

# **La capacidad fiscal de los Estados en la Edad Moderna. España ante el espejo de las otras potencias europeas durante el siglo XVIII**

JOSÉ JURADO SÁNCHEZ  
*Universidad Complutense de Madrid*

*Recibido:* Noviembre 2016  
*Aceptado:* Mayo 2017

## **Resumen**

Se estima la capacidad fiscal del Estado español durante el siglo XVIII y se compara con las de las otras potencias europeas principales. Se han cotejado la evolución de sus variables hacendísticas fundamentales y los factores de diversa naturaleza que pudieron influir en su potencial fiscal. Los resultados apuntan a que la capacidad fiscal de España era muy inferior a la de Gran Bretaña y menor que la de Francia, aunque redujo las diferencias con este país a lo largo de la centuria. Estos resultados confirman la hipótesis de que las restricciones fiscales que sufrían los regímenes absolutistas eran superiores a las que experimentaban los parlamentarios.

**Palabras claves:** capacidad fiscal en España, Francia y Gran Bretaña en siglo XVIII; restricciones fiscales; ingresos del Estado y sistema tributario; gasto gubernamental y saldo presupuestario; deuda soberana.

**Clasificación JEL:** E62, H20, H62, H63, N43, P43.

## **Abstract:**

In this paper, the fiscal capacity of Spanish state during the eighteenth century is estimated and compared to those of the other main powers of the time. The comparison has been made between the essential fiscal variables and the diverse factors that influenced in their fiscal capacity. The results obtained indicate that the fiscal capacity of Spain was very much lower than that of Britain and less than those of France, although Spain reduced the difference with this country along the century. This finding confirms that the fiscal constraints was superior in the absolutist regimens that in the parliamentary ones.

**KEY WORDS:** fiscal capacity in eighteenth-century Spain, Britain and France; fiscal constraints; state income and tax structure; government spending and budget balance; sovereign debt.

**JEL Classification:** E62, H20, H62, H63, N43, P43.

## **1. Introducción**

Un factor clave del desarrollo reside en que los Estados hayan ejercido a lo largo de la historia sus dos capacidades esenciales, la jurídica y la fiscal. La primera les ha permitido cumplir su papel productivo creando, por ejemplo, instituciones que ofrecen regulación y servicios jurídicos que elevan habitualmente la renta de los individuos. La capacidad fiscal ha facultado al Estado a recaudar impuestos para financiar los gastos con los que proporcio-

nar servicios a los ciudadanos, favoreciendo el crecimiento cuando los tributos inducen a aumentar la acumulación de capital humano y físico y las innovaciones tecnológicas (Besley y Persson, 2011; Glaeser et al., 2004; Hough y Grier, 2015; O'Brien 2006).

La capacidad fiscal de los Estados europeos durante la Edad Moderna ha sido objeto de numerosas investigaciones en los últimos decenios. Una parte considerable de ellas pone el acento en el concepto de Estado fiscal o fiscal-militar, valorando la obtención y movilización de recursos para financiar las guerras y destacando la estrecha relación existente entre ellas, el Estado y su potencial fiscal<sup>1</sup>. Otras enfocan el asunto analizando los costes de financiación de la deuda pública por considerarlos uno de los principales indicadores del potencial y la viabilidad de los Estados (Velde y Weir, 1992; Stasavage, 2011), Sussman y Yafeh, 2002; Drelichman y Voth, 2011; Grubb, 2005). Las hay que indagan esencialmente la aptitud de los gobiernos para llevar a cabo una política fiscal óptima mediante la que obtener ingresos tributarios y financieros para poder afrontar las situaciones generadas por aumentos grandes y repentinos de los gastos (Barro, 1987; Bordo y White, 1994; White, 2001). Hay que tener en cuenta, además, aquellos trabajos que exploran las relaciones entre la estructura constitucional y las variables fiscales fundamentales porque creen que la recaudación de ingresos tributarios, el saldo presupuestario y el coste de la deuda soberana varían con los regímenes políticos (Collins, 1988; Epstein, 2000; Zuijderduijn, 2009; Dincecco, 2011; Chilosi, 2013). Uno de los resultados más destacados de la creciente investigación sobre la capacidad fiscal ha sido la renovación del panorama académico sobre el papel del Estado en la Edad Moderna. Ahora se conocen mejor los factores que potenciaban o restringían las capacidades esenciales del Estado mercantilista y su influencia en el progreso económico. Por una parte, se siguen resaltando los conocidos efectos perjudiciales de sus actuaciones, pero también se destaca que, al incrementar la paz interna y la seguridad externa, contribuyó al desarrollo del comercio y la industria y a resolver los graves problemas de acción colectiva existentes en la Edad Moderna (Epstein, 2000; Magnusson, 2009; O'Brien, 2011; Bateman, 2012). Con este trabajo se aspira a mejorar la comprensión de tales factores estudiando la capacidad fiscal de España en el siglo XVIII en relación con la de las otras naciones europeas principales. En la sección 2 se analiza, a la luz de la literatura académica sobre el tema, la capacidad fiscal de los Estados europeos y los factores de diversa naturaleza de los que dependía. En la sección 3 se estudia el potencial fiscal del Estado español y se compara con el de los principales países de Europa. ¿Era la capacidad fiscal de España similar, mayor o menor que las de Gran Bretaña y Francia? ¿Qué factores causaron las diferencias? Para responder a estas preguntas ha sido preciso, primero, construir unas nuevas estadísticas del ingreso gubernamental y el saldo presupuestario de España y, segundo, unificar el poder adquisitivo de las monedas de los tres países. Por último, la sección 4 contiene las conclusiones más destacadas y una previsión de lo que este trabajo puede suponer para futuras investigaciones.

---

<sup>1</sup> Fue Schumpeter (1918) quién acuñó el concepto de «Estado fiscal», y Brewer (1989) el que puso en circulación el término «Estado fiscal-militar». Ambos conceptos han inspirado un número considerable de investigaciones. Véanse, entre otras, las de Tilly (1990), Bonney (1999), O'Brien (1998), Hoffman y Rosenthal (1997), Hart (1999), Glete (2002), Bowen y González Enciso (2006), Torres (2007), Storrs (2009) y Yun-Casalilla, O'Brien y Comín (2012).

## 2. El potencial fiscal de los Estados europeos en la Edad Moderna

Un conjunto de factores de naturaleza diversa mermaba la capacidad fiscal de los Estados en la época moderna. La administración tributaria no conseguía a menudo superar los problemas existentes a la hora de conseguir recursos, efectuar una eficiente evaluación de los impuestos o distribuir equitativamente la carga fiscal. Restringían también la capacidad fiscal las limitaciones estructurales derivadas de unas poblaciones escasas y de unas economías pequeñas, con mercados deficientes, que producían poco en términos relativos y generaban una escasa productividad. Existían, además, elementos de índole política o constitucional que influían en el potencial fiscal de las naciones. Una interpretación tradicional sobre este asunto defiende que los Estados absolutistas apenas sufrían restricciones en el ejercicio de sus poderes porque contaban con instituciones depredadoras que le permitían conseguir más recursos y utilizarlos con más libertad que en los sistemas parlamentarios o las ciudades-Estado, donde había entidades que condicionaban las acciones de los soberanos (Brennan y Buchanan, 1980; North y Weingast, 1989; Hoffman y Norberg, 1994; Ekelund y Tollison, 1997). Esta interpretación ha sido puesta en cuestión en varias investigaciones que defienden lo contrario, que los regímenes parlamentarios tenían más capacidad fiscal que las monarquías absolutas. Un caso paradigmático de ello lo constituyen la Francia absolutista y la Gran Bretaña parlamentaria durante el siglo XVIII. En Gran Bretaña, el porcentaje de la renta nacional recaudado como impuestos fue entre tres y seis puntos mayor que en Francia, mientras que el ingreso fiscal por habitante habría aumentado poco en tierras galas y se habría duplicado en las británicas (Mathias y O'Brien, 1976; O'Brien, 2011; White, 2001). En los Países Bajos, donde también existía un régimen parlamentario, el ingreso fiscal total y el per cápita se incrementaron bastante más que en Francia entre 1715 y 1785 (De Vries, 2001), pero mucho menos que en Gran Bretaña, seguramente por las limitaciones de la efectividad recaudatoria generadas por las instituciones provinciales y locales.

Los Estados absolutistas parece que afrontaban, por lo tanto, muchas más restricciones al ejercer el poder de lo que se pensaba. Parece que su rasgo principal no era la depredación y el poder sin limitaciones, como se ha asegurado, sino la división jurisdiccional derivada de su incapacidad para establecer unas leyes y una fiscalidad unificadas. Tal división fue el resultado de numerosos privilegios y de un sistema legal fragmentado, de un cuerpo de tradiciones y derechos en conflicto que procedían de la naturaleza orgánica y agregada de la formación del Estado en el continente europeo. Esta carencia no solo habría originado fallos de coordinación que lastraron las instituciones, incrementando la negociación, la búsqueda de rentas y los costes de transacción (Epstein, 2000), sino que también habría elevado los costes de la extracción fiscal y habría restringido la capacidad recaudatoria porque obligaba a los monarcas absolutos a acordar todo lo relativo a los tributos con otros poderes -asambleas parlamentarias, municipios, señores feudales, iglesias- que se oponían frecuentemente a sus iniciativas. La nobleza española, por ejemplo, habría conseguido, precisamente mediante negociaciones, lo que los derechos constitucionales lograron en Inglaterra («neutralizar las ansias fiscalistas de la Corona») (Bernal, 2005, p. 408), mientras que en los Países Bajos las ciudades habrían impedido solucionar situaciones de emergencia fiscal y crediticia como la de 1780-1784 (Hart, 2007). Los monarcas absolutos parecían estar apresados en el círculo vicioso derivado de que las cortes y las asambleas parlamentarias representaban únicamente a determinados grupos o territorios. Ello originaba que hubiera personas y regiones que no

contribuían o que contribuían menos que otras, lo que limitaba la cuantía del ingreso. Así sucedía en Francia, donde algunas ciudades y provincias y los nobles del norte y el centro estaban exentos de la «taille» (Hoffman y Rosenthal, 1997; White, 2001). En España, mientras las Cortes castellanas llegaron a autorizar hasta dos tercios de la recaudación a principios del siglo XVII, las aragonesas no se avenían ni a reunirse para conceder tributos al rey (Carrero Zamora, 1988; Thompson, 1994; Fortea, 2008). En los Países Bajos, cada una de sus siete provincias confederadas tenía sus propias finanzas, estableciéndose un sistema de cuota para las cargas comunes, pero, mientras Holanda sufragó tres quintos de ellas, las demás las eludían habitualmente (Van Zanden y van Riel, 2004). Así, en Estados fragmentados como el de los Países Bajos, el francés o el español, las élites locales tenían grandes incentivos para oponerse a los proyectos de reforma tributaria si intuían que podían amenazar sus derechos tradicionales y limitar la autonomía urbana. Esto hacía que cada ciudad intentara ir por libre en lo relativo a los impuestos, originándose un dilema del prisionero cuya consecuencia esencial era unos escasos ingresos fiscales por habitante<sup>2</sup>. No obstante, el tener que llegar a acuerdos sobre las cuestiones tributarias con otros poderes parece que también expandió, al menos en determinados periodos y países, la capacidad fiscal del Estado. Las negociaciones habrían generado confianza entre las autoridades centrales y las élites, permitiendo a los soberanos movilizar cuantiosos recursos para la guerra (Collins, 1988). En la Castilla del siglo XVI, por ejemplo, los ingresos más cuantiosos se consiguieron en momentos de negociaciones intensas entre el rey y las cortes para establecer el servicio ordinario y los millones e, incluso, para la renovación de las alcabalas (Comín y Yun-Casalilla, 2012). En el siglo XVII, el ingreso fiscal aumentó también tras largas y arduas negociaciones para tratar las peticiones de Felipe IV, para lo que las cortes estuvieron reunidas durante casi dos tercios de su reinado (Danvila, 1885). La fragmentación de la autoridad fiscal no parece que generara recaudaciones menores en la Italia del periodo 1520-1796 (Chilosi, 2013).

La capacidad fiscal de los monarcas absolutos también habría sido restringida por prerrogativas de signo contrario como las exacciones y créditos forzosos, la imposición de tipos marginales elevados en algunos sectores y el control absoluto sobre el gasto. Todo ello generaba una escasa anuencia tributaria, fraudes, minoración de la recaudación, despilfarro, facilidades para incurrir en impagos y costes elevados de la deuda soberana. También habría contribuido a socavar la capacidad fiscal de los Estados absolutistas la desconexión existente entre el poder de ingresar, en buena medida en manos de las oligarquías nobiliarias o eclesiásticas, y el de gastar, dependiente de los soberanos. Se ha asegurado que tal desconexión fue un defecto crucial del Antiguo Régimen que habría hecho infructuosos los esfuerzos de unos administradores más capaces y honestos en pro del incremento del potencial fiscal (Veld y Weir, 1992). No obstante, las deficiencias en la gestión se han considerado un factor más de la debilidad fiscal de los regímenes absolutistas que hundía sus raíces en elementos estructurales de las sociedades preindustriales. Entre ellas hay que contar tanto una legislación deficiente, que originaba confusión y solapamiento normativos, como la defectuosa organización hacendística resultante del número excesivo de tesorerías y oficios contables. Esto perjudicaba la administración del dinero e impedía que el sistema contable y la rendición de cuentas

---

<sup>2</sup> Para el dilema del prisionero, Axelrod (1984). Para su aplicación a la provisión de bienes públicos, Olson (1965) y Hardin, (1982), para quien el problema de la acción colectiva y el dilema del prisionero es esencialmente el mismo.

evitaran el fraude. Los efectos perniciosos de las deficiencias técnicas y administrativas resultaban potenciados por la estructura social y política. Los monarcas absolutos utilizaban los fondos con escasas restricciones, y en amplios estratos sociales e institucionales prevalecía la idea, lógica en una sociedad y un Estado patrimoniales, de que los empleos gubernamentales podían ser utilizados para el beneficio personal. Por último, el control del Estado por redes clientelares, aunque aseguraba la estabilidad política al facilitar la integración de la nobleza en las instituciones, suponía un gran despilfarro porque los recursos y puestos estatales eran esenciales para la supervivencia de tales redes (Jurado Sánchez, 2002). Todas estas limitaciones reflejan las grandes dificultades, destacadas en trabajos recientes, que supone establecer una administración tributaria —y, por ende, un Estado— eficaces (Hough y Grier, 2015).

Regímenes parlamentarios como el inglés o el holandés habrían eludido las restricciones que aquejaban a las monarquías absolutas. La conquista normanda de 1066 estableció una temprana uniformidad legal y aduanera en Inglaterra que propició la creación de una estructura político-administrativa caracterizada por la centralización y la unificación territorial, la representación parlamentaria de la burguesía, la existencia de una organización capaz de recaudar más impuestos y la aplicación de unas mejores técnicas de gestión de la deuda. Todo ello evitó que Inglaterra tuviera que lidiar con los problemas de la fragmentación jurisdiccional habituales en otros países, en especial los generados por las largas y costosas negociaciones fiscales con las élites territoriales (Stasavage, 2002; Brewer, 1989; Daunton, 2012). En los Países Bajos se produjo una revolución fiscal y financiera en el siglo XVI, implantándose la mutualización de la deuda entre los Estados provinciales y un mercado voluntario para el crédito público gracias a un marco institucional que incluía un sistema tributario eficiente, préstamos gestionados por recaudadores de impuestos y una Bolsa respaldada por el Banco de Ámsterdam. Los gobiernos pudieron, así, movilizar recursos fiscales y financieros suficientes para que los Países Bajos mantuvieran una posición de potencia principal hasta principios del siglo XVIII (De Vries, 2001; Tracy, 1985; Fritschy, 2007; Hart (2007).

Las diferencias de capacidad fiscal entre los regímenes absolutistas y parlamentarios a la hora de conseguir recursos parece que aumentaron conforme se intensificó la conflictividad entre las potencias europeas. El coste creciente de las guerras, ocasionado por unas disputas internacionales que alcanzaron su cénit en el siglo XVIII, las impulsó a innovar en el campo de la fiscalidad. Se ha sugerido que las transformaciones institucionales adoptadas en Inglaterra en el siglo XVII, antes de la guerra civil, para superar el bloqueo fiscal generado por el enfrentamiento entre la monarquía y el Parlamento habrían dado mejores resultados que las medidas tomadas en otros países (North y Weingast, 1989; Braddick, 1988). No obstante, se ha discutido que tales transformaciones produjeran efectos tan beneficiosos, al menos a corto y medio plazo, esgrimiéndose que otros factores pudieron causarlos. Parece que el Estado británico sólo pudo emitir deuda cuantiosa y relativamente barata a partir de la década de 1740, teniendo las guerras exteriores y los conflictos internos un impacto mucho mayor que las reformas constitucionales en la valoración del crédito soberano a corto plazo (Dickson, 1967; Clark, 1996; Sussman y Yafeh, 2006). Probablemente ello se debió a que era preciso que pasara tiempo antes de que las nuevas instituciones gozaran de credibilidad. O quizá fue que ello no fue posible hasta que, a principios del siglo XVIII, se incrementaron considerablemente los impuestos sobre el consumo y se expandió y perfeccionó el aparato administrativo encargado de recaudarlos (Seghezza, 2015). Razones técnicas y/o administrativas de esta

u otra índole pudieron originar el declive de los tipos de interés británicos, tras un prolongado periodo en que fueron más altos que en la Europa continental. Los Estados con sistemas e instituciones fiscales, administrativos y financieros eficientes pudieron conseguir crédito más barato porque pagaban sus deudas más fácilmente, lo que explicaría los diferenciales entre los tipos de interés de varias repúblicas urbanas y algunas monarquías absolutas entre 1350 y 1750 (Epstein, 2000). No hay que descartar, en algunos casos, la influencia de factores extraordinarios. ¿Por qué el gobierno federal estadounidense tenía buena solvencia crediticia en la década de 1790, pese a su gran deuda y su pobre historia en este terreno, que incluía impagos y no amortizaciones durante el decenio anterior? La respuesta puede residir en que los 220 millones de acres de tierra que Estados Unidos consiguió como botín tras conseguir la independencia, valorados en 215 millones de dólares en 1802, constituían, una garantía de que la deuda, unas tres veces menor, iba a ser pagada (Grubb, 2005).

Por las citadas razones institucionales y/o técnico-administrativas se ha asegurado que Gran Bretaña pudo aplicar en el siglo XVIII la denominada política fiscal óptima, o de la suavización impositiva («tax-smoothing theory of government deficits») (Pigou, 1928; Lucas y Stokey, 1983), que consistía esencialmente en que los grandes aumentos del gasto generados por acontecimientos como las guerras se financiaron recurriendo al crédito, mientras que el pago de la deuda resultante se hizo con subidas de impuestos durante los periodos de paz. El gasto y el déficit crecieron, efectivamente, en Gran Bretaña durante las guerras, pero el segundo se redujo o desapareció cuando finalizaron los conflictos gracias a aumentos tributarios que le sirvieron para pagar la deuda y evitar recaer en impagos. El resultado habría sido un crédito soberano contratado en su mayoría a largo plazo y de costes relativamente reducidos a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, cuando el bono británico se pagaba al 3 por 100 y se convirtió en la referencia de los títulos de deuda de los otros gobiernos europeos<sup>3</sup>. Aquellos países cuyos gobiernos no llevaron a cabo tal planificación fiscal parece que se vieron obligados, antes o después, a afrontar mayores primas de riesgo y, por tanto, a una elevación de los costes de financiación de los déficits. Los Países Bajos, por ejemplo, no pudieron seguir soportando, tras la guerra de Sucesión española, el coste de los grandes préstamos con los que financiaron su participación en las guerras del siglo anterior, lo que les obligó a abandonar su activo papel internacional, sufrir graves conflictos internos y ser invadidos por tropas prusianas y francesas a finales del siglo XVIII (De Vries, 2001; Tracy, 1985; Fritschy, 2007; Hart, 2007; Scott, 2009). En Francia, varias desviaciones significativas de la política fiscal óptima –incremento de las confiscaciones y el señoreaje, existencia de intereses creados...- habrían reducido el ingreso gubernamental y aumentado los costes del crédito público, dificultando que la mayor potencia de la Europa continental actuara como un gran poder en América y originando el colapso de la monarquía en la última década del siglo XVIII (White, 2001).

---

<sup>3</sup> White (2001). Antes de 1750, los diferenciales entre el coste de la financiación de la deuda soberana británica y el de la mayoría de los Estados europeos no fueron significativos. Austria contrató préstamos al 6,5 por 100 de interés (en 1700 y 1713) y al 4,9 (50 años después), mientras que Gran Bretaña lo hizo, respectivamente, al 7,2 y al 4,3 (Dickson, 1987), siendo éste tipo casi igual al danés de 1731-1746 (Körner, 1995).

### 3. La capacidad fiscal de España en la Europa del siglo XVIII

¿Sufrió España durante el siglo XVIII restricciones parecidas a las de Francia o los Países Bajos a la hora de incrementar su potencial fiscal? ¿Pudo, por el contrario, disponer de recursos similares a los de Gran Bretaña? La estructura tributaria, un factor importante de la capacidad fiscal, era similar en Gran Bretaña, España y los Países Bajos. En los tres países primaba la imposición indirecta, especialmente en Gran Bretaña, donde aportó entre dos tercios y tres cuartos del ingreso fiscal en el siglo XVIII. Por el contrario, en Francia predominaba la tributación directa, que supuso entre el 50 y el 60 por 100 (Mathias y O'Brien, 1976). La Hacienda española obtenía el grueso de su recaudación de rentas que cargaban el consumo y las ventas. En la segunda mitad del siglo XVIII casi tres cuartas partes del ingreso procedían de cinco grupos de contribuciones: los monopolios fiscales, las rentas provinciales, las rentas generales, los caudales de América y las rentas de la Corona de Aragón (cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Grandes grupos de ingresos de la Hacienda real, 1753-1800<sup>1</sup>**

	% Ingresos Netos Totales	% Ingresos ordinarios
Monopolios fiscales	20,56	22,34
Rentas Provinciales	17,12	18,64
Rentas Generales	15,69	17,22
Remesas de América	11,68	12,83
Rentas Corona Aragón	5,04	5,08
Extraordinarios (Préstamos)	5,35	
<b>Total</b>	<b>75,44</b>	<b>76,11</b>

<sup>1</sup> 1753-1796 para los ingresos ordinarios y para los caudales de América

Fuentes: Cuentas de la Tesorería General (AGS, TMC, legs. 2031-2151, y DGT, inventario 16, guión 24, leg. 49).

Los tres primeros eran impuestos indirectos y aportaban casi tres quintos del ingreso tributario. La fuente de recursos más importante del Tesoro español eran los monopolios fiscales, que generaban el 22 por 100 del ingreso fiscal, destacando los estancos del tabaco y la sal. Le seguían las rentas provinciales, cuya contribución era algo inferior al quinto, y las rentas generales, que suponían casi un punto y medio porcentual menos. Los otros dos grandes grupos de ingresos –las remesas americanas y las rentas de la Corona de Aragón– aportaban mucho menos al ingreso tributario, especialmente las últimas. No obstante, las remesas americanas parece que tuvieron una importancia a corto plazo mayor de lo que podría inferirse de su aportación a las arcas estatales. Supusieron casi el 12 por 100 del ingreso neto, pero contribuyeron a solucionar las carencias de liquidez en determinados periodos. Quizá su principal virtud radicó en que permitieron aumentar la capacidad de endeudamiento del Estado, lo que habría facilitado financiar las numerosas guerras en que España se involucró en el siglo XVIII. Tal potencial se habría desarrollado durante las dos centurias anteriores, cuando la aportación de las remesas de Indias a la capacidad fiscal de la monarquía residiría más en



la liquidez en metales preciosos, muy escasos y valorados en los mercados internacionales, que en el volumen de recursos que aportaron al Tesoro, que oscilaba mucho y sobre el que, por otra parte, las estimaciones hechas varían notablemente. En el reinado de Felipe II, entre el 10 y el 23% del ingreso total (Bernal, 2005; Ruiz Martín, 1968; Drelichman y Voth, 2011). En 1621-1640, menos del 10% (Domínguez Ortiz, 2000; Yun, 1998). En el siglo XVIII, la contribución más elevada de los caudales americanos se produjo en la década de 1750, cuando alcanzó una quinta parte del ingreso total, mientras que descendió notablemente en las siguientes, cuando osciló entre el 6 y el 11 por 100, repuntando en los años finales de la centuria hasta el 13 por 100. También los préstamos fueron un recurso importante en algún periodo, pero no en el largo plazo. Su contribución media en la segunda mitad del siglo XVIII excedió un poco el 5 por 100 de los ingresos totales, un porcentaje muy inferior al casi 17 por 100 que supusieron entre 1780 y 1796, cuando jugaron un papel crucial, tanto en sentido positivo como, sobre todo, negativo, en la situación del fisco español. En ese periodo, y en los años siguientes, el crédito habría permitido que la monarquía española pudiera cubrir buena parte de los costes de las guerras contra Inglaterra y Francia (Barbier y Klein, 1981), que ascenderían a 9.000 millones de reales, cuya mitad la habrían aportado préstamos interiores y exteriores (sobre todo, vales reales), y un 12 por 100 las remesas americanas (Canga Argüelles, 1833, t.I, p.98). Pero, el crédito también contribuyó decisivamente a que la Hacienda española –debido, sobre todo, a la pésima gestión de los vales reales– se despeñara por el precipicio de la bancarrota. Además de constituir la base esencial del fisco español, los estancos, las rentas provinciales y las generales fueron los responsables de la mayor parte del considerable crecimiento que experimentaron el ingreso neto total y el ingreso fiscal a lo largo del siglo XVIII. Entre el decenio de 1720 y el de 1790 el primero se multiplicó por cuatro en términos monetarios, mientras que el segundo se duplicó entre 1751 y 1796, periodo en el que los monopolios fiscales triplicaron sus rendimientos y las rentas provinciales y las generales los duplicaron. Los incrementos del ingreso neto y fiscal por habitante fueron menores, multiplicándose, respectivamente, por menos de dos veces y por más de dos veces y media. La elevada inflación de la época redujo notablemente tales aumentos en términos reales (cuadro 2).

La combinación de dos factores fundamentales, presentes en buena parte de Europa, habría hecho posible los incrementos del ingreso: la mejora de la economía tras la crisis del siglo XVII y la ejecución de reformas. La recuperación comenzó en el decenio de 1680, gracias en buena medida a las reformas monetarias de Oropesa y Los Vélez, pero fue interrumpida por la guerra de Sucesión y una sucesión de malas cosechas y epidemias acontecidas entre 1708 y 1711. Tras el fin de la guerra, el aumento de la población, la producción y el comercio se prolongaron durante las décadas siguientes, allegando fondos crecientes a las arcas de la Hacienda. Las reformas que mejoraron la gestión del fisco se iniciaron con la creación, en 1687, de la Superintendencia General de Hacienda para ocuparse de los asuntos fiscales al margen del Consejo de Hacienda. Los Borbones siguieron este camino al establecer en 1707 la Secretaría de Hacienda para dirigir el Tesoro. En los años siguientes se fundaron la Tesorería Mayor y la General, incrementándose notablemente la centralización del ingreso y el gasto, se cambió el sistema tributario de la Corona de Aragón y se estableció la administración directa de los tributos para potenciar la recaudación. Este mismo fin se perseguía con la unificación de la gestión de los numerosos tributos existentes y la intervención de las Haciendas municipales a través de la Contaduría General de Propios y Arbitrios. Esta obtuvo



de los fiscos locales al menos 72 millones de reales en los dos últimos decenios de la centuria, una suma igual al 9 por 100 del ingreso neto anual medio de la Hacienda real del periodo 1780-1800. Más de cuatro quintos de ella se destinó a financiar guerras, asignándose el resto a extinguir vales reales, pagar deudas del abastecimiento de Madrid y capitalizar el Banco de San Carlos (A.H.N., Consejos, leg. 2123, exp. 12).

**Cuadro 2. Ingresos de la Hacienda real, 1721-1800**

	Ingreso neto total <sup>1</sup>		Ingreso fiscal <sup>1</sup>		Ingreso neto per cápita <sup>2</sup>	
1721-30	250,57	203,52	---	---	33,41 27,14	----
1731-40	297,19	209,38	---	---	----	----
1741-50	339,29	234,90	---	---	----	----
1751-60	382,22	228,20	380,41	226,92	40,23 24,02	40,04 23,88
1761-70	411,86	199,93	409,63	198,95	---	---
1771-80	483,09	225,32	450,05	213,04	---	---
1781-90	607,03	244,40	556,63	222,047	--	---
1791-1800 <sup>3</sup>	1.018,40	336,53	766,87	282,62	92,58 30,59	69,71 25,69

<sup>1</sup> Columna izquierda, ingresos en millones de reales a precios corrientes; columna derecha, idem a precios constantes.

<sup>2</sup> Columna izquierda, ingreso neto per cápita; columna derecha, ingreso fiscal per cápita; fila de arriba, cifras en reales corrientes; fila de abajo, cifras en reales constantes.

<sup>3</sup> Para los ingresos fiscales, 1791-96

Fuentes: Elaboración propia a partir de las cuentas de la Tesorería General (A.G.S., T.M.C., legs. 2031-2151, y D.G.T., Inventario 16, guión 23, leg. 49) y del índice de precios de Reher y Ballesteros (1993).

Unas arcas gubernamentales más llenas favorecieron que España pudiera costear, aunque solo fuera en parte, las numerosas guerras que la enfrentaron a Inglaterra y, en menor medida, a Francia y otros países desde el conflicto con la Cuádruple Alianza (1717-1720) hasta las guerras coloniales y revolucionarias del fin de la centuria. Con todo, el incremento de los ingresos no fue suficiente para financiar los gastos militares, como había ocurrido en las centurias anteriores. Los crecientes dispendios exigidos por la conflictiva situación internacional de la época y el aumento de la capacidad de gasto ocasionado por el incremento de los ingresos acabaron por desequilibrar las cuentas de la monarquía. El incremento del gasto por encima del ingreso hizo que el saldo presupuestario presentara valores negativos en el conjunto del periodo 1751-1796, superando el 10 por 100 del gasto y el 11 por 100 del ingreso. Las cuentas arrojaron un saldo positivo algo superior al 2,5 por 100 de uno y otro en el decenio de 1750, pero en los siguientes, especialmente en los de 1760 y 1780, el superávit se trocó en un cuantioso déficit. Se inició entonces un deterioro progresivo de las finanzas gubernamentales que las llevó a la quiebra a fines de la centuria. Ya en la década de 1760 el

déficit medio anual superaba los 83 millones, algo más de la quinta parte del montante del ingreso (tres puntos y medio menos respecto al gasto), seguramente como consecuencia de la guerra de los Siete Años y de los cuantiosos desembolsos de los inicios del reinado de Carlos III para abonar atrasos y deudas de su padre, Felipe V, que no satisfizo Fernando VI. En la década siguiente se redujo notablemente, pero en el decenio de 1780 se disparó de nuevo hasta casi alcanzar los 90 millones, un 16 por 100 del ingreso. En la primera mitad de la década de 1790 volvió a disminuir hasta situarse algo por debajo del 10 por 100 tanto del ingreso como del gasto, un porcentaje que debió incrementarse considerablemente en la segunda mitad si reparamos en la multiplicación del volumen de la deuda que se produjo (cuadro 3). Durante las guerras, el déficit medido como porcentaje del ingreso, indicador adoptado por los prestamistas para decidir sobre sus inversiones ante la ausencia de datos para valorar fiablemente la situación de las finanzas públicas (Cain y Hopkins, 1994), superó con creces la media del periodo estudiado, avalando que los problemas financieros del Estado eran originados en buena medida por ellas. Casi la duplicó durante la participación española en la Guerra de los Siete años (1759-62), y fue casi cuatro veces mayor en la de la Independencia de EEUU (1780-83). En los conflictos contra Francia e Inglaterra de fin de siglo fue algo menor, pero el cálculo se basa sólo en parte de la cronología de estas guerras (1793-96). Tan abultados déficits desembocaron en una deuda soberana española que, a principios del siglo XIX importaba más de 7.400 millones de reales, en torno a un 90% del valor que la renta nacional había alcanzado a fines de la centuria anterior.

**Cuadro 3**  
**Saldo presupuestario de la Hacienda real, 1751-1796<sup>1</sup>**

	INGRESO <sup>2</sup>		GASTO TOTAL	SALDO PRESUPUESTARIO	SALDO PRESUPUESTARIO/ GASTO (%)	SALDO PRESUPUESTARIO/ INGRESO FISCAL (%)
1751-60	380,41	382,22	370,55	9,86	2,66	2,59
1761-70	409,63	411,86	492,87	-83,24	-16,89	-20,32
1771-80	450,05	483,09	504,21	-54,16	-10,74	-12,03
1781-90	556,63	607,03	645,83	-89,20	-13,81	-16,02
1791-96	766,87	983,36	840,01	-73,14	-8,71	-9,53
1751-96	490,62	537,87	547,27	-56,65	-10,35	-11,54

<sup>1</sup> Cifras en millones de reales anuales medios a precios corrientes y en tanto por ciento <sup>2</sup> Columna izquierda, ingreso fiscal; columna derecha, ingreso total. Para hallar el saldo presupuestario se han restado de los ingresos ordinarios el gasto total, un método sobre el que hay consenso general entre los estudiosos (Vid., por ejemplo, Fuentes Quintana (1976), Comín (1985), Rosen (1987) y Corona, Costa y Díaz (1988).

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas de la Tesorería General (A.G.S., T.M.C., legs. 2031-2151, y A.G.S., D.G.T., Inventario 16, guión 23, leg. 49), para los ingresos, y de Jurado Sánchez (2006), para los gastos.

La comparación de los ingresos, el saldo presupuestario y la deuda del Estado español con los de los otros países principales de Europa permite valorar la capacidad fiscal relativa de España en el contexto global de la lucha por la hegemonía militar y económica que se libró en el siglo XVIII. Pero, ello exige resolver, previamente, las diferencias de poder de compra que existían entre las diversas unidades monetarias. A este fin se ha hallado la «paridad de poder adquisitivo» de las monedas española, francesa y británica, convirtiéndolas en libras esterlinas a través del tipo de cambio existente entre ellas por suponer que éste ha de ser aquel

que iguale los precios nacionales expresados en una moneda común. Se trata de un concepto ideado en el siglo XVI por los monetaristas de la Universidad de Salamanca que no fue acuñado como tal hasta cuatro centurias después. Es cierto que las pruebas empíricas que se han hecho para evaluar la validez de este método no son del todo sólidas, lo que se ha achacado a factores diversos: la existencia de costes del transporte u obstáculos al comercio, el uso de mercancías no comercializables en la construcción de los índices de precios, la especulación en los tipos de cambio, las dificultades propias del análisis empírico, etc. Pese a todo ello, el método de la paridad de poder adquisitivo se ha utilizado fructíferamente tanto en la investigación empírica como teórica sobre los tipos de cambio, gracias entre otras cosas a que se dispone de fuentes fiables<sup>4</sup>.

La unificación del poder de compra de las tres monedas nacionales ha dado como resultado disparidades apreciables en la capacidad de recaudación de los Estados británico, francés y español. El ingreso fiscal de Gran Bretaña era la mitad del de Francia en el decenio de 1720, pero en el de 1790 era algo mayor debido a que en el primer país casi se cuadruplicó entre una y otra década y en el segundo no llegó ni a duplicarse. El ingreso fiscal per cápita era ya casi dos quintos mayor en Gran Bretaña en la década 1720, incrementándose la diferencia hasta las tres veces en la de 1790 por la misma razón: su ritmo de crecimiento en tierras británicas más que duplicó el producido en Francia. En cuanto a la presión fiscal<sup>5</sup>, en Gran Bretaña era 1,26 veces mayor que en Francia en el decenio de 1720, diferencia que aumentó un 32 por 100 porque la francesa se redujo mucho más que la británica entre ambas décadas. También había diferencias significativas entre Gran Bretaña y España. El ingreso fiscal británico era más de dos veces mayor que el español en el decenio de 1720, incrementándose esta diferencia hasta llegar en el de 1790 a ser más de tres veces mayor. Ello fue el resultado también de las diferencias de crecimiento del ingreso fiscal que se produjo en ambos países: mientras el español casi se triplicó, el británico casi se cuadruplicó. Si se considera el ingreso fiscal por habitante, las diferencias fueron aún mayores: su cuantía fue casi tres y cuatro veces mayor, en los decenios de 1720 y 1790, en Gran Bretaña, donde, además, el aumento de esta variable entre ambas décadas fue dos tercios superior al de España. La presión fiscal era en España dos puntos y medio porcentuales inferior a la británica en el decenio de 1720, diferencia que se incrementó a fines del siglo XVIII porque en España descendió un punto y en Gran Bretaña se redujo medio, manteniéndose en este país en el entorno del 13 por 100 con pequeñas oscilaciones, excepto en el decenio de 1770. Menos desfavorable resulta para España la comparación con Francia. El ingreso fiscal creció más del doble en España que en Francia entre las décadas de 1720 y 1790, mientras que el ingreso fiscal per cápita aumentó cuatro veces más en el primer país que en el segundo. Este distinto ritmo de incremento compensó a lo largo del XVIII las grandes diferencias en cuantías absolutas que existían entre ambos países. En Francia, el ingreso fiscal pasó de ser casi cinco veces mayor que el español a serlo «sólo» más de tres veces, mientras el per cápita evolucionó de casi suponer el doble a representar una cuarta parte, con lo que España redujo de manera notable las diferencias de capacidad fiscal con Francia. En Francia había una presión fiscal algo inferior a la española

---

<sup>4</sup> Para la teoría de la «paridad de poder adquisitivo», Taylor y Taylor (2004). Una de las fuentes más valiosas utilizadas es *The Course of the Exchange*.

<sup>5</sup> Nunca está de más recordar que los guarismos sobre la presión fiscal han de valorarse con precaución, dadas las limitaciones de los cálculos del PIB en la época preindustrial.

en la década de 1720, y fue aún menor a fines del siglo XVIII, cuando la diferencia fue de dos puntos porcentuales como consecuencia de que se redujo mucho más (un 26,5 por 100) en tierras francesas que en España (casi un 10 por 100) (cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Ingreso tributario y presión fiscal en España, Gran Bretaña y Francia, 1721-1800**

	Ingreso fiscal <sup>1</sup>			Población <sup>2</sup> PIB <sup>3</sup>			Ingreso fiscal per cápita			Presión fiscal		
	ESP	GB	FR	ESP	GB	FR	ESP	GB	FR	ESP	GB	FR
1721-1730	2,49	6,07	12,09	8,04 23,07	7,11 46,02	19,87 116	0,31	0,85	0,61	10,79	13,19	10,42
1731-1740	3,09	5,76	---	8,55	7,06	21,61	0,36	0,81				
1741-1750	3,19	6,76	---	9,07	7,09	21,58	0,35	0,95				
1751-1760	3,72	7,55	---	8,98 36,34	7,50	21,02	0,41	1,01		10,24		
1761-1770	4,00	10,28	---	9,15	7,96 77,99	24,65	0,44				13,18	
1771-1780	4,51	11,17	---	9,89	8,53 92,73	26,05	0,46				12,04	
1781-1790	5,40	15,06	---	10,83	9,16 112,50	26,83 281	0,50	1,64			13,39	
1791-1800	6,81	22,47	21,52	11,43 69,97	10,19 176,01	28,86	0,60	2,20	0,75	9,73	12,76	7,65

<sup>1</sup> En millones de libras esterlinas a precios corrientes. Las cifras francesas corresponden a 1715 y a la media de 1790-1791 y 1803-1804, respectivamente. Las cifras de España de 1791-1800 corresponden a 1791-96.

<sup>2</sup> Población en millones de habitantes (fila superior). Los datos de la población española corresponden a 1712-1717, 1750-1768, 1787 y 1797, interpolándose los que faltan. Los datos de la población francesa corresponden, respectivamente, a las medias aritméticas de 1715 y 1725, 1730 y 1735, 1740 y 1745, 1750 y 1755, 1765 y 1770, 1775, 1780 y 1785 y 1790-1791 y 1803-1804. Los de la población británica, a 1720 y 1725, 1730 y 1735, 1740 y 1745, 1750 y 1755, 1760 y 1765, 1770 y 1775, 1780 y 1785, y 1790 y 1800.

<sup>3</sup> PIB en millones de libras esterlinas a precios corrientes (fila inferior); las cifras de España pertenecen, respectivamente, a 1700 y a las medias de 1750-1760, 1784-1796 y 1800; las de Gran Bretaña, a 1715, 1761-70, 1771-80, 1781-90 y 1791-1800; las de Francia, a 1715 y 1788.

Fuentes: Elaboración propia a partir de Mitchel y Deane (1962), para Gran Bretaña, y Mathias y O'Brien (1976) y White (2001), para Francia. Para los datos de la población española, Bustelo (1993), Nadal (1971) y Pérez Moreda (1997). Para los del PIB, Yun (1994), Prados (1993), Carreras (2003). Para la conversión monetaria, *The Course of the Exchange*.

La deuda gubernamental también proporcionó al Estado británico muchos más recursos que a los otros países europeos principales. En la segunda mitad del siglo XVIII, la financiación del pasivo fue mucho más barata en tierras británicas que en las de su principal competidor, Francia, que pagaba de media por la deuda más de 150 puntos básicos más que Gran Bretaña. Ello fue ocasionado, por un lado, por el recurso de los gobiernos a la confiscación, los impuestos sobre el capital y la intensificación del señoreaje, influyendo asimismo la existencia de intereses particulares de diverso tipo y, antes de la revolución, la ausencia de instituciones nacionales que legitimaran las reformas fiscales y los aumentos de impuestos. Parece que, incapaces de reducir gastos o elevar ingresos, los gobiernos fran-

ceses suspendieron pagos, elevando sustancialmente el coste de financiación de los déficits (White, 2001). Los británicos también aventajaban a la nación que inspiró su revolución financiera, los Países Bajos, que vieron como su situación financiera empeoraba a partir del fin de la guerra de Sucesión española y como, en los últimos decenios de la centuria, la deuda soberana duplicaba el montante de la renta nacional y los ingresos no eran suficientes para afrontar su pago, lo que les obligó a restringir considerablemente el gasto y abandonar su papel protagonista en la escena internacional (De Vries, 2001). La deuda pública británica experimentó una gran escalada a partir de la revolución financiera. A principios del siglo XVIII era una cuarta parte de la riqueza nacional, se elevó hasta el 70 por 100 tras la guerra de Sucesión española, la duplicó al acabar la guerra de Independencia de Estados Unidos y se redujo sustancialmente en los años siguientes, casi igualando el valor del PIB en 1790 (Barro, 1987; Ferguson, 2001). Este era un porcentaje no muy superior al que alcanzó en España a principios de la centuria siguiente, pero Gran Bretaña gozó de claras ventajas a la hora de financiar su pasivo, incluso cuando las diferencias fueron mucho mayores. Una era su compromiso con el abono de la deuda, destinando en el siglo XVIII, término medio anual, unos dos tercios del gasto gubernamental a pagar los intereses y amortizar los capitales prestados, algo menos que Francia, bastante más que el cuarto largo que empleó Austria, y muchísimo más, desde luego, que el 7 por 100 gastado por la Hacienda española. La suma británica empleada en este fin era, en paridad de poder adquisitivo, veintiséis veces mayor que la española (Jurado Sánchez, 2009). Además, hay que tener en cuenta la influencia que debieron tener en la reputación del crédito soberano español las medidas tomadas desde el último tercio del siglo XVII para rebajar el pasivo a largo plazo (los juros) y otras deudas de menor cuantía. La Hacienda real no sólo canceló algunas categorías de juros, cuestionando su legitimidad, sino que rebajó sus tipos de interés considerablemente. En el siglo XVII los disminuyó desde el 14 por 100 que se pagaba en algunos casos a un máximo del 5 por 100, continuando la reducción en la centuria siguiente, cuando los situó en el 3 por 100 e incluso por debajo de este porcentaje. De esta manera consiguió reducir en casi tres cuartos la suma abonada por los intereses de los juros en el siglo XVIII. No es descabellado pensar que estas medidas pudieron contribuir a empeorar las condiciones de financiación de la deuda por su impacto negativo en la reputación del crédito español. A no ser que, como ocurrió en las bancarrotas y reestructuraciones de la deuda de las centurias anteriores, se implementaran tras pactarlas con los acreedores. En la segunda mitad del siglo XVI, por ejemplo, los tenedores de la deuda española, integrantes de poderosas redes financieras internacionales, negociaron con la monarquía los impagos para resarcirse de las pérdidas y hacer de sus préstamos un negocio lucrativo a largo plazo (Ruiz Martín, 1968). No parece, sin embargo, que esto ocurriera en el caso de la rebaja de los juros. Los descuentos del tipo de interés y la anulación de los juros no fueron el resultado de una negociación con los acreedores, que percibieron hasta un 43 por 100 menos de lo que les correspondía, como demuestran las numerosas quejas que elevaron al monarca pidiéndole que cesaran las rebajas de intereses y capitales y las amortizaciones y que se les devolviera la diferencia, tal y como se había establecido en los decretos reales (Toboso, 1987). Los Borbones hicieron una gestión «irresponsable», «arbitraria» de los juros, maltratando y repudiando la deuda heredada de los Austrias (Torres, 2015, p. 115-119; Comín, 2016, p. 103-116). La Hacienda real también intentó liquidar, sin reconocer su legitimidad, la llamada deuda de Felipe V, que importó unos 520 millones de reales, una suma superior en dos quintos al ingreso anual medio del

decenio de 1750 (Jurado Sánchez, 2005). Tampoco debió de favorecer la reputación de la deuda soberana española el reducido volumen del gasto dedicado a su pago ni la emisión de vales reales, que acabó por derrumbar el crédito en el decenio de 1790, el mismo periodo en que también se arruinó, aunque por razones distintas, la deuda holandesa.

La inferioridad fiscal de los Estados español y francés respecto al británico hubiera sido seguramente menor si hubieran hecho algo parecido a lo llevado a cabo en Gran Bretaña: incrementar los recursos de sus Tesoros al compás del crecimiento de su riqueza y población. Si Francia y España hubieran mantenido la presión fiscal del decenio de 1720 durante toda la centuria, tanto su situación fiscal como sus opciones como grandes potencias en la arena internacional habrían mejorado considerablemente. Por ejemplo, en el decenio de 1790 Francia habría recaudado entre 182 y 193 millones de libras tornesas más cada año medio, superando notablemente el ingreso fiscal británico. El Estado español, por su parte, habría obtenido en la misma década algo más de 84 millones de reales anuales medios adicionales (a sumar a los 767 millones que consiguió), con lo que el déficit anual medio de los seis primeros años de dicha década (73 millones) se habría trocado en superávit, mejorando previsiblemente la financiación de su deuda. Si España y Francia hubieran tenido una presión fiscal similar a la británica, la primera habría incrementado sus ingresos fiscales en un 30 por 100 en 1791-1796, y la segunda, en un 66 por 100. Estos recursos adicionales les habrían permitido previsiblemente competir con los británicos en la escena internacional. Pero España no pudo aumentar significativamente los ingresos gubernamentales porque no siguió, además del aumento de la presión fiscal, la otra vía esencial recorrida por Gran Bretaña: la ejecución de medidas efectivas que eliminaran las estructuras que impedían una explotación rentable de factores y recursos y, por tanto, un crecimiento económico mayor e ingresos estatales más cuantiosos. Las limitaciones de las reformas españolas para incrementar los recursos de la Hacienda se unieron a la ausencia de medidas para hacer tributar a las clases privilegiadas, lo que evitó complementar los ingresos generados por «el ataque fiscal» a las colonias (Marichal, 2007). España, por tanto, no pudo o no supo seguir la vía británica, pero, ¿podría haber practicado la «alternativa holandesa», plegar velas, olvidar los designios imperiales? Imposibilitada de incrementar sustancialmente sus recursos, España ya sólo disponía de una opción para afrontar tanto su debilidad económica respecto a Francia y, sobre todo, Gran Bretaña como su exposición terrestre y marítima al Atlántico y al Mediterráneo: el abandono de la guerra mercantilista, que llevó a cabo, al menos parcialmente, pero no hasta el punto en que lo hicieron los Países Bajos.

#### 4. Conclusiones

En la Edad Moderna, un conjunto de factores mermaban el potencial fiscal de los Estados europeos. La administración no conseguía a menudo superar los problemas existentes a la hora de conseguir recursos, que no podían ser muy voluminosos por las limitaciones demográficas y económicas de la época. En los regímenes absolutistas, además, la fragmentación institucional parece que también limitaba el poder fiscal, aunque los procedimientos negociadores propios de ellos contribuyeran en no pocas ocasiones a incrementar la recaudación. Por ello, y por su mayor economía, en el siglo XVIII la parlamentaria Gran Bretaña gozaba de una capacidad fiscal notablemente superior a la de las otras potencias europeas con

regímenes absolutistas, lo que le permitió hacerse con la hegemonía política y económica. En España, los ingresos fiscales aumentaron notablemente por las reformas y un crecimiento económico que se prolongó durante varias décadas. Crecieron más, en paridad de poder adquisitivo, que en Francia, reduciendo la inferioridad en capacidad fiscal que tenía con este país, y en cuantía parecida a la de los Países Bajos, aunque bastante menos que en Gran Bretaña. El gasto superó considerablemente el ingreso, quizá porque las reformas habrían potenciado menos la capacidad de ingresar que la de gastar cuando se afrontaban demandas crecientes por la conflictiva situación internacional. Como consecuencia, persistieron saldos presupuestarios negativos, especialmente intensos en los periodos bélicos, que originaron una deuda creciente que acabó por hundir las finanzas de la monarquía. Probablemente, España habría podido, como Francia, incrementar su capacidad fiscal si hubiera hecho lo que Gran Bretaña: aplicar reformas efectivas y acompañar sus ingresos fiscales al crecimiento demográfico y económico. Al no poder, o no saber, seguir la vía británica, le quedaba la holandesa, renunciar a la guerra mercantilista y volcarse en la economía doméstica. Este es uno de los nuevos caminos que estas páginas podrían contribuir a abrir en la investigación de las finanzas gubernamentales en la Edad Moderna.

## Apéndice

### Método para hallar el ingreso neto de la Hacienda real

Existe una decena de estimaciones publicadas de la cuantía del ingreso de la Hacienda española durante el siglo XVIII (Kamen, 1969; Fontana, 1974; Ozanam, 1978; Fernández Albaladejo, 1979; García Lombardero, 1979; Barbier y Klein, 1981; Cuenca, 1981; Merino Navarro, 1981 y 1987; y Pieper, 1992). Su resultado conjunto es muy dispar e incompleto. Algunas han dado lugar a series del ingreso bruto; otras, del ingreso neto; y unas terceras, del ingreso fiscal. Ninguna de ellas aporta datos para 14 años de la primera mitad de la centuria y faltan cifras de los ingresos totales de 26 años del mismo periodo. Para la segunda mitad del siglo proporcionan cifras para todos los años, pero a razón de entre dos y cuatro guarismos para cada uno de ellos y de cuantía muy diferente. Uno de los factores principales de tales disparidades son las muy diversas fuentes documentales utilizadas. Pero las fuentes no explican todas las diferencias. Por ejemplo, Pieper (1992) y Merino Navarro (1987) recurrieron a la misma fuente y sus cifras difieren un 20 por 100. En estos casos han influido factores como el tratamiento de los datos originales. Mientras Pieper distingue entre ingresos netos e ingresos brutos, Merino Navarro no lo hace y presenta sus cifras totales casi como las proporciona la fuente. En otros casos se ha recurrido a conceptos diferentes del ingreso neto. Cuenca (1981), por ejemplo, entiende que se obtiene restando las «existencias en caja» del año anterior, mientras que para Pieper sería el resultado de deducir del cargo, además de tales existencias, los créditos y las retiradas de depósitos, por lo que su concepto de ingreso neto se aproximaría al fiscal. Por último, ninguna de las diez series ha sido deflactada. La serie elaborada para este trabajo contiene las cifras del ingreso neto a partir de 1721 por considerar que antes los equivalentes no habrían allegado aún sumas relevantes a las arcas del Estado español. Se pretende con ella solucionar las insuficiencias de los cálculos existentes, sin olvidar las conocidas carencias de toda estimación de la época pre-estadística. Se han utilizados las cuentas de la Tesorería General inspeccionadas por la Contaduría Mayor de



Cuentas, la mejor fuente disponible (Jurado Sánchez, 2006). La depuración de los datos ha consistido, aparte de deflactar la serie, en descontar de los cargos aquellas partidas que no constituían nuevos ingresos, como hacían los propios tesoreros generales. Nos referimos a las «existencias en caja», las sumas retiradas del Real Depósito (sólo afectan a los periodos 1762-1769 y 1780-86) y los «libramientos de caja» y «vales de caja» (para el periodo 1769-1799). La suma de las tres partidas importan 1.503,43 millones de reales a precios corrientes, menos del 3 por 100 del cargo correspondiente al periodo 1721-1800. Estas tres partidas fueron habitualmente descontadas por los tesoreros generales durante la segunda mitad del siglo XVIII, bien separadamente, bien reuniéndolas todas en una partida titulada «Bajas por cargos duplicados» o incluyendo parte de ellas en el Extraordinario<sup>6</sup>. Los tesoreros restaban del cargo las retiradas de dinero del Real Depósito por tratarse de sumas ya registradas como ingresos. También detraían las existencias en caja porque, en realidad, no eran ingresos nuevos o incremento de ellos, sino dinero sobrante en caja procedente del ejercicio anterior. Un examen del procedimiento seguido por los tesoreros generales revela la naturaleza de esta partida. Las sumas no gastadas las registraban en la data en asientos titulados «existencias en caja, «entregado al tesorero general siguiente o sucesor»...», partida que pasaban al cargo del ejercicio siguiente. Así pues, las existencias en caja del cargo eran en realidad gastos no hechos del ejercicio anterior que los tesoreros tenían que reflejar en sus cuentas, anotándolos como ingresos en el año siguiente, aunque no fueran ninguna nueva entrada. En 1752, por ejemplo, el tesorero Nicolás de Francia incluyó en la data de su cuenta una partida de dinero sobrante que ascendía a 135,14 millones de reales. Esta suma apareció consignada en el cargo de la cuenta del año siguiente. Así obraron también los demás tesoreros en el resto de los años de la centuria. Sólo se produjo una excepción, probablemente por un error al anotarla: en 1767, las existencias en caja de la data fueron casi cuatro millones superiores a las del cargo del año siguiente. Por último, los tesoreros también restaban los libramientos y vales de caja por ser sumas que habían previsto ingresar en un año determinado y que al final no se recaudaron. Los libramientos eran órdenes reales, o de altos cargos de Hacienda, para que las cantidades consignadas en una renta se hicieran efectivas. Pero, por razones diversas, era habitual que las sumas previstas no se recaudaran en los plazos fijados (Jurado Sánchez, 2005, pp. 79-85). Lo mismo ocurría con los vales de caja, que los propios tesoreros definían como «restos de otros libramientos».

## Bibliografía

- Axelrod, R. (1984): *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books.
- Barbier, J. y Klein, H.S. (1981): «Revolutionary Wars and Public Finances: The Madrid Treasury, 1784-1807», *The Journal of Economic History*, 41, 2, pp. 315-339.
- Barro, R.J. (1987): «Government Spending, Interest Rates, Prices, and Budget Deficits in the United Kingdom, 1701-1918», *Journal of Monetary Economics*, 20, pp. 221-248.

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, en la cuenta de la Tesorería General de 1769 hay una partida titulada «bajas por cargos duplicados» que incluye los siguientes asientos: uno, «de 63.023.923 rs. y 14 mrs. y medio de vellón de las **existencias** de fin de diciembre de 1768 en la tesorería general y en las de ejército»; otro, «de cuarenta millones de reales de vellón que... se sacaron del **Real Depósito**»; y un tercero por importe superior a los veinte millones de reales por «**libramientos formales y vales de caja** resto de otros libramientos que no se pudieron satisfacer en la referida actualidad...» (A.G.S., D.G.T., Inventario 16, Guión 24, leg. 49).

- Bateman, V.N. (2012): *Market and Growth in Early Modern Europe*, Londres, Pickering&Chatto.
- Bernal, A.M. (2005): *España, proyecto inacabado. Los costes/beneficios del Imperio*, Madrid, Marcial Pons.
- Besley, T. y Persson, T. (2011): *The Pillars of Prosperity*, Princeton, Princeton University Press.
- Bonney, R., (ed.) (1999): *The Rise of the Fiscal State in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Bordo, M.D. y White, E.N. (1994): «British and French finance during the Napoleonic Wars,» en M.D. Bordo y F. Capie, eds., *Monetary Regimes in Transition*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bowen, H.W. y González Enciso, A. (2006): *Mobilising Resources for War: Britain and Spain at Work During the Early Modern Period*, Pamplona, Eunsa.
- Brennan, G. y Buchanan, J.M. (1980): *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Braddick, M.J. (1996): *The Nerves of State: Taxation and the Financing of the English State, 1558-1714*, Manchester, Manchester University Press..
- Brewer, J., (1989): *The Sinews of Power. War, Money and the English State, 1688-1783*. London: Unwin Hyman.
- Bustelo, F., (1993): «La población: del estancamiento a la recuperación», in P. Molas, *La transición del siglo XVII al XVIII. Entre la decadencia y la recuperación, Historia de España Menéndez Pidal*, vol. 28. Madrid: Espasa-Calpe, pp. 509-549.
- Cain, P. and Hopkins, A. (1994): *British Imperialism*, Londres, Longman.
- Canga Argüelles, J. (1833): *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid.
- Carreras, A. (2003): «Spain», en Mokyr, J., ed., *The Oxford Encyclopedia of Economic History*, vol. 4. Oxford, Oxford University Press, pp. 539-553.
- Carretero Zamora, J.M. (1988): *Cortes, monarquía, ciudades: las Cortes de Castilla a comienzos de la Edad Moderna (1475-1515)*, Madrid, Siglo XXI.
- Clark, G. (1996): «The Political Foundations of Modern Economic Growth: England 1540-1800», *Journal of Interdisciplinary History*, 26, 4, pp. 563-568.
- Collins, J.B. (1988): *Fiscal Limits of Absolutism: Direct Taxation in Early Seventeenth-Century France*, Berkeley.
- Comín, F. (1985): *Fuentes cuantitativas para el estudio del sector público español, 1801-1980*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Comín, F. (2016): *Las crisis de las deudas soberanas en España (1500-2015)*, Madrid, Libros de La Catarata.
- Comín, F. y Yun-Casalilla, B. (2012): «Spain: from composite monarchy to nation-state, 1492-1914», en B. Yun, P. O'Brien y F. Comín, *The Rise of Fiscal States. A Global History, 1500-1914*, pp. 233-266.
- Course of the Exchange, (The)*, bi-weekly issues published by John Castaign and Edward Wetenhall (microfilm series to 1816 and original since 1817 in the Goldsmith Library, Senate House, University of London).
- Corona, J.F., Costas, J.C. y Díaz, A. (1988): *Introducción a la Hacienda Pública*, Barcelona, Barcanova.
- Cuenca Esteban, J. (1981): «Ingresos netos del Estado español, 1788-1820», *Hacienda Pública Española*, 69, pp.183-208.
- Chilosi, D. (2013): Risky institutions: political regimes and the cost of public borrowing in early modern Italy», Working Paper 177/13, Department of Economic History, London School of Economics.
- Dánvila Y Collado, M. (1885): *El poder civil en España*, Madrid, Academia de Ciencias Morales y Políticas, vol. V.

- Daunton, M. (2012): «The politics of British taxation, from the Glorious Revolution to the Great War», en B. Yun-Casalilla, P. O'Brien y F. Comin, *The Rise of Fiscal States. A Global History, 1500-1914*, pp. 111-142.
- Dickson, P.G.M. (1967): *The Financial Revolution in England: A Study in the Development of Public Credit, 1688-1756*, New York, St. Martin Press.
- Dickson, P.G.M. (1987): *Finance and Government under Maria Theresia, 1740-1780*, Oxford, Clarendon Press.
- Dincecco, M. (2011): *Political Transformations and Public Finances. Europe, 1650-1913*, Cambridge, Cambridge University Press.
- De Vries, J. (2001): «The Netherlands in the New World. The Legacy of European Fiscal, Monetary, and Trading Institutions for New World Development from the Seventeenth to the Nineteenth Centuries», en M.D. Bordo y R. Cortés-Conde, eds., *Transferring Wealth & Power from the Old to the New World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17<sup>th</sup> through the 19<sup>th</sup> Centuries*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.100-139.
- Domínguez Ortiz, A. (2000): «Los Tesoros de Indias y la política de los Austrias hispanos: 1518-1621», en A.M.Bernal, L. de Rosa y F.D'Esposito, *El gobierno de la economía en el imperio español. Información estadística, política económica y fiscalidad*, Sevilla- Nápoles, Fundación El Monte-Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, pp.
- Drelichman, M. y Voth, H.J. (2011): «Lending to the Borrower from Hell: Debt and Default in the Age of Philip II», *Economic Journal*, 121, pp. 1205-1227.
- Ekelund, R. B. y Tollison, R. D., eds. (2007): *Politicized economies: monarchy, monopoly, and mercantilism*, College Station, Tex., 1997.
- Epstein, S.R. (2000): *Freedom and Growth. The Rise of States and Markets in Europe, 1300-1750*, Londres, Routledge.
- Ferguson, N. (2001): *The Cash Nexus. Money and Power in the Modern World, 1700-2000*, New York: Basic Books.
- Fernández-Albaladejo, P. (1979): «El decreto de suspensión de pagos de 1739: análisis e implicaciones», *Moneda y Crédito*, 142, pp. 51-85.
- Fontana, J. (1974): *La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820*, Barcelona, Ariel.
- Fortea Pérez, J. (2008): *Las Cortes de Castilla y León bajo los Austrias: una interpretación*, Valladolid, Junta de Castilla y León.
- Fritschy, W. (2007): «The Efficiency of Taxation in Holland», en O. Gelderblom, ed., *The Political Economy of the Dutch Republic*, Londres, Ashgate.
- Fuentes Quintana, E. (1996): *El déficit público de la democracia española* (discurso de investidura de doctor honoris causa), Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá.
- García-Lombardero, J. (1978): «Algunos problemas de la administración y cobranzas de las rentas provinciales en la primera mitad del siglo XVIII», en A. OTAZU (ed.), *Dinero y crédito (siglos XVI al XIX). Actas I Congreso Internacional de Historia Económica*, Madrid: Moneda y Crédito, pp. 63-87.
- Glaeser, E. et al. (2004): «Do institutions cause growth?», *Journal of Economic Growth*, 9, 271-303.
- Glete, J. (2002): *War and the State in Early Modern Europe. Spain, the Dutch Republic and Sweden as Fiscal-Military States, 1500-1660*, London, Routledge.
- Grubb, F., 2005: «The Net Asset Position of the U.S. National Government, 1784-1802: Hamilton's Bessing or the Spoils of War? NBER Working Paper 11868 (<http://www.nber.org/papers/w11868>)
- Hardin, R. (1982): *Collective Action*, Baltimore, John Hopkins University Press).
- Hart, M. 't (1999): «The United Provinces, 1579-1806», en R. Bonney (ed.), *The Rise of the Fiscal State in Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 309-326.

- Hart, M. (2007): «Mobilising resources for war. The Dutch and British Financial Revolution compared», en R. Torres, ed., *War, State and Development. Fiscal-Military States in the Eighteenth Century*. Pamplona: EUNSA, pp. 179-200.
- Hoffman, P. and Norberg, K. (1994): *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450-1789*, Stanford, Stanford University Press.
- Hoffman, P. T. and Rosenthal, J. L. (1997): «The political economy of warfare and taxation in early modern Europe: historical lessons for economic development», en J. N. Drobak y J.V.C. Nye, (eds.): *The Frontiers of the New Institutional Economics*. St. Louis, The Academic Press.
- Hough, J.F. y Grier, R. (2015): *The Long Process of Development. Building Markets and States in Pre-industrial England, Spain and Their Colonies*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Jurado Sánchez, J. (2002): «Mechanisms for controlling expenditure in the Spanish Royal Household, c.1561-c.1808», *Accounting, Business & Financial History*, 12-2, pp. 157-185.
- Jurado Sánchez, J. (2005): *La economía de la Corte. El gasto de la Casa Real en la Edad Moderna (1561-1808)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Jurado Sánchez, J. (2006): *El gasto de la Hacienda española durante el siglo XVIII. Cuantía y estructura de los pagos del Estado (1703-1800)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Jurado Sánchez, J. (2009): «Military Expenditure, Spending Capacity and Budget Constraint in Eighteenth-Century Spain and Britain», *Revista de Historia Económica*, 1, pp. 141-174.
- Kamen, H. (1969): *The War of Succession in Spain, 1700-1715*, Bloomington, Indiana University Press.
- Körner, M. (1995): «Public Credit», en Bonney, R., ed., *Economic System and State Finance*. Oxford: Clarendon Press, pp. 507-538.
- Lucas, R.E. y Stokey, N. (1983): «Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital», *Journal of Monetary Economics*, 12, pp. 55-93.
- Magnusson, L. (2009): *Nation, State, and the Industrial Revolution*. London: Routledge.
- Marichal, C. (2007): *Bankruptcy of Empire: Mexican Silver and the Wars between Spain, Britain and France, 1760-1810*, Cambridge.
- Mathias, P. y O'Brien, P. (1976): «Taxation in Britain and France, 1715-1810. A Comparison of the Social and Economic Incidence of Taxes Collected for the Central Governments», *Journal of European Economic History*, 5, 3, pp. 601-650.
- Merino Navarro, J. P. (1981): «La Hacienda de Carlos IV», *Hacienda Pública Española*, 69, pp. 139-81.
- Merino Navarro, J. P. (1987): *Las cuentas de la Administración central española, 1750-1820*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Mitchell, B.R. and DEANE, P. (1962): *Abstract of British Historical Statistics*. London: Cambridge University Press.
- Nadal, J. (1971): *La población española, siglos XVI al XX*, Barcelona, Ariel).
- North, D. y Weingast, B. (1989): «Constitutions and Commitments: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England», *Journal of Economic History*, 49, 4, pp. 803-832.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- O'Brien, P. (1998): «Inseparable Connections: Trade Economy, Fiscal State and the Expansion of Empire, 1688-1815», en P. Marshall, ed., *Oxford History of the British Empire. The Eighteenth Century*, Oxford, Oxford University Press, pp. 53-77.
- O'Brien, P.K. (2006): «The formation of a mercantilist state and the economic growth of the United Kingdom 1453-1815», United Nations University, UNU-WIDER, Research Paper n° 2006/75.
- O'Brien, P. (2011): «The Nature and Historical Evolution of an Exceptional Fiscal State and Its Possible Significance for the Precocious Commercialization and Industrialization of the British Economy from Cromwell to Nelson», *Economic History Review*, 64: 408-462.

- Pérez Moreda, V. (1997): «La evolución demográfica», in L. de Rosa and L. M. Enciso-Recio, (eds.), *Spagna e Mezzogiorno d'Italia nell'Età della Transizione (1650-1750)*. Napoli: Edizione Scientifiche Italiana, pp. 139-144.
- Pieper, R. (1992): *La Real Hacienda bajo Fernando VI y Carlos III. Repercusiones económicas y sociales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Pigou, A.C. (1928): *A study in public finance*, Londres, Macmillan.
- Prados, L. (1993): «La pérdida del imperio y sus consecuencias económicas», en L. Prados y S. Amaral, eds., *La independencia americana: sus consecuencias económicas*. Madrid: Alianza, pp. 253-300.
- Reher, D.S. y Ballesteros, E. (1993): «Precios y salarios en Castilla la Nueva: la construcción de un índice de salarios reales, 1501-1991», *Revista de Historia Económica*, 1, pp. 101-151.
- Rosen, H. S. (1988): *Public Finance*, Homewood, Irwin.
- Ruiz Martín, F. (1968): «Las finanzas españolas en tiempos de Felipe II», *Cuadernos de Historia*, 2, pp. 109-173.
- Schumpeter, J.A. (1918): «Die Krise des Steuerstaates», *Zeifragen aus dem Gebiet des Soziologie*, 4, pp. 1-71.
- Scott, H. (2009): «The Fiscal-Military State and International Rivalry during the Long Eighteenth Century», en C. Storrs, ed., *The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe*, Surrey, Ashgate, pp. 23-53.
- Seghezza, E. (2015): «Fiscal capacity and the risk of sovereign debt after the Glorious Revolution: A reinterpretation of the North-Weingast hypothesis», *European Journal of Political Economy*, 38, pp. 71-81.
- Stasavage, D. (2002): «Credible Commitment in early modern Europe: North and Weingast revisited», *Journal of law, economics and organization*, 18-1, pp. 155-186.
- Stasavage, D. (2011): *States of Credit: Size, Power, and the Development of European Polities*, Princeton, Princeton University Press.
- Storrs, C., ed. (2009): *The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe*, Surrey, Ashgate.
- Sussman, N. y Yafeh, Y. (2006): «Institutional Reforms, Financial Development, and Sovereign Debt: Britain, 1690-1790», *Journal of Economic History*, 66, 906-935.
- Taylor, A.M y Taylor, M.P. (2004): «The Purchasing Power Parity Debate», *Journal of Economic Perspectives*, 18-4, pp. 135-158.
- Tedde de Lorca, P. (1987): «Crisis de Estado y Deuda Pública a comienzos del siglo XIX», *Hacienda Pública Española*, 108-109, pp. 169-195.
- Thompson, I.A.A. (1994): *Crown and Cortes: Government, Institutions and Representation in Early-Modern Castile*, Variorum.
- Tilly, C. (1990): *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Londres, Basil Blackwell.
- Toboso, P. (1987): *La Deuda pública castellana durante el Antiguo Régimen (juros) y su liquidación en el siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Torres Sánchez, R. (2007): «Possibilities and Limits: Testing the Fiscal-Military State in the Anglo-Spanish War of 1779-1783», en R. Torres Sánchez, ed., *War, State and Development. Fiscal-Military States in the Eighteenth Century*. Pamplona: EUNSA, pp. 437-460.
- Torres Sánchez, R. (2015): «El miedo al déficit. La política de endeudamiento público de los Borbones en el siglo XVIII», en Alvarez-Nogal, C. y Comín Comín, F., *Historia de la deuda pública en España (siglos XVI-XX)*, Madrid, IEF, pp. 111-135.
- Tracy, J.D. (1985): *A Financial Revolution in the Habsburg Netherlands: Renten and Rentiers in the County of Holland, 1515-1565*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press.
- Van Zanden, J.L. y Van Riel, A. (2004): *The Structures of Inheritance: The Dutch Economy in the Nineteenth Century*, Princeton, Princeton University Press.
- Velde, F. y Weir, D.R. (1992): «Financial Market and Government Debt Policy in France, 1746-1793», *Journal of Economic History*, 52, 1, 1992, pp. 1-39.

- White, E.N. (2001): «France and the Failure to Modernize Macroeconomic Institutions», en M.D. Bordo y R. Cortés Conde, eds., *Transferring Wealth & Power from the Old to the New World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through the 19th Centuries*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 59-99.
- Yun Casalilla, B. (1994): «Proposals to Quantify Long Term Performance in the Kingdom of Castile, 1550-1800», en Maddison, A., y H. van der Wee, coords., *Economic growth and structural change. Comparative approaches over the long run on the basis of reconstructed national accounts*. Proceedings of the B13 session, XI International Economic History Congress. Milán.
- Yun Casalilla, B. (1998): «The American Empire and the Spanish Economy: an Institutional and Regional Perspective», *Revista de Historia Económica*, 1, págs. 123-156.
- Yun Casalilla, B., O'Brien, P. y Comín, F. (2012): *The Rise of Fiscal States. A Global History, 1500-1914*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zuijderduijn, C.J. (2009): *Medieval Capital Markets. Markets for renten, State Formation and Private Investment in Holland, 1300-1550*, Leiden, Brill.