

LA HACIENDA CASTELLANA Y LA ECONOMÍA EN EL SIGLO XVIII

Agustín González Enciso

Universidad de Navarra

Resumen: El texto de esta conferencia trata de explicar, en términos generales, la incidencia que la organización hacendística castellana del siglo XVIII pudo tener en la economía. Después de considerar la importancia de la Hacienda como un instrumento necesario en manos del estado, se analizan los principales ingresos: las rentas provinciales, las rentas generales o de aduanas y la renta del tabaco. El panorama que domina es el de una Hacienda muy ligada a la sociedad estamental, heredera de las formas tradicionales, pero a la vez sujeta a los intentos reformistas del Estado.

Dado que tales reformas pretendían aumentar los ingresos, pero no modificar lo esencial del sistema social, las medidas que se tomaron tuvieron una incidencia limitada. A pesar de todo, se comprueba que tales medidas, al remover obstáculos anteriores, facilitaron la mejora de la actividad económica en algunos sectores. Por otro lado, la falta de reformas estructurales impidió que el Estado se aprovechara para mejorar sustancialmente sus ingresos. Los gastos se dirigieron fundamentalmente al sector militar; en cualquier caso, a lo largo del siglo también aumentaron en términos absolutos los gastos en asuntos civiles variados.

Palabras clave: Hacienda, Castilla, España, siglo XVIII.

Abstract: This paper leads with the relationship between the Treasure organization and the economy in eighteenth century Castile. After considering the importance of the Treasure as a necessary instrument for the state, the argument goes on the analysis of the three most important categories of income: the "rentas provinciales", the "rentas generales", or custom houses, and the monopoly on tobacco sales. As a general overview we can see a Treasure organized on the basis of a traditional corporative society, clearly showing the burden of the past, but also experiencing the influence of a reform-willing State.

Since the reforms aimed to increase total revenues, but trying to avoid modifying the general social structure, their positive influence on the economy was small. Nevertheless, when removing some of the traditional obstacles for economic growth, the economic activity could feel a positive effect. On the other hand, the lack of structural reform was a brake for a bigger improvement of State revenues. Expenditures were made mostly on war and the military sector, but other expenses in civil sector were also growing during the century.

Key words: Treasure, Castile, Spain, eighteenth century.

PODRÍAMOS referirnos a la Hacienda como un conjunto de instituciones de la administración central por las cuales el Estado —el monarca— recoge los ingresos que necesita para su actividad y los gasta. Dada la importancia del Estado como agente económico (es el mayor, en tanto todas sus instituciones actúan coordinadamente, o pueden hacerlo), esa actividad recaudatoria y de gasto tiene una incidencia económica muy importante. Ciertamente su incidencia es diferencial. De hecho, como señala Artola, la monarquía absoluta “se sustenta sobre una Hacienda que transparenta la organización social y la del Estado”¹ y lógicamente, lo primero que se manifiesta en esa sociedad es la desigualdad. No obstante, y desde una perspectiva agregada, el Estado suma los ingresos obtenidos por diversos medios para ponerlos al servicio de las necesidades del monarca.

Como es lógico, la actividad recaudadora de la hacienda incide en las economías particulares y empresariales, y puede hacerlo de modos diversos. Nadie puede organizar su economía sin tener en cuenta el hecho fiscal: los impuestos, por diferenciales que sean, afectan a todos. Como recaudador, la Hacienda entra de lleno en el sistema financiero —pues maneja flujos de dinero—, se convierte en un sistema financiero más dentro del Estado, seguramente el más importante en las economías estamentales, y en ese sentido representa algo así como una superestructura de la vida económica:² es su reflejo y también su ámbito de actuación. A esta perspectiva cabe añadir, con R. Bonney, que es también el Estado el que regula las normas del mercado en el que los particulares y el Estado se van a encontrar a través del fisco.³ Todo, de alguna manera, nos lleva a la importancia central de la Hacienda y del Estado en la vida económica: lo que “toma” de los súbditos afecta de manera importante a sus vidas en general y a sus economías en particular.

Pero tal protagonismo no lo es sólo como elemento recaudador. Del mismo modo, en cuanto a sus gastos concretos, la Hacienda actúa, de hecho, como un importante agente de demanda o de inversión. También así incide directamente en la economía y también lo hace de modo diferencial. El gasto es uno de los aspectos peor estudiados de la Hacienda,⁴ que normalmente ha interesado más desde el punto de vista estrictamente fiscal. No obstante, la manera como el Estado gasta tiene una gran importancia.

¹ M. Artola, *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Alianza, Madrid, 1982, p. 10.

² Cfr. R.W. Goldsmith, *Sistemi finanziari premoderni*, Cariplo/Laterza, Bari, 1990, p. 3.

³ R. Bonney, “Introduction” a R. Bonney, ed., *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200-1815*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 6.

⁴ No obstante, es preciso consultar el estudio de la estructura general del gasto que para los años 1753-1780 hace R. Pieper, *La Real Hacienda bajo Fernando VI y Carlos III (1753-1788)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1992, pp. 159 y ss.

Existe la idea generalizada, en la que de momento no voy a entrar, de que el gasto principal, con mucha diferencia, fue siempre el gasto militar.⁵ El gasto militar significaba la guerra o la preparación para ella y ciertamente, como explica Bowen para el caso británico, a pesar de todos los matices que pongamos, “no se puede negar que todos los aspectos de la vida británica fueron afectados por la guerra durante un siglo y cuarto” (se refiere al largo siglo XVIII), precisamente en un momento de cambio de muchas instituciones sociales y económicas.⁶ Lo mismo podríamos decir para el caso español, en términos generales.

No obstante hay que recordar que, además de que el gasto no se hacía sólo en cuestiones relacionadas con el ejército y la marina, por importantes que estos gastos fueran, también hay que tener en cuenta otro tipo de gastos y que, todos juntos, afectaban a sectores diferentes de la sociedad y de la economía en maneras diversas. Los arrendatarios de rentas, o los asentistas, eran beneficiarios de importantes negocios que canalizaban el gasto del Estado, especialmente en asuntos militares, pero no sólo;⁷ los sueldos de toda la administración central, las iniciativas fabriles con sus aspectos laborales y tecnológicos, la construcción de palacios, las nuevas carreteras, los canales y el abastecimiento de productos de lujo, así como la vida artística de la corte, son otros tantos elementos, a modo de ejemplo, en los que se podían emplear, *ad libitum*,⁸ los dineros obtenidos por el sistema fiscal. Desde estos puntos de vista, la Hacienda opera como un importante transmisor de rentas: toma dinero de un sitio para colocarlo en otro. Obviamente la justificación de todo esto reside en la necesidad de que el Estado exista y cumpla un papel a través de sus competencias, para lo cual debe tener medios financieros. Lo interesante desde esta perspectiva es que en el siglo XVIII se fue ampliando la idea de lo que un Estado centralizado debería hacer, es decir, de sus competencias, lo cual le plantearía numerosos conflictos con los diferentes grupos privilegiados.

Un aspecto especialmente interesante de esta vertiente es el interés del Estado, propio del ambiente de la Ilustración, de hacer que sus súbditos

⁵ Ver, en este sentido, J.A. Barbier y H.S. Klein, “Las prioridades de un monarca ilustrado: el gasto público bajo el reinado de Carlos III”, en *Revista de Historia Económica*, III, 3 (1985), pp. 473-96.

⁶ H.V. Bowen, *War and British Society, 1688-1815*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 2.

⁷ Cito dos trabajos recientes al respecto: S. Aquerreta, *Negocios y finanzas en el siglo XVIII: la familia Goyeneche*, EUNSA, Pamplona, 2001 y S. Aquerreta, coordinador, *Francisco Mendinueta: finanzas y mecenazgo en la España del siglo XVIII*, EUNSA, Pamplona, 2002, especialmente la colaboración de R. Torres Sánchez, “El gran negocio de la época, la provisión de víveres al ejército por Francisco Mendinueta (1744-1763)”, pp. 77-100.

⁸ Como dice Bonney, el poder de imponer cargas fiscales, *per se*, “no implicaba ninguna obligación de usar los ingresos de una determinada manera”. Bonney, “Introduction”, p. 5.

fueran útiles, una utilidad que no sólo apuntaba al fortalecimiento militar del Estado, sino al económico, social y cultural, por ejemplo. Además de los gastos citados, cabe recordar los empleados en montepíos, hospicios, academias, bibliotecas y centros de enseñanza, hospitales, etc., en los que se manifiesta lo que podríamos considerar un sentido social del papel del Estado que tiende ya a ocupar esferas de actividad antes reservadas a iniciativas particulares de los diferentes grupos sociales del entramado estatal.

El Estado también incide en la vida económica a través de la política económica. Ésta no es propiamente la hacienda, pero está directamente relacionada con ella, porque la política define las normas que regulan la actividad económica, también las de la propia hacienda y por lo tanto influyen en el sentido de acentuar la acción de la hacienda. Por ejemplo, si los impuestos son altos, pero las leyes permiten tener altos porcentajes de beneficio, los impuestos serán menos lesivos que si se compaginan con un cuadro institucional y legal que dificulte los beneficios. El primer ejemplo cuadra a la situación del comercio americano tras el decreto de libre comercio de 1778, que permitió grandes beneficios tanto a los particulares, como a la Hacienda.

El segundo caso se compagina con el conjunto de la situación fiscal, poco propicia, en general, para fomentar las inversiones. En este sentido es importante tener en cuenta que la política económica, dirigida en buena medida por la Junta de Comercio y Moneda, tendió a rebajar las cargas fiscales de muchas actividades económicas a lo largo del siglo.⁹ Esto significó que la Hacienda buscó mejorar los derechos de propiedad de los agentes económicos en busca de una mayor libertad, entendida, sobre todo, como una rebaja fiscal. Tales rebajas, con independencia de sus resultados, que no son ahora del caso, supusieron unos menores ingresos para la Hacienda de modo momentáneo, pero, al facilitar la actividad económica, acabaron resultando favorables a la Hacienda, como se muestra, por ejemplo, en el aumento de los ingresos por rentas provinciales y por rentas generales a largo plazo. En cualquier caso, aquí hablaremos sólo de la Hacienda y de su posible incidencia en la economía, aunque a veces pueda ser necesario hacer alguna alusión a la política económica.

La historiografía ha sido muy severa con la hacienda castellana en la Época Moderna desde la perspectiva de que impuso una carga fiscal fuerte

⁹ Ver, por ejemplo, P. Molas Ribalta, "The Industrial Policy of the Board of Trade in Spain", en *The Journal of European Economic History*, 26, 2 (1997), pp. 269-93; A. González Enciso, "La política industrial en la época de Carvajal y Ensenada, 1698-1754", en J.M. Delgado Barrado y J.L. Gómez Urdáñez, coordinadores, *Ministros de Fernando VI*. Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2002, pp. 256 y ss.; *Idem, Felipe V: la renovación de España*, EUNSA, Pamplona, 2003, pp. 117 y ss.

a los habitantes a causa de objetivos militares. Mi postura no se aleja de esa opinión común, en términos generales, sobre todo si nos referimos al siglo XVII; no obstante, hay que decir que el siglo XVIII es radicalmente diferente a los anteriores. Durante él se tendió a que los castellanos pagasen menos de lo que lo habían hecho antes. Ya en las últimas décadas del siglo XVII la reducción de gastos, la reforma para conseguir una Hacienda más eficaz y el alivio de los vasallos, empezaron a ser objetivos fundamentales de la política hacendística, si bien difíciles de conseguir.¹⁰ En el siglo XVIII se seguiría esa línea que, en general, consiguió sus objetivos,¹¹ al menos hasta los años sesenta. En cualquier caso se trata de una tendencia a largo plazo, estorbada por los momentos bélicos. Todavía no sabemos bien cómo se financiaban las guerras. Tenemos más noticias de la elevación puntual de impuestos que supuso la Guerra de Sucesión,¹² probablemente el conflicto mejor conocido desde este punto de vista. También conocemos los apuros de Patiño para mejorar la situación de la Hacienda a pesar de los gastos bélicos y suntuarios del monarca,¹³ así como los problemas que planteó la guerra con Inglaterra desde 1739.¹⁴ En algunos casos, como en la guerra con Portugal en 1762, la Hacienda podía recurrir a expedientes menos lesivos para los súbditos, como el uso del dinero de depositaria de Indias o el guardado en un "depósito secreto", que custodiaba el tesorero general,¹⁵ pero eso es sólo una parte de la historia. Todos estos expedientes y otros posibles se volverían claramente inviables a partir de 1779, año en que la búsqueda de recursos financieros tomó unos sesgos completamente dife-

¹⁰ J.A. Sánchez Belén, *La política fiscal en Castilla durante el reinado de Carlos II*, Siglo XXI, Madrid, 1996, *passim*.

¹¹ En términos comparativos, hace tiempo que J.P. Merino afirmó que, respecto al fisco estatal, los españoles pagaban menos que los ingleses o que los franceses. *Hacienda y Marina en Francia. Siglo XVIII*, Fundación Juan March, Madrid, 1981, p. 18. La idea ha sido repetida por algunos autores en trabajos recientes: ver H.V. Bowen, *War and British Society...*, p. 25.

¹² H. Kamen, *La Guerra de Sucesión en España, 1700-1715*, Grijalbo, Barcelona, 1974, pp. 223 y ss.

¹³ I. Pulido Bueno, *El inicio del gobierno político-económico ilustrado en España*, Huelva, 1998, pp. 293 y ss.

¹⁴ P. Fernández Albaladejo, "El decreto de suspensión de pagos de 1739", en *Moneda y Crédito*, 142 (1977), pp. 51-86. Parte de los problemas subsiguientes intentarían hacerse frente mediante el aumento del precio en la venta de las labores del tabaco. Ver, por ejemplo, J.M. Rodríguez Gordillo, "Las estadísticas de la renta del tabaco en el siglo XVIII: nuevas aportaciones", en S. de Luxán, S. Solbes y J.J. Laforet, editores, *El mercado del tabaco en España durante el siglo XVIII*, Fundación Altadis/Universidad de Las Palmas, Las Palmas de Gran Canaria, 2000, pp. 76-77, 88-89. Sobre el empleo del tabaco en los gastos militares, en otros momentos del siglo, ver, en el mismo libro, mi trabajo "Los usos financieros del tabaco; o bien, para qué servían los dineros obtenidos con la Renta del Tabaco", pp. 25-52.

¹⁵ A. González Enciso, "Movilizar recursos para la guerra: el conflicto con Portugal de 1762", en prensa.

rentes, por ejemplo con la creación de los vales reales,¹⁶ los ingresos extraordinarios, donativos y préstamos. A partir de ese momento la situación hacendística se volvió muy comprometida.¹⁷

Veamos ahora los ingresos. La estructura de ingresos de la hacienda castellana en el siglo XVIII tiene cuatro elementos sobresalientes: las rentas provinciales, las rentas generales, los monopolios y los caudales llegados de América. Estas rentas cubren casi la totalidad de los ingresos en tiempos de paz y se suponen suficientes para los gastos ordinarios, sobre todo después de las reformas de los años cuarenta: “El alza de ingresos que este proceso supuso ya en los años finales de Felipe V y en los posteriores, será una garantía para la política pacifista de Fernando VI”.¹⁸

Las rentas provinciales eran un conjunto de impuestos que se cobraban sólo en las provincias castellananas no forales (es decir, excepto las provincias vascas y el Reino de Navarra). El conjunto proviene de las reformas de 1669, completadas en 1691, cuando se decidió administrar conjuntamente una serie de impuestos que antes se cobraban por separado.¹⁹ La bibliografía no indica cuándo empezó a utilizarse el término exactamente, aunque seguramente se usara ya antes de 1700. Aquí ya existe, pues, una novedad heredada en el sistema de administración. Las rentas provinciales recogían, fundamentalmente, los antiguos servicios antes votados en cortes, las tercias reales, las alcabalas y cientos, y los millones. Los primeros son impuestos directos pagados por los vecinos pecheros. Dado que las cortes no se reunieron en el siglo XVIII para estos menesteres, los servicios ordinarios y extraordinarios quedaron renovados automáticamente como un impuesto fijo. Las tercias reales eran una participación del rey en los diezmos eclesiásticos. La alcabala era un impuesto sobre las compraventas, que junto con los cientos, podían llegar a suponer hasta un 14 por ciento de las operaciones, y los millones se imponían sobre el consumo de determinados productos.

Bajo ese esquema general se escondía, no obstante, una variedad que incluía, además, otros impuestos diversos en cada provincia, si bien los mencionados eran siempre los más importantes. La forma de recaudación

era variada y fue uno de los factores que más incidió en la economía. Hasta 1741, la recaudación se hacía por arrendamiento (perspectiva del recaudador) y por encabezamiento o repartimiento (perspectiva del que paga). El arrendamiento suponía la concesión a un hombre de negocios para que recaudara la renta. Dicha concesión se hacía por medio de subastas en las que el negociante debía pujar por la cantidad que estaba dispuesto a dar, lo cual suponía un riesgo para él.²⁰

Una vez concertada la concesión el negociante pagaba la cantidad acordada a la administración y luego tenía que recuperar su dinero por la recaudación. En esta actividad tenía las manos libres pues recibía toda la autoridad del rey para hacerlo y aquí es donde venían los problemas, porque el beneficio se basaba en el exceso de recaudación real sobre la cantidad que se había concertado. De ahí las presiones de los recaudadores, y las vejaciones y abusos a los que podían verse sometidos los contribuyentes. Todo el proceso podía incluir un tanto de arbitrariedad, ya que la autoridad la tenía el recaudador. La mala prensa que tenían los arrendatarios en todas partes, además de los beneficios que dejaba de percibir la Hacienda, fue llevando al cambio de sistema hacia la administración directa por parte de la Hacienda, sin intermediarios.

Cuando no había nadie dispuesto a tomar el negocio, la administración lo cogía con la idea, normalmente, de dejarlo cuando se encontrara financiero. Pero las ideas venían cambiando, ya desde finales del siglo XVII y la administración fue pensando en ir tomando directamente las rentas, al menos las más importantes. Hubo intentos con el tabaco en el siglo XVII, que se acabarían de concretar en 1730, cuando la renta del tabaco se convirtió en la primera renta administrada totalmente por la administración.²¹ En el caso de las rentas provinciales, algunas pasaron a recaudarse por administración en 1741, el resto lo hicieron en 1749, con el total de las rentas que aún no estaban en administración directa, si bien quedaron algunos flecos menores que irían entrando más tarde en esa fórmula administrativa.²² Desde entonces desaparecieron los problemas aludidos a la recaudación por arrendatarios. La diferencia de lo percibido por el monarca con uno y otro sistema marca las ganancias de los arrendatarios, y probablemente un alivio de los vasallos en la medida en que la recaudación por los empleados de la administración era más objetiva. Desde 1749 la Hacienda ingresó más, pero no porque aumentara los impuestos, sino porque se libró de los intermediarios.

¹⁶ Una revisión del tema en P. Tedde de Lorca, “Política financiera y política comercial en el reinado de Carlos III”, en *Actas del Congreso Internacional sobre “Carlos III y la Ilustración”*. T. II. *Economía y Sociedad*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1989, pp. 172 y ss.

¹⁷ Uno de los mejores resúmenes de la Hacienda en el reinado de Carlos IV es el de J.P. Merino, “La Hacienda de Carlos IV”, en *Historia de España Menéndez Pidal*, Tomo XXXI-I, Espasa-Calpe, Madrid, 1987, pp. 853-911.

¹⁸ A. González Enciso, *Felipe V...*, p. 213.

¹⁹ J.A. Sánchez Belén, *La política fiscal...*, p. 35; M^a del C. Angulo Teja, *La Hacienda española en el siglo XVIII. Las rentas provinciales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 65-66.

²⁰ El sistema de pujas y la actitud de la administración caso de no encontrar arrendatario, está muy bien descrito, para el caso de Navarra, en C. Hernández Escayola, *Negocio y servicio: finanzas públicas y hombres de negocios en Navarra en la primera mitad del siglo XVIII*, Tesis Doctoral, Universidad de Navarra, 2001, en prensa.

²¹ J.M. Rodríguez Gordillo, *La difusión del tabaco en España. Diez estudios*, Universidad de Sevilla/Fundación Altadis, Sevilla, 2002, pp. 62-63.

²² M. Artola, *La Hacienda...*, p. 260; M.C. Angulo, *La Hacienda española...*, pp. 68 y ss.

En cuanto al encabezamiento y el repartimiento, la diferencia está en que, en el primer caso, los contribuyentes se obligaban a pagar una cantidad mancomunadamente. Lo normal es que el ayuntamiento hiciera el reparto por cabezas de familia hasta alcanzar la suma convenida. En el repartimiento, en cambio, no hay obligación mancomunada y el ayuntamiento hace el reparto proporcionalmente a las riquezas de cada uno. El primer sistema se utilizaba, sobre todo, en los pueblos y villas poco importantes y el repartimiento en los más grandes y en las ciudades, normalmente donde había gremios de comerciantes y de artesanos, que eran los que más pagaban, y a los que se les podían calcular beneficios individualizados.

Como hemos dicho, la opinión sobre estas rentas siempre fue muy negativa. Para Zabala y Auñón, que escribe en los años treinta, eran "eficaz impedimento del comercio y de las fábricas".²³ Todavía a comienzos del siglo XIX insistía Canga Argüelles en el hecho negativo de que las rentas provinciales "recaen sobre los consumos de los artículos necesarios para la vida o sobre el importe de los contratos y el comercio interior de la península".²⁴ La alcabala, en concreto, podía gravar varias veces el mismo producto y perseguirlo, como dijo Jovellanos, cada vez que cambiaba de mano en mano. Esto encarecía los géneros para el consumidor y limitaba los beneficios del productor.

A los millones se oponían también todos porque gravaban alimentos básicos, por lo que perjudicaban a los pobres; los privilegiados no estaban libres, y en eso era un impuesto teóricamente con mayor preocupación social, pero ello llevaba consigo también la crítica de los privilegiados, además de que el alza de los precios del consumo que los millones llevaban consigo afectaban más a los pobres, como es lógico. Los autores modernos también han insistido en lo perjudicial del sistema de rentas provinciales para la organización económica, tanto por su complejidad administrativa y la burocracia que generaba, como por su desigual incidencia social o los abusos que provocaba su cobro. Todos dicen que las rentas provinciales suponían un obstáculo al crecimiento. No obstante, y aunque todos los indicios llevan a suponerlo así, la verdad es que no se ha explicado con detalle cómo se producía ese obstáculo. Por otra parte, la dificultad de encontrar un sistema sustitutorio está en la base no sólo de la no aplicación del catastro de Ensenada, sino en las dificultades que ya se habían encontrado al intentar aplicar un "equivalente" en la Corona de Aragón, o en los problemas que hubo cuando en el siglo XIX se intentaron suprimir estas rentas.²⁵

En términos comparativos con otros sistemas hacendísticos europeos, la

²³ *Miscelánea económico-política*, Madrid, 1787, p. 7.

²⁴ *Diccionario de Hacienda*, vol. II, p. 400.

²⁵ Ver, por ejemplo, M.C. Angulo, *La Hacienda española...*, pp. 94-97.

hacienda castellana gravaba mucho más el comercio y la industria que la agricultura. Esto es razonable, en principio, porque la agricultura es el ámbito del régimen señorial, por lo que el rey tiene poca capacidad de acción en él. Pero otros sistemas habían conseguido tocar algún pellizco de la riqueza agraria, no así el castellano. El intento de la Única contribución, cuyos estudios previos llegaron prácticamente a completarse con el famoso catastro de Ensenada, habría supuesto orden en la recaudación y un mayor equilibrio social del impuesto, tanto desde el punto de vista de la riqueza en general (que pagara más el que más tenía), como desde el punto de vista del tipo de riqueza, pues también cobraría las rentas agrarias. El proyecto, no obstante, no llegó a ponerse en práctica. En consecuencia, se perpetuó ese mayor esfuerzo fiscal del comercio y la industria que suponían las rentas provinciales.

En cualquier caso, la adopción de la Única contribución no era fácil. El primer intento lanzado por Ensenada desde 1749, no dejó de realizarse sólo por la caída del ministro en 1754, sino porque muchos estudios aún no se habían terminado. En 1760 se reanudaron los estudios y cuando en 1770 hubo voluntad de poner en práctica el nuevo sistema, se vio no sólo que había sido difícil rehacer las valoraciones catastrales de veinte años atrás, sino que el resultado no ofrecía la equidad que se buscaba.²⁶ Todo esto daba razón a los opositores a la reforma. Problemas similares ocurrirían después de 1814, entre otras cosas porque era difícil desmontar un esquema fiscal que proporcionaba, hasta 1817 al menos, más de un tercio de los ingresos de la Hacienda.²⁷

Por otro lado, las rentas provinciales castellanas tampoco resisten la comparación, en términos de carga fiscal, con lo que pagaban los españoles de otros reinos. Con ocasión del establecimiento de los decretos de Nueva Planta de la Corona de Aragón, se pudo comprobar el aumento de la carga fiscal que inicialmente recayó sobre los súbditos de esta Corona cuando se intentó equiparar sus impuestos a los castellanos.²⁸ Pues bien, al menos esa diferencia era la que soportaban los habitantes de la Corona de Castilla. Los decretos de Nueva Planta, por lo demás, tampoco llegaron a equiparar el nivel impositivo castellano; además, trataron de organizarse con un criterio catastral —el que más adelante se intentaría establecer en Castilla, como hemos visto—, lo que daba a estos impuestos más racionalidad. Finalmente, la evolución a lo largo del siglo fue más favorable en la Corona de Aragón porque se establecieron cupos fijos, que no se modificaron al aumentar la

²⁶ A. Otazu, *La reforma fiscal de 1749-1779 en Extremadura*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978, pp. 223-24.

²⁷ F. Comín, *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, vol. I, pp. 12-29.

²⁸ H. Kamen, *La Guerra de Sucesión...*, pp. 267 y ss.

riqueza.²⁹ Con todos sus defectos, este sistema “era mucho más racional, e incluso menos gravoso y soportable, que el de las rentas provinciales castellanas”.³⁰ Desde estos puntos de vista, las rentas provinciales castellanas siguen viéndose como un sistema más perjudicial para el desarrollo económico que los equivalentes aragoneses, en la medida en que suponían una carga fiscal mayor para el contribuyente, especialmente para el contribuyente más pobre, y eran un elemento disuasorio de la actividad productiva.

Este último aspecto se ponía algunas veces de manifiesto de manera drástica. Alfonso Otazu estudió en su día los efectos despobladores que el sistema provocó en muchos lugares de Extremadura, de donde los vecinos huían para buscar otros municipios en los que la cuota que les tocaba pagar fuera más baja.³¹ El origen de la despoblación no estaba necesariamente en las rentas provinciales, pero resultaba que al disminuir los vecinos, los que quedaban tenían que pagar más, lo que inducía a la huida, ya que las utilidades no crecían: el sistema de encabezamiento resulta así perjudicial en estos casos.

Otro aspecto que tendió a endurecer las condiciones en esa misma línea de tocar a más por cabeza fue el desarrollo de las exenciones fiscales. Se pueden señalar dos muy diferentes. Una, el aumento de los hidalgos. Las concesiones de carta de hidalguía, que siguieron creciendo durante la mayor parte del siglo, suponían aumentar el número de los exentos. Ya que los sistemas de encabezamiento y repartimiento preveían cupos fijos, el aumento de hidalgos repercutía necesariamente en el aumento de la carga fiscal de los que seguían siendo pecheros, siempre que no creciera claramente la riqueza o que se modificaran los acuerdos con la Hacienda.

Otro tipo de exenciones eran las que se fueron concediendo a las actividades industriales por parte de la Junta de Comercio. La apariencia es que cuando los impuestos unidos a estas actividades desaparecían o quedaban rebajados por la política de exenciones fiscales, la producción industrial tendía a mejorar. Fue éste, por lo tanto, un sistema bastante eficaz para el fomento industrial. Aunque no haya estudios puntuales que muestren una relación causa efecto exclusiva, la opinión de los contemporáneos es unánime, lo cual influyó en que los gobiernos insistieran en mejorar esa política de exenciones fiscales. Lo que la Hacienda dejaba de ganar por impuestos más bajos, lo recuperaba en aumento de la producción, con el correspondiente beneficio social.

Ciertamente el sacrificio fiscal fue muy beneficioso para la industria y por lo tanto, para el crecimiento económico. Esto demuestra de alguna manera, a *sensu contrario*, que la presencia de los impuestos sin rebaja era un obstáculo para ese crecimiento. No obstante, también habría que valorar,

²⁹ M. Artola, *La Hacienda...*, pp. 226 y ss.

³⁰ A. Otazu, *La reforma fiscal...*, p. 10.

³¹ *Idem*, pp. 204-05.

desde una perspectiva global, las repercusiones de esas diferencias fiscales en el resto de los habitantes: puesto que todo salía del mismo cupo, lo que no pagaban unos lo pagaban otros, o bien dejaba de cobrarlo la Hacienda, lo cual tampoco es una buena solución. Está claro que mientras no se renovaran en un determinado lugar los contratos que fijaban las cantidades a pagar por rentas provinciales, con independencia de cuál fuera el sistema que se utilizara, las exenciones beneficiaban a todos.

Aunque podamos partir de la afirmación de que el sistema de rentas provinciales no era el más beneficioso para el crecimiento económico, tampoco podemos llegar a exageraciones. De alguna manera, las posturas de los tratadistas en contra del sistema tenían también una carga ideológica importante. Para no exagerar el efecto posiblemente negativo de las rentas provinciales tenemos que tener en cuenta algunos hechos. El primero de ellos es el estancamiento fiscal durante buena parte del siglo, que responde al mantenimiento de los contratos realizados por los pueblos con la Hacienda real para calcular las cantidades que debían repartirse. Entre 1720 y 1760, aproximadamente, la mayor parte de estos contratos no se modificaron, incluso entonces la modificación no fue importante; de hecho, sólo lo sería hasta la reforma de 1785. Dado que los tipos fiscales no variaron en términos generales, la evolución del producto de las rentas provinciales reflejaría, como dice Artola,³² la evolución del desarrollo económico de la Corona de Castilla y de cada una de sus regiones y provincias, y esa evolución favorable se produjo.

Este indicador demuestra, no obstante, que esa evolución fue diferencial de norte a sur. Mientras que en la mitad norte de Castilla se muestra una tendencia al estancamiento económico (con una ligera excepción en el caso de Galicia y otra mayor en el de Madrid), en la mitad sur el crecimiento fue mayor, especialmente en Sevilla y Murcia. Si, efectivamente, hay un estancamiento fiscal, el aumento de los ingresos de la Hacienda, que se produjo, sólo pudo venir del aumento de las actividades allí donde se revisaron los contratos, y del crecimiento de la población.

Otro aspecto no desfavorable de las rentas provinciales era su baja elasticidad con relación a los precios, es decir, que aunque variasen los precios, el impuesto no variaba. Estas características hicieron que el sistema de rentas provinciales perdiera su virulencia en los momentos de alza de precios de las últimas décadas del siglo. Como ha demostrado Carmen Angulo, ante el aumento de precios, siempre que se mantuviera la recaudación sin modificaciones, la contribución en términos reales disminuyó.³³

³² M. Artola, *La Hacienda...*, p. 302.

³³ M.C. Angulo Teja, “Los ingresos y gastos procedentes de las rentas provinciales, 1768-1784”, en *Revista de Historia Económica*, XX, 3 (2002), p. 502. *Idem*, *La Hacienda española...*, p. 279.

A una conclusión semejante llega José Antonio Negrín en su reciente tesis doctoral sobre la provincia de Cuenca. Analizadas en relación con el índice de precios y con el crecimiento de la población, las rentas provinciales evolucionaron a la baja en términos constantes por habitante, entre 1749 y 1774 (años del estudio, por ser los que corresponden al intento de reforma fiscal en Cuenca). Por otra parte, se demuestra que las rentas provinciales eran menos gravosas que la Única contribución. Concluye el autor que la Única estaba mejor diseñada, pero suponía una contribución más elevada, por lo que, en conjunto, las rentas provinciales eran más atractivas para el contribuyente.³⁴ Por ello se puede decir que las rentas provinciales mantienen una correlación más que aceptable con el número de habitantes y la renta de las poblaciones. No es extraño que muchos defendieran el sistema, si realmente los vecinos pagaban menos con él. Tampoco es extraño que los partidarios de la Única contribución insistieran en ella, si realmente esperaban recibir más ingresos para la Hacienda.

De ser así las cosas, descubrimos una vez más las razones partidistas e ideológicas de la oposición a las rentas provinciales: no era un sistema necesariamente contrario al crecimiento económico, sino que era un sistema en el que se producía una diferenciación grande en el pago, con una enorme complejidad administrativa y, sobre todo, un sistema en el que la Hacienda cobraba poco. El que pagaran los pobres, además, no puede presentarse como un problema por los atacantes del sistema de rentas provinciales si con el nuevo sistema iban a seguir pagando, e incluso más. La Única habría representado un aumento de los ingresos, lo cual era bueno para la Hacienda, y de haberse hecho bien, habría sido un sistema más equitativo; pero todos habrían pagado más.

El problema, pues, no era, por lo tanto, que sólo pagaran los pobres, sino que con el sistema de rentas provinciales era difícil hacer crecer los ingresos de la Hacienda. La Única contribución era un sistema más racional e igualitario —aunque no se libró de los abusos, como vimos—, pero, sobre todo, era un sistema que conseguía más ingresos por vía de cobrar más a los terratenientes. En definitiva, se trataba de un problema técnico hacendístico, por una parte, pero también de un problema ideológico: los defensores de la libertad comercial buscaban menos obstáculos para el comercio y más ingresos para la Hacienda. Parte de este objetivo no se conseguiría hasta 1785, con la introducción de la imposición de frutos civiles, iniciada en enero de 1786, que conseguía cobrar algo a los terratenientes.³⁵ La vida del impuesto fue azarosa y no parece que su rendimiento fuera especialmente interesante.

³⁴ Información recogida en el *Boletín de Historia Económica*, Resúmenes de tesis recientes, 26 de noviembre de 2002, pp. 45-46.

Que la Hacienda ingrese más y que de este aumento participen algo más los que más tienen, parece un intento más que loable, pero ello no justifica un ataque tan furibundo como el que se dio al sistema de rentas provinciales, que, en última instancia, no era tan malo para el contribuyente, como hemos visto.

El segundo gran impuesto eran las rentas generales o de aduanas, un asunto bastante menos controvertido que el de las anteriores. Todos estaban de acuerdo en que hubiera aduanas, el problema estaba en dónde cobrar, qué cobrar y cómo hacerlo. Antes una cuestión previa. El término rentas generales también es nuevo en el siglo XVIII. Algunos, como Artola, estiman que pudo haberse tomado prestado de las haciendas forales, que denominaban precisamente generalidades a algunos impuestos de aduanas. Otros han señalado, en cualquier caso, que el término convenía al hecho de que estas rentas se cobraron en todo el territorio de la monarquía después de los decretos de Nueva Planta.³⁶ Sea lo que fuere, nos interesa resaltar que aquí no estamos hablando de una renta sólo castellana, como las anteriores, sino de una renta que afectaba a todos los territorios,³⁷ aunque la percibía la administración central y ello es así porque se trataba de una regalía, una de las “únicas partidas que la corona podía manejar libremente”, como recuerda Artola.

Intentaremos, de todos modos, enfocar el problema desde el punto de vista castellano. Y aquí sale a relucir el problema del dónde cobrar. En los límites de Castilla con el mar o con Portugal, la cosa estaba clara: la aduana está en la frontera. Pero con respecto a los territorios forales se planteaba el problema de los puertos secos, aduanas de tierra que separaban tradicionalmente Castilla de Vizcaya, Navarra y Corona de Aragón, unos territorios que, a su vez, estaban separados fiscalmente entre ellos.

La existencia de estas divisiones planteaba dos problemas económicos: uno, las enormes posibilidades del contrabando desde Francia; otro, la falta de unidad interna del mercado y la elevación de los precios de los productos. Por eso la reforma se orientó, fundamentalmente, a la supresión de los

³⁵ G. Anes, “La contribución de frutos civiles entre los proyectos de reforma tributaria en la España del siglo XVIII”, en *Hacienda Pública Española*, 27 (1974), pp. 21-45; J.E. Gelabert, “Castile, 1504-1808”, en R. Bonney, ed., *The Rise of the Fiscal State...*, p. 235; M.C. Angulo Teja, *La Hacienda española...*, pp. 83 y ss.

³⁶ M. Artola, *La Hacienda...*, p. 279.

³⁷ Además, en cada caso el tributo aduanero tomaba un nombre diferente (almojarifazgos, diezmos, tablas, etc.) de origen bastante antiguo. El conjunto, que gravaba la importación y la exportación, quedó unificado como rentas generales, aunque en cada caso se mantienen los conceptos iniciales. T. García-Cuenca Ariati, “Las rentas generales o de aduanas de 1740 a 1774”, en G. Anes, L.A. Rojo y P. Tedde, editores, *Historia económica y pensamiento social*, Alianza/Banco de España, Madrid, 1983, pp. 237-38.

puertos secos. Tal política tuvo éxito en el caso de las aduanas que separaban las dos coronas de Castilla y Aragón. Las aduanas fueron suprimidas a la vez que se imponían los decretos de Nueva Planta, aunque luego se restablecieron las de Fraga y Tortosa por cuestiones técnicas.³⁸ La explicación de este hecho es unánime respecto de los efectos positivos que tuvo en la economía española en general y especialmente en la catalana, ya que Cataluña era la región cuya economía creció y se diversificó más en el siglo XVIII y pudo beneficiarse de compra de materias primas y otros productos castellanos, así como de la venta de los tejidos de algodón en el interior peninsular, sin que hubiera un obstáculo aduanero.

En cambio, el intento de trasladar las aduanas del Ebro a la costa o a la frontera francesa, fracasó. En 1717 se inició el intento, a imitación de lo que se había hecho en la España oriental y en 1722 hubo de darse marcha atrás a causa de numerosas presiones y del coste que suponía administrar las nuevas aduanas. El primer aspecto tiene que ver con las ventajas que todos los grupos sociales obtenían del libre mercado con Francia;³⁹ el segundo, parece más bien una disculpa de la administración, pues la vuelta a la situación anterior en 1722 se hizo con una rebaja de los aranceles. El resultado fue, en cualquier caso, que el País Vasco y Navarra siguieron siendo paraísos fiscales y plataforma del contrabando hacia el resto de España, lo cual fue un obstáculo para implantar políticas proteccionistas más eficaces.⁴⁰

Este último punto nos pone en relación con el segundo problema que quería ver, el qué cobrar, es decir, qué mercancías debían estar sujetas a imposición aduanera. En toda la época mercantilista las críticas al sistema aduanero no se habían centrado en su existencia, o en las tarifas, sino en la falta de un auténtico proteccionismo que entonces se entendía como verdaderamente necesario para el desarrollo económico. El siglo XVIII recibe en esto una mala herencia, pues por diversas razones que no son ahora del caso, este proteccionismo no se había practicado antes. Los tratados realizados en las últimas décadas del reinado de Carlos II siguieron insistiendo en esta realidad. El tratado con Inglaterra de 1667,⁴¹ las buenas relaciones

³⁸ Para el tema sigue siendo fundamental la referencia al trabajo de Muñoz Pérez, "Mapa aduanero español", publicado en el número XVI de *Estudios Geográficos*. Ver también M. Artola, *La Hacienda...*, pp. 280 y ss.

³⁹ Una reflexión al respecto en J. Astigarraga, *Los ilustrados vascos. Ideas, instituciones y reformas económicas en España*, Crítica, Barcelona, 2003, pp. 101, 183-85.

⁴⁰ Un trabajo reciente sobre contrabando, que recoge la bibliografía anterior, es el de R. Escobedo Romero, "El contrabando y la crisis del Antiguo Régimen en Navarra (1778-1808)", en *Príncipe de Viana*, LXI, 221 (2000), pp. 695-730.

⁴¹ J. McLachlan, *Trade and Peace with Old Spain, 1667-1750*, Cambridge, Mass., 1940, *passim*; C.G.A. Clay, *Economic Expansion and Social Change: England, 1500-1700. Vol. II. Industry, Trade and Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1984, pp. 151-53, 161-69.

con Holanda⁴² y la presión francesa en la última década del siglo,⁴³ fueron factores muy negativos al respecto.⁴⁴ Por otro lado, las conclusiones de Utrecht fueron igualmente contrarias al proteccionismo, en España y en América.

El siglo XVIII vio desde entonces un esfuerzo por conseguir una mejora desde la perspectiva proteccionista. Se trataba de evitar el comercio "dañoso" que decía Uztáriz, dañoso por el modo como se había hecho, dando más ventajas a los extranjeros: "haber comprado a los extranjeros, decía, más géneros y frutos de los que les hemos vendido",⁴⁵ o como lo expresaba el abate de la Gándara a mediados de siglo, se habían abierto las puertas que deberían haberse cerrado y viceversa. Aguirre, a su vez, lo decía de modo más incisivo: ignoro las razones de que en ninguno de los tratados que se han hecho con los demás príncipes de Europa no se haya acordado ningún artículo de igualdad recíproca; el resultado de esto, venía a decir, es una desigualdad que da lugar a que "las demás naciones traten a los españoles como a indios de la Europa".⁴⁶

La verdad es que el proteccionismo eficaz dependía de la política: estaba en los tratados y había que defenderlo con las armas. La recuperación de España como potencia internacional desde los años cuarenta del siglo y hasta las guerras revolucionarias del final, favorecería una mejora en este sentido.⁴⁷ Los aranceles de 1782, pieza que cierra la operación de los decretos de libre comercio con América, supone el momento en el que se consiguió un mayor proteccionismo legal, cuyas consecuencias fueron tan eficaces como efímeras, porque el barullo de las guerras revolucionarias

⁴² Ver, por ejemplo, J.A. Sánchez Belén, "El comercio de exportación holandés en el Mediterráneo español durante la regencia de doña Mariana de Austria", en *Espacio, Tiempo y Forma*, IV, 9 (1996), pp. 267-321; M. Herrero Sánchez, *El acercamiento hispano-neerlandés (1648-1678)*, CSIC, Madrid, 2000; A. González Enciso, "El comercio de los europeos y el comercio español en el siglo XVII", en J. Alcalá-Zamora y E. Belenguer, coordinadores, *Calderón y la España del Barroco*, Sociedad Estatal España Nuevo Milenio/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, vol. I, pp. 162 y ss.

⁴³ Ver, por ejemplo, M.-F. Maquart, *Le réseau français à la cour de Charles II d'Espagne: jeux diplomatiques de fin de règne, 1696-1700*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve-d'Ascq, 2001.

⁴⁴ Un ejemplo muy característico al respecto es el del comercio con América, tal como se ve en C. Malamud, *Cádiz y Saint Malo en el comercio colonial peruano (1698-1725)*, Diputación Provincial, Cádiz, 1986.

⁴⁵ J. de Uztáriz, *Theorica y practica de comercio y de marina*, segunda impresión de 1742, ed. facsímil por G. Franco, Aguilar, Madrid, 1968, pp. 1-3.

⁴⁶ Para estas citas ver A. González Enciso, *Estado e industria en el siglo XVIII: la fábrica de Guadalajara*, primera reimpression, Universidad de Alcalá de Henares, Alcalá, 1996, p. 214.

⁴⁷ Una aguda consideración general en J.M. Jover Zamora, *España en la política internacional. Siglos XVIII-XX*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 72 y ss.

acabaría llevando al traste toda la política comercial una vez que se consumara la última alianza francesa.

En cuanto a las mercancías objeto de preocupación destacaban las materias primas textiles, la lana y la seda. El doctor Franch Benavent se ha referido a las dificultades existentes en Valencia para adoptar una política proteccionista para la seda en la medida en que la exportación de la seda en rama o torcida, beneficiaba a agricultores y torcedores. Por otra parte, también las licencias de exportación beneficiaban a la Hacienda. En el caso valenciano se da la coincidencia de que la mayor consistencia de las medidas proteccionistas en la segunda mitad del siglo, vienen a emparejarse con el descenso en la producción, lo que, a juicio del doctor Franch, habría llevado a muchos cosecheros a practicar las exportaciones fraudulentas para poder dar salida a toda la producción de materia prima.⁴⁸ La exportación al extranjero sería, por otro lado, una salida necesaria ante la igual decadencia de la producción textil sedera en Castilla y sobre todo, en Andalucía, otrora lugares de destino de la seda cruda valenciana.

En el caso de la lana también aparecía un posible contraste de intereses entre productores de lana, fabricantes de tejidos y la Hacienda. Desde la época de Felipe II, al menos, la Hacienda había establecido un impuesto a la exportación de la lana que facilitaba buenos ingresos. La renta de lanas estaba incluida en el siglo XVIII en el conjunto de las rentas generales, pero esto no pasa de ser una cuestión administrativa. La idea tradicional es que la exportación de lana, a cambio de una renta, impidió el desarrollo de la industria textil lanera en Castilla.

La medida que se tomó para impedir la falta de provisión de los fabricantes fue, como la había sido también en el caso de la seda, establecer el derecho de tanteo por el que los fabricantes tenían preferencia de compra de la materia prima. Sabemos que las regulaciones sobre el tanteo no se cumplieron, dado que la legislación lo repetía continuamente; pero nadie ha explicado por qué y cómo no se respetaban estas normas. El problema de la exportación no era tanto la escasez, como la elevación de los precios. La rruga se quejaba de que no había comerciantes que surtieran a los fabricantes de menor caudal de lanas a buenos precios.⁴⁹ Ciertamente escasez no había, y los precios iban subiendo,⁵⁰ sobre todo los precios de la lana fina, que era la interesante,⁵¹ sin que por otra parte subiera la renta de la Hacienda.

⁴⁸ R. Franch Benavent, *La sedería valenciana y el reformismo borbónico*, Institució Alfons el Magnànim, Valencia, 2000, pp. 52-64.

⁴⁹ Ejemplos de estos problemas en A. González Enciso, "La industria lanera en la provincia de Soria en el siglo XVIII", en *Cuadernos de Investigación Histórica*, 7 (1983), pp. 150-52.

⁵⁰ A. González Enciso, *Estado e industria...*, pp. 68 y ss.

⁵¹ Sobre el precio de la lana fina en los mercados internacionales, ver *La industria de paños finos en Eupen (Gotha, 1796)*, edición y estudio preliminar de J. Tascón y R. Leboutte, Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII, Oviedo, 1997, pp. 38-47.

da demasiado,⁵² pues la modificación de aranceles fue pequeña entre 1749 (administración directa) y 1783. Después subirían más.⁵³

Los mayores beneficios de los exportadores laneros en un contexto internacional de elevación de precios hicieron que muchas personas optaran por la exportación de la materia prima, así es que se puede considerar que, al menos hasta los años finales del siglo, la renta de lanas no sólo no perjudicó a la industria textil, sino que incluso favoreció, con algunas ganancias, a los exportadores que a veces eran también fabricantes. Al final del siglo, la diferencia de precios fue tan grande que la mayoría optó por la exportación. No por eso decayó la industria lanera castellana, que se puede considerar en buen estado, en conjunto, aunque también en proceso de transformación, hasta la llegada de Napoleón a España en 1808.

Lo que sí se puede entender como un efecto secundario de la existencia de la renta de lanas, así como de las rentas de aduanas en general, es un desarrollo del contrabando, que creció no sólo en la medida en que aumentaron las tarifas en las últimas décadas del siglo,⁵⁴ sino también como consecuencia del aumento de géneros prohibidos y, a la vez, como un efecto del mayor desarrollo industrial en otros países.

Sobre cómo cobrar las aduanas o cómo realizar la exportación había un mayor problema, no en el conjunto de todas las aduanas, sino en el caso concreto de la más importante, la que canalizaba el tráfico americano. El problema con el comercio americano no estaba tanto en los impuestos en sí mismos, cuanto en el hecho de ser un tráfico monopolizado por la Corona y las instituciones acreditadas, en un solo puerto. Dado que el comercio americano era muy amplio y que España no podía abarcar todo el mercado, las mercancías no españolas eran aceptadas en la Carrera de Indias a través de los comerciantes españoles en ella inscritos. Los extranjeros, y también los españoles no inscritos, tenían que contratar con aquéllos. Ciertamente esta norma tenía excepciones: las licencias y las naturalizaciones permitieron a muchos extranjeros participar directamente en el comercio americano. No obstante, la rigidez del monopolio era evidente.⁵⁵

⁵² Para los valores brutos de la renta de lanas, T. García-Cuenca Ariati, *Cifras y práctica de la administración y cobranza de la renta de lanas, 1749-1789*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1994.

⁵³ L.M. Bilbao, "Exportación de lanas y finanzas públicas. La política arancelaria en el comercio lanero español, 1750-1827", en A. González Enciso, editor, *El negocio de la lana en España (1650-1830)*, EUNSA, Pamplona, 2001, pp. 364-65.

⁵⁴ R. Franch Benavent, "El abastecimiento de materias primas en la industria textil española del siglo XVIII", en L. Ribot y L. de Rosa, directores, *Industria y Época Moderna*, Actas, Madrid, 2000, pp. 63-93.

⁵⁵ Cfr. A. García-Baquero González, *Cádiz y el Atlántico (1717-1778)*, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Sevilla, 1976, T. I, pp. 104 y ss.

Tal rigidez dio lugar también a que muchos comerciantes de la carrera se convirtieran realmente en comisionistas de los extranjeros, a la vez que los españoles no inscritos, que eran la mayoría, no tenían más ventajas que éstos. A pesar de las modificaciones que se hicieron en la primera mitad del siglo para romper el sistema de puerto único, especialmente con la creación de las compañías privilegiadas de comercio, ya pensadas desde finales del siglo xvii,⁵⁶ el sistema quedó en su mayor parte igual. Sólo los decretos de libre comercio establecidos en 1765 y sobre todo, en 1778, modificaron el sistema y demostraron, por el aumento del tráfico,⁵⁷ lo nocivo que para la actividad económica había sido el sistema de monopolio.

Por otro lado, el hecho de que en el comercio americano se cobrara por palmeo (por tamaño de la carga) y no *ad valorem*, por el valor de la misma, como se cobraba en el resto de las aduanas, facilitó que la Hacienda perdiera una enorme cantidad de dinero, pues los géneros más caros no son los que más abultan. Esta pérdida de la Hacienda iba a parar a manos de los comerciantes extranjeros, que exportaban la mayoría de los productos manufacturados y que habían conseguido una amplia participación a través de las naturalizaciones. Desde todos estos aspectos, las rentas de aduanas, como se ve, no estuvieron establecidas de modo que facilitaran el comercio, sino que en buena medida respondían al sistema monopolístico, por un lado, y no proteccionista, por otro, que se había heredado de siglos anteriores. Los cambios en el sistema fueron tardíos y salvo el llamado libre comercio con América, muy parciales.

La otra renta importante de la Hacienda española es la del tabaco. Esta renta tiene una importancia excepcional por ser muy fructífera para la Hacienda. El creciente hábito de tomar tabaco (en polvo o en humo) fue aprovechado por los gobernantes para aumentar los ingresos. Monopolizada su venta desde 1636 (el monopolio sería efectivo a comienzos del año siguiente),⁵⁸ la renta fue la primera que se pondría en administración directa por la Hacienda, de manera definitiva, ya en 1730. Los ministros siempre argu-

⁵⁶ Un trabajo reciente sobre los intentos del siglo xvii es el de M. Bustos Rodríguez, "Un proyecto frustrado de Compañía General de Comercio de los Países Bajos en tiempos de Carlos II", en *Studia Historica. Historia Moderna*, 20 (1999), pp. 297-318. Una apreciación general de las compañías de comercio en J.M. Delgado Barrado, "Reformismo borbónico y proyectos marítimos coloniales", en L. Ribot y L. de Rosa, directores, *Pensamiento y política económica en la Época Moderna*, Actas, Madrid, 2000, pp. 101-124.

⁵⁷ J. Fisher, *Commercial Relations between Spain and Spanish America in the Era of Free Trade, 1778-1796*, Universidad de Liverpool, Liverpool, 1985. Una reflexión general sobre el comercio en la España del siglo xviii, en D.R. Ringrose, *España, 1700-1900: el mito del fracaso*, Alianza, Madrid, 1996, parte II.

⁵⁸ J.M. Rodríguez Gordillo, *La creación del estanco del tabaco en España*, Altadis, Madrid, 2002.

mentaron que el tabaco era un vicio; por consiguiente, no parecía mal aumentar su precio y con él, los ingresos hacendísticos.⁵⁹

Las sucesivas elevaciones de precios, coincidiendo siempre con momentos malos de la Hacienda, especialmente la de 1779, hicieron de la renta del tabaco el mejor expediente para tapar los agujeros causados por las guerras. Es muy expresivo que entre los años sesenta y ochenta, la renta del tabaco fue la que más creció, mientras las rentas provinciales tendieron a estancarse, antes de las reformas de 1785, y las generales tendrán que esperar a la paz de 1783 para acusar el impacto del ascenso comercial tras el decreto de libre comercio.⁶⁰ Desde esta perspectiva, más que para la economía en su conjunto la renta del tabaco fue beneficiosa para la Hacienda, que pudo así hacer frente a sus crecientes gastos. Pero este hecho también pudo resultar beneficioso para la economía en la medida en que los aumentos del tabaco facilitaron, al menos hasta los años ochenta, que esos ingresos no se buscaran en otras rentas, en definitiva, que los impuestos sobre los asuntos importantes que afectaban a la vida cotidiana de los ciudadanos, crecieran poco.

Esta especie de gallina de los huevos de oro empezó a dar síntomas de debilidad en los años ochenta. No porque los ingresos disminuyeran, pues siguieron aumentando, sino porque se vio que el consumo oficial tendió a disminuir de manera drástica tras los aumentos de precio de 1779.⁶¹ La contrapartida al descenso de los consumos oficiales fue el aumento del consumo de contrabando, que creció muchísimo y que vino a generar otros problemas a la sociedad en general y a la economía en particular. Además de los delitos cometidos por su causa —pues, por su característica de ilegal, estuvo ligado a la delincuencia en buena medida—, el contrabando no venía solo, así es que el comercio ilícito del tabaco hizo aumentar también el de otros géneros.

El problema de la renta del tabaco para la economía no reside tanto en sus efectos directos, que desde la perspectiva tomada pueden considerarse positivos, a pesar de todo, por los ingresos que generó, sino en la oportunidad que dejó escapar. Un sistema más liberal, tanto de cultivo, como de elaboración y distribución, habría dado lugar, sin duda, a una floreciente actividad, habría evitado los excesos del contrabando y no habría producido menos ingresos a la Hacienda. Desde luego, no habría producido una baja-

⁵⁹ Una visión general sobre la renta del tabaco y su incidencia en otros sectores sociales en los distintos trabajos recogidos en A. González Enciso y R. Torres Sánchez, editores, *Tabaco y economía en el siglo xviii*, EUNSA, Pamplona, 1999.

⁶⁰ Para comparar, ver cifras y comentario en L.M. Enciso Recio y otros, *Los Borbones en el siglo xviii (1700-1808)*, Gredos, Madrid, 1991, pp. 289-90.

⁶¹ Un estudio muy completo de las estadísticas del consumo en el trabajo colectivo del Grupo de Estudios del Tabaco, "El consumo de tabaco en España en el siglo xviii", en *Cuadernos de Investigación Histórica*, 19 (2002), pp. 313-45.

da tan pronunciada de los consumos oficiales como la que se operó a partir de 1779. Como se pudo comprobar, el sistema de monopolio tenía un techo, que no se rompería hasta bien entrado el siglo XIX.⁶²

Para finalizar, hagamos una breve consideración sobre los gastos. ¿Qué relación puede haber entre el gasto de la Hacienda y la economía? Desde una perspectiva moderna el gasto de la Hacienda tiene que orientarse, fundamentalmente, a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y a hacer posible la vida económica en particular. Ninguna de estas ideas estaba planteada en el siglo XVIII de modo similar al actual. Las condiciones de vida se entendían dentro de un marco material y social bastante estable y dentro del régimen estamental vivido con orden. La vida económica se hacía posible con ese mismo orden y en todo caso, con unas políticas económicas adecuadas, que no afectaban directamente a la Hacienda. Sí que es cierto que durante este siglo, el Estado empezó a preocuparse también por otras cuestiones, como la promoción de la cultura, del arte, de las infraestructuras, etc. No obstante, todas estas cuestiones ocupaban una parte pequeña del presupuesto.

Sigue siendo verdad, por otro lado, que en el siglo XVIII preocupaba más la supervivencia del Estado. Cabe recordar que en el siglo XVIII los cambios territoriales están aún a la orden del día. Todo tratado de paz incluye estos cambios. En el caso concreto de España, los años finales del reinado de Carlos II habían visto los designios de las cancillerías de los países occidentales sobre un posible reparto de los territorios de la Monarquía. Ya en el siglo XVIII, la Guerra de Sucesión y el tratado de Utrecht vieron una transformación constitucional dentro de las dos principales coronas (Castilla y Aragón), y la desmembración de los territorios europeos de la Monarquía Hispánica, unidos a ella desde largo tiempo atrás. El fantasma del reparto volvería a aparecer antes de 1808 en los planes de Napoleón y Godoy.

Ante una sociedad interna estable y ordenada por el sistema estamental, por un lado, en el que diversos grupos sociales tenían responsabilidades sociales concretas, y ante una seria amenaza externa, por otro lado, lo razonable es que el mayor gasto de los estados se fuera al sector militar, porque ahí se jugaba la existencia misma del Estado. Cuando se vio que la economía que se generaba fuera del orden estamental empezaba a ser más impor-

⁶² Para las cifras del siglo XVIII ver el artículo citado en la nota anterior. Para las del siglo XIX, L. Alonso Álvarez, "Notas sobre el contrabando de tabaco en España, 1800-1935", en F. Comín, editor, *El fraude fiscal en la historia de España*, Hacienda Pública Española/Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994, gráficos de p. 249, donde se aprecia que, salvo el repunte de 1802-04, como consecuencia de la paz de Amiens, la depresión de los consumos oficiales duró bastante tiempo.

tante, y que las colonias jugaban un papel fundamental en el auge económico, se hizo evidente la necesidad de plantear muy en serio la defensa de los territorios coloniales. En el siglo XVIII la guerra era aún para los países de Europa occidental un problema de supervivencia.

Creo que esta perspectiva hay que tenerla en cuenta a la hora de analizar los siguientes datos. Según Barbier y Klein, la media de los gastos en ejército y marina durante el reinado de Carlos III llegó a ser el 60 por ciento de los gastos totales de la Hacienda.⁶³ El ejército y sobre todo la marina, fueron las partidas que más aumentaron en esta época, aparte del pago de la deuda (una deuda ocasionada también por el exceso de gastos militares), mientras que las demás partidas descendieron proporcionalmente.

El resto de las partidas, por otra parte, tenían carácter administrativo: los gastos de la Casa Real, de la administración peninsular y del servicio exterior. Ciertamente una administración en orden es buena para la economía, pero incluso en este aspecto la proporción de gasto no aumentó en ese reinado, según los autores citados. Tenemos, por otra parte, el conocimiento de determinadas políticas reformistas que incluían un gasto directo: las manufacturas estatales, la construcción de carreteras y de canales, son algunas de ellas. No obstante, a estas partidas se destinaron cantidades que, en términos relativos, son pequeñas si las comparamos con los gastos militares, especialmente navales. También es cierto que la reforma naval supuso un incremento de todo un sector (arsenales, barcos y armas supone empleo y desarrollo de la tecnología, entre otras cosas), pero no es menos cierto que esto no se hizo pensando en la economía, sino en la guerra, aunque de rechazo favoreciera también a la economía.

Todo esto nos lleva a concluir que la labor reformista que se hizo durante el siglo para mejorar la economía no incluyó una fuerte predisposición a gastar en ello,⁶⁴ sino que se entendió de un modo más legislativo y administrativo, de ahí que la redistribución de rentas que produjo la Hacienda fuera todavía a fin de siglo de manera mayoritaria a fortalecer al sector militar y las actividades directamente relacionadas con sus necesidades.

⁶³ J.A. Barbier y H.S. Klein, "Las prioridades de un monarca ilustrado: el gasto público bajo el reinado de Carlos III", en *Revista de Historia Económica*, III, 3 (1985), p. 480, cuadro 2.

⁶⁴ Cfr. *ibidem*.