se tiene en cuenta la riqueza nacional y el desarrollo de la agricultura; por esta causa los municipios no pueden hacer uso pleno de las autorizaciones para percibir recargos sobre impuestos estatales. El sistema de derechos y arbitrios está poco desarrollado; la legislación, dominada por las ideas de un liberalismo doctrinario, no les permite a los municipios participar en empresas lucrativas, esto sin contar con que en la mayoría de los casos falta también la capacidad financiera y la iniciativa necesaria para municipalizar las empresas que resulten apropiadas para tal finalidad. La única fuente de ingresos importantes la constituyen los impuestos de consumo, que en general proporcionan el 50 por 100, en algunos casos el 70 y hasta el 80 por 100, de los ingresos totales del municipio. El contingente provincial representa una carga pesada para el Presupuesto municipal. A esto hay que agregar la complicación que supone la contabilidad y compensación de cuentas con el Estado, así como las obligaciones



que éste impone a los municipios en cuanto a la cobranza de algunos impuestos estatales. Muchos municipios tienen déficit crónico en sus Presupuestos, y están siempre atrasados en el pago de las sumas que han de entregar al Estado y a la Diputación provincial. Problemas municipales urgentes permanecen sin resolver, los empleados del municipio no cobran con la puntualidad conveniente, circunstancia que repercute sobre la calidad de los mismos, en particular la de los funcionarios encargados de recaudar los impuestos. En los pocos municipios que cuentan con una hacienda sana se debe esto casi siempre a una inteligente explotación de los impuestos de consumo.

TABLA XI

*Ingresos municipales en 1905, en miles de pesetas*

FUENTES DE INGRESOS	Todos los municipios	Capitales	Madrid	Barcelona
Patrimonio municipal...	10.798	702	1	16
Ingresos de minas...	5.877	94	5	—
Impuestos municipales (9) ...	30.885	13.988	3.280	3.575
Fundaciones...	957	314	76	1
Enseñanza pública...	375	36	—	13
Multas, etc. ...	1.038	309	0,15	4
Ingresos extraordinarios...	16.922	4.015	348	6
Cobros de atrasos de años anteriores.	16.859	5.302	386	3.876
Indemnizaciones, etc. ...	424	281	57	159
<i>Suma ingresos autónomos...</i>	<i>84.139</i>	<i>25.044</i>	<i>4.157</i>	<i>7.655</i>
Recargos sobre la Contribución territorial ...	2.755	667	—	—
Recargos sobre la Contribución industrial ...	3.794	2.651	865	568
Impuestos de consumo (y arbitrios) (10) ...	120.544	68.419	22.098	17.896
Recargos cédulas personales...	1.827	778	271	197
Recargos impuesto carruajes, etc. ...	232	117	74	—
<i>Suma recargos e impuestos de consumo ...</i>	<i>129.155</i>	<i>72.675</i>	<i>23.311</i>	<i>18.663</i>
<i>TOTAL ...</i>	<i>213.295</i>	<i>97.710</i>	<i>27.468</i>	<i>26.318</i>
<i>Por habitante ...</i>	<i>11,333</i>	<i>31,64</i>	<i>50,88</i>	<i>49,38</i>

(9) Impuestos que gravan a todos los vecinos y propietarios de fincas rústicas y urbanas en proporción al capital de cada uno, radicado en el término municipal.

(10) Figuran incluidos los impuestos de consumo recaudados por los muni-

## LA REFORMA

En cuanto a la cuestión de determinar si lo procedente era reformar o suprimir los impuestos de consumo, intervenían en la decisión causas políticas, históricas y técnico-financieras. En el aspecto político, el Gobierno estaba obligado por las promesas incluidas en el programa del partido liberal. La experiencia histórica demostraba terminantemente que ninguno de los numerosos intentos de reforma había logrado suprimir los graves defectos e inconvenientes del sistema. Desde el punto de vista técnico-financiero había que tener en cuenta lo siguiente: Una reforma eficiente tenía que lograr los resultados siguientes: eliminación de la desproporción entre los ingresos netos y la carga bruta; distribución equitativa entre los distintos municipios, y en cada municipio la necesaria desgravación de los artículos alimenticios de primera necesidad, así como también del vino, por tratarse de un producto de gran importancia para el bienestar de la población rural. Pero estos resultados sólo se podían conseguir con una transformación radical de las bases en que se asienta el vigente sistema de impuestos de consumo con la consiguiente notable reducción de los ingresos (véase tabla VIII). Pero en el caso de decidirse por una reforma tan fundamental del sistema fiscal vigente, no existía ninguna razón para continuar aferrados a un tipo de impuestos como los de consumo, cuya adecuada organización no se logra sin causar graves inconvenientes; y esto con mayor razón si se tiene en cuenta que los ciudadanos con ingresos reducidos ya contribuyen al incremento de las rentas fiscales a base de los impuestos de aduanas, sobre el azúcar y los alcoholes y el de cédulas personales, que podían completarse con impuestos sobre la producción de algunos de los artículos que hasta ahora pagaban impuestos de consumo, como la sal. Cabía pensar en reformar el sistema de impuestos de consumo y cedérselo luego a los municipios. Pero la impopularidad

---

cipios para el Estado; en cambio, no están incluidas las cantidades que los arrendatarios del impuesto han satisfecho directamente al Estado, ni las que éste ha recaudado por administración directa.

de que gozaban estos impuestos aconsejaba medidas radicales. Planteado el problema en esta forma, se trataba, por tanto, de hallar la manera más adecuada de realizar la supresión del sistema de impuestos de consumo con el minimum de trastornos, creando al mismo tiempo nuevos ingresos que compensasen al Estado y a los municipios de las pérdidas que había de causarles la citada supresión de los impuestos de consumo.

En el primer aspecto, se vió inmediatamente que la supresión no se podía hacer de una sola vez, sino en forma escalonada. A proceder así obligaban el respeto a los derechos adquiridos por los arrendatarios de los impuestos, así como el hecho de que la gran variedad de las condiciones económicas de los distintos municipios aconsejaba conceder a estos la posibilidad de seleccionar entre cierto grupo de impuestos aquellos que consideraban preferibles para compensar las pérdidas derivadas de la supresión de los impuestos de consumo, y a fin de que los municipios pudiesen aprovechar ventajosamente esta facultad de selección que se les concedía necesitaban del tiempo necesario para estudiar y preparar las medidas que habían de aplicar. La intención de compensar las pérdidas del Estado reforzando la recaudación por impuestos ya existentes, antes de recurrir a la creación de nuevos, aconsejaba también la supresión escalonada. Por otra parte, se quería que el período de transición no fuese demasiado largo, ya que se consideraba con razón que la reforma era urgente y porque la experiencia había demostrado que sólo las desgravaciones importantes favorecen al consumidor; sin contar con la circunstancia de que cualquier cambio político ocurrido antes de haberse consolidado la reforma podía dar al traste con ésta. Por todas estas causas, tanto la Comisión como el proyecto de ley del Gobierno fijaban al período transitorio una duración de tres años.

Al hacer la supresión escalonada, se pueden aplicar tres métodos distintos: la reducción sucesiva de todas las tarifas hasta 0; la liberación sucesiva de los distintos grupos de artículos, y la supresión de los impuestos de consumo en unos grupos de municipios antes que en los otros. El primer método no era aconsejable porque complicaba el sistema de tarifas y la compensación de cuentas, a cuyos inconvenientes había que agregar la consideración que las

rebajas escalonadas de las tarifas representarían para algunos artículos desgravaciones sucesivas tan ínfimas que no repercutirían en los precios al por menor. Para aplicar el método segundo faltaban los necesarios antecedentes estadísticos que hubiesen permitido calcular las consecuencias financieras que originarían las sucesivas liberaciones de los distintos grupos de artículos, sin contar con los resultados poco halagüeños de la reforma de 1904. Por tanto, se optó por el método tercero, al menos con respecto a los impuestos de consumo estatales. El artículo segundo del proyecto de ley disponía:

Los impuestos de consumo estatales quedarán suprimidos en las fechas siguientes:

el 1 de enero de 1907, en las capitales de provincia;

el 1 de enero de 1908, en aquellos municipios de mayor gravamen cuyos contingentes suman en conjunto 19 millones, y

el 1 de enero de 1909, en los restantes municipios.

Los recargos municipales (artículo 3.º) deberían quedar suprimidos en el transcurso de los años 1908 y 1909, a medida que fuesen rindiendo las nuevas fuentes de ingresos, sin que la ley fijase normas respecto al método que utilizarían los municipios para la supresión.

En cuanto a la sustitución de los impuestos de consumo, resulta absolutamente claro y evidente que una fuente de ingresos que proporcionaba al Estado el 6,9 por 100, y a los municipios más del 50 por 100, de sus ingresos totales no podía suprimirse sin buscar la debida compensación. No obstante, se intentó también hacer economías en el presupuesto de gastos para facilitar la supresión de los impuestos de consumo.

Se consideró que resultaría relativamente fácil hallar compensación para las pérdidas de ingresos que había de experimentar el Estado. La Comisión rechazó de plano la creación de nuevos impuestos directos, en especial del impuesto de inquilinato que se recomendaba en muchos de los proyectos de reforma recibidos; la Comisión no era partidaria de incrementar el desorden que en materia fiscal originaba el cúmulo de impuestos ya existentes, y por otra parte se quería reservar la reforma fundamental de los

impuestos directos para más adelante a fin de evitar que un exceso de reformas fuese la causa que etrasase o pusiese en peligro la supresión de los impuestos de consumo. También se quería prescindir, en general, de la creación de nuevos impuestos indirectos, por cuya razón la Comisión sólo proponía la implantación del impuesto sobre la sal, que había sido recomendado a las Cortes en 1896. Además se aumentaría considerablemente el impuesto sobre alcoholes y se revisarían los derechos de aduanas que gravaban los artículos que iban a quedar exentos de impuestos de consumo. Por lo demás, la Comisión se limitaba a recomendar medidas legislativas y administrativas rigurosas tendentes a mejorar el rendimiento de los impuestos ya existentes, al mismo tiempo que expresaba su esperanza en el crecimiento "automático" de los ingresos por el impuesto de timbre y en el logro de un mayor rendimiento, o de cuotas de arriendo más considerables, por los monopolios de tabacos y cerillas. La Comisión indicaba que sería conveniente recabar de las cuatro provincias concertadas (Navarra y Vascongadas) una modesta elevación de los contingentes que pagaban al Estado y que el Estado participase en los beneficios del Banco de España (11). Para aminorar el presupuesto de gastos se crearían Cajas de pensión o Montepíos para los funcionarios estatales y se procedería a la conversión de la Deuda amortizable del 5 por 100. Según cálculos de la Comisión, en 1 de enero de 1910 y en comparación con 1905, la pérdida de ingresos por importe de 70 millones estaría compensada mediante una disminución en los gastos de seis millones, gracias a la conversión de la Deuda amortizable, más unos aumentos mínimos en la recaudación por los conceptos siguientes:

---

(11) Con referencia a lo reducida que es la participación del Estado en los beneficios del Banco de España, en comparación con las de otros países en los beneficios de sus respectivos Bancos emisores, compárese G. BORN, *Die finanzielle Heranziehung der Zentralnotenbanken durch den Staat in Europa*, en *Schanz, Wirtschafts-und Verwaltungsstudien*, tomo 28, pág. 111, Leipzig, 1907.

	<i>Pesetas</i>
Contribución Territorial ... ..	2.000.000
Contribución Industrial ... ..	5.000.000
Impuesto Utilidades ... ..	12.000.000
— Derechos reales... ..	6.000.000
— Minas... ..	3.000.000
— Cédulas personales... ..	10.000.000
— Azúcar ... ..	5.000.000
— Alcoholes ... ..	6.000.000
— Sal ... ..	16.000.000
Monopolio de tabacos... ..	10.000.000
— de cerillas... ..	2.000.000
Imp. de Timbre... ..	6.000.000
Lotería ... ..	3.000.000
<i>Suma</i> ... ..	86.000.000

que con los seis millones economizados con la conversión de la Deuda amortizable representan una compensación total de 92 millones de pesetas.

Se esperaba lograr otros reforzamientos de los ingresos, pero la Comisión los consideraba como "reservas" para el caso de que sus cálculos no se confirmasen plenamente.

El proyecto de ley presentado por el Gobierno no reglamentaba directamente la sustitución de ingresos, sino que en el preámbulo relegaba la solución para acometerla en la próxima ley de Presupuestos de 1907 y en leyes especiales que se irían presentando a las Cortes, encaminadas a verificar en detalle el programa (12): "Gravar con impuestos diversos artículos de consumo general, en el lugar de producción o en la frontera, y aumento del rendimiento de los impuestos existentes mejorando su administración."

Mayores dificultades ofrecía la cuestión de la sustitución para los municipios, los cuales perdían su más importante fuente de ingresos, en algunos casos la única importante con que contaban. No cabía pensar en una amplia ayuda estatal, conforme se había

(12) Al mismo tiempo se presentó a las Cortes un proyecto de ley referente a la participación del Estado en los beneficios del Banco de España.

hecho en Bélgica y Rumanía, ya que el Estado español se veía obligado a cubrir, en primer lugar, su propia disminución de ingresos. Sin embargo, suponía la Comisión que el exceso de los nuevos ingresos calculados sobre lo que se venía recaudando por los impuestos que se suprimían permitiría al Estado traspasar a los municipios los impuestos de lujo, y que durante el período transitorio se podría conceder subvenciones estatales a los municipios de Madrid y Barcelona que con la reforma perdían ingresos por importe de 15 y 9 millones respectivamente. Por otra parte, se pretendía descargar de una manera considerable los presupuestos de gastos municipales suprimiendo los contingentes provinciales (40 millones) —para las provincias se crearían fuentes de ingresos propios—, tomando, además, el Estado a su cargo los gastos del personal de prisiones que corrían por cuenta de los municipios, así como los gastos del personal docente de las escuelas primarias. En compensación por estas nuevas cargas que asumía el Estado, éste se apropiaría los recargos sobre los impuestos directos. Finalmente, la Comisión formulaba una serie de propuestas sobre la creación de nuevas fuentes de ingresos municipales y el perfeccionamiento de las ya existentes, mereciendo mención especial los derechos y tasas, la municipalización de empresas industriales y el impuesto de plus valía sobre edificios y solares.

El proyecto de ley preveía en el preámbulo la supresión escalonada del contingente provincial, y en los artículos 4 a 12 contenía, en líneas generales, las siguientes disposiciones encaminadas a desgravar los presupuestos municipales y simplificar el sistema de compensación de cuentas.

1. A partir de 1 de enero de 1908, los sueldos de maestros y gasto de material de escuelas primarias, así como los gastos del personal de prisiones, se incluirán en el Presupuesto de gastos del Estado; en cambio, siguen obligados los municipios a proporcionar y sostener los edificios escolares y de prisiones, siendo también de su cuenta la manutención de los presos pobres.

Desde igual fecha:

2. Los recargos municipales sobre las contribuciones territorial e industrial revierten al Estado; en cambio

3. Los impuestos estatales sobre coches y caballos de lujo, automóviles y bicicletas, así como los impuestos de timbre por licencias de caza y pesca, exposiciones públicas, casinos y juegos permitidos, serán cedidos a los municipios, y

4. La propiedad inmobiliaria municipal quedará exenta de la contribución territorial.

5. Una vez suprimidos los impuestos de consumo, los municipios podrán adquirir y poseer toda clase de bienes inmuebles bajo cualquier forma jurídica; en cambio, se aumentarán las trabas que dificultan la enajenación de propiedades municipales.

Los artículos 13 a 24 enumeran las fuentes de ingresos con que contarán los municipios y establecen las bases para su aprovechamiento:

1. Ingresos procedentes de patrimonios municipales y de fundaciones.

2. Derechos y tasas: derechos por servicios de la policía y guardas rurales; suministro de agua; canalización; canalones que vierten a la vía pública; tranvías; coches; coches fúnebres; entierros en cementerios municipales; autorizaciones de nuevas construcciones; certificaciones de autoridades municipales; colocación de sillas en calles y plazas públicas; anuncios públicos, carteles y programas; tasas de mataderos y mercados; tasas y derechos, hasta del 1 por 100 del valor de la mercancía, por la obligatoria comprobación de pesos y medidas; derechos por el ejercicio de profesión o industria en las calles o en terrenos municipales; impuestos sobre locales de subastas públicas, ampliables a almacenes y comercios al por mayor; derechos escolares en centros municipales de enseñanza media, superior y técnica; multas por infracción de disposiciones municipales y de policía; impuestos por tenencia de criados de librea, de perros y de otros animales que utilizan las vías públicas; impuestos sobre licencias de caza y pesca, juegos autorizados, casinos (hasta el 10 por 100 de los ingresos del casino), espectáculos y similares (hasta el 15 por 100 del importe de las entradas vendidas), bicicletas; coches, caballos y automóviles de lujo conforme a las siguientes tarifas máximas, en pesetas:



En municipios con	Por coche	Por caballo	Por auto	Recargo por cada asiento de auto
100.000 y más habitantes	300	100	300	30
De 20.001 a 100.000	100	70	200	15
Hasta 20.000 habitantes	100	40	100	8

Otras gabelas municipales consisten en impuestos y tasas sobre cafeterías, botillerías y similares (escalonados de acuerdo con la contribución industrial que satisfacen los establecimientos y sin exceder nunca del 40 por 100 del importe que el local paga de alquiler); tasas sobre hoteles, restaurantes, tabernas y comercios al por mayor y por menor dedicados a la venta de los artículos siguientes: jamón, carnes saladas y adobadas, volatería y caza fresca y en conserva, pesca fresca y en conserva, mariscos y otros artículos comestibles de lujo, en proporción a lo que satisfacen por contribución industrial, sin poder rebasar el 30 por 100 de lo que pagan por alquiler del local.

3. Impuesto de alquileres hasta un máximo del 5 por 100, siendo este impuesto incompatible con el citado en el número siguiente.

4. Con carácter subsidiario, solamente cuando las otras fuentes de ingresos resulten insuficientes o no se puedan utilizar, un impuesto general sobre todos los residentes en el municipio, en proporción al patrimonio que cada uno de ellos tiene en el término municipal, sin rebasar el 15 por 100 del beneficio neto de dicho patrimonio.

5. Ingresos procedentes de empresas industriales; impuestos especiales sobre la plusvalía de edificios y solares; ingresos de empréstitos.

6. Otros ingresos, que por insuficiencia de los enumerados o en sustitución de algunos o de todos ellos sean propuestos por la Comisión municipal y autorizados por el Ministro de Gobernación, previa publicación en el "Boletín Oficial" de la provincia e informes favorables del Delegado de Hacienda, Comisión provincial y Gobernador civil; el Ministro de Gobernación no podrá denegar la autorización cuando los impuestos propuestos no sean incompati-

bles con el sistema fiscal del Estado y no resulten demasiado elevados, ni perjudiquen y perturben el transporte y las comunicaciones.

Conforme a los anteriores puntos de vista, los ayuntamientos habrán de formular antes del 30 de marzo de 1907 los Presupuestos de 1908 y proyectos sobre nuevas fuentes de ingresos a crear en los años 1909 y 1910, y una vez discutidos por la Comisión municipal y demás corporaciones interesadas, deberán presentarse al Gobernador civil para su aprobación, o bien para que solicite la aprobación ministerial si las propuestas no se ajustan a la ley (art. 25).

El artículo 14 prevé también, que si una capital de provincia o municipio de más de 20.000 habitantes no podía cubrir sus necesidades más elementales con los impuestos, derechos y tasas antes citados, le podría ceder el Estado parte de la recaudación lograda en su término municipal por el impuesto de cédulas personales, y para Madrid se tenía previsto concederle por leyes especiales determinadas subvenciones. El artículo 26 dispone que los municipios menores de 2.000 habitantes que no logren recaudar la cantidad necesaria para poder cumplimentar sus obligaciones ineludibles deberán fusionarse con otro municipio colindante.

También se ocupó la Comisión de estudiar las medidas que habrían de tomarse para que la supresión de los impuestos de consumo beneficiasen al consumidor, es decir, repercutiesen en la baja de precios al por menor. En este aspecto, la experiencia era bastante amarga, especialmente el caso de la reforma de 1904 que no se reflejó en los precios al por menor, como ya se ha dicho antes. En relación con esta importante cuestión la Comisión no emitió un juicio definitivo. Por esta causa, también el proyecto de ley se limitaba a enunciar en forma harto vaga en un artículo adicional: "El Gobierno y los Ayuntamientos tomarán cuantas medidas se consideren apropiadas a fin de que la sucesiva supresión de los impuestos de consumo repercutan inmediatamente en beneficio del consumidor". Y en el preámbulo se indica que se piensa principalmente en la construcción de graneros y almacenes, mercados de ganado y de artículos alimenticios en los que se publicarían los precios y cotizaciones, en la instalación de mataderos, apoyo a las cooperativas de consumo y medidas enérgicas para el estricto cum-

plimiento de las exigencias de la higiene en la industria y venta de alimentos y bebidas.

### CRÍTICA DEL PROYECTO DE REFORMA. PROBABILIDAD DE NUEVAS REFORMAS

Al juzgar el proyecto de ley surgen inevitablemente ciertas dudas; en particular, parece arriesgado que el proyecto se base en la idea de un aumento "automático", o debido a simples reformas administrativas, del rendimiento de los impuestos estatales existentes, pues no se puede olvidar que al mismo tiempo crecen de manera continua las necesidades financieras del Estado —basta con sólo tener en cuenta los nuevos proyectos para la renovación de la flota de guerra— y al mismo tiempo hay que tener en cuenta que las grandes dificultades con que siempre han de luchar en España los intentos de reformas administrativas, inducen a poner en duda que en tan corto plazo se logre la eficacia plena de las nuevas leyes fiscales; para lograrlo hacían falta empleados competentes, bien adiestrados y bien pagados, que no se encuentran en España en cualquier momento. También ofrece dudas y reparos —a pesar de su amplitud— la relación de ingresos municipales: como única fuente de ingresos realmente eficaz aparece solamente el impuesto o contribución general sobre los residentes, pero el legislador prevé esta contribución exclusivamente con carácter subsidiario. Todos los restantes conceptos significan sólo "medios pequeños", que en su mayoría únicamente pueden adquirir cierta importancia en las grandes ciudades. Claro está que la Comisión supuso que tan sólo con el impuesto del 1 por 100 por comprobación de pesos y medidas de productos agrícolas (conforme al modelo francés de "droits de pesage et de mesurage"), cobrados en el lugar de producción, se cubriría la pérdida total (42 millones) que experimentaría la recaudación en los municipios que no son capitales de provincia; pero esto solamente podría ser cierto si el Estado hubiese tomado medidas enérgicas para lograr la eficiente administración de este impuesto, tanto con disposiciones legislativas como con una inspección estatal eficaz. Pero esta última tampoco es posible sin una mayor estabilidad de los Gobiernos que la

que existe en España, con gran detrimento de la Economía nacional. Es más, se puede afirmar: En tanto no exista estabilidad de los órganos gubernamentales que asegure una continuidad duradera en la administración y dirección de los asuntos estatales, no cabe pensar en llevar a efecto una reforma fiscal tan amplia. Un Gobierno que no dependiese de los vaivenes de la corriente política estaría al mismo tiempo en condiciones de elegir el camino más racional, es decir, reformar primero radicalmente los impuestos estatales y después acometer el saneamiento de las haciendas municipales con subvenciones estatales (como se ha hecho en Bélgica y en Rumania). Tal como están ahora las cosas, cabe esperar ciertas reformas basadas en una lenta y paulatina liberación de algunos artículos aislados; pero sus resultados no serán seguramente más favorables que los de la reforma de 1904, y además tiene este procedimiento el inconveniente de que no se puede continuar por tiempo indefinido sin perjudicar tan gravemente el sistema de impuestos de consumo que al final resulte imprescindible recurrir a reformas más fundamentales. En todo caso hay que reconocer que el amplio proyecto de Navarro Reverter es preferible a este otro procedimiento, y si se tienen en cuenta las circunstancias imperantes, citadas varias veces a lo largo de este trabajo, y las enormes dificultades que hubo que vencer, hay que reconocer que el proyecto de reforma sitúa a su autor entre los economistas y hacendistas más destacados de su partido, que cuenta con individuos de la talla de Figuerola y de Camacho.

---

Posteriormente he sabido que la Comisión de reforma se ha constituido en permanente. Se están realizando amplias encuestas estadísticas. Nada se sabe de la nueva orientación de la reforma, pero es de suponer que servirá de base el proyecto de Reverter. Me resta citar que el informe de la Comisión de las Cortes, recibido después de terminado el presente trabajo, transfiere a los municipios la totalidad de los ingresos por cédulas personales, y además propone crear, a favor de los municipios, un impuesto complementario sobre el patrimonio o capital.

DR. ALBERT VON BALIGAND

## ESTUDIOS Y DOCUMENTOS DE ECONOMIA EXTRANJERA

*La importancia cada vez más creciente que tiene para el análisis macroeconómico la formación de tablas o cuadros económicos basados sobre el método del "input-output" (entradas-salidas) ha hecho que la Revista de Economía Política creyese de interés publicar la traducción de un artículo divulgatorio que recoge las actuales tendencias de los trabajos relacionados con el «input-output» en diversos países y que ha aparecido recientemente en el Bulletin Economique pour l'Europe. También constituirá motivo de satisfacción para todos los interesados con los estudios de economía en nuestro país saber que precisamente en el Instituto de Estudios Políticos, organismo editor de nuestra Revista, se está trabajando actualmente en la construcción de la primera tabla económica de entradas-salidas aplicada a la estructura de la economía española.*

*El artículo, cuya versión en castellano se da a continuación, se basa esencialmente en una Memoria redactada por el Secretariado de la Comisión Económica para Europa, con el concurso de un experto, M. Odd Aukrust, de la Oficina Central de Estadística de Noruega, y con destino a un grupo de trabajo de la Conferencia de estadísticos europeos. Este grupo de trabajo había recibido igualmente, de diversos Servicios Nacionales de Estadística, memorias en las cuales se describían los trabajos que, en relación con el problema de las entradas-salidas, han sido efectuados en diversos países, así como una Memoria de carácter más teórico, redactada por el profesor J. R. N. Stone, que trataba más particularmente de la relación de forma entre los cuadros económicos y las cuentas nacionales. La Memoria del Secretariado debía presentar, sobre todo, los problemas en torno a los cuales se iban a llevar los intercambios de ideas y de experiencia entre los representantes de los Servicios Oficiales de Estadística, puesto que algunos de estos Servicios trabajan ya en el análisis de las entradas-salidas, en tanto que otros tratan actualmente de hacerlo. La Conferencia propuso, en sus reuniones, establecer una versión modificada del informe del Secretariado que será difundida más ampliamente. Al preparar el presente artículo, con vistas a su publicación, el Secretariado ha modificado ligeramente la estructura del informe inicial, pero sin buscar sobrepasar los límites que le imponía inicialmente el carácter mismo del informe.*