

LAS RAÍCES DEL MODELO TRIBUTARIO DE MARTÍN DE GARAY

El regreso a España de Fernando VII en el año 1814 creó muchas expectativas en la inmensa mayoría de la población, que esperaba impaciente la postura del monarca ante lo legislado en las Cortes de Cádiz. La firma del Manifiesto de los Persas, recién llegado a tierras españolas después de seis años cautivo en Francia, dio la clave de lo que sería su reinado, por lo que no es extraño que, antes del establecimiento del rey en Madrid, algunos de los diputados de las Cortes optasen por la huida de España. Efectivamente, Valencia fue la muestra de la política de Fernando *el deseado* que al recuperar el trono abolió los decretos aprobados en Cádiz e intentó restablecer el orden de la España de 1808. Esta reacción absolutista supuso romper con lo avanzado en Cádiz y suspender los debates, los proyectos y las reformas que el país había iniciado. Sin embargo, no era fácil reprimir y borrar de la memoria los años de la guerra contra los franceses, las deliberaciones en las Cortes y la elaboración y promulgación de la Constitución.

Fernando VII aunque comenzó su reinado restableciendo las instituciones de la España que había dejado en 1808, se vio forzado a admitir en su gobierno algunas licencias liberales. El objeto de este trabajo es analizar el modelo tributario propuesto en la reforma de la Hacienda de los años 1817 y 1818 advirtiendo las medidas que pueden identificarse de contenido liberal presentadas en un contexto de restauración absolutista.

El responsable de esta reforma fue el aragonés D. Martín de Garay que asumió el cargo de ministro de Hacienda en los últimos años del sexenio, dominados por la inestabilidad política y necesitados de propuestas que contentasen a todos los sectores de la población. La falta de un ideario claro de gobierno se pone de manifiesto, entre otras cosas, en el hecho de que en tan sólo 30 meses el Ministerio de Hacienda vio desfilar a 7 ministros. Garay fue el octavo de esta lista, reclamado por el rey en diciembre de 1816 con el propósito de responsabilizarle del Ministerio e instarle a que presentase con

urgencia un Plan destinado a reformar la Hacienda. Hubo reticencias entre los Consejeros de Estado porque Garay había participado activamente en el gobierno de la Regencia, primero como Secretario de Estado y del Despacho General de la Junta Central Suprema y, posteriormente, como Consejero de Estado hasta la vuelta de Fernando VII. A pesar de ello, en enero de 1817 tomó posesión de la plaza definitiva, y comenzó su labor presentando dos meses más tarde su *Plan de Reforma de la Hacienda*, y en mayo del mismo año el *Plan de Reforma del Crédito Público*.

Algunas propuestas de la Memoria presentada, salvadas las distancias al estar dirigidas a un gobierno absolutista, sorprenden por ser similares a soluciones debatidas por los diputados de las Cortes de Cádiz. Esta semejanza supone en cierto modo cuestionar la postura del autor de la reforma, de ahí que la historiografía enfrente dos opiniones en relación con la posición política de Garay: ¿Fue un hombre que planteó una reforma liberal en un entorno absolutista, o por el contrario careció de ideario liberal y fue sólo el vehículo para instrumentar una reforma que ni siquiera él elaboró?

El primer punto de vista ha sido defendido por la historiografía tradicional, encabezada por el Padre Federico Suárez (1967), quizá en un intento por encontrar matices liberales en la reacción del Sexenio. El segundo punto de vista viene de la mano del profesor Josep Fontana (1971, 1974, 1979), quien a lo largo de su obra pone en duda los conocimientos económicos y financieros de Garay y plantea si fue el verdadero artífice del Plan o por el contrario dio forma a las ideas de sus asesores. En un punto intermedio, Francisco Comín (1991) observa que los planes de reforma de Garay eran casi liberales, basados en un concepto moderno de la gestión de la hacienda, pero que tuvieron que adaptarse al entorno absolutista.

Para afrontar esta controvertida cuestión, conviene retrotraerse a los antecedentes a la reforma de 1817 y 1818, y en concreto, a aquellos experimentos más inmediatos: la Unica Contribución y el Decreto de 1813 sobre la Contribución Directa.

Planteamientos reformistas que apuntan a la Única Contribución: ¿necesidades del erario o semilla liberal?

El sistema fiscal en la España del siglo XVIII tenía una estructura característica del Antiguo Régimen, con exención casi total de las clases privilegiadas, y administración muy compleja en la que ni todos los territorios contribuían en la misma proporción ni su sistema impositivo se regía por las mismas normas. Por un lado, estaban los territorios de la Corona de Castilla y León con un sistema fiscal basado en la imposición indirecta, por otro lado, la fiscalidad en la Corona de Aragón se apoyaba en la Única Contribución implantada en el segundo decenio del siglo XVIII, y por último, Navarra y País Vasco gozaban de privilegios forales que les permitían mantener regímenes tributarios particulares.

La Corona de Castilla y León soportaba la mayor presión fiscal sostenida por tres modalidades de imposición indirecta: las rentas provinciales y sus agregadas, las rentas generales o de aduanas y las rentas estancadas. Las rentas provinciales gravaban el consumo de bienes de primera necesidad y los contratos de compra-venta en el interior de la provincia. Podían estar *administradas*, es decir, se recaudaban directamente, o *encabezadas*, esto es, la Hacienda recibía un cupo fijo y la localidad encabezada se encargaba de recaudar la suma entre sus vecinos, valiéndose principalmente del arriendo de los puestos públicos, lo que significaba subastar la concesión exclusiva de venta al por menor de una serie de artículos de consumo.

Este sistema, además de la regresividad, llevaba implícito un importante problema administrativo: los elevados gastos de recaudación. Era necesario un gran número de empleados públicos y, principalmente cuando se recurría al encabezamiento, entre los intermediarios se perdía gran parte de los ingresos obtenidos produciéndose un doble efecto: el pueblo estaba sobrecargado de impuestos y la Real Hacienda no ingresaba lo suficiente para satisfacer sus necesidades.

El sistema fiscal en la Corona de Aragón presentaba una situación diferente. Sus territorios empezaron realmente a contribuir a la Hacienda Pública a partir de los Decretos de Nueva Planta. La monarquía, tras la Guerra de

Sucesión, tuvo grandes dificultades económicas y recurrió a los territorios vencidos. En un primer momento, se intentó implantar el sistema de imposición indirecta de Castilla y León pero ante el fracaso se optó por el establecimiento de una Contribución global, denominada *única contribución o contribución real* en el Reino de Aragón, *catastro* en Cataluña, *talla* en Mallorca y *equivalente* en Valencia. El nuevo tributo era un impuesto directo dividido en dos modalidades: real, que recaía sobre la valoración de las haciendas y sobre los rendimientos del capital, y personal, que se cargaba sobre los rendimientos del trabajo y de las actividades comerciales (Fontana, 1979). Su aplicación implicaba conocer la riqueza de cada contribuyente y, por tanto, era preciso proceder a la elaboración de estadísticas o inventarios fiables de la riqueza inmobiliaria del país. Si para la monarquía ilustrada, el talón de Aquiles de la imposición indirecta castellana era los gastos de recaudación derivados de su difícil administración, el de la Contribución directa era la inexistencia de un censo que recogiese la riqueza de los contribuyentes.

La contribución global, en su origen, se implantó en los territorios vencidos como "castigo" por no haber apoyado al nuevo monarca durante la guerra: *"fue, más que obra clarividente de una política ilustrada, resultado de la voluntad de recaudar más en los países sometidos y de una serie de tanteos y vacilaciones que dieron como fruto los sistemas implantados en estos reinos, el más acabado de los cuales fue el catastro"* (1979:15). Sin embargo, lo que en principio fue una solución instrumentada para incrementar los ingresos de la Hacienda real a expensas de los territorios de la Corona de Aragón, sin ánimo de emprender una reforma del sistema fiscal que introdujese la imposición directa reduciendo el peso de la indirecta, se convirtió en una contribución admirada y adoptada como modelo a lo largo de los siglos XVIII y XIX. De ahí que, a pesar de los problemas estadísticos que acarrearaba, en los intentos de reforma de la hacienda castellana apareció siempre el catastro como punto de referencia.

Es un lugar común interpretar los fracasos de las reformas planteadas por la monarquía ilustrada como resultado de los obstáculos técnicos surgidos a la hora de elaborar un censo fiable que recogiese la riqueza de los contribuyentes. Sin embargo, no se debe olvidar la cuestión fundamental: los

apuros financieros de la hacienda real que obligaban a plantear las reformas como una solución a los déficit de caja y no como un cambio en el sistema tributario respaldado por un ideario liberal que buscaba la generalidad, proporcionalidad, sacrificio igual o capacidad de pago. A pesar de que algunos planteamientos a favor de una Contribución Única, en sustitución del sistema de imposición indirecto, recordaban al impuesto único defendido por los fisiócratas, ninguna de las reformas se dirigían a este fin. Las propuestas se encaminaban a aumentar los ingresos del Estado a través de medidas que facilitasen la exacción y frenasen el fraude al que daba lugar el "encabezamiento" de las rentas provinciales. Una prueba de ello es que no se trató la abolición de impuestos rentables y fáciles de recaudar como los estancos del tabaco o del papel sellado.

Decreto de 13 de septiembre de 1813 sobre la Contribución

Directa: aplicabilidad y debates previos

En las Cortes de Cádiz se retomó el debate contribución directa/ contribución indirecta. Las discusiones nos permiten identificar dos posturas: la que defiende la contribución directa por ser la opción reformista y modernizadora, y la que se muestra a favor del sistema tradicional de rentas, esto es, a favor de la contribución indirecta.

La primera tendencia fue la que triunfó en las Cortes de Cádiz, con la aprobación el 13 de Septiembre de 1813 del Real Decreto, que establecía una contribución directa sobre las actividades productivas distribuidas según la riqueza de cada contribuyente. Se suprimían las rentas provinciales y sus agregadas, las rentas generales o de aduanas y las rentas estancadas, es decir, las contribuciones indirectas que constituían el sistema impositivo de Castilla y León. Se disponía como base del reparto el *Censo de Frutos y Manufacturas* del año 1799. Ante la inexistencia en dicho censo de las rentas obtenidas por el comercio, a estos efectos se debía utilizar el estado comparativo de la riqueza comercial de las provincias aprobado el 22 de agosto de 1813. Para que este tributo correspondiese a las facultades de los

contribuyentes, se repartía sobre la riqueza total del territorio nacional, según lo que poseía cada provincia, cada pueblo y cada individuo.

Sus defensores entendieron que con esta medida se había adoptado un nuevo sistema fiscal, de profunda inspiración liberal, en el que más allá de una simple reforma de las rentas se planteaba un cambio estructural de los principios que informaban el sistema vigente. Un representante de esta corriente fue el diputado aragonés Isidoro Antillón, para quien los fracasos de épocas anteriores eran consecuencia del régimen absoluto que imposibilitaba la puesta en marcha de un impuesto directo. Para su implantación era fundamental una transformación hacia un sistema político donde los ciudadanos tomaran conciencia de estar participando de las cargas del estado.

La segunda postura se inclinaba por el sistema de rentas tradicional al ser el único que podía adoptarse ante la organización económica, social y política del momento. Entre los representantes más destacados de este grupo se encontraban los diputados José Duaso y Latre, Antonio Plana, Vicente Alcalá Galiano y José López-Juana Pinilla. Estos autores reflejaron en sus memorias contenidos similares que pueden agruparse en tres aspectos: defensa de la imposición indirecta, crítica al censo de 1799 y alternativas al proyecto.

El análisis de las ventajas e inconvenientes de la imposición directa e indirecta recuerdan a los argumentos expuestos en los tratados de política económica de los autores clásicos. A favor de la imposición indirecta destacaban la facilidad de pago, la proporcionalidad, la universalidad, el estímulo al ahorro, la insensibilidad en el pago del tributo al ir añadido al precio del bien y la voluntariedad ya que se podía eludir el consumo del bien gravado. A pesar de las ventajas no olvidaron los vicios de la contribución indirecta resumidos en los tres siguientes: regresividad al tratarse de tributos que gravaban el consumo al por menor y artículos de primera necesidad, excesivo número de empleados necesarios para afrontar la recaudación y elevado fraude fiscal. En referencia a la imposición directa, estos autores consideraban los obstáculos a su implantación. El vacío recaudatorio creado hasta el funcionamiento normal de la nueva contribución les hacía recelar, aunque los principales inconvenientes provenían de vertientes distintas. En

primer lugar, la contribución directa recaía con frecuencia sobre los capitales por lo que perjudicaba la inversión, la acumulación de capital y en definitiva la riqueza y el desarrollo del país; en segundo lugar, el pago de una contribución directa era excesivamente evidente y poco agradable para el ciudadano; y, finalmente, conducía a grandes desigualdades al resultar casi imposible el conocimiento de la riqueza gravable de todos los contribuyentes.

Las alternativas al sistema presentado en las Cortes eran variadas. Galiano y Duaso se acercaron en sus soluciones con la defensa de un sistema mixto cuya base para el reparto sería la población. El crecimiento de la población favorecía la división del trabajo originando nuevas fuentes de riqueza que debían gravarse. El sistema mixto presentado por Duaso (1814) adoptaba la contribución indirecta sobre los consumos en las grandes ciudades y la imposición directa en los pueblos: *"De todo resulta que no conociéndose sistema alguno de contribuciones directas ni indirectas que no sea mas ó menos desigual y depresivo de la libertad, y del aumento de la riqueza individual y pública; quizá ninguno lo será menos que el combinado ó mixto de la contribución indirecta de las grandes ciudades, y de la directa de los pueblos inferiores por el método de Aragón"*.

Pinilla (1976) se inclinaba por la reforma en la configuración de las rentas provinciales. A su juicio, el mayor problema de las contribuciones indirectas residía en su compleja administración lo que impedía fijar un presupuesto de ingresos y gastos del Estado. Por ello defendió una reforma administrativa a través de las siguientes medidas: reducción de todas las rentas provinciales a un encabezamiento arreglado, adopción de un sistema uniforme en todas las provincias, elaboración de una verdadera estadística, suspensión de los efectos del Decreto de 13 de septiembre, control del manejo de los fondos públicos y cobro de las deudas relativas a las contribuciones ordinarias y extraordinarias vigentes.

El Plan de reforma de Hacienda y del Crédito Público elaborado por D. Martín de Garay en los años 1817 y 1818.

A pesar de la reacción absolutista, algunas de las reformas del sexenio permitieron apuntes liberales. Tratamos de discernir las influencias liberales en la reforma de 1817-18.

Nada más ocupar el ministerio, Garay fue requerido por el Rey para elaborar una *Memoria* con las líneas fundamentales para emprender una reforma de la Hacienda. En el *Plan de Reforma de la Hacienda* (1817 a) se planteaban dos cuestiones básicas: la reducción de los gastos del Estado detallando las variaciones previstas en cada uno de los ministerios y la reforma del sistema impositivo, a través de la adopción del sistema mixto desarrollado anteriormente por el aragonés Duaso.

Exceptuando los gastos asignados a la Casa Real que conservaban su dotación anual, el resto de ministerios reducían sus partidas presupuestarias. La economía en el gasto se lograba fundamentalmente con la reducción de puestos de trabajo y la contención de los sueldos de los empleados. Si persistía el sistema de rentas provinciales, el ahorro en el Ministerio de Hacienda a través de esta medida no era fácil, ya que a lo largo de las reformas instrumentadas con anterioridad se había ajustado de tal manera el personal y los sueldos pagados a los empleados públicos, que el recorte en gastos sólo se conseguiría modificando el sistema de administración, esto es, "*sustituyendo las rentas provinciales que tantas manos necesitan, con una única contribución tan deseada de todos, y sobre la cual tanto se tiene trabajado*". La implantación de la única contribución en sustitución de las rentas provinciales permitiría economizar la cuarta o quinta parte de empleados. La forma que adoptaría la contribución directa se desarrollaba en la segunda parte del *Plan*.

Técnicamente, Garay asignaba una nueva función al Ministerio de Hacienda: la elaboración anual del presupuesto con el detalle de los ingresos y gastos del Estado, sin posibilidad de modificación una vez aprobado si no se comunicaba anticipadamente al Consejo de Estado y al Ministerio. El presupuesto sólo atendería a los gastos expresamente estipulados, medida de

corte liberal, que exigía el cumplimiento de algunos principios de la hacienda clásica: suficiencia del presupuesto y anualidad.

Tras el recorte en gastos quedaba una vía para afrontar la deuda: la reforma del sistema impositivo. El desorbitado volumen de la Deuda Pública imposibilitaba acudir a más empréstitos como recurso para aliviar el déficit presupuestario.

El ministro proponía la implantación de la Contribución Directa: *“no podré dejar de entrar en el pensamiento de cubrir nuestro déficit por medio de una contribución directa como el más suave, el más sencillo, el más ejecutivo, y por consiguiente, el más propio para sacar la Nación y la Monarquía de los riesgos que la amenazan”*. Ante el déficit calculado en 121.000.000 reales, Garay proponía cubrir 70.000.000 reales con la contribución directa, repartida con igualdad entre todas las provincias del Reino, y 30.000.000 reales con los bienes decimales del Estado Eclesiástico, de los Comendadores, Grandes y Señores, que se exigirían en los próximos seis años. Para gravar al Clero, se precisaba acudir al Papa solicitando la concesión de una Bula¹. El establecimiento de la contribución directa implicaba la supresión de la mayor parte de las rentas provinciales. A pesar de compartir las críticas a la imposición indirecta, Garay admitía que no todas las rentas provinciales eran igualmente perjudiciales, por lo que su supresión debía valorarse con detenimiento. El ministro aragonés no optó por la medida extrema de suprimir todas las contribuciones indirectas e implantar una contribución general en su lugar. La experiencia de las Cortes de Cádiz había mostrado parte de los problemas, tales como la elaboración de una estadística sobre la riqueza de cada contribuyente sin dar pie a desigualdades; la dificultad para acostumbrar al pueblo a un nuevo sistema

1. Antes de la discusión del plan en el Consejo, habían comenzado las gestiones diplomáticas con la Santa Sede, y en abril, el Papa había expedido cuatro bulas concediendo al rey la facultad para incluir los bienes eclesiásticos, seculares y regulares, en la proyectada contribución sobre la riqueza general, y permitiendo que el clero auxiliase las necesidades del Estado durante seis años, con un donativo de 30 millones de reales cada año. Que Garay hubiese iniciado las negociaciones antes de la presentación del plan en el Consejo hace pensar en el apoyo del rey al proyecto.

fiscal; y la confusión creada mientras se establecía la nueva imposición y subsistía la antigua.

Por ello, tras barajar las posibilidades y buscando una contribución más sencilla y justa, Garay optó por un sistema mixto, con encabezamiento en los pueblos y contribución indirecta en las capitales y puertos: *“Yo sería de dictamen que en las capitales de las provincias y en los puertos de mar habilitados subsistiesen los impuestos sobre consumos, asimilando su exacción en lo posible á Barcelona y Valencia, en donde se hace en las puertas, y estableciendo en ellas buenas tarifas y en los demás pueblos del reino se estableciera la equivalente á ellas. Todo el sistema se reduciría entonces a una especie de encabezamiento general de todos los pueblos, fuera de las capitales y puertos habilitados en los cuales debía subsistir la administración en la forma dicha, así por la dificultad de establecer contribuciones directas, como porque reuniéndose allí grandes concursos de gentes, muchas sin propiedad conocida, que no pagarían nada si se quitaban las contribuciones sobre consumos, perdería el Estado esta renta que habría de cargar sobre vasallos útiles”*.

Acompañando al sistema mixto, se establecieron medidas que variaban la administración de los siguientes recursos: aranceles, ingresos por la enajenación de los bienes de la Corona, rentas sobre diezmos, fábricas de la Real Hacienda, y los estancos de tabaco y correos. Este último dejaba de administrarse bajo la dirección del Ministerio de Estado para vincularse al Ministerio de Hacienda, siguiendo el criterio clásico de la unidad de caja.

La siguiente medida para sanear la Hacienda se presentaba en el *Plan de Reforma del Crédito Público* (1817 b). El *Plan* trataba de acabar con la Deuda Pública y para ello establecía un listado con los arbitrios que deberían instrumentarse.

El documento profundizaba en dos cuestiones básicas: la importancia del cumplimiento de la Deuda Pública, y la determinación de gravar al clero recurriendo fundamentalmente a la amortización.

Garay consideraba fundamental hacer frente a la Deuda por dos motivos: al Gobierno le convenía mantener la posibilidad del recurso al préstamo cuando

se enfrentaba a gastos extraordinarios² y era una cuestión de justicia y moralidad cumplir los pactos y promesas del Gobierno con sus vasallos.

En cuanto a la exacción del clero, se proponían arbitrios aplicados sobre sus bienes y medidas consistentes en ventas de fincas. Se trataba entre otros de bienes confiscados, baldíos y realengos, despoblados, predios y encomiendas de las Ordenes militares, obras pías y bienes secularizados, mostrencos y las fincas de la Corona no necesarias.

Concluía el plan clasificando la deuda según su vencimiento, estableciendo prioridades y fijando un calendario para proceder al pago. La manera de resolver el cumplimiento de la deuda, cuestiona el espíritu liberal de Garay, ya que por un lado dedica la mayor parte del texto del *Plan* a justificar la satisfacción de la deuda para no restar credibilidad al Tesoro Público, y por otra parte, ataja el problema dejando sin atender la inmensa mayoría de los títulos de Deuda Pública. Esta contradicción, para los defensores del liberalismo de Garay se entiende por las necesidades del erario, pero puede interpretarse como falta de ideario liberal y pragmatismo político.

A través del análisis de los planes de reforma de la Hacienda, defendemos las siguientes conclusiones.

En primer lugar, técnicamente la reforma aplica los criterios clásicos de anualidad del presupuesto y establecimiento de unidad de caja y en cuanto al crédito público establece una división clara entre los arbitrios destinados a la extinción de la deuda y el resto, lo que demuestra rigor y determinación por acabar con la Deuda. Por otra parte se persigue la suficiencia presupuestaria y se plantea el recurso a la Deuda Pública en circunstancias extraordinarias y no como medio de incrementar la inversión pública.

2. Es un principio clásico recurrir a la emisión de deuda cuando existe un vacío de recursos. La opinión cameralista es diferente y considera la deuda un recurso para no gravar en exceso al contribuyente. Haciendo eco de las palabras del profesor Ernest Lluch: “*Desprovisto de los mecanismos propios de una política monetaria, la emisión de títulos para la deuda asegurará una imprescindible circulación monetaria sin base metálica para la modernización de la economía*”.(Lluch, 1990).

En segundo lugar, la reforma no deja de lado los planteamientos sobre la contribución directa y la indirecta recogidos en los debates de las Cortes de Cádiz y busca un acercamiento aunque sea tímido: rompe el hielo al gravar al clero, pero mantiene tributos como las rentas estancadas.

En cuanto a la cuestión sobre la paternidad intelectual del Plan, conforme al planteamiento del profesor Fontana, defendemos que Garay no es el responsable intelectual. La propuesta de un sistema mixto que grave a través de la imposición indirecta a las ciudades y que establezca una contribución directa en los pueblos es idéntica a la defendida por el aragonés José Duaso. Hay una cercanía innegable que nos inclina a pensar que Garay recurrió al proyecto de Duaso expuesto en su obra (1814), idea que toma fundamento dada la relación entre los dos aragoneses iniciada a través de sus colaboraciones con la Real Sociedad Económica de Amigos del País. Se reforzaría el argumento si se tiene presente que Garay fue Director de la SEAP desde el año 1815 hasta que fue llamado a la corte en diciembre de 1816.

Sin embargo, aunque Garay no sea el autor intelectual de la reforma no era un lego en cuestiones económicas sino que conocía las doctrinas de fisiócratas y clásicos.

Hay que remontarse a su época de formación en el Real Seminario de Nobles de Madrid en los años 1785-89. En estos años se utilizaba como manual en dicho centro, las *Lecciones de Economía Civil* del profesor D. Bernardo Joaquín Danvila y Villarrasa. Suponemos que Garay, al igual que el resto de estudiantes del Seminario, conoció la obra y la utilizó como manual. El libro era un tratado de economía política, escrito con finalidad didáctica, que incorporaba ideas económicas de autores extranjeros tan conocidos como el franco-irlandés Cantillon, el abad de Condillac, el francés Melon y el italiano Genovesi³. La obra incluía gran parte de los argumentos de Cantillon, por lo

3 - Los textos de estos autores eran tratados generales que versaban sobre temas económicos como la agricultura, población, trabajo, manufacturas, moneda, crédito, intereses, etc. Nos estamos refiriendo a: *Essai sur la nature du commerce en general* de Richard Cantillon (1755), *Le commerce et le gouvernement, considérés relativement l'un à l'autre*, del abad de Condillac (1776), *Essai politique sur le commerce* de Jean-François Melon (1734) y *Delle Lezioni di Commercio, ossia d'Economia civile* de Antonio Genovesi (1765-67).

que en ocasiones se ha definido a las *Lecciones* como un plagio del *Essai* (Estapé, 1951), apreciación un tanto sesgada, ya que, como afirma el profesor Cervera (1998), además de la obra de Cantillon, se encuentran referencias de varios autores como Hume, Uztáriz, Condillac, Melon y Von Bielfeld. En definitiva, se trataba de una adaptación selectiva de una serie de textos, refundidos para configurar un manual sin más pretensiones que enseñar.

Por tanto, Garay en el Seminario de Nobles se familiarizó a través de las *Lecciones* de Danvila con conceptos como el establecimiento de las sociedades civiles, la división de la propiedad, la teoría del valor, el valor del comercio interno y externo, la relevancia de la población como fuente de crecimiento, el papel de la educación y la circulación monetaria.

La segunda cuestión que acredita cierta familiaridad de Garay con materias de contenido económico es la traducción que realizó en el año 1796 del *Abrégé élémentaire des principes de l'économie politique* de German Garnier, publicado en Francia en 1794. Este autor es más conocido por su traducción al francés de *La Riqueza de las Naciones*, en el año 1802, donde en la introducción, tras establecer una comparación interesante entre la doctrina de Smith y la de los fisiócratas se inclinaba hacia la escuela francesa.

No están claras las razones por las que Garay se decidiría a traducir el *Abrégé* tan sólo dos años después de su aparición en el país vecino. Es posible que fuese un encargo de la Real Sociedad Económica de Amigos del País, dada su vinculación y la disponibilidad de tiempo durante estos años debido a su retiro forzoso en La Almunia de Doña Godina por motivos de salud. El hecho es que el *Abrégé*, se introdujo en España a través de la traducción de Garay bajo el título *Compendio Elemental de los principios de la Economía Política*. Como Garnier indica en el estudio preliminar a la obra, se trataba de un manual escrito con finalidad didáctica que recopilaba los principios de la economía política: "*Poseemos una multitud de excelentes tratados particulares sobre las diferentes materias de la economía política, pero carecemos absolutamente de un libro que reúna todos los principios de ésta ciencia*".

Es interesante presentar las opiniones expuestas por el francés sobre la

imposición directa e indirecta, ya que indudablemente fueron conocidas por Garay y probablemente asimiladas, constituyendo un buen punto de referencia para su posterior reforma de hacienda. En el *Compendio*, en la tercera y última parte, Garnier introducía un capítulo sobre los impuestos, formado por tres artículos en los que trataba de la imposición directa, la indirecta, y los efectos del impuesto sobre la riqueza nacional.

Respecto a la imposición directa, entre gravar el producto total o el neto, Garnier era partidario de un impuesto sobre el producto neto de acuerdo con el ideario fisiócrata: *"El impuesto directo debe ser pues de una porción determinada no con relación al producto total, sino al producto neto, es decir, a la parte que pertenece al propietario en virtud de su derecho de propiedad, y que le queda a su libre disposición"*.

En cuanto a la imposición indirecta, Garnier reconocía la ventaja de un impuesto satisfecho en partes pequeñas que los particulares confundían en el precio de los artículos consumidos, pero se mostraba contrario a su aplicación, ya que en último término perjudicaba la riqueza nacional y aumentaba los gastos de recaudación del gobierno.

No hay relación directa entre las propuestas fiscales de Garnier y la reforma de 1817. La vinculación está, como ya hemos indicado, entre el sistema mixto de Duaso y el de Garnier, que nos conduce su relación a través de la SEAP.

Para finalizar, la reforma emprendida provocó el descontento de un sector influyente y Garay fue cesado en septiembre de 1818, el mismo día en que fueron destituidos el ministro de Estado, García de León y Pizarro, y el de marina, Vázquez Figueroa, lo que hace pensar en una crisis ministerial. A pesar de la destitución del ministro de Hacienda no se puede decir que su plan fracasara ya que se nombró como sucesor a uno de sus directores de Rentas, José de Imaz, y en el gabinete permanecieron López-Juana Pinilla y López Ballesteros, colaboradores de Garay. Retomando la opinión de Fontana se puede afirmar que cayó el ministro pero no el sistema de hacienda: *"La prueba es que Garay no ha sido sustituido por alguien que propugne una nueva orientación, ni siquiera por alguien desligado de su experiencia, sino por una parte de su propio equipo, por los más activos y capaces de sus colaboradores: los directores generales de rentas"*

(1971:313). El equipo siguió la línea emprendida por su antecesor, corrigiendo los defectos más evidentes e impulsando su implantación efectiva, pero no pudieron hacer frente a la complejidad planteada por la estadística a la hora de valorar la riqueza de cada contribuyente. Ante la imposibilidad de seguir adelante con el proyecto, en noviembre de 1819 se reemplazó a Imaz por González Salmón y a los pocos días se reconoció el fracaso de la contribución general. Se creaba una nueva Junta de Hacienda cuya misión era proponer las reformas oportunas.

BIBLIOGRAFIA

Cervera, P (1998), "*Las Lecciones de Economía Civil, ó de el Comercio de B.J.Danvila y Villarrasa (1779)*" en *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2ª época, vol.8, núm.1, Zaragoza.

Comín, F (1991), "Martín de Garay: una reforma híbrida (absolutista con pinceladas liberales) liberal como remedio a los apuros de un estado absolutista", en *Actas de las II Jornadas de Historia del Pensamiento Económico Español*, Universidad de Zaragoza.

Etapé, F (1951), "Algunos comentarios a la publicación del 'Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general' de Cantillon" en *Moneda y Crédito*, nº39, Madrid.

Fontana Lázaro, J (1967), "Una edición inadmisibile: la de las memorias de hacienda de Garay, por el padre Federico Suárez Verdeguer" en *Moneda y Crédito*, nº 103, Diciembre.

Fontana Lázaro, J (1971), *La quiebra de la Monarquía Absoluta: 1814-1820*, Ariel, Barcelona.

Fontana Lázaro, J (1974), *Hacienda y Estado en la crisis final del antiguo régimen español: 1823-1833*, IEF, Madrid.

Fontana Lázaro, J (1979), *La crisis del Antiguo régimen: 1808-1833*, Editorial crítica, Barcelona.

Garay, M (1817 a), *Plan original de Hacienda del Sr Ministro de este ramo D. Martín de Garay, presentado y discutido en el Consejo de Estado*, mss. 6 de marzo de 1817, (29 pliegos más 2 apéndices), A.H.N, *Estado*, Leg 233.

Garay, M (1817 b), *Plan de Reforma del Crédito Público*, mss. 3 de mayo de

1817, A.H.N, *Estado*, Leg 233.

Duaso, J (1814), *Vicios de la Contribución Directa decretada por las Cortes extraordinarias en 13 de septiembre de 1813*, Madrid.

Garnier, G (1796), *Compendio elemental de los principios de la Economía política*, Año IV, mss. traducido por D. Martín de Garay. El original, *Abrégé élémentaire des principes de l'économie politique*. Paris, H.Agasse, an IV.

Hernández Andreu, J (1971), "El pensamiento financiero de Martín de Garay" en *Revista de Derecho financiero y Hacienda pública*, marzo-abril, Madrid.

López Castellano, F (1995), *Liberalismo económico y reforma fiscal. La Contribución Directa de 1813*, Biblioteca de Económicas y Empresariales, Granada.

López-Juana Pinilla, J (1976), "Exposición que el Intendente de Guadalajara D. José López-Juana Pinilla dirige al Augusto Congreso Nacional, manifestando la necesidad de establecer sobre bases sólidas el sistema general de hacienda Pública, y de suspender por ahora los efectos de la ley de 13 de Septiembre de 1813, en que se suprimen las rentas provinciales y estancadas y se establece una contribución...". Imprenta Nacional, Guadalajara, 1814, en *Hacienda Pública Española*, nº 38, Sección "Documentos", recopilado por Fontana.

Lluch, E (1990), "El cameralismo ante la Hacienda de Carlos III: influencia y contraste." en *Hacienda Pública Española*, Monografías, nº 2, Madrid.

Plana, A (1820), *Agravios hechos en el repartimiento de la contribución directa de Aragón en especial, y a toda la agricultura de España en general. Vicios inseparables de la estadística y modo de repartir aquella contribución más fácil y equitativamente*, Oficina de Mariano Miedes, Zaragoza.

Smith, A (1802), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, traduction nouvelle avec des notes et observations par German Garnier, 5 vol., Paris

Suárez, F (1967), *Documentos del reinado de Fernando VII. IV: Martín de Garay y la reforma de la Hacienda (1817)*, Estudio preliminar y notas de Federico Suárez, Pamplona, Universidad de Navarra, CSIC, 2 vol.