

La hacienda pública en España

El pensamiento financiero español durante la época mercantilista: Ward y Campillo

RICARDO CALLE SAIZ

Catedrático de Hacienda Pública
y Derecho Fiscal

Otro autor español del siglo XVIII que ha de merecer nuestra atención en un análisis del pensamiento financiero es Bernardo Ward, cuya obra "Proyecto económico en el que se proponen varias providencias dirigidas a promover los intereses de España, con los medios y fondos necesarios, para su planificación" (1), es, como ha señalado M. Colmeiro, una exposición perspicaz de las diferentes causas de la decadencia de la agricultura, artes

(1) Bernardo Ward escribió su obra en 1762. Hemos utilizado, para su consulta, la cuarta impresión, realizada en Madrid, en 1787, por la viuda de Ibarra, hijos y compañía. En una nota al lector, recogida en esta cuarta impresión, se comentan las circunstancias que le indujeron a Bernardo Ward a realizar este trabajo. Según se deduce de la misma, conociendo Fernando VI la valía de Ward, le dio su Real Orden para que fuese a viajar a diferentes países de Europa, con la finalidad de que cotejando los adelantamientos de otras naciones en la agricultura, artes y comercio, propusiese los medios de perfeccionar en España la industria, emprendiendo estos viajes económicos en julio de 1750. Ward adquirió, ciertamente, un claro conocimiento de los medios que las naciones más industriales de Europa han ido poniendo en práctica sucesivamente, para emplear, útilmente, todo su pueblo en los ramos industriales, sacando de sus tierras todo el partido que les ha sido posible en la cosecha de frutos análogos a su calidad y climas diferentes, y reduciendo las primeras materias a las diversas manufacturas, de manera que no queden ociosos los hombres ni los campos. De sus experiencias dedujo que la finalidad pública consiste en animar el trabajo y favorecer la salida de los géneros naturales o industriales de un país, eliminando los obstáculos o los impuestos que pudiesen retrasar en España el crecimiento económico. Después de que finalizaron sus viajes en 1754, plasmó sus apuntes y observaciones en su *Proyecto económico*.

En la cuarta impresión que hemos manejado se recoge también la obra de Bernardo Ward titulada *Obra pia. Medio de remediar la miseria de la gente pobre de España*. Esta obra se publicó en 1750. En opinión de Colmeiro, esta obra es "modelo de policía en punto a pobres, procurando el autor apartar los falsos de los verdaderos y ocupar a todos en los hospicios o en los lugares de su vecindad, en trabajos útiles bajo la dirección de una Junta de caridad o hermandad general de personas ricas y celosas, que debía extender su patronato por todo el Reino".

Vid., entre otros trabajos referidos a la obra de Ward, los de J. M. FRAGA IRIBARNE: *Las teorías keynesianas de Bernardo Ward*, "Anales de Economía", volumen II, julio-septiembre de 1947, núm. 27, págs. 299-311; *vid.* M. BITAR: *Economistas españoles...*, *op. cit.*, págs. 127 y sigs.

y comercio de España y de los medios adecuados para restaurar su antigua grandeza. Al igual que en casos anteriores, solamente nos interesa destacar la posición mantenida por Bernardo Ward respecto a las cuestiones fiscales, expuestas en diferentes capítulos de su "Proyecto económico" (2). Anticipemos que las cuestiones más importantes que preocupan a Ward en su "Proyecto económico" son las referentes a "la población de España; la agricultura en todas sus partes, perfeccionada por el sistema moderno; las fábricas y artes; el comercio interior y exterior; la navegación, el riego y los canales; el arreglo de aduanas y tributos; una buena policía relativa a estos asuntos; el alivio de los pobres; el destierro de la holgazanería y la extinción de la mendicidad; la introducción del espíritu de la industria en la nación y un nuevo sistema de gobierno económico en aquella preciosa porción de la monarquía española" (3). Para resolver los problemas planteados en España sobre cada uno de estos puntos, Ward propugna la aplicación de un conjunto de medidas, entre las que ocupan un lugar relevante las fiscales (4). Dicho en otros términos, Ward plantea la necesidad de que el sistema fiscal se estructure de forma que fomente las fábricas, las artes, el comercio y la agricultura, y, en suma, la totalidad del sistema económico, atendiendo a su razonamiento expuesto en el capítulo XVI de su obra ("Cómo se dan la mano la agricultura, las fábricas y el comercio, y todas tres a la población, de cuya unión resulta el poder y opulencia del Estado"). Literalmente, Ward observa "que la agricultura conduce a promover las fábricas no tiene duda, siendo la que produce la materia simple en que éstas se emplean y la que da en abundancia todo género de abastos. Tampoco hay duda en que los productos de la agricultura y de las artes

(2) *Vid.*, particularmente, los capítulos V ("Otras providencias y fondos para adelantar el Proyecto económico") y XVII ("Sobre derechos de aduana e imposición de tributos").

(3) *Vid.* B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, *op. cit.*, página XXIV.

(4) "Los principales medios para promover estos asuntos —concreta Ward— serán una visita general del Reino; una hipoteca o Banco, en que no pueda haber quiebra y donde todo el que tiene dinero pueda imponerle con la mayor seguridad al 4 por 100, y todo el que le necesite para hacer establecimientos útiles, halle el que haya menester, por cuyo medio se logrará que circulen en el país los muchos millones que hoy quedan muertos en las arcas de los particulares, sin fructificar ni para sus dueños, ni para el público; una Junta de mejoras para dirigir todo el Proyecto; la navegación de ríos, canales, riegos y caminos; fundar hospicios para criar a la industria los hijos de la gente pobre y encerrar los vagabundos; abrir las Indias a todos los productos del Reino, quitando las toneladas y el palmeo; establecer correos marítimos, etc., y un medio de hallar fondos para todo esto sin gravamen del Real Erario." Respecto a las medidas fiscales, es preciso analizar el capítulo V de su obra ("Otras providencias y fondos para adelantar el Proyecto económico").

alimentan el comercio y que, recíprocamente, el comercio da saca y estimación a los mencionados productos. Estas son verdades que nadie ignora; pero no es tan clara para todos la necesidad que tiene la agricultura de las artes, punto de mucha gravedad y que merece examinarse con tanta más atención, como que no faltan personas de peso que son de dictamen de que en España no necesitamos más que de la agricultura, y que ésta sola debe ocupar la atención del Gobierno. Fundan esto diciendo que las fábricas son para países donde sobra gente y faltan tierras en qué emplearla, pero que, en España, que tiene las tierras más ricas del mundo, sin la mitad de la gente que se necesita, pide la razón que el cultivo de ellas sea el principal cuidado del Gobierno y ocupación del pueblo, y que aplicando los naturales a las fábricas, se perjudica al Estado, privando a los campos de las manos que los habían de labrar, de cuyo modo deja el país inculto y el reino destituido de sus riquezas naturales, que son los frutos de la tierra, a lo cual añaden que donde los naturales se inclinan poco a la industria, su ocupación propia es la labranza, que no necesita de aprendizaje, ni de nada más que de fuerzas corporales... Pero esto es un error de tanta magnitud que, si se admitiese en la práctica, sería la ruina de la Monarquía" (5). En síntesis, la tesis mantenida por Ward es que un país en el que todos se dediquen a la agricultura, siempre sería pobre y expuesto a la mayor miseria; el medio más poderoso para adelantar la agricultura es el establecimiento de fábricas; para constituir una población útil y aumentarla se necesitan agricultura, artes, fábricas y comercio; la riqueza y poder de un estado depende de la agricultura, artes, fábricas y comercio. Este pensamiento de Bernardo Ward justifica que dedique una buena parte de su obra a exponer los medios para aumentar la población de España, desarrollar la agricultura, fomentar las fábricas y las artes y adelantar el sistema español de comercio, todo ello en el contexto de su Proyecto Económico.

Pero examinemos las medidas fiscales que propugna para el establecimiento de su proyecto económico (capítulo V: "Otras providencias y fondos para adelantar el proyecto económico"). A este respecto señala que es preciso "incluir en el proyecto de la contribución única la cláusula de que todos los géneros extranjeros continúen como ahora, pagando cientos y alcabalas después de la plantificación de él" (6), afirmación que considera respaldada por la siguiente consideración: "el modo de arre-

(5) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., páginas 157 y 158.

(6) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., pág. 34.

glar los tributos es la operación más importante y delicada que se puede hacer en una monarquía y de que más pende la felicidad pública, y así el mayor esmero de las naciones más sabias y de los ministros que fueron dignos de serlo siempre ha sido buscar un justo temperamento, no sólo para que se repartiese proporcionalmente la carga entre las diferentes clases de personas, bienes y medios, sino también para que se fomentasen con igualdad los grandes objetos que fundan la opulencia y poder de una nación, que son una numerosa población, una agricultura floreciente y todos los demás ramos de industria que enriquecen un país. Esto mismo creo yo que será, sin duda, el principal cuidado de los que por real determinación están actualmente trabajando en perfeccionar esta grande idea por el camino de la única contribución" (7).

Dado que en el proyecto de contribución única se establece que todas las manufacturas y mercancías queden libres de los derechos de millones, cientos y alcabalas, Ward, considerando que esta generalidad tendría graves inconvenientes en la práctica, defiende una restricción a esta propuesta, "pues lo que conduce al bien de la nación es que se liberten sólo nuestros géneros de los mencionados tributos, dejándolos subsistir enteros sobre los extranjeros; de no ejecutarlo así, se seguirá por consecuencia necesaria frustrarse el principal intento del mismo proyecto, que es el fomento de nuestras fábricas" (8). El motivo de la propuesta de Ward es de fácil comprensión: si se concede a los productos extranjeros las mismas exenciones fiscales que a los españoles, siempre quedarán estos últimos en la situación de inferioridad en que se encuentran en la actualidad, e incluso se empeorará, porque "echándose un nuevo tributo a tierras, pastos, ganaderos, dueños de fábricas y otros, cada uno procurará cargar la contribución que ha de pagar a la especie que maneje, y con esto subirá de precio la materia simple y el género fabricado, de tal modo que nuestras manufacturas, hallándose con esta nueva carga en concurrencia con las de los extranjeros (que ya no pagarán cientos ni alcabalas), quedarán sin despacho por necesidad. Es verdad que quitándose los millones y alcabalas estarán más baratos los comestibles y debieran bajar los salarios de fabricantes y jornaleros, pero pagando, según queda dicho, cada uno un nuevo impuesto, subirá en proporción el precio de su mercancía o de su trabajo, y así, en cuanto a este punto, quedarán las cosas con poca diferencia como se estaban; y como al mismo tiempo se perdonan al extran-

(7) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., pág. 34.

(8) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., páginas 34 y 35.

jero los tributos que ahora paga, será lo mismo que concederle un 8,10 o más por 100 de ventaja sobre el nacional, y el comercio extranjero será el que se hallará verdaderamente aventajado con el nuevo reglamento, y así se imposibilitará más y más el adelantamiento del nuestro y de las fábricas de estos reinos sin disputa alguna, de modo que los medios que tomamos son contrarios al fin que buscamos" (9). El razonamiento económico de Ward en defensa de su propuesta nos parece definitivo, pues atiende, fundamentalmente, a la necesidad de que España comience a practicar la máxima general de todas las naciones dirigida al fomento de su propia industria, que consiste en aplicar más derechos a los productos extranjeros que a los nacionales.

Como observa Bernardo Ward, esta práctica no se ha aplicado todavía en España por la "mala disposición o mala interpretación de nuestros tratados con otras naciones, pero el nuevo reglamento por sí mismo nos abre camino para salir de esta dificultad, pues dejando las cosas como están, sin innovar nada con los extranjeros, tendrán nuestras fábricas un fomento que, unido a otros, bastará para conseguir en ellas los mayores aumentos sin meternos en disputas con nadie. Y en esta disposición, o por mejor decir inacción hacia tales tratados, no creo que tenga que escrupulizar ni el estadista más escrupuloso, ni el político más circunspecto, ni que se determine el ministro extranjero más resuelto a dar queja sobre una providencia meramente doméstica, interior y económica, que mira puramente al modo de cobrar el rey sus tributos sobre sus vasallos, mientras que, por otra parte, se observan religiosamente todos los tratados, sin la menor variación en los derechos hacia los extranjeros, pues nada se les quita ni se les pone. Sobre todo, entrando en la verdadera consideración de que el rey, en realidad, no perdona a sus vasallos los cientos y alcabalas, sino que los cobra bajo de otra denominación, y sobre los mismos efectos en otra forma queda cerrada la boca a todo el mundo, pues si antes era la pieza de paño la que pagaba, ahora será la lana, la oveja, el pasto, el comerciante, el dueño de la fábrica, el tejedor, el tintorero, etc., de suerte que si en estas circunstancias pretendiese el extranjero ser libre de cientos y alcabalas, sería lo mismo que pretender ser el único privilegiado en el reino y querer con efecto ser más beneficiado que si fuera natural español, gozando de una exención que ni el mismo eclesiástico tiene, pues si éste posee tierras o ganados habrá de contribuir en lo sucesivo como cualquier otro vasallo secular" (10). Así pues, los

(9) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., pág. 35.

(10) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., pág. 36.

derechos de cientos, millones y alcabalas se subrogarían en la contribución única para los españoles, mientras que los productos extranjeros seguirían gravados por los derechos de cientos y alcabalas (11).

Ward se preocupa de hacer frente a algunas de las objeciones que pueden hacerse a su propuesta de seguir gravando con los millones, cientos y alcabalas los productos extranjeros. A este respecto observa que se puede objetar que para la cobranza de estas alcabalas se necesitará emplear mucha gente, que consumirá una buena parte de los ingresos obtenidos. Este inconveniente, para Ward, puede soslayarse fácilmente practicándose lo que en Inglaterra con los géneros de la India oriental, donde el "comerciante que trata en ellos, al sacarlos de la aduana, da fianzas, o si es abonado, da un papel, obligándose a pagar los derechos o a presentar certificación de haberlos sacado del reino por otro puerto, y dentro de un año la ha de ejecutar lo uno o lo otro" (12). Similar planteamiento podría hacerse en España, de forma que se obligue a todo comerciante que introduzca en el reino productos extranjeros a pagar las alcabalas por la aduana por donde entren, dentro de un plazo limitado, y "como servi-

(11) La solución apuntada por Ward la considera similar, para el fomento de las fábricas, a la concesión por el rey de una gratificación a todas las provincias del Reino por una cuantía igual a los derechos de cientos y alcabalas que se dejan de percibir para los géneros españoles. Esta equivalencia se pone de manifiesto "cotejando el coste de una pieza de paño de Inglaterra, traído para el consumo de España, con otra fabricada en el Reino. El paño inglés, sin hablar de flete, seguros, comisión, etc., al entrar en España paga los derechos de la aduana, y al venderse la alcabala, y el mercader que le compra, le ha de cargar precisamente en la venta la parte que le corresponde de la nueva contribución, y si este paño se ha fabricado de lana de España, con los derechos que ésta deja pagados al salir del Reino, subirá todo a más del 25 por 100; pero no todo esto será ventaja al español, porque la tiene el inglés en la mayor industria y habilidad del fabricante, y en mil modos de economizar en el trabajo, que aún ignoran los nuestros; mas con todo, siempre tendrán éstos una ventaja igual al importe de los cientos y alcabalas. No ignoro que las alcabalas están embebidas en los derechos que se cobran en las aduanas de puertos de mar, pero esto es un abuso que se debe enmendar, pues si no se tratará el género extranjero mejor que el natural, que paga la alcabala cuantas veces se vende, y esto, ni los tratados lo piden, ni lo permite la ley natural; supongo que el género extranjero, que sale del puerto y se interna en el país, paga también la alcabala en las ventas. De dejar los géneros extranjeros cargados de estos derechos según están, resultará un fondo anual de muchos millones. La Unica Contribución, según el presente plan, producirá al Rey los mismos o más réditos que los tributos que se quitan, en cuyo caso, del producto de la alcabala continuada sobre mercancías extranjeras, se podrá formar un fondo aparte y dedicarle a los fines útiles que diremos en adelante. Los que manejan las rentas sabrán a lo que podrá subir este fondo; aquí sólo diremos que es probable que los cientos y alcabalas importarán tanto como los derechos de aduana en los géneros que adeudan unos y otros; porque aquéllos se cobran con más rigor que éstos, y se pagan tantas veces como se vende el género". Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., págs. 37 y 38.

(12) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., pág. 39

ría de mucho embarazo y costo cobrar, como ahora, de todas las ventas, bastará que sea de la primera; pero, en este caso, se deberá exigir con todo rigor el 14 por 100 que corresponde, y no costando nada la cobranza, subirá la renta mucho más que en tiempos pasados" (13).

Soslayando la consideración de otras medidas defendidas por Bernardo Ward en orden a la aplicación de su proyecto económico (14), señalemos que todo lo expuesto anteriormente se fundamenta en la idea de la aplicación de la contribución única y de la subsiguiente supresión, para los productos españoles, de los derechos de cientos, millones y alcabalas. Sin embargo, este planteamiento era muy hipotético, como se colige fácilmente, atendiendo a las vicisitudes de la idea de la contribución única, magistralmente expuestas por M. Colmeiro Penido (15). Por eso consideramos mucho más realistas las teorías fiscales de Bernardo Ward expuestas en el capítulo XVII de su obra ("Sobre derechos de aduana e imposición de tributos"), cuyo contenido nos parece digno de loa y en el que apunta las líneas directrices de la idónea estructuración del sistema fiscal español.

En el citado capítulo XVII, Bernard Ward señala que "el objeto de las aduanas e imposición de tributos en su primera institución se dirigió únicamente a dar réditos al príncipe; esto fue en la infancia de la verdadera política, pero desde que ha hecho fuertes progresos en Europa esta ciencia, las naciones más sabias han sacado de estos establecimientos utilidades muy superiores, de suerte que hoy, en mano de un ministro hábil que las entienda, son las aduanas la clave del gobierno económico del estado y la regla por donde se nivelan y dirigen con acierto el comercio, las fábricas y la agricultura de una nación. De la aduana, en particular, se puede decir que es el barómetro del estadista, por donde sabe la situación del comercio de su nación con las extranjeras y las de los demás intereses nacionales que dependen de éste" (16). Pero ¿cuál es, más concretamente, la función de un ministro diestro sobre este punto? Para Bernardo Ward es preciso, en primer lugar, tener un conocimiento suficiente del estado del comercio español con las demás naciones, de los productos que España importa y exporta, con expresión de sus clases y calidades, pudiéndose,

(13) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., pág. 39.

(14) Entre ellas, Ward apunta la necesidad de libertar de los derechos de palmeo y toneladas todos los frutos y manufacturas de España que se embarquen para Indias.

(15) Vid. M. COLMEIRO PENIDO: *Historia de la Economía Política*, op. cit., páginas 575 y 576. En otro lugar de este trabajo exponemos las vicisitudes de la idea referente al establecimiento de una única contribución.

(16) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., página 167.

en función de los mismos, determinar las fábricas que es necesario establecer o fomentar en orden a la fabricación de aquellos productos objeto de exportación, y los productos que importamos que impiden el consumo de productos nacionales similares. Con estos datos disponibles, el ministro diestro hace sus "cálculos políticos, prudentes y seguros de todo error; descubre la proporción que se debe guardar en imponer derechos a los productos propios y ajenos; conoce que algunos de los nuestros pueden llevar una moderada carga y que otras necesitan de plena libertad y tal vez de premio para lograr su saca; nivela los extranjeros según la mayor o menor necesidad que tenemos de ellos y según los más o menos que impiden el consumo de los nuestros; halla que algunos se deben prohibir enteramente, otros cargarse mucho y que otros, en fin, deben entrar libres" (17). Por tanto, esta actuación, que Ward sitúa a nivel óptimo, exige, para hacerse realidad, un análisis y posterior acomodación de los derechos de aduana al contexto de un país que pretende eliminar las causas de su atraso y decadencia, necesidad particularmente sentida en España, cuyo sistema actual de aduanas —en opinión de Ward— parece hecho para una nación que no tenía, ni jamás había de tener, ni pensar en fábricas, artes, agricultura, comercio activo, ni marina mercantil, ni militar, pues se opone tan diametralmente a todos estos importantísimos objetivos que parece que se ha elaborado con la intención de acabar con ellos y con España, por lo que nadie puede maravillarse de los atrasos y decadencias de España. Pero sigamos el pensamiento de Ward cuando señala que "la aduana es árbitra del comercio activo; éste es el que alimenta las artes,

(17) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., página 168. "Aquí es —en opinión de Ward— donde se ve y conoce claramente el talento de un ministro grande, en formar bien sus cálculos, en sacar de ellos ventajas y consecuencias justas, y en dirigir sus providencias de tal modo que, favoreciendo un ramo, no grave otro, sino que fomente con igualdad todos los de la nación; ésta es la ciencia de las ciencias para el gobierno interior de un Reino y de donde pende su prosperidad y felicidad pública. Un siglo entero costó a los hombres más grandes de Francia, Inglaterra y Holanda buscar un justo temperamento en la imposición de tributos y derechos de aduanas, de modo que ni las fábricas, ni el comercio, ni las artes, ni la agricultura llevasen una carga desproporcionada, que impidiese sus progresos. Sólo Inglaterra logró acercarse al punto de perfección, aunque las otras dos han adelantado mucho en esta materia. En los Estados de Asia, Africa y algunos de Europa, donde no ha llegado aún la luz de la política moderna, ni el verdadero conocimiento de sus intereses, no tienen otra regla en sus aduanas que echar un tanto por ciento a los géneros que entran, o salen. En España, aunque no estamos tan atrasados, pues tenemos libertad de derechos en algunos asuntos, y disminución en otros, sin embargo, estamos todavía muy lejos de aquel temperamento justo, que a la verdad se intentó buscar los años pasados en lo que mira a los tributos; pero no se necesita menos desvelo en los derechos de aduanas, que aún corren con sus abusos, en gran perjuicio de la monarquía y del Real Erario."

las fábricas y el comercio; y las fábricas son el único indispensable fomento de la agricultura, y todos tres la materia y fundamento de la marina mercantil, madre de la militar; y así, considérese con seriedad cuánto importa arreglar las aduanas de modo que correspondan a todos estos fines y póngase cuanto antes toda la aplicación, estudio y trabajo que merece la gravedad de la materia” (18). Hasta aquí, una clara conclusión: necesidad de reglamentar más adecuadamente los derechos aduaneros. En el terreno más concreto de las reformas, Bernardo Ward aconseja el establecimiento de derechos de aduana diferenciales a aplicar a los productos extranjeros importados según cual sea su naturaleza. “Fijar una regla general de un tanto por ciento indistintamente sobre todos los géneros que nos introducen los extranjeros --observa Bernardo Ward— es una providencia muy errada y contraria a la práctica de todas las naciones inteligentes y políticas. Nadie ignora que en Inglaterra se carga a unos géneros un 10 por 100; a otros, un 20; a otros, un 50; a otros, 100, y así hasta 200; que otros se excluyen del todo y que otros entran libres, todo lo cual se reguló en consecuencia del cálculo de que hablamos arriba, sin cuya disposición jamás hubieran podido adelantar ni subir los ingleses sus intereses al punto que han llegado. Hay en todas partes géneros de necesidad, otros de comodidad, otros de lujo y superfluidad, ¿y qué razón hay para que estas tres clases se carguen igualmente?, ¿ni cuál puede haber para que los que no perjudican a nuestra industria y los que la destruyen totalmente se admitan bajo las mismas reglas y cargas? Otras mil circunstancias hay que se oponen a esta generalidad de que hablamos. En una palabra, no veo cómo sea posible humanamente acertar en el gobierno económico y hacienda de una monarquía sin tener presentes estas consideraciones y sin valerse de las luces que suministran los cálculos y combinaciones, por cuyo medio han logrado las mencionadas naciones adelantar tanto sus intereses y formar aquel admirable equilibrio entre los diferentes ramos que los componen con tanta felicidad que su arreglo y nuestro desarreglo son la causa principal de nuestra ruina” (19).

En materia de impuestos, Bernardo Ward sustenta también una postura reformadora. Así observa que en cuanto a los tributos que se imponen a los pueblos en el interior del reino, como cientos, alcabalas y millones, aunque en diferentes países tienen diversas denominaciones y reglas de

(18) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., página 170.

(19) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., páginas 170 y 171.

imposición, siempre se necesita, no obstante, que predomine en cada sistema el mismo espíritu de cálculo, combinación y proporción. Bernardo Ward reconoce que este objetivo es difícil de alcanzar, pero dado que es indispensable, ya que hoy “depende de este arreglo el ser rico o pobre el príncipe y la nación toda, no se debe excusar el trabajo para llegar a la perfección, tanto más que hoy es infinitamente más fácil su logro que en tiempos pasados, no necesitándose más que proporcionar a las circunstancias de España lo que a tanta costa han plantificado otras naciones, de cuyas máximas tocaremos aquí de paso las principales, con los fundamentos de sus combinaciones y los modos de aplicarlas. Pero primero diré sobre el método que seguimos en España, que son tantos los que han expuesto sus defectos que no me han dejado decir otra cosa sino que los más de ellos se han equivocado, tanto en la causa del daño como en los medios para el remedio, pero ésta es una materia de discusión larga, en que sólo se puede entrar cuando se trata efectivamente de hacer una nueva regulación y arreglo de aduanas” (20). Justificada la importancia de analizar la problemática referente a la imposición, Bernardo Ward considera necesario distinguir dos aspectos: a) El modo de imponer los impuestos (21), y b) La forma de recaudación (22). Respecto al primer punto, Ward considera que es una cuestión que está en embrión en España, a pesar de lo mucho que se ha trabajado sobre este tema. Sin embargo, Ward se pronuncia sobre este asunto en términos concisos cuando señala que en el modo de imponer los tributos se debe tener presente la diferencia de clases de los vasallos y la diferente calidad de los objetos que se han de gravar. “En tiempos pasados —señala Ward— se han discurrido varios temperamentos para conservar al clero su inmunidad y a la nobleza sus preeminencias, y al fin todo vino a parar en que se ha ido echando casi toda la carga al estado llano, sin tener presente que cargar demasiado al labrador y al hombre industrioso es destruir en la raíz los intereses del señor, pues en cuanto más se oprime la industria, menos produce; la tierra contribuye menos a su dueño cuanto más se la carga” (23). En consecuencia, y en función del comentario anterior, Ward determina que:

(20) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., página 171.

(21) El modo de imponer los impuestos es la gran ciencia en cuanto al manejo de las rentas, y la que pide todo cuanto puede dar de sí el estudio, el celo, la aplicación, la experiencia y la reflexión.

(22) La recaudación de los impuestos, una vez que se elija un buen método, no es más que una práctica y mecánica, que sólo exige atención, economía y vigilancia por parte del ministro para evitar engaños.

(23) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., página 172.

1) Todos los vasallos tienen la obligación de concurrir a la defensa del Estado y a mantener el poder del soberano, la justicia y la policía, que conservan a cada uno la vida y la hacienda.

2) Cada sujeto debe tributar según su estado y en proporción de lo que tiene que guardar o que perder.

3) Tres son los objetos sobre los que se debe fundamentar la carga tributaria: bienes raíces, gananciales y consumos; para Ward, "de la buena proporción que se guardare en esta repartición dependerá la felicidad del Estado".

Respecto a la imposición de los bienes raíces, Ward considera que para gravar una hacienda se debe considerar no sólo su calidad, sino las ventajas de su situación, del clima y de otras circunstancias; si está cerca del mar, río navegable o población grande; si tiene fábricas; si está expuesta a inundaciones, a la langosta, etc.; pero si está arrendada, todo esto se halla ya en la renta que da al señor, y sabido su valor y la prorrata general, será fácil determinar la carga que debe llevar. Pero como estos valores cambian con el tiempo, y es justo que en la proporción que se aumente la riqueza del país suba la parte que corresponda al soberano, se ha establecido en algunos países una revisión y nueva valoración de veinte en veinte o de treinta en treinta años; si bien, para fomentar y no desalentar jamás la industria con esta revisión, no se debe considerar sino el aumento de valor que tiene la hacienda, y no el que da y sale del cuidado y habilidad del dueño, de forma que si dos vecinos tienen dos porciones iguales de tierra y uno ha hecho valer la suya tres veces más que la otra, no por ello deba pagar más. En lo referente al modo de conocer las diferentes calidades de tierra y valores de los bienes raíces, punto difícil en la práctica, pero indispensable, estima Ward que pueden aplicarse a España las diferentes reglas que se siguen en algunas provincias de Francia, en las que se imponen los tributos por los estados generales del país con la mayor justificación que es posible, en un asunto en que jamás se puede llegar a una proporción matemática. "También, en opinión de Ward, se hallarán en la corona de Aragón algunas disposiciones útiles para el mismo fin, y no dudo que se podrán sacar grandes luces de lo trabajado para establecer la única contribución; pero demos el caso que el plan que se siga no tenga toda su perfección, no por esto se debe omitir su establecimiento, pues con la experiencia que se irá adquiriendo diariamente, observaciones de los intendentes y representaciones de los pueblos, se podrá ir perfeccionando cada día más, y los comisarios de la

visita del reino, mediante el conocimiento práctico de todos los objetos de las provincias, podrá también ayudar mucho para hallar el temperamento que se busca entre las diferentes clases de bienes, personas, etc. Otro medio de acertar en esta grande y difícil operación será poner por intendentes en tres o cuatro de las principales provincias, sujetos que tengan las partidas necesarias para promover la idea, a fin de que su ejemplo sirva de regla a los demás del reino" (24).

Los bienes gananciales son —observa Ward— frutos de la industria. Dado que ésta es la que motiva la opulencia y felicidad del Estado en su planteamiento, de ahí que considere que "es justo tener todo el cuidado posible en no oprimirla, y así se debe cargar muy poco al labrador y al fabricante; esto es, así en el material y producto de su trabajo como en los asuntos de primera necesidad para su manutención; pero en los demás objetos de su consumo pagarán como todos. Y por lo que mira al gremio de labradores en particular, como el más útil de la nación, merece un trato distinto de los demás vasallos, para que no vaya en decadencia, según se ha observado de mucho tiempo acá, sino que tome más fuerza y vigor. Uno de los medios más eficaces es no cargarle tributos en lo que produce, sino en lo que consume de producto ajeno. Teniendo conveniencias los labradores, gastarán considerablemente en los géneros que más contribuyen, como tabaco, chocolate, especias, aguardiente, vino, en lo que necesiten para su vestuario, etc. Lo mismo digo de los fabricantes, y como son algunos millones de individuos los que componen estas dos clases, un poco de lujo respectivo en ellos producirá mucho al real erario" (25).

Sin embargo, opinamos que la aportación más interesante de Bernardo Ward en lo referente a la imposición es la que concierne a la exacción de los impuestos sobre el consumo. De entrada, Ward ordena los consumos en tres clases: lo necesario, lo cómodo y lo superfluo; "todo esto —observa Ward— es relativo en las diferentes clases de personas, y lo que sería superfluo en un aldeano es necesario a un señor; pero en el asunto presente no se necesita esta distinción y se puede determinar una regla fija de lo que se requiere para la necesidad, comodidad y gusto o fantasía de los hombres en general. La que ha ideado la prudencia para la contribución de las tres clases es cargar muy poco la primera, como que comprende toda la gente industriosa del reino; con moderación la segunda,

(24) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., páginas 173 y 174.

(25) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., páginas 175 y 176.

siendo los géneros del país; pero en la tercera, como los géneros suelen ser de fuera o toca en vicio, se debe cargar bien el consumo" (26). En términos más concretos, Ward defiende que quede libre de imposición lo necesario para vivir y gravar todo lo demás en proporción a su mayor o menor necesidad, ya que el gravamen del consumo, excepto el de primera necesidad, es para él el modo más equitativo de hacer contribuir a los vasallos, pues cada uno contribuye voluntariamente lo que quiere y es el procedimiento menos sensible y que menos irrita a la mayoría de los sujetos, dado que el impuesto se incluye en el espacio del producto objeto de consumo (27).

En otro orden de ideas, consideramos que son muy interesantes los comentarios de Bernardo Ward respecto a algunas de las creencias fiscales erróneas, que se aceptan sin discusión. Así señala que "tenemos en España unas impresiones fatales que dificultan el remedio de los males que padece el reino y que podrán algún día causar operaciones de mucho

(26) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., página 176. "Todo lo que es preciso y suficiente para sustentar la vida —comenta Ward— me parece que debe estar libre de todo derecho, como pan, lactinios, legumbres, aceite, tocino, abadejo, etc., y en las aldeas y lugares abiertos la carne de vaca, carnero y macho cabrío. Y no se ha de creer que con esta franquicia perderá el Erario Real, pues antes los que la gozarán, adelantando su industria con la ventaja de tener barato todo lo necesario, se pondrán en estado de consumir los géneros que pagan subidos derechos, como se ve prácticamente en Inglaterra. Es opinión general en España que la imposición de derechos en el consumo es la ruina de nuestra industria; pero este punto merece que se examine con toda madurez y no se debe desaprobair ligeramente una práctica generalmente recibida en todas las naciones cultas, iluminadas y políticas de Europa."

(27) En un plano más concreto, Ward recomienda suprimir los derechos que recaen sobre los comestibles en las aldeas, cortijos, etc., y exigirlos en las ciudades, villas y pueblos grandes, discriminación que, en su opinión, está justificada, pues costará vivir más en las ciudades que en las aldeas con sus subsiguientes efectos beneficiosos, o, en otros términos, "si el vivir es tan caro en la aldea como en la capital, es natural que todo el mundo prefiera vivir entre gentes, el rico para contentar su gusto y el pobre para remediar su necesidad; y así, ni habrá fábricas ni circulación de dinero en la aldea, ni hallará la gente en qué ocuparse para ganar la vida; todos acudirán a la ciudad, quedando abandonada la agricultura y los campos desiertos; de aquí la carestía, la miseria y la despoblación de que tenemos lastimosas pruebas en las dos Castillas y en otras provincias de España. Ni esta franquicia de las aldeas disminuirá el ingreso del Erario Real, antes la aumentará muy mucho, pues con establecerse la industria en el campo, se aumentarán las rentas de la nobleza y el clero, que vivirán en las ciudades, con lo cual gastarán y contribuirán mucho más que ahora. Asimismo, con el aumento del comercio habrá más comerciantes acomodados, y éstos y los dueños de las fábricas grandes vivirán en los lugares poblados, por la conveniencia de dar crianza a sus hijos, de darlos a conocer y establecerlos, y por el gusto del trato de las gentes, de lo que se seguirá que toda la riqueza que resultará de las fábricas, del comercio y de la agricultura (sea en la aldea o en la ciudad) contribuirá al Erario Real". Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., págs. 178 y 179.

gasto y perjuicio, sin lograr el efecto deseado, y desatendemos a lo que es la verdadera causa de los atrasos de nuestras cosas (28). Una creencia general es que la carestía de los comestibles es la causa de lo poco que adelantan las fábricas españolas, de forma que si estuviesen más baratos serían más reducidos los salarios de los trabajadores. En la medida en que la carestía de los comestibles se imputa a los millones, de ahí que se considere que, suprimidos éstos, florecería el reino en todos los ramos de su industria. Para Ward, “estas opiniones pasan de unos a otros sin examen, y paran en ellas hombres de luces y talentos por no hacerse cargo que son otras muchas las causas que se deben considerar” (29). Pero profundicemos en las ideas de Ward. Para éste, y en primer lugar, es un grave error decir que los comestibles están más caros en España que en las provincias donde más florecen las fábricas de Inglaterra y Holanda (30). Aunque esto de por sí sea un error, no lo es menos el remedio que algunos propugnan para rebajar el precio de los comestibles, pues la supresión de los millones poco resuelve. “Muchos se figuran —precisa Ward— que si el Rey perdonase los millones, florecerían las fábricas y que todo sería más barato, pero no se hacen cargo de que lo que percibe el Rey es la menor parte de las cargas que llevan los comestibles en los principales pueblos del reino, subiendo más los derechos municipales, que ellos se han impuesto en diferentes tiempos, y así, no quitando éstos, poco serviría quitar los del Rey, y si llega el caso de hacer una nueva regulación en los derechos reales será preciso hacer lo mismo en los municipales y echar una parte a los bienes raíces del territorio, otra a los gananciales y dejar otra sobre los comestibles” (31). Ward, en consecuencia, apunta una idea que le parece definitiva: la pesada carga de los tributos en España, contra la que todo el mundo clama, no es la única causa de la miseria de los

(28) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., página 180.

(29) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., página 180.

(30) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., página 180.

(31) “Como importa infinito saber a punto fijo —precisa Ward— la causa del mal, por no exponerse a errar la cura con remedios inadecuados, y como mudar las disposiciones de los impuestos trae unas consecuencias, que no van menos que a la restauración o trastorno de la monarquía, nada se debe omitir para desvanecer opiniones vulgares, que pudieran inducir a echar las cosas a perder, en lugar de adelantarlas; por este motivo me he dilatado sobre las impresiones erróneas, porque veo que no sólo el pueblo, sino personas que pueden tener voto en las disposiciones del Gobierno, suelen tomar por causa del daño la que no lo es o lo que es solamente en la menor parte.”

pueblos, y “aunque es verdad que a quien es flaco de fuerzas toda la carga le pesa, con todo, el mal no consiste en eso, y un príncipe piadoso y compasivo que se dejase impresionar de esta opinión pudiera destruir la industria de su reino queriendo aliviar la miseria de los vasallos. Si fuera dable que el Rey pudiese perdonar todas sus rentas por tres años, la consecuencia sería, en toda la gente pobre del reino, comer algo mejor y trabajar menos durante este tiempo, y volviendo a imponerles la carga, la hallarían más pesada que antes, y dentro de poco la miseria mucho mayor, por lo que descendería la industria” (32). En contraposición con las ideas sustentadas, Ward es concluyente: la máxima del político sabio no es cargar al vasallo en una justa proporción, dado que no es posible que el estado se sostenga sin rentas, sino darle antes el medio y modos de llevar la carga con descanso (33).

El anterior planteamiento justifica el que Ward estime que existen impuestos que benefician al vasallo, a la vez que enriquecen al Rey. Este es el caso, por ejemplo, de los impuestos sobre el consumo de bienes de lujo, que, además de facilitar ingresos a la Hacienda, frenan el vicio. En un plano operativo, Ward se pronuncia en los siguientes términos: “Los géneros extranjeros que no son necesarios y que impiden los progresos de la industria propia se deben cargar bien. Es útil cargar considerables derechos a la salida de nuestra lana para que los tejidos que hagan de ella los extranjeros salgan más caros que los nuestros; lo mismo digo del hierro. Lo es también imponer derechos en las ciudades cuando están libres las aldeas. El aguardiente y demás licores fuertes conviene cargarlos mucho para disminuir su uso, por ser nocivo a la salud pública todo exceso en ellos, y aun el vino, aunque útil y necesario, como el exceso de él es pernicioso, conviene que la gente baja no lo tenga demasiado barato, y así se puede dejar con un impuesto considerable, a lo que se agrega otro motivo, y es que en extendiéndose la industria y las conveniencias por el reino, se aumentará mucho el consumo tanto del vino como del aguardiente, chocolate, tabaco, etc., y como estos ramos tributarán crecidos subsidios, mejor podrá el rey liberrar de derechos los comestibles de pri-

(32) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., páginas 181 y 182.

(33) La opinión de Bernardo Ward no difiere de la sustentada por otros autores ya estudiados. En otros términos, según Ward, para que el Real Erario sea rico y copiosísimo, es necesario enriquecer antes a los vasallos; el Erario no se aumenta por el camino que llevamos, ya que empobreciendo a la nación con contribuciones, pronto decaerá la Real Hacienda, lo que es lo mismo que destruirla con apariencias de aumentarla.

mera necesidad, la carne, el aceite, el tocino, abadejo, etc., y, asimismo, los frutos que se sacan del reino" (34).

En relación con el segundo tema abordado por B. Ward —forma de recaudación de los impuestos—, considera necesidad ineludible la reducción de los costes de tal tarea y, en consecuencia, propugna la modificación del sistema de recaudación, con el fin de reducir la cantidad pagada por el vasallo que no entra en el erario real. En su opinión, "la percepción de los tributos causa grandes gastos en Inglaterra, lo que por razón de Estado o de política no quieren remediar los ministros, a fin de tener a su disposición muchos vocales por todo el reino. Francia tiene también gastos y abusos por la protección que hallan en la corte los arrendadores que tiranizan a los pueblos. En España no tenemos estos motivos, pero no sé si es mucho mayor abuso el desperdicio de sesenta a ochenta mil hombres, que serían muy útiles en labrar la tierra o en las fábricas, y se emplean en rentas, y más de otros tantos millones de reales que cuesta su manutención, pudiendo simplificarse esta operación y reducirse a menos de la décima parte de gente y costo. Lo mejor que he visto sobre este asunto es el establecimiento que hizo el difunto rey de Prusia, en que está dispuesta de tal modo la cobranza que es muy poco lo que paga el vasallo que no entra en el erario real" (35).

El amplio análisis que hemos realizado del contenido de la obra de Bernardo Ward avala, en sí mismo, su importancia. Su "Proyecto económico", cuyo conocimiento no puede soslayarse, tiene repercusiones en el campo fiscal, tal como ha podido comprobarse.

El último de los autores mercantilistas del siglo XVIII que analizaremos será José del Campillo y Cossío, cuyas obras *Lo que hay de más y de menos en España para que sea lo que debe ser y no lo que es* y *Nuevo sistema de gobierno económico para la América, con los males y daños que le causa el que hoy tiene, de los que participa copiosamente España, y remedios universales para que la primera tenga ventajas considerables y la segunda mayores intereses* (36) están en línea con las de los autores mer-

(34) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., páginas 182 y 183.

(35) Vid. B. WARD: *Proyecto económico en que se proponen...*, op. cit., página 179.

(36) La primera obra de José del Campillo data de 1741 y la segunda se empezó a escribir en 1743. Refiriéndose a esta segunda obra, Colmeiro ha señalado que "es un libro de corto volumen, pero de altísima importancia, nutrido con excelente doctrina en punto a la agricultura, industria y comercio de las naciones, y guía muy seguro para conocer a fondo la funesta política del Gobierno español en cuanto al aprovechamiento de sus colonias. Abundan las razones graves y las prudentes advertencias del estadista, y, en todo, el ingenio del autor excede con

cantilistas cuya aportación hemos analizado. La principal tarea realizada por Campillo puede sintetizarse en su crítica del sistema tributario español (37), especialmente de los impuestos sobre el consumo y de los derechos aduaneros (38).

En orden a centrar su pensamiento financiero, señalemos que para Campillo el comercio exterior debe considerarse "como fundamento principal de todos los demás intereses de la monarquía, pues es vivificador de la agricultura, de las artes, de las fábricas y de las manufacturas de la industria" (39). El sistema fiscal no favorece el aumento de las exportaciones españolas, observa José del Campillo, y ello por lo elevado de los impuestos interiores sobre el consumo y de los derechos exigidos a la exportación de los productos nacionales. De ahí que propugne, por una parte, la sustitución del "intolerable peso de los impuestos y duros tributos interiores por una contribución voluntaria del comercio y del consumo que produciría mucho más y enriquecería al erario sin empobrecer al vasallo" (40). Por otra parte, se manifiesta partidario de la reducción de los derechos que inciden sobre los productos nacionales objeto de exportación y de la supresión de todos los gravámenes que recaen sobre los productos exportados a las colonias españolas (41), medida que, en todo caso, favorecerá el desarrollo económico de España. Paralelamente, y con el fin de proteger a la economía española, propugna que los productos extranjeros siguiesen pagando los derechos arancelarios establecidos sin ningún tipo

mucho de las preocupaciones del vulgo. Campillo, como Ministro de Felipe V, acometió y llevó a cabo importantes reformas, otras emprendió sin éxito y otras procuró sembrar en sus escritos para que fructificasen en lo venidero". Vid. M. COLMEIRO: *Biblioteca de los economistas...*, op. cit., pág. 53.

(37) En su obra *Lo que hay de más y de menos...*, op. cit., Campillo critica el desorden de la Hacienda Real y se manifiesta en contra del establecimiento de la contribución única.

(38) Vid. J. DEL CAMPILLO: *Nuevo sistema de gobierno económico...*, op. cit., páginas 64, 116 y sigs. y 172 y sigs.

(39) Vid. J. DEL CAMPILLO: *Nuevo sistema de gobierno económico...*, op. cit., página 64. Campillo sostiene que la libertad es el alma del comercio, sin la cual no puede florecer ni vivir. Como ha señalado Bitar, "no obstante lo anterior, es importante destacar, para comprender con claridad su pensamiento, que por libertad de comercio Campillo entendía, únicamente, la abolición de trabas y la disminución de las tasas arancelarias entre España y sus colonias, con objeto de aumentar el tráfico recíproco, pero de ninguna manera aplicaba dicho concepto en el sentido adoptado posteriormente, con la difusión y propagación de las ideas fisiocráticas y del liberalismo económico clásico". Vid. M. BITAR: *Economistas españoles...*, op. cit., pág. 115.

(40) Vid. J. DEL CAMPILLO: *Nuevo sistema de gobierno económico...*, op. cit., páginas 63 y 64.

(41) Vid. J. DEL CAMPILLO: *Nuevo sistema de gobierno económico...*, op. cit., páginas 170 y sigs.

de rebaja. Como puede comprobarse, Campillo mantiene una postura similar a la de los restantes autores mercantilistas.

Llegamos así al final del análisis del pensamiento financiero de los mercantilistas españoles realizado en éste y anteriores artículos. La principal conclusión que alcanzamos del mismo es que los trabajos de estos autores tienen un relevante interés, pues, como se ha demostrado, además de realizar un examen crítico de la ordenación existente de los ingresos y gastos públicos, que fundamentaron en determinados principios, elaboraron un conjunto de propuestas concretas en orden a solucionar los problemas que la Hacienda española tenía planteados. En opinión de J. Sardá y L. Beltrán referida a estos escritores, "son éstos hacendistas improvisados y espontáneos que pretenden curar la situación crónicamente difícil por la que atraviesa el erario con remedios originales y con frecuencia desorbitados que a menudo sometían a los reyes o a sus ministros en forma de memoriales. Si bien el valor intrínseco de sus proyectos es, en la inmensa mayoría de los casos, totalmente nulo, tienen una cierta importancia en la formación histórica de la ciencia de la Hacienda en España. Fueron de los primeros en interesarse por los problemas financieros y los primeros que consiguieron interesar por ellos a amplios círculos de la población, llamando la atención hacia estos problemas, hasta entonces casi totalmente desatendidos" (42).

(42) Vid. J. SARDÁ y L. BELTRÁN: *Literatura española sobre Hacienda, op. cit.*, página 19.