

LA SAL COMO MATERIA IMPONIBLE EN ESPAÑA

Capítulo de una obra en preparación, sobre “los principales impuestos durante el siglo actual en España,” leído por el Excmo. Sr. D. José García Barzanallana, en la sesión ordinaria del 26 de Noviembre de 1895.

PARTE HISTÓRICA. — DATOS ESTADÍSTICOS.

La explotación, la fabricación y la venta exclusivas de las sales, hechas por cuenta de la Hacienda pública en nuestro país, reconocen una antigüedad que se remonta á tiempos tan lejanos, que no es dable precisarla fácilmente con probabilidades de acierto; si bien parece inconcuso que ya en la época de Don Alfonso XI, en 1348, se declaró que las salinas pertenecían en propiedad, en concepto de regalía, á la Corona: como también que Don Felipe II, por su Orden de 10 de Agosto de 1564, que es la ley 1.^a, tít. XIX, lib. IX de la Novísima Recopilación, estableció terminantemente las disposiciones oportunas para el estanco de la sal.

Declaróse así en cuanto á una substancia como la de que se trata, muy abundante por doquiera en España, y de la que puede decirse que se produce espontáneamente; no sólo de la clase de sal marina, que en Torrevieja bastaría para proveer al mundo entero, sino también de las magníficas é inagotables minas de *Sal gema*, entre las cuales las de Min-

glanilla, en la provincia de Cuenca, no reconocen otras superiores más que las muy celebradas de Wieliczka, cerca de Cracovia: al mismo tiempo que es substancia apropiada al consumo general é imprescindible de los hombres y de los ganados; aprovechable, en fin, para diferentes ramos de industria, habiéndole siempre señalado los Gobiernos un precio elevadísimo para la venta.

Los productos de este monopolio se destinaron hasta tiempos bien recientes, en parte al sostén de los regimientos de milicias provinciales, á la reparación y nueva construcción de carreteras, á la amortización de las deudas del Estado y al pago de no pocas de las atenciones del mismo, así ordinarias como extraordinarias que, constituyendo gran parte de las obligaciones públicas, pesaban sobre los fondos generales del Tesoro español.

No habré de entrar ahora en la exposición de minuciosos detalles, acerca de las disposiciones que han regido en nuestro país, para la manera de utilizarse el Estado de la sal procedente de los pozos y minas; de la prohibición que los particulares tenían de proveerse de ella, como no fuera en los establecimientos dedicados á su expendición por cuenta del Fisco, originándose con esto, por una consecuencia necesaria, la declaración de ser comercio ilícito el tráfico y la venta de cualquiera cantidad que hubiese sido importada del extranjero; ni mencionaré tampoco las penalidades impuestas á las personas que apareciese se habían dedicado á esta clase de especulaciones.

De capitación fué calificada, con justo motivo, una renta que obligaba á los habitantes todos á surtirse de la sal en los alfolíes, sostenidos por cuenta de la Hacienda pública. El consumo estaba calculado como probable, á razón cuando menos de media fanega por cada vecino, una quartilla

por yunta de labor, una fanega por cada ható de cien cabezas de ganado, y graduadas proporcionalmente las cantidades que pudieran emplearse en las panaderías y en las salazones de carnes: todo ello con arreglo al art. 19 del cap. x de la Instrucción general de Rentas de 16 de Abril de 1816.

Los datos que hemos podido agenciarnos, acerca de los rendimientos de la renta de salinas á fines del siglo XVIII, arrojan un valor íntegro medio de 72 millones de reales, y otro líquido de 42 millones. Para la época constitucional de 1820 es dable calcularlos en 65 y 40 respectivamente; evidenciándose así que no habían crecido por este concepto los ingresos del Tesoro público, á pesar de que los productos de la venta de la sal pudieron siempre constituir en España, pero con mucho mayor motivo durante aquel período en que el importe de los presupuestos, así de ingresos como de gastos, era bastante más reducido de lo que ahora es, uno de los recursos cuantiosos que figurasen entre los indispensables para el pago de las cargas del Estado.

En el quinquenio de 1830 á 1834 inclusive se calcularon los productos totales de la sal, por término medio, en 71 millones de reales; en 42 millones los ingresos líquidos de esta renta; y en un millón y medio de fanegas de sal, el número de las expendidas en cada año.

Un notabilísimo Real decreto de 3 de Agosto de 1834, refrendado por el entendido Ministro de Hacienda, Señor Conde de Toreno, que, en nombre del Gobierno de entonces, se propuso proporcionar á los pueblos cuantos beneficios fuesen compatibles con las necesidades públicas, estableció reformas muy importantes en el régimen administrativo de esta renta. Tal fué la de suprimir los acopios forzosos, impuestos para el consumo de la sal; y dejando el

surtido de ella á la libre voluntad de los pueblos y de los individuos, se estableció, en su virtud, el estanco y la administración para la renta de salinas; en la forma misma que se hallaba establecido un régimen análogo para la de tabacos, que siempre fué de mucha mayor importancia.

El precio se elevó entonces á 52 reales por la medida de una fanega; pero sujetándola á peso, que se hizo constase de 112 libras. Aquella cantidad significaba sólo la de 42 reales, correspondiente al precio antiguo; de los cuales 2 se destinaban á las milicias provinciales, y 2 más para reparación de los caminos: representando los otros 10 reales el costo de los portes ó conducciones de la sal, indistintamente á todos los puntos del Reino.

En 26 de Noviembre de 1835, siendo Ministro de Hacienda el Sr. Álvarez Mendizábal, se mandó exigir el equitativo precio de 10 reales por cada fanega de sal que se acreditase haber sido empleada, durante el año, en la salazón de carnes y de pescados exportados al extranjero; y el de 12 reales si la extracción hubiese sido á las posesiones españolas de Ultramar, ó dirigida á la Península, siempre que para ésta hubiera ido por mar y á un sitio distante por tierra del de embarque, 20 leguas por lo menos.

Una administración celosa y entendida no debía olvidar—y no olvidó—que esta gracia podía ser un semillero de fraudes, con grave perjuicio para la Hacienda pública; y, en su consecuencia, se determinó el consumo de sal que podría prudencialmente computarse, por cada especie de salazón, según ya anteriormente se había establecido en 31 de Diciembre de 1828, para llevar á cabo el Real decreto de 21 de Agosto del mismo año, altamente proteccionista de la industria de salazones, y en el que se apoyó la legislación mencionada de 1835.

El Ministro reformista, Sr. Mendizábal, nada sospechoso para cierta clase de partidarios de ideas avanzadas, entendía con fundado motivo que el acopio no podía hacerse odioso, ni hallar contradicciones atendibles, sino cuando sus consecuencias se exagerasen, llevándolas más lejos de lo que las necesidades legítimas demandaran; siendo de esperar, además, que no sufriese resistencias, cuando se circunscribiera este sistema dentro de términos de evidente justicia.

Y como apenas habrá terrenos en España donde, á no largas distancias, deje de encontrarse sal en abundancia, por ser muy pocas las provincias que carezcan de manantiales salobres, más ó menos graduados, y de los que las clases pobres se surtan constantemente, el Gobierno debe prescindir siempre en este punto, como en otros de índole análoga, de toda clase de miramientos, persuadido de que la conveniencia nacional no estriba sólo en la particular y egoísta de un número determinado de individuos, sino en la concordancia bien entendida de los intereses de los más.

Por eso aquel distinguido repúblico, en la exposición de motivos que precedía al proyecto de ley sobre presupuestos, presentado á las Cortes el 18 de Agosto de 1837, se manifestaba muy decidido á que se restableciese el sistema de los acopios en todos los pueblos del Reino, atendiendo á que los resultados del Real decreto de 3 de Agosto de 1834 no habían sido favorables al tránsito desde uno á otro sistema absoluto, como que el término medio de los dos años, 1835 y 1836, era de 1.348.000 fanegas de sal vendidas y de 55 y medio millones de reales el importe obtenido; si bien para la baja observada podría hallarse una explicación sencilla y admisible.

La disminución observada en el primero de dichos años reconocía por base aceptable el que el sistema de aco-

pios, que feneció con el de 1834, había hecho á los pueblos proveerse de la sal, no sólo necesaria para su natural consumo durante el mismo año, sino de una parte considerable de la correspondiente al posterior inmediato; de manera que algunos de los valores que figuran por 1834 deben considerarse representando más bien los que pertenecen al consumo del año 1835.

En cuanto á los valores de 1836, la explicación es todavía más fácil de comprender; pues debe atribuirse, en gran manera, á las diferentes medidas administrativas adoptadas por las Juntas revolucionarias, que se crearon en todas las provincias de la Monarquía. Alguna de ellas, como la de Murcia, rebajó el precio de la fanega de sal hasta 20 reales; produciéndose así otro obstáculo, poco menos que invencible por entonces, ó sea la repugnancia que aquellas medidas introdujeron, para que la sal volviese á ser vendida por la Hacienda nacional, á los precios á que lo había sido en épocas anteriores.

Grato, muy grato, al propio tiempo que facilísimo, en el despejado terreno de las teorías económicas más halagüeñas á la generalidad, es sostener en principio el desestanco de la sal; acerca de la que será lícito afirmar que reúne indudables condiciones, que pueden hacerla recomendable para el caso, más tal vez que algunos otros ramos de la categoría de servicios, en sus circunstancias peculiares para ser monopolizados por cuenta de los Estados: punto sobre el que ha sido muy fecunda la inventiva de los gobernantes en todas las épocas y en todos los países, si bien los resultados no correspondiesen siempre á las esperanzas concebidas al tiempo de crearlos.

Pero existe una consideración que se sobrepone á las otras, de cualesquiera clases que sean: la de que no es jamás

cálculo prudente, y menos en naciones de las circunstancias que concurren en España; ni tampoco idea de buena práctica administrativa, la de disminuir, por ningún concepto, los medios indispensables para hacer, siquiera sea poco sensible, el desnivel entre los gastos y los ingresos públicos. Y cuando aquéllos sobrepujan, de una manera considerable, á las rentas ordinarias, hay que prescindir de toda índole de apreciaciones; y salvar, á costa de los principios y de las teorías de escuela, las dificultades inherentes á esta clase de situaciones violentas y críticas, hasta cierto punto.

Así que, gobiernos fuertes y á la altura de sus deberes, previendo cuerdamente que no sería posible eximir á la sal, por de pronto, de la traba—que sin duda lo es—del estanco, creyeron natural y oportuno esperar á que el restablecimiento de la paz, después de haberse visto perturbada la tranquilidad pública, durante muchos años, consolidase el imperio de las leyes; y proporcionara, como consecuencia inevitable, recursos más amplios y bastantes, no sólo para cubrir el descubierto de las épocas regulares, sino también el que habría de experimentarse forzosamente, sobre todo en los primeros tiempos, cuando se pasa de un sistema normal á otro por el que se introducen cambios profundos, en la práctica hasta entonces seguida. Siempre ha de predominar la idea de la conservación social, que estriba en la regularidad de los servicios públicos.

Para 1838 figuraron los productos de la renta de la sal por 50 millones de reales; para 1841 por 58.700.000; para 1842 por 53 millones: siendo de advertir que en el primero de estos años se graduaron los valores totales; mientras que para el segundo se contó únicamente con los líquidos, sin hacer mérito de los cuantiosos sueldos y gastos naturales de la misma renta, que había necesidad de deducir como

minoración de ingresos, por correr aquéllos á cargo de sus arrendatarios.

Desde esta época son notables los resultados de la transformación observada en el impuesto, al dejar de administrarlo el Estado, por su entrega á una empresa particular.

Manteniéndose sus efectos, cuando el Gobierno quedó reintegrado en sus atribuciones directivas, hubo de calcular los productos íntegros que se obtendrían por consecuencia de sus gestiones, durante el año de 1849, en 100 millones de reales; y, deducidas bajas por gastos reproductivos, el líquido debiera ser 81.296.000. Sólo consta que se recaudaran 53.936.000 reales efectivos.

Para el año de 1851 el cálculo de los ingresos líquidos fué de 79.354.550 reales; y la recaudación también líquida de 72.764.450: pero disminuyó hasta 70 millones escasos en 1852; sin que llegase á 67 en 1853, á pesar de que se había calculado que produciría 80.317.000.

Creciendo rápidamente los productos de esta renta desde 1856, la vemos figurar por 118.020.000 reales como ingreso total, sin deducción de gastos en 1858; para producir 112.488.000, y hasta 129.260.000 durante algunos años económicos posteriores. No debe dejar de reconocerse que este impulso, en sentido de aumento progresivo, vino observándose desde que estuvo arrendada, en virtud del contrato aprobado en 4 de Enero de 1842; hasta 1.º de Diciembre de 1846, en la cantidad de 53 millones de reales cada año; sacándola así de la situación poco satisfactoria en que se había visto en las épocas inmediatamente anteriores. Grande argumento fué este á favor de los partidarios del principio del arrendamiento de ciertos impuestos, en concepto de copartición mutua de los beneficios á repartir, como resultado de aquellos arriendos.

Nunca resultará bastante plausible, sino por lo contrario, como poco previsora y hasta temeraria, la conducta de los hombres públicos que, sin aludir yo ahora á época cualquiera determinada, ni precisar tributo alguno, se expongan á las vicisitudes de perder las ventajas y facilidades que la sanción del tiempo da, sustituyendo impuestos antiguos por otros nuevos, siquiera sean ó aparezcan éstos como más ligeros, y presenten al primer aspecto, sin profundizar en su estudio, menores inconvenientes.

Y, á su vez, nadie puede rehusar el examen minucioso y concienzudo, que conduzca al planteamiento de alteraciones probablemente beneficiosas para los individuos, no menos que para los pueblos en general. Siempre se conseguirá la ventaja, ya que no de descubrir mejoras sobre lo existente, del convencimiento al menos de la necesidad de conservar lo que, habiendo sido conceptuado como no muy malo, durante una larga práctica, proporcionó los medios de que hubiera posibilidad de ir reformando defectos, tal vez inferiores á los de cualquier otro sistema desconocido.

En 11 de Octubre de 1850 se creó una Comisión, compuesta de personas peritas, con objeto de que propusiese los medios de facilitar la sal, á precios reducidos, para los establecimientos industriales y los criadores de ganado lanar; considerando á dicho artículo como indispensable para aquellos fines, y especialmente para favorecer la agricultura. Se prescribió extender los estudios que habrían de hacerse, hasta hallar la manera de inutilizar la substancia empleada; á fin de que, sin perjudicar á su objeto, dejase de tener la sal aplicación al consumo ordinario de las personas.

Más adelante, en 18 de Agosto de 1852, siendo, como en la fecha últimamente citada, Ministro de Hacienda el Sr. Bravo Murillo, creyó oportuno, no sólo que se hiciesen

estudios, sino ensayos prácticos confiados á una Comisión especial, en la que se hallasen representados los conocimientos teóricos y los resultados de una larga experiencia; trabajando de consuno no menos los partidarios entendidos de las ciencias económicas, que los de las naturales. Dióse á esta Comisión el encargo de ocuparse en el examen de la mayor ó menor conveniencia de levantar el estanco de la sal: pero teniendo muy á la mira la necesidad de asegurar completamente la percepción de la cantidad equivalente á los productos que venían obteniéndose, cada vez en sentido más progresivo; y la no menos atendible circunstancia de que la sustitución, en vez de ser gravosa, reportara beneficios á los contribuyentes.

No tengo noticia de que los trabajos acerca del segundo de estos puntos, hubiesen llegado á producir efecto alguno, hasta el 9 de Noviembre de 1855, en que el Sr. D. Juan Bruil creyó de su deber presentar á las Cortes un proyecto de ley en el cual se consignaba, como principio económico, el levantamiento del estanco de la sal, desde 1.º de Julio de 1857, dejando en libertad completa su fabricación y su venta; al propio tiempo que se proponía también á la Representación nacional la supresión del estanco del tabaco.

Si se hubiese procedido á la discusión de estos asuntos, no sería la vez primera en que, con gran brillantez y no escasa ilustración, el Parlamento español los hubiera debatido, durante las dos ocasiones en que funcionó anteriormente, dentro del siglo actual, el sistema representativo.

En 29 de Marzo de 1814 las Cortes ordinarias reunidas en Madrid, cuando sólo les restaba muy poco tiempo para ser disueltas, como lo fueron por efecto del célebre Real decreto expedido en Valencia el 4 de Mayo, al regresar á España el Rey Don Fernando VII, acordaron suprimir el

estanco de la sal. No llegó, sin embargo, á publicarse el Decreto en que se consignaba aquella disposición legislativa, por haberse terminado las tareas de las Cortes, antes de ser aprobadas definitivamente algunas de las medidas que debieran completar el pensamiento. Había de ser éste la consecuencia, en parte, del plan general de contribuciones, que las Cortes generales y extraordinarias adoptaron en su Decreto de 13 de Septiembre de 1813, al establecer una llamada contribución directa para toda la Península —sin que sea ahora mi propósito discutir la medida aprobada por la Representación nacional — y quedando extinguidos no pocos de los antiguos impuestos, entre ellos las rentas estancadas mayores y menores.

Bien pronto después, al posesionarse el Rey del mando absoluto, dictó el Real decreto de 23 de Julio, dejando sin efecto el de las Cortes de 13 de Septiembre del año anterior 1813, ya referido.

Fué suprimida también la contribución directa; y restablecidas, por último, así las rentas llamadas provinciales y sus agregadas, como las estancadas ó monopolizadas por el Estado desde muy antiguo; disponiéndose que todas ellas se gobernasen por las leyes, instrucciones y reglamentos que regían en 1808, cuando la salida del Monarca Don Fernando VII para Francia. Fácil es esta manera de gobernar: no diré, sin embargo, que sea la más merecedora de aplauso; y los resultados lo demostraron muy pronto, con gran descrédito, por entonces, del sistema rentístico de nuestra patria.

Vuelto á plantear en España el gobierno constitucional, las Cortes, que se habían reunido el 6 de Julio de 1820, decretaron, en 9 de Noviembre de aquel año, que desde 1.º de Marzo siguiente, fuesen francos y libres el tráfico, comercio, elaboración y venta del tabaco; como también que quedase

en libertad el tráfico y comercio interior de la sal. Medida fué ésta que debió encontrar muchas y graves dificultades, puesto que imposibilitaron, por completo, su ejecución en aquella época.

El 29 de Junio de 1822, al propio tiempo que se aprobaba el presupuesto de ingresos, en el que figuraba la sal por sólo 14 millones de reales, acordaron las Cortes otro Decreto, disponiendo que el estanco de dicha substancia continuase como antes, reducido á las fábricas y salinas de la Hacienda pública, en las cuales se vendería únicamente por cuenta de ésta; que cesaran los surtidos que la misma hacía á los pueblos; y que el cuidado de ellos se dejase al interés particular, que podría emplearse en verificarlos, por vía de especulación. Fué, pues, un sistema análogo, hasta cierto punto, al que el Sr. Conde de Toreno ideó más tarde, en 1834, á que me he referido en este trabajo.

Con la restauración del régimen absoluto, coincidió naturalmente la derogación de todos los Decretos, órdenes y Reglamentos expedidos desde 7 de Marzo de 1820, por el Gobierno que llamaron revolucionario sus adversarios, y que se referían al desestanco, libre comercio y alteración de los precios del tabaco y de la sal; habiéndolo dispuesto así la Regencia del Reino, en Orden de 9 de Junio de 1823, al restablecer en su fuerza y vigor las leyes, órdenes y Reglamentos que se observaban antes del establecimiento de la contribución general, en 30 de Mayo de 1817, por el señor D. Martín de Garay, de buena memoria en el Ministerio de Hacienda.

Son notabilísimas las exposiciones de motivos que preceden al proyecto de ley de 1856; si bien la imparcialidad exige reconocer que se hallan escritas en un sentido tal vez demasiado acre en contra del impuesto. Se le califica allí de

injusto, oneroso y vejatorio, fundándose en algunas consideraciones atendibles ciertamente; pero de las cuales no debo hacerme cargo en este momento. Tratábase de subrogar nada menos que uno de los valiosos productos del presupuesto de ingresos, que ascendía á 74 millones de reales líquidos; inferior bastante, sin embargo, al de algunos años anteriores, en que llegó á rendir al Tesoro 85 millones, también líquidos.

Para ello se acudiría á un recargo de 5 por 100 sobre las cuotas de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, que entonces era de sólo 300 millones de reales; á otro recargo sobre las de la industrial y de comercio; á un derecho de 4 reales en quintal, por fabricación; á inscribir en las matrículas de la contribución industrial á los individuos que se dedicasen á este nuevo tráfico, como almacenistas, vendedores, capitanes de buques que embarcaran sal y por otros varios conceptos; á un derecho de Aduanas exigible á la sal extranjera que se importara en España y de la indígena que se remitiese á las provincias Vascongadas; á incorporar la sal en las tarifas de las especies sujetas á la contribución de consumos, con una cuota de 16 reales en quintal; y, por último, á ahorrar el pago del importe de los intereses deven-gables por 300 millones de deuda consolidada al 3 por 100, que se creyó que podrían retirarse de la circulación, con el valor obtenible con la venta de las salinas del Estado.

Por muy laudables que fuesen — como lo eran, efectivamente, — los propósitos del ya citado Sr. Bruil, Ministro de Hacienda, que propuso su pensamiento á las Cortes, no menos que los de la persona que pasó entonces por iniciador del plan, y más aún, redactor principal de su desarrollo, colocado al frente de aquel Departamento en el año de 1863, túvose por aquel tiempo como indudable que se cedió á con-

sideraciones políticas más bien que económicas. El Gobierno mismo puso gran cuidado de expresar, en documentos oficiales, cuánto era el recelo que abrigaba, de no haber sabido acertar, al resolver una cuestión tan ardua; y habiendo encontrado dificultades análogas á las que se ofrecieron en otras ocasiones anteriores, se demostró que los métodos que se proponían, al intentar el desestanco, así de la sal como del tabaco, eran demasiado gravosos para los contribuyentes en general, y, por lo tanto, inadmisibles, según las reglas de la previsión y de la prudencia.

El proyecto de 1856 sólo tuvo por resultado el de patentizar — lo cual no era necesario — el buen deseo de sus autores; quedando enterrado, como con no pocos otros pensamientos suele acontecer, en los Archivos de los Cuerpos Colegisladores.

La reforma del sistema anterior no volvió á suscitarse de nuevo oficialmente. Tanto era el convencimiento que la mayoría de las personas entendidas en esta clase de asuntos abrigaba, acerca de lo difícil y aun impracticable que sería el suscitar innovaciones poco meditadas, cuando no existiese la probabilidad razonable de vencer todos los obstáculos, de muy diversa índole, con que se había tropezado hasta entonces.

Puesto que el asunto se encuentra ya resuelto, desde la ley de 16 de Julio de 1869, de que luego trataré y que es preciso respetar, en tanto al menos que no se logre encontrar, — cosa bien difícil, — los medios oportunos para salvar las contrariedades que su derogación traería consigo, he de abstenerme de manifestar cuál habría sido, en mi concepto, el procedimiento más patriótico y el mejor, económicamente considerado, cuando se estaba en disposición de llevarlo á la práctica.

Mientras la riqueza general de España no se desarrolle de una manera mucho más considerable de lo que hasta ahora hemos visto, los Gobiernos, cualesquiera que hubieran sido los partidos políticos á que perteneciesen, no debieron olvidar, y sin duda fué objeto de sus meditaciones y estudios, que no era dable improvisar los pingües recursos que el Tesoro público obtuvo, en ocasiones repetidas, por el monopolio mencionado.

Ni por recargos á la propiedad inmueble, ya demasiado gravada; ni por una contribución especial sobre la ganadería, como principal interesada; ni por un impuesto indirecto que afectase á los consumos; ni por sólo una cuota exigible como recargo á la explotación de la sal, substancia sembrada y esparcida en todo el territorio español, en montes, valles y llanos, en pozos, lagos, pantanos, fuentes y espumeros, y de fiscalización difícil y costosísima, habría medios de sustituir con ventaja el acaparamiento por el Estado de un tráfico establecido desde muy antiguo entre nosotros, de empleo reconocido en no pocas naciones extranjeras, y que recae sobre un artículo que produce en Francia á su Tesoro más de 32 millones de francos, por lo que se percibe así dentro como fuera del radio de las aduanas, y en Italia 64 millones de liras, para una población calculable en 30 millones de habitantes.

La prudencia habría aconsejado, sin duda alguna, que dentro de un plazo, que únicamente las circunstancias hubiesen podido fijar, la producción y la venta de la sal llegaran á ser libres. Procediendo por grados, debió empezarse por eximir del impuesto á la sal destinada á la industria, á las salazones y á la ganadería; inutilizándola por medio de los procedimientos que los Gobiernos de otros países emplean, y en especial el de Bélgica.

No me es dable asentir, por más que conceptúe respetable la opinión de los que así lo creen, á que los recursos de que el Tesoro español se vió privado, por la supresión del monopolio en una ó en otra forma, habrían podido cubrirse cómodamente y hasta con exceso, según alguien ha tratado de sostener, poco acertadamente en mi sentir, con las mayores cantidades obtenibles en otras rentas de productos eventuales, y desechando desde luego su reemplazo por tribuciones de índole directa.

Paréceme una ilusión deplorable, ante todo, pensar que al desestanco de la sal ha de seguir inmediatamente una gran crecida en su consumo, puesto que se halla calculado, mucho tiempo ha, en 16 libras — siete kilogramos próximamente — por cada español; mientras que en Portugal, nación muy análoga á la nuestra en no pocos puntos, y más pobre en general, se computa en 18 libras, por término medio, el consumo para cada uno de sus habitantes.

Añádase que allí la sal es, hace largo tiempo, una mercancía de tráfico libre, y que el pescado constituye el alimento principal de las clases poco acomodadas en muchos de los distritos marítimos; hasta el punto de que uno de sus escritores más patriotas y distinguidos ha calificado de *ictiófago* al pueblo portugués.

Resultado es este que coincide también con las observaciones que, refiriéndose á varios países de Europa, ha emitido el célebre naturalista Milne Edwards, cuando sostiene que diferencias aún grandes en el precio de la sal, ó en los recursos pecuniarios de los consumidores, influyen poquísimamente en la cantidad de esta materia con que se condimentan los alimentos: lo cual se explica, además, por ser la cuota apenas sensible, en vista de lo mucho que, al subdividirse,

se difunde; y por la pequeñez del gasto preciso para satisfacer esta necesidad.

Las Cortes Constituyentes de la Nación española, en virtud de lo propuesto por la iniciativa de varios Diputados, aprobaron, en 16 de Junio de 1869, una ley, declarando que, desde 1.º de Enero de 1870, fuesen completamente libres la fabricación y la venta de la sal; desapareciendo, de consiguiente, el estanco y el monopolio, ejercidos hasta entonces por el Estado. Resolvióse también la venta de las salinas nacionales, exceptuando las de Torrevieja, Imón y Los Alfaques; concurriendo la Hacienda pública con los particulares á la venta por mayor y menor de toda la sal perteneciente al Estado, en las salinas cuya explotación se reservaba entonces, y que quedaron limitadas después á las de Torrevieja, cuando por la ley de Presupuestos de 3 de Junio de 1870 se autorizó la venta de las salinas de Imón y de los Alfaques. En el presupuesto de ingresos figuraban los productos de la sal, en todos conceptos, por 4 millones de pesetas; y los de la enajenación de salinas, fábricas y demás propiedades afectas al estanco, por 530.000 pesetas: no fué mucho en verdad.

En el presupuesto que el Sr. Camacho propuso al Gobierno de la República, y que el Presidente de aquél aprobó en 26 de Junio de 1874, se comprendía un impuesto sobre la sal, consistente en 15 céntimos de peseta por kilogramo, fijado en la tarifa para exigir el derecho de consumo; y además otro de 90 céntimos al año, por cada uno de los habitantes de los pueblos encabezados, para satisfacer el derecho referido.

Los poco beneficiosos resultados que este pensamiento produjo, hicieron que el Sr. Salaverría propusiera á las Cortes, y éstas aprobasen que, sin perjuicio de imponer, como derecho de consumo, uno de 0,90 por kilogramo de sal,

recargable en igual cantidad por los Ayuntamientos, para cubrir sus especiales obligaciones, estudiase el Gobierno una reforma en el impuesto, basada en el pago de un derecho al peso, que se exigiera en las fábricas y lugares de producción. Así se consignó en la ley de Presupuestos de 21 de Julio de 1876, figurando en aquella época los encabezamientos de los pueblos por la sal en la suma de 10.300.000 pesetas, que debieran ser naturalmente efectivas para el Estado, pero ilusorias de hecho en gran parte para los Ayuntamientos, como no fuesen cubiertas por medio de otros recursos, entre los cuales no había de faltar el reparto personal, según acontece frecuentemente en casos de índole análoga.

La prueba de este aserto se hace palpable con sólo expresar que, siendo entonces el gravamen sobre la sal común, según tarifa, de 9 pesetas en quintal métrico, el precio oficial y público de aquella medida de sal no excedía de 2,50 pesetas en algunas provincias: ofrecíase así demasiada prima como aliciente al fraude, al intentar realizar la recaudación á la entrada en los centros de consumo, existiendo la libertad del tráfico en lo interior del Reino.

El Gobierno de que el autor del presente estudio formaba parte en Abril de 1877, procuró, con empeñado y sincero propósito, escogitar los medios que contribuyesen á la realización del método que creía preferible entonces, ó sea el de exigir el impuesto á la salida de la sal de los puntos de elaboración, en el momento mismo en que se producía y á la manera de lo que en otras naciones se verificaba. Convenciósese, sin embargo, de que sería infructuoso el intento de obtener el importe de los encabezamientos, aun cuando era mucho menor del producto íntegro en los tiempos del estanco, por circunstancias que no es esta la ocasión de detallar; y cuyo remedio eficaz habría podido ser, en época ya

lejana, el restablecimiento del monopolio, idea que abrigan, como única eficaz, personas de indudable competencia en concepto de peritas en asuntos económico-administrativos. Ahora me parece muy difícil, ya que no imposible, sostener este pensamiento, con probabilidades de inmediatos y seguros resultados.

La repugnancia á plantear de nuevo el estanco de una mercancía entregada ya al libre tráfico; la consideración de que las salinas y las fábricas enajenadas por el Estado habían tenido notables mejoras; y la de que estaba realizado el planteamiento de otras nuevas, todo lo cual haría muy costosa y llena de obstáculos, insuperables tal vez, la indemnización, obligaron al Ministerio á no aceptar la idea citada, decidiéndose por un sistema mixto. No siempre lo mejor es lo hacedero para los Gobiernos.

Consistió aquél, por resultado de los estudios practicados con gran detenimiento, en gravar al fabricante al propio tiempo que al consumidor. Se impuso, en su consecuencia, á los considerados como productores una cantidad módica, consistente en 1.500.000 pesetas, repartibles entre los fabricantes y los mineros; pudiendo la Administración celebrar conciertos para el cobro del impuesto, y quedando autorizada para intervenir los establecimientos cuyos explotadores no creyeran justa la cifra que se les fijase, como cantidad exigible.

Se resolvió, también, imponer y cobrar sobre la totalidad de los habitantes la cuota máxima de una peseta por cada uno, al respecto de 17 millones de ellos, para obtener, juntamente con la cantidad cobrable sobre la producción directa, 18.500.000 pesetas, que era próximamente el producto líquido, como término medio, de los años últimos del estanco.

Pero como la ley de Presupuestos de 11 de Julio de 1877, que contenía estas medidas, en vista de indemnizaciones mutuas entre los Ayuntamientos y el Estado, disponía el modo de rebajar la cuota personal en todo el Reino, quedó ésta limitada á 0,75 peseta por habitante, en Real orden de 24 de Julio del año referido.

En los presupuestos de 1878 á 1879 y de 1879 á 1880, figuró por 1.500.000 pesetas el impuesto sobre la fabricación de sal; y por 12.750.000, en virtud de la rebaja mencionada, la cantidad recaudable de los Ayuntamientos. En el de 1880 á 1881 aquellas cantidades quedaron establecidas en 1.000.000 y 12.500.000 anuales respectivamente. Según los datos públicos oficiales, se cobraron, comprendiendo el período de ampliación, 1.167.957 pesetas por el primer concepto, si bien incluso el producto de las ventas de sal del Estado; y 10.807.003 por el segundo. En el semestre de Julio á Diciembre de 1881 — última época de esta legislación sobre el impuesto llamado de la sal — los resultados fueron casi idénticos; pues, dejando de tomar en cuenta sólo el último mes de ampliación, que podrá modificar levísimamente el importe total, resulta que se recaudaron 551.381 pesetas en el primer concepto, y 5.571.910 en el segundo, durante la mitad del año económico referido.

Al gravamen exigible de los Ayuntamientos iba aneja la facultad otorgada á estas Corporaciones, para establecer por sí, ó por arriendo, la venta exclusiva de la sal, teniendo los medios de vigilancia que ella proporciona. Equivale esto á un estanco en cada localidad; sin que se produzcan los entorpecimientos y las dificultades que el monopolio por cuenta del Estado hubiera podido proporcionar, en el caso de haberse establecido.

Por último, la doble forma expresada del nuevo impuesto

llevaba consigo la ventaja de permitir á los dueños de fábricas y de salinas el conservar su propiedad, sin mayor quebranto que el pago de un tributo de módica cuantía, y abonable en los plazos que se conviniese con la Administración pública.

Pero, al desaparecer aquella situación política, llegó el partido fusionista al Poder, en Febrero de 1881; y el señor Camacho se propuso modificar todo el sistema rentístico y económico, cuyas consecuencias detallará y calificará la historia, al escribirse este período de nuestro siglo, con la imparcialidad apetecible, cual procede pasados los acontecimientos y desaparecidas las personas que en ellos intervinieron. Me limitaré á consignar aquí que entonces se discurrió plantear el llamado *Derecho por consumo de sal*; y que las Cortes, con no mayor acierto, apellidaron *Impuesto equivalente á los de la sal*, cuando no tenía equivalencia con ellos de ninguna clase.

Este impuesto no afectaba, en nada ni para nada, á dicha substancia de primera necesidad, y de indispensable y casi uniforme consumo: fué, con entera verdad, un recargo á otros antiguos directos, y la renovación de otro abandonado por las personas entendidas, cuando se intentó plantearla en años anteriores.

Excusado es insistir en que no se trató propiamente de establecer un impuesto sobre la sal; y doy, por lo tanto, término á este escrito, puramente histórico, de las peripecias que en España ha tenido el gravamen que afectó la explotación, venta y consumo de una substancia de empleo general y necesaria para todas las clases sociales.

Renovado el estudio de este asunto en época reciente, el autor de este trabajo sólo tiene motivos para congratularse

de haber contribuído en 1877 á formular el pensamiento que desarrolló el Gabinete de que formó parte entonces. La marcha de los sucesos le dará la razón probablemente muy pronto. De todos modos, es indudable que llegará á ser un aforismo el de que LA SAL DEBE SER MATERIA IMPONIBLE EN ESPAÑA.

José García Barzanallana.

(Publicado en el t.º VIII de las Memorias de la Acad.ª)

(Madrid, 1898)