



El núcleo y el entorno: la Real Hacienda en el siglo XVIII

Jean-Pierre Dedieu

► To cite this version:

Jean-Pierre Dedieu. El núcleo y el entorno: la Real Hacienda en el siglo XVIII. Espacio Tiempo y Forma. Serie IV, Historia Moderna, 2014, 27, pp.161-187. halshs-02162713

HAL Id: halshs-02162713

<https://shs.hal.science/halshs-02162713>

Submitted on 22 Jun 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

El núcleo y el entorno : la Real hacienda en el siglo XVIII

Jean Pierre Dedieu
CNRS / Framespa / IAO-ENS Lyon

A primera vista, conocemos bien la Real hacienda española del siglo XVIII. Tenemos, desde antiguo, una idea razonable, aunque mejorable, del monto y de la evolución de sus ingresos¹ y de su nivel de endeudamiento². Tenemos, desde hace poco, un conocimiento correcto de las principales reformas que sufrió³. Varios estudios van desvelando la historia de cada una de las “rentas reales” que alimentaban sus arcas⁴, así como la de otras vías de financiación improvisadas para hacer frente a las urgencias crónicas del Tesoro⁵. Muchos detalles del aparato institucional quedan, por su aspecto técnico, reservados a un puñado de especialistas pero, merced a la movilización reciente de fuentes excepcionales⁶, están en vía de aclaración, devolviendo a fenómenos hace poco sino ignorados, o por lo menos infravalorados, su debido protagonismo⁷. Los adelantos recientes de nuestro conocimiento de la Real hacienda del siglo XVII permiten poner su historia en el XVIII en su debido contexto nacional⁸ e internacional⁹. Y sin embargo, me atrevo a decir que entendemos poco de lo que importa de verdad.

Podemos describir fenómenos que ocurrieron en el núcleo institucional de los organismos que componen el sector administrativo titulado Real hacienda, el que figura en las “Guías” del mismo nombre que se publican en la época y en los papeles de la Secretaría del despacho correspondiente¹⁰. Mal vemos qué procesos relacionan estos datos técnicos, especialmente los que recientemente se pusieron sobre el tapete, con otros aspectos de la historia de conjunto de la Monarquía. Tenemos un conocimiento técnico. Nos falta un conocimiento político. Algo intuimos, desde luego. Bien entendemos que las reformas fiscales de la Nueva planta no se pueden aprehender fuera del contexto global del momento; que las reformas de 1712-1718, tan fundamentales en la configuración futura de la Real hacienda, tuvieron repercusiones políticas graves. Hace tiempo que vemos en el fracaso del Catastro de la Ensenada¹¹, en el fracaso de las tentativas de crear un banco nacional¹², en el éxito de los vales reales¹³, indicadores de las relaciones de poder entre el rey y el reino, y que leemos el hundimiento final de la Real hacienda como un síntoma y una causa a la vez del divorcio entre el rey y el reino que llevó a la catástrofe de 1808¹⁴. Pero falta todavía explorar, a pesar de tentativas meritorias pero parciales¹⁵, la articulación entre ambos aspectos, o sea cuáles son los mecanismos propios de la Real Hacienda que enlazan ésta con el sistema político en el que se desenvuelve.

1 CUENCA, 1981; PIEPER, 1992; FERNÁNDEZ ALBALADEJO, 1977.

2 TEDDE LORCA, 1987.

3 DEDIEU y RUIZ RODRÍGUEZ, 1994. DUBET, 2008a y 2011a. TORRES SÁNCHEZ, 2012.

4 GARCÍA CUENCA, 1986 y 1994; MUGARTEGUI, 1990; RODRÍGUEZ GORDILLO, 2000; ZAFRA OTEYZA, 1991.

5 TORRES SÁNCHEZ, 2013.

6 RIPIA, 1795.

7 DUBET, 2008b y 2011b; TORRES SÁNCHEZ, 2012 y 2013.

8 CASTRO, 2004; DEDIEU, 2000.

9 JURADO SÁNCHEZ, 2008; TORRES SÁNCHEZ, 2009.

10 TORRES SÁNCHEZ, 2013.

11 CAMARERO BULLÓN, 2007; MATILLA TASCÓN, 1947.

12 TEDDE DE LORCA, 1988; TORRES SÁNCHEZ, 2012.

13 HERR, 1989.

14 ARTOLA RENEDO, 2012.

15 TORRES SÁNCHEZ, 2012 y 2013.

El presente trabajo pretende contribuir a aclarar este punto, describiendo los factores técnicos que relacionan el núcleo central, técnico, duro, de la Real hacienda, con el contexto político, que lo condiciona y que a su vez la configuración institucional de la Real hacienda va transformando. Apuntaremos, brevemente, un conjunto de fenómenos que, o bien se sitúan en la periferia del núcleo y constituyen el interfaz entre éste y el entorno social, o bien son comunes a ambos mundos y al vertebrarlos a ambos, contribuyen a su articulación. No hay que esperar de las páginas que siguen novedades en cuanto a hechos factuales, sino tal vez una articulación distinta de lo ya sabido y una imagen algo más coherente del conjunto.

1. La paradoja

La problemática del presente trabajo surgió de la redacción de una síntesis sobre la Real hacienda que emprendimos a petición de los estudiantes del seminario de Historia moderna de la Universidad Complutense. Al tener que exponer la evolución del sistema de financiamiento de la Monarquía en el siglo XVIII, caímos en la cuenta de que el fracaso que la historiografía unánime le atribuye, resultaba inexplicable a la vista de las ecuaciones con las que íbamos sintetizando su evolución institucional.

Tomando una visión global del fenómeno, en efecto, la ecuación fiscal de España a fines del siglo XVII es la siguiente:

$$[1] P = Pr + Ps + Pm + Pf + Pe$$

Desarrollando Pr , obtenemos:

$$[2] Pr = E (V + \mathbf{I} + G + Msal + Mtab + \mathbf{Fe} + Fi + \Delta Oe)$$

Así que:

$$[3] P = E (V + \mathbf{I} + G + Msal + Mtab + \mathbf{Fe} + Fi + \Delta Oe) + Ps + Pm + Pf + Pe$$

Lo que equivale a:

$$[4] Pr = E (V + \mathbf{I} + G + Msal + Mtab + \mathbf{Fe} + Fi + \Delta Oe) = P - Ps - Pm - Pf - Pe$$

En las que:

- . E la eficacia de la gestión de la Real hacienda
- . Fe la contribución eclesiástica a la fiscalidad real (tercias, cruzada y similares)
- . Fi la contribución de la hacienda indiana
- . G los impuestos sobre la circulación de mercancías
- . I el conjunto de los impuestos encabezados
- . $Msal$ el monopolio de la sal
- . $Mtab$ el monopolio del tabaco
- . P es el producto fiscal total
- . Pe el producto de la fiscalidad eclesiástica
- . Pf el producto de la fiscalidad foral
- . Pr los ingresos netos de la monarquía
- . Ps el producto de la fiscalidad señorial
- . Pm el producto de la fiscalidad municipal
- . V el producto de la dialéctica gracia/mérito, venalidad incluida
- . ΔOe la variación del endeudamiento de la Hacienda real en España.

En negrillas figuran las variables que el Estado no puede modificar (en términos económicos: las variables inelásticas)¹⁶; en itálicas las variables cuyo producto depende

¹⁶ I , por el hecho de que los encabezamientos difícilmente se pueden tocar de hecho (TORRES SÁNCHEZ, 2013, 139/238, confirmando la historiografía anterior); ΔO , por la desconfianza de los prestamistas hacia la

enteramente del volumen de los flujos económicos sobre que descansan, en las que la política real incide poco, ya que no se pueden subir los tipos sino de forma marginal sin desencadenar un mecanismo de rendimientos decrecientes.

Se ve que al rey sólo le quedan tres factores sobre que actuar:

- A. Una expansión hacia adentro, aumentando su propia fiscalidad, a) incrementando la eficacia del sistema recaudatorio; b) extrayendo más recursos de los intercambios mérito / gracia;
- B. Una expansión hacia afuera, entrando a saco en fiscalidades ajenas.
- C. Le quedan además tres frentes de progresión, en los que puede aumentar las cantidades que cobra: los dos monopolios y los derechos sobre mercancías circulantes. Pero la evolución de estos tres puestos depende de factores externos en gran parte fuera de su alcance.

Las reformas llevadas a cabo por Felipe V entre 1707 y 1718 inciden sobre los apartados B y Aa mencionados en el apartado anterior. Consisten en:

- A. La integración en la Real hacienda de las haciendas forales más importantes, así como un notable aumento de su producto por la creación de los equivalentes y la introducción en la Corona de Aragón de otras figuras fiscales típicas de Castilla;
- B. En Castilla, la reorganización de las figuras fiscales principales, con su vertebración en cuatro grandes bloques (rentas provinciales y equivalentes, rentas generales, renta de la sal y renta del tabaco) estructuradas según la forma en que se cobran;
- C. La creación de un aparato cobrador estructurado en cuatro administraciones, cada una especializada en una de las rentas principales, organizadas según líneas similares, homogéneas, claramente jerarquizadas, y exclusivamente dedicadas al cobro;
- D. La creación de una tesorería general, administración especializada en los pagos, que por primera vez se separan institucionalmente del cobro; tesorería que centraliza todos los ingresos, lo que mejora de forma impresionante la información sobre el estado de la Real hacienda a disposición de los órganos ejecutivos de la Monarquía, y por lo tanto la calidad de su gestión.

La ecuación [3] pasa entonces a leerse:

$$[3] P = (E + \Delta E) (V + I + G + Msal + Mtab + Fe + Fi + \Delta Oe + Pf + \Delta E(Pf)) + Ps + Pm + Pe$$

Y la ecuación [4]:

$$[4] Pr = (E + \Delta E) (V + I + G + Msal + Mtab + Fe + Fi + \Delta Oe + Pf + \Delta E(Pf)) = P - Ps - Pm - Pe$$

La nueva formulación registra estos adelantos organizativos que, a pesar de la insatisfacción manifestada posteriormente por los propios gestores del sistema¹⁷, nunca se pondrán en tela de juicio, sino más bien se intentarán perfeccionar.

Lógicamente, el producto fiscal tenía que aumentar. Aumentó. Pero pronto el sistema dio pruebas de una notable inelasticidad y los ingresos se estancaron otra vez (fig. 01 y 02).

Monarquía a consecuencia del valimiento casi absoluto de los juroes a fines del siglo XVII (DEDIEU, 2012).

17 Y las críticas de casi todos los historiadores que se ocuparon del tema, proclives a perder el sentido de las perspectivas.

Fig. 01. Ingresos fiscales anuales de la Monarquía española en España, 1713-1779 (M rv)¹⁸

	RP	RG	TB	Sal	EQ	CR	Varios	Total
1722	62,1	25	24,3	17	26,5	10	15	178,9
1730	57	20,7	34,6	12,4	28	18,8	24,4	195,9
1735	58,2	24	43,7	14,2	28,1	17,2	51,4	208,7
1740	55,9	18,1	41,1	13,9	28	17,6	26,1	200,7
1750	62,6	34,5	61	16,3	27,8	20,2	56,9	279,3
1759	89	61	66	20	35	24	9	304
1774-78	74,2	45,9	79,9	24,2	27,8	34,2	102,9	389,1
1782-92	109	156	78	29	28	36	65	500
1799	137	59	64	56	34	39	73	461

Fig. 02. Ingresos fiscales anuales de la Monarquía española en España, 1713-1799 (M rv). Índices¹⁹

	RP	RG	TB	Sal	EQ	CR	Varios	Total
1722	100	100	100	100	100	100	100	100
1730	92	83	142	73	106	188	163	110
1735	94	96	180	84	106	172	343	117
1740	90	72	169	82	106	176	174	112
1750	101	138	251	96	105	202	379	156
1759	143	244	272	118	132	240	60	170
1774-78	119	184	329	142	105	342	686	217
1782-92	176	624	321	171	106	360	433	279
1799	221	236	263	329	128	390	487	258

El fenómeno es especialmente notable en las rentas cobradas por encabezamiento (rentas provinciales y equivalente), cuanto más si se tiene en cuenta el que entre 1720 y 1780, la población española creció alrededor de un tercio, y los precios aumentaron en un 50%²⁰. De

18 Elaboración propia, a partir de: Uztariz, 1724; AGS SSH leg. 2354, “Noticia del valor líquido que tuvieron todas las rentas y ramos de la Real Hacienda... desde... 1730 hasta... 1742” (1730-1742); AGS SSH leg. 2354, “Estado del valor de las rentas de SM correspondientes al año de 1751 con parificación del que tuvieron en el de 1750” (1750-1751); 1759: PIEPER, 1992, 307 y 161 (no desglosamos, al sospechar diferencias en el desglose de la autora con el resto de nuestra serie). AGS SSH, leg. 293, “Estado de los productos que en un quinquenio, comprendido desde el año de 1774 hasta el de 1778... han entrado efectivos en la Tesorería mayor de la guerra...”, una vez sacadas las remesas de Indias y las existencias en cajas. TORRES SÁNCHEZ, 2013, 411/413, da 347M al desglosar de forma distinta los ingresos de Indias. 1782-1799: CUENCA, 1981.

Leyenda: RP: rentas provinciales; RG: rentas generales; TB: renta del tabaco; Sal: renta de la sal; EQ: equivalente y rentas reales antiguas de la Corona de Aragón; CR: contribución del clero (tercias, subsidio, cruzada); Varios: apartados no desglosados: papel sellado, siete rentillas, lanas, lotería, hierbas, sosa, contribución de los municipios, aposento, penas de cámara, aguardiente donde no se cobraba con las rentas provinciales, y similares.

19 Lo mismo que la Fig. 01, calculando índices sobre la base 100 de 1722.

20 Reher (David S.), Ballesteros (Esmeralda), “Precios y salarios en Castilla la Nueva: la contrucción de un

suerte que la duplicación del producto global, tal como se deduce de las figuras 01 y 02, apenas significa que se mantuvo estable la extracción *per capita* a precios constantes. Un posible aumento del PIB entre las dos fechas quedaría de hecho sin imponerse. O mejor dicho, como lo sugiere el desglose por rentas, parece que el crecimiento del PIB es responsable de buena parte del aumento de los ingresos, quedando los otros dos factores (aumento de los precios y de la población) postergados. El consumo de la sal ha tocado techo. Se mantiene el producto de la renta mediante la imposición a los pueblos de cupos de consumo anual obligatorio, repartiendo el ayuntamiento a los vecinos las cantidades necesarias para llegar al monto prefijado²¹. El producto del impuesto aumenta en los últimos años del siglo a base de recargos cada vez más brutales, culminando con uno de 24 reales la fanega en 1795 – rebajado a 14 reales el año siguiente –, que puso el precio de la misma en 56 reales, o sea más del doble de lo que era en 1766²². Lo mismo pasa con la renta del tabaco, con el agravante de que el producto no responde, desde mediados de siglo, ni a las subidas del tipo de imposición²³. Sólo en los últimos años del siglo se atrevió la Monarquía a subir los encabezamientos de las rentas provinciales, con la revisión de 1785 y la sistematización del derecho de puertas en las capitales; luego con la creación en 1790 de un “derecho de internación” que recargaba, además de los aranceles de aduana habituales, los productos importados en su venta final²⁴; por fin con una revisión general de los encabezamientos, basada en una encuesta sistemática de la actividad económica del reino de Castilla, pueblo por pueblo²⁵. El apartado de los productos varios es el que muestra más elasticidad. Se trata de un sinfín de rentas cortas que, sumadas todas, llegan a representar cantidades apreciables. El corto monto de cada una, el hecho de que pesan muchas de ellas sobre productos de corto consumo, aunque de alto precio, les da una flexibilidad que no tienen figuras fiscales mayores, las cuales son políticamente sensibles porque afectan al conjunto de la población y cuyos aumentos no se pueden hacer sin que se note mucho²⁶. El problema es que no se puede gobernar un país a base de ingresos menudos.

Mención aparte merecen las rentas generales. Se trata casi exclusivamente en el siglo XVIII de derechos de aduana sobre el comercio internacional y el comercio con América. Resulta obvio su peso creciente (Fig. 03) y su flexibilidad (Fig. 03). Llegaron a representar, en los años inmediatamente anteriores al principio de las guerras revolucionarias, un tercio de los ingresos fiscales de España. Elasticidad, rendimiento, posible manipulación en pro de la economía nacional, tienen todas las ventajas posibles. Sólo les falta robustez. Son muy sensibles a situaciones bélicas, precisamente cuando aumentaban las necesidades del Estado (Cuenca, 1981). En esto se parecían a las remesas de Indias.

índice de salarios reales, 1501-1991”, 1993, <http://orff.uc3m.es/bitstream/10016/1888/1/RHE-1993-XI-1-Reher.Ballesteros.pdf>, consultado 23-08-2013. Las series de precios disponibles no son lo suficientemente seguras como para usarlas como deflactor sobre la base de la periodización cronológica que nos impone la documentación de Hacienda.

21 GARCÍA JIMÉNEZ, 1998.

22 RG1805, VII, 61 y GARCÍA JIMÉNEZ, 1998, 57.

23 RODRÍGUEZ GORDILLO, 2000.

24 RG1832, III, 17.

25 RG1805, II, 131.

26 Principio bien conocido de las ciencias fiscales.

Fig. 03. Ingresos fiscales anuales de la Monarquía española en España, 1713-1799 (M rv). Porcentajes²⁷.

	RP	RG	TB	Sal	EQ	CR	Varios	Total
1722	35%	14%	14%	10%	15%	6%	8%	100%
1730	29%	11%	18%	6%	14%	10%	12%	100%
1735	28%	11%	21%	7%	13%	8%	25%	100%
1740	28%	9%	20%	7%	14%	9%	13%	100%
1750	22%	12%	22%	6%	10%	7%	20%	100%
1774-78	19%	12%	21%	6%	7%	9%	26%	100%
1782-92	22%	31%	16%	6%	6%	7%	13%	100%
1799	30%	13%	14%	12%	7%	8%	16%	100%

Los gestores de la Real hacienda eran conscientes del problema. Orientaron sus esfuerzos principalmente y con acierto, hacia las rentas provinciales, que aparecen como la única figura fiscal de suficiente entidad para sostener la monarquía. La primera y más ambiciosa tentativa de revisión, conocida como Catastro de La Ensenada, oficialmente llamada Única contribución (1749-1776), de la que se hablaba desde 1732, efectivamente lanzada en 1749, fue de hecho aparcada en 1757, pero no se renunció oficialmente a ella hasta 1776 (Matilla, 1947; Camarero Bullón, 2007). La segunda, la tentativa de nueva planta y revisión de encabezamientos de rentas provinciales de 1785-1786, sistematizaba los derechos de puerta como método de cobro (RG1805/I, 282-317). Tuvo cierto éxito, aunque no significó la revolución que esperaban sus promotores. Así que uno de los rasgos más característicos de la Real Hacienda del siglo XVIII, notado por toda la historiografía, reside de hecho en su incapacidad a reformarse; como si los profundos cambios institucionales que sufrió a principios de siglo la hubiesen anquilosado. Este rasgo persistirá en el siglo XIX. El sistema sufrirá entonces grandes cambios aparentes, con la agregación al fisco real de la fiscalidad señorial y eclesiástica; sin embargo, seguirá en el fondo igual hasta principios del siglo XX²⁸. Todo pasa como si fuera más fácil reformar el sistema político entero de la nación que no la administración de hacienda. ¿Por qué?

2. El núcleo y la periferia. La administración de Hacienda y sus auxiliares

La solución de esta paradoja se encuentra en el hecho de que la administración de hacienda sólo constituye una parte del sistema fiscal que alimenta la vida del Estado. Depende, por un lado, de condicionantes técnicos que le imponen reglas de funcionamiento y limitaciones insuperables. Depende por otra parte de sistemas auxiliares que vertebran sus relaciones con la sociedad, sistemas auxiliares cuya existencia se deriva de los propios condicionamientos técnicos arriba mencionados. La meta a alcanzar es un equilibrio óptimo dentro de estas coordenadas; equilibrio que no puede ser el del núcleo del sistema sólo, sino del núcleo con todos los sistemas auxiliares en los que se tiene que apoyar. Defenderemos la hipótesis que reformas racionalizadoras del núcleo, como las que se dieron en el siglo XVIII español, pudieron tener, y tuvieron en efecto, repercusiones negativas sobre las relaciones del mismo con los aparatos auxiliares, debilitando el conjunto del sistema.

²⁷ Porcentaje de cada apartado en el total de ingresos anuales.

²⁸ Los textos de la Reforma de Mon, publicados por Francisco Comín (COMÍN, 1988), reproducen en efecto los reglamentos de la reforma de 1785, y no constituyen la revolución hacendística que muchos se empeñan en ver en ellos.

2.1. Los factores condicionantes

2.1.1. La obligación fiscal

La obligación fiscal tal como se conocía en el Antiguo Régimen, tenía las características siguientes:

- No era exclusiva del Estado, sino que beneficiaba a todos los organismos rectores de la sociedad, Estado, municipio, Iglesia y señorío.

- . Correlato del punto anterior, los rectores de la sociedad – la Iglesia y la nobleza – no pagaban teóricamente el impuesto real ya que por su trabajo diario contribuían a tareas de gobierno similares a las que perseguía el rey.

- El impuesto nuevo tenía que ser consentido por los contribuyentes. El impuesto ya transformado en costumbre por el tiempo pasaba a ser propiedad de quien lo cobraba²⁹.

- . Correlato del punto anterior, el sistema fiscal real quedaba de hecho congelado a menos que el rey aceptara la reunión de unas cortes con verdadero poder de negociación fiscal. Lo que no se dio de la muerte de Felipe IV en adelante.

- Impuestos nuevos se podían crear por derecho de conquista a raíz de una rebelión, como ocurrió con la Nueva planta. Pero esto implicaba una guerra civil previa. Un alto precio por un resultado poco seguro. Se podían imponer también como medidas provisionales para hacer frente a urgencias que amenazaban la colectividad, con la condición de no perpetuarse. La única tentativa de mantener a largo plazo un aumento autoritario significativo de la presión fiscal terminó en el golpe de estado de 1808.

- Una vez que el gobernante había cobrado el dinero, éste era suyo. Aunque tenía la obligación moral de usarlo para los fines a que se le había sido concedido, ningún mecanismo legal le impedía gastarlo de hecho como quería. El consentimiento del contribuyente concernía legalmente el impuesto, de ninguna forma el uso del dinero, a pesar de tentativas de las Cortes en los siglos XVI y XVII para imponer cierto control al respecto.

- . Consecuentemente, existía una fuerte desconfianza del reino hacia sus dirigentes, que sospechaba (con razón) de alegrías gastadoras para fines puramente dinásticos.

- . Consecuentemente también, las cifras del gasto tendían a ser un dato estratégico de primera importancia en política interior, y como tal no se tenían que divulgar.

- . Por fin, el gasto tendía siempre a ser superior a los ingresos, ya que ningún organismo controlaba la generación de deuda pública y que tal generación apenas tenía consecuencias para el gobernante³⁰. El sistema de financiación del Estado tendía a funcionar en tensión, cuando no en sobretensión, sin reservas apreciables.

2.1.2. La falta de información sobre dónde para la riqueza

- La ausencia de contabilidad de empresa – por lo menos de contabilidad públicamente disponible –, la ausencia de catastro, hacen que la información sobre la ubicación de la

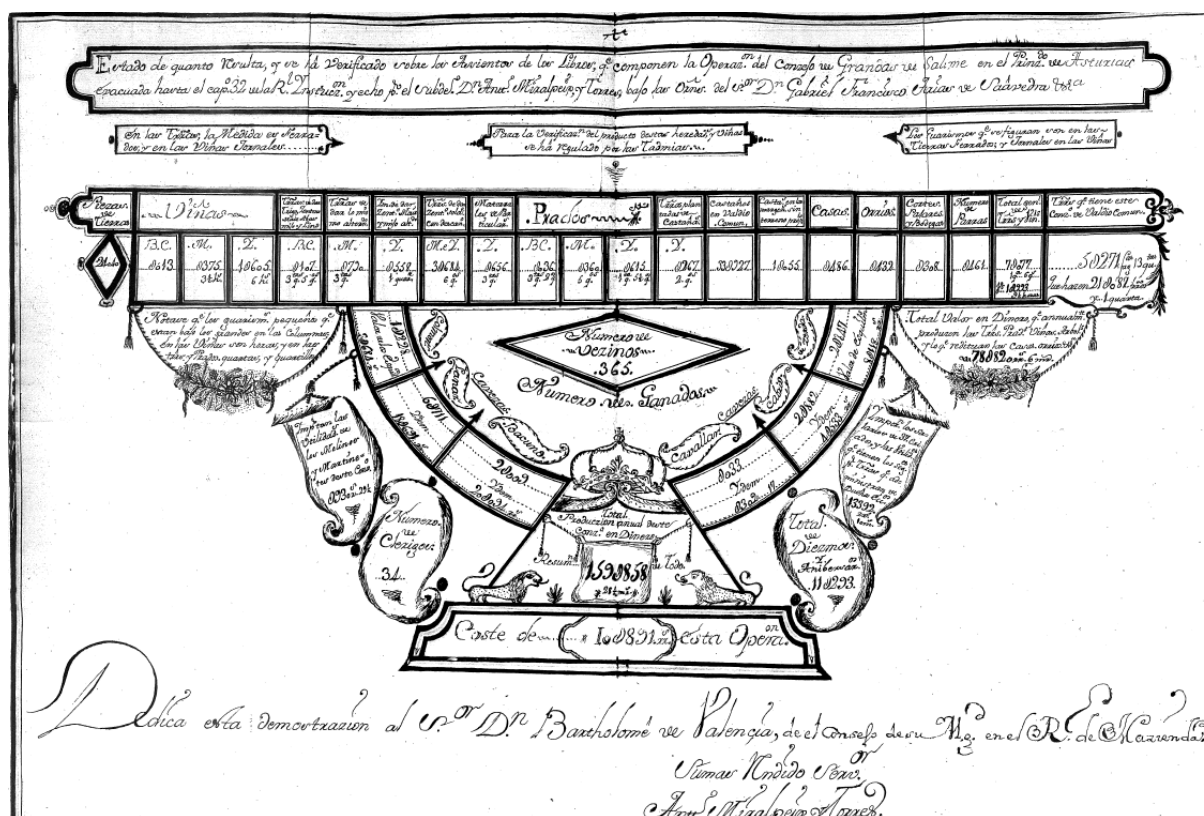
²⁹ Este punto no plantea el menor problema para la teóricos del Estado desde fines de la Edad media hasta el siglo XIX, por lo menos para los que no escriben en un sentido puramente absolutista, que siempre representaron una corriente de opinión minoritaria, pero persistente, que sin duda reflejaba mejor el sentir general que las muchas publicaciones oficialistas fomentadas por el gobierno. "Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet". Es la base de las relaciones entre el rey y las cortes en todo el siglo XVI y el XVII, y hasta 1834 siguieron las ciudades de Cortes aprobando cada seis años la renovación de los millones (LORENZANA, 2010, II, 21).

³⁰ DEDIEU, 2014.

riqueza no trascienda del ámbito local. Para los técnicos de hacienda de la época, éste era un punto fundamental, el primero en su lista de prioridades.

- De disponer la administración de la información detallada que perseguía, no resulta claro si la hubiese aprovechado, a falta de las técnicas de síntesis necesarias. Véase por ejemplo la descripción fiscal del pueblo de Grandas, en Asturias, elaborado para el Catastro de la Ensenada, del que su autor era lo suficientemente orgulloso como para mandarlo a sus jefes pidiendo una paga extra por la calidad de su trabajo. Es bonito por cierto, pero difícilmente aprovechable (fig. 04)³¹. Lo mismo se puede decir de otros documentos, todavía más espectaculares de este punto de vista, tal el resumen de la provincia de León preparado por la administración del Catastro³². Los agentes de la administración de Hacienda del siglo XVIII no saben sintetizar. Para ellos, dar una visión global significa yuxtaponer la información referente a cada una de las entidades interesadas, reduciendo el tamaño de la letra y apretando todo lo que puedan para que el ojo lo pueda abarcarlo todo de una sola mirada; para luego analizar los datos, caso por caso.

Fig. 04. Catastro de La Ensenada. Estado del pueblo de Grandas



. Todo ello hace que la gama de las posibles figuras fiscales sea limitada a las que no exigen un conocimiento detallado previo de la situación, es decir a la lista siguiente: a) la contribución voluntaria a cambio de un favor personal, que puede o no formalizarse en venta; b) la imposición por encabezamiento, negociada con el contribuyente, o mejor todavía, un colectivo de contribuyentes; c) el monopolio y la venta a través de una red de estanqueros; d) la imposición de mercancías circulantes en puntos de paso obligados.

31 AGS, DGR, I, leg. 1889. Agradecemos a Laura Borraran, doctoranda de la Universidad Pablo de Olavide, la comunicación de este documento. Su tesis versará precisamente sobre los condicionamientos técnicos y sociales que presidieron a la elaboración del Catastro de La Ensenada.

32 AGS, DGR, I, leg. 1889.

. Con la circunstancia de que, aún para cobrar de cualquiera de estas formas, la Real hacienda necesita intermediarios en posesión de cierto volumen de información local.

2.1.3. El peso agobiante de la distancia

- Debido a la distancia, la Monarquía hispánica, tenía de hecho dos sistemas de hacienda, el uno en Europa, el otro en América. Comunicaban por muchos canales – y no sólo por las remesas de Indias a Sevilla – pero funcionaban por separado y difícilmente se podían movilizar conjuntamente los recursos de ambos, hasta los últimos años del siglo XVIII, como veremos. El problema era cuanto más agobiante como que América proporcionaba recursos equivalentes a los de los territorios europeos y que la Monarquía, al sentir unánime de los políticos de toda Europa y de buena parte de sus dirigentes, no existía como gran potencia, en el siglo XVIII, sino porque poseía América. El problema no escapó la atención de los historiadores, pero nunca, que sepamos, se abordó de frente, como se merece, bajo el ángulo fiscal: no existe ninguna historia de la Real hacienda que abarque la Monarquía del siglo XVIII como un todo, Indias incluidas en pie de igualdad con España, y que trate las remesas de Indias como un flujo interno, no como una aportación externa. Es un silencio asombroso.

- De forma más sutil, la distancia incidía de forma notable sobre la organización de la Real hacienda en Europa. El problema consistía en mantener irrigado por un flujo constante de numerario el sistema de tesorerías que, repartidas a lo largo de la geografía nacional, efectuaban los pagos. Era tarea punto menos que imposible en ausencia de reservas numerarias estratégicas. Tornaba inevitables los atrasos de pago puntuales, aún en momentos en que la Real hacienda, conjuntamente, no carecía de fondos.

. Para solventar al dificultad, se crearon instrumentos de crédito para el uso específico de la Real hacienda, algunos, cuales las cartas de pago, basados en un uso poco convencional de instrumentos pensados primitivamente para el control del movimiento de fondos.

. Surgió alrededor de la Real hacienda de un grupo de financieros que gravitaban alrededor de la misma y traficaban con su papel de caja.

. Y se generó deuda pública por la vía de estos instrumentos de crédito³³.

2.1.4. Contribuciones extra-fiscales

Los impuestos caracterizados como figuras fiscales sólo representaban una parte de los recursos que el gobernante podía llevar de sus vasallos o súbditos. El rey ingresaba, en metálico, en especies y en servicios hechos, mucho más de lo que manejaba oficialmente la Real hacienda. El hecho es notorio en los sistemas políticos clasificados como feudales y medievales. Todos los estudios recientes subrayan la importancia fundamental que tenía este elemento contributivo en el funcionamiento de los sistemas de gobierno de la época moderna también. Los historiadores de la Monarquía española fueron entre los primeros en tomar consciencia este fenómeno³⁴. Podemos clasificar las contribuciones extra-fiscales en dos apartados:

- Las contribuciones en especies derivadas de obligaciones vinculantes que pesaban sobre los vasallos. Por ejemplo, el deber de defensa. Todo habitante tenía que participar cuando un peligro amenazaba su comunidad, con sus bienes y con su persona. En nombre de esta obligación los Estados contemporáneos impusieron hasta en época reciente servicios militares de entidad a sus ciudadanos. En nombre de esta obligación la Monarquía del siglo

³³ DEDIEU, 2014.

³⁴ THOMPSON, 1976; en último lugar TORRES SÁNCHEZ, 2013, 29/130, que muestra la pervivencia del hecho en siglo XVIII.

XVIII, por su parte, creó, tanto en España como en Indias, un impresionante servicio de milicias, que desempeñaron un papel fundamental en las guerras revolucionarias y de la independencia. Estas obligaciones proporcionaban al Estado no sólo material humano, sino igualmente equipamientos, bienes y servicios organizativos que corrían a cargo de particulares y de comunidades locales. Bajo el mismo concepto se tienen que clasificar la participación en el trabajo de la administración fiscal de los magistrados municipales que repartían y colectaban en España las rentas provinciales, o el trabajo de los tolderos de la renta de la sal, que distribuían el producto al por menor³⁵. Estas contribuciones extra-fiscales se caracterizaban por su flexibilidad, su capacidad de movilización rápida, cuando no instantánea. La administración real no podía proporcionarles más que un marco institucional general. La preparación y puesta en obra de estos recursos corrían a cargo de las autoridades locales.

- Las contribuciones extra-fiscales *pro merito*. El sistema político descansaba en el intercambio de méritos adquiridos por el súbdito, a cambio de mercedes graciosamente concedidas por el superior. La posición social del súbdito dependía en gran parte de tales mercedes. Buena parte de la influencia del superior se derivaba de los recursos que los súbditos ponían a su disposición para adquirir méritos³⁶. Las relaciones de méritos están llenas de indicaciones sobre tales contribuciones. Contabilizan como méritos unos hechos que hoy en día consideraríamos como pura obligación. Pero también hablan de una inmensa cantidad de servicios extraordinarios, que no se fundamentaban en ninguna obligación, que aportaban al superior recursos a los que la vía ordinaria institucional no le daba título alguno.

. Correlativamente, la venalidad se puede interpretar como un paso al límite de la dialéctica de la gracia y del mérito, en el que el intercambio toma la forma de un contrato que explicita lo que en la práctica habitual permanecía implícito.

2.2. Los sistemas auxiliares

2.2.1. Sistemas financieros

Los sistemas auxiliares financieros era imprescindibles en tres sentidos para el funcionamiento de la Real hacienda.

- Primero para la financiación de la actividad diaria de la institución. Como vimos, la distancia planteaba un problema de alimentación de las oficinas terminales locales de pago. Como vimos también, éstas funcionaban de forma estructural en tensión. Tanto la transferencia de los fondos necesarios como la creación de los instrumentos de crédito negociables necesarios para hacer frente a los inevitables incidentes de pago, a la fuerza tenían que descansar sobre un tejido de relaciones de negocios basadas en la confianza, entre profesionales acostumbrados a trabajar juntos. Podían ser agentes de la Real hacienda a la par de empresarios, o puros empresarios trabajando desde fuera con papel del Estado. Crear un banco de Estado que asumiera, de un lado, las técnicas y prácticas de la instituciones financieras privadas, poniéndolas al servicio de la Real hacienda, de otro lado, hubiera sido la única forma de prescindir de ellos, o a lo menos de limitar su influencia.

- Segundo para la financiación del déficit a largo plazo de la Real hacienda. Las necesidades de financiamiento para garantizar la fluidez de la caja eran una cosa. Las necesidades de financiamiento a medio plazo para hacer frente a variaciones imprevistas del gasto eran otra. Administrar un Estado significa hacer frente a lo imprevisible: una guerra, una hambruna que necesita subvencionar la compra de granos, y otros imponderables por el estilo. Sin reservas disponibles, hay que recurrir al mercado financiero. Aquí también se

³⁵ GARCÍA JIMÉNEZ, 1998.

³⁶ DEDIEU, 2010b.

necesita un intermediario bancario. O bien se tiene un banco de Estado, o bien la Hacienda se tiene que apoyar en bancos privados, de mayor calado que los anteriores por la magnitud de las operaciones en juego.

- Tercero, para asientos y arrendamientos. Un Estado puede gestionar la recolección del impuesto bien en administración directa, bien en arrendamiento. Puede administrar directamente los servicios que proporcionan los recursos (bienes y servicios) que el ejército, la marina o las administraciones necesitan para su funcionamiento diario, o puede contratar empresas que le abastecen conforme los términos de un contrato, como si de una institución privada se tratara. Ninguno de los dos sistemas tiene ventajas tales que permita descartar absolutamente al otro. Todo es cuestión de circunstancias. Las contratas estatales suelen ser altamente especializadas y exigentes en cuanto a volumen y flexibilidad. Las empresas que de ellas se hacen cargo tienen que ser empresas - o asociaciones de empresas - grandes, que dispongan de una extensa red de agentes.

Se pueden describir éstos bajo dos especies:

2.2.2. Informantes y cobradores locales

Eran imprescindibles para el funcionamiento de la Real hacienda grupos que a nivel local le sirvieran de auxiliares, tanto para la extracción material de la contribución del contribuyente de a pie, como para la transmisión de la información necesaria a la determinación de la misma. Debían tener las características siguientes:

- Un buen nivel de información, ya que una de sus funciones principales consistía en el reparto de las contribuciones entre los miembros de su comunidad y, en su caso, la negociación de encabezamientos con las autoridades fiscales.

- Una posición de autoridad dentro de su comunidad, condición esencial para adquirir la información necesaria, para extraer la imposición y para comprometer a la comunidad en los convenios que pactaban con la superioridad. En muchos casos, aunque no en todos, ocupaban puestos de mando en las instancias de gobierno locales, especialmente municipales.

- Relaciones fluidas con las instancias superiores con las cuales negociaban. En la mayoría de los casos se insertaban en redes de influencia que subían hasta la corte, aunque ellos mismos tuvieran un ámbito de influencia personal geográficamente más reducido³⁷.

- Una fuerte implicación en la dinámica social y política local, que les hiciera necesaria la búsqueda de apoyos de alto nivel para preservar o mejorar su posición local, aporte que justificase la inversión de tiempo y dinero en tareas de intermediación.

2.2.3. Buscamercedes

- Eran personas que no basaban su relación con la Real hacienda en posición institucional alguna (aunque podían detentarla por otra parte), sino en el intercambio mercedes/gracia del que hablamos en el punto 2.1.4.

- No eran estrictamente imprescindibles, pero hacían más fácil el funcionamiento del aparato hacendístico, al proporcionar recursos extra que engrasaban la mecánica, no sólo por la contribución monetaria que aportaban, sino también prestando a la acción del ente cobrador el peso de su autoridad social; al ser por otra parte el vivero donde se reclutaba buena parte de los informantes y cobradores voluntarios descritos en el párrafo anterior.

- Su relación con el aparato de la Real hacienda se fundamentaba en el intercambio de elementos que, por su esencia, no se pueden definir como instituciones jurídicamente

37 BURGOS ESTEBAN, 1994, 162/170.

perfiladas; y que se derivaban del ejercicio absoluto del poder soberano. Su relación la entablaban pues con el elemento del aparato de gobierno que asumía el ejercicio de la soberanía.

- . Entregaban directamente los recursos que aportaban al soberano, proporcionando a éste recursos independientes de la voluntad del reino, recursos que daban al rey, frente al reino, un margen de libertad del que sin ellos no dispusiera.

- Esta relación, por su carácter no jurídico, era por definición lábil y altamente afectiva.

- El volumen de los recursos que aportaron concretamente difícilmente se puede medir, ya que sólo en parte se concretaba en aportaciones monetarias, que éstas cuando tenían lugar, pocas veces se contabilizaban rigurosamente³⁸; por razones de consideración social importaba, en efecto, en este tipo de relaciones “que no [sonara] el dinero”³⁹. Todo indica sin embargo que el colectivo de los buscamercedes fue un elemento capital, no sólo por el volumen de su aportación directa, sino por el efecto palanca que tenía su movilización al desencadenar otras contribuciones⁴⁰. La historiografía actual recalca que los buscamercedes eran tan imprescindibles a cualquier acción del Estado, entre ellas la leva del impuesto, como el aire a los seres humanos.

2.3. Persiguiendo una imposible optimización, una breve cronología

2.3.1. El equilibrio descentralizado del siglo XVII

En el siglo XVII, el sistema de financiamiento de la Monarquía en Europa había logrado un punto de equilibrio bastante aceptable para los actores. Descansaba sobre:

- Una descentralización masiva de la gestión del aparato administrativo. Cada reino tenía su hacienda propia, conforme a su constitución política propia. Los fondos se administraban, tanto los ingresos como los pagos, sobre una base local. Centenares de cajas particulares iban cobrando los impuestos pagados en su entorno inmediato, y efectuaban directamente con este dinero los pagos que se les asignaban. Disponían de hecho de una amplia autonomía, que significaba una cuasi libertad de hacer efectivo el pago a la vista de la libranza emitida por la superioridad, o no; y de elegir el momento del mismo. No se les exigían cuentas sino muy de vez en cuando. Estaban en gran parte en manos de miembros de las oligarquías locales, que habían comprado los cargos del rey, bien personalmente, bien por el intermediario de los municipios.

- La coordinación entre estos múltiples actores la efectuaban una cuantas empresas, algunas de gran tamaño, otras más modestas, especializadas en el arrendamiento de rentas reales y en la ejecución de los asientos de Estado, y a la par muy activas en el campo comercial o financiero privado. Ponían al servicio de su actividad estatal los agentes y contactos que usaban para sus negocios no-estatales.

- Los órganos centrales de la Real Hacienda se limitaban a garantizar y dar legalidad a estas operaciones y, en reducida medida, a seleccionar los actores autorizados a tomar parte en las mismas. Desde su punto de vista el sistema era subóptimo, ya que minoraba fuertemente su capacidad de acción. Dependía de hecho el gobierno central de la voluntad de los agentes locales para la obtención efectiva de los recursos necesarios a los fines que le interesaban de verdad, es decir la gran política. Para obviar este inconveniente, el gobierno real tenía que encontrar recursos propios, independientes de las figuras fiscales habituales,

³⁸ TORRES SÁNCHEZ, 2013, 29/130.

³⁹ ANDÚJAR, 2004.

⁴⁰ THOMPSON, 1997.

que no pasarían por el sistema de cobranza y pago habitual. De ahí el desarrollo del intercambio de mercedes por recursos, a veces formalizado como venta.

- ¿Cual era la efectividad del sistema?

. Del punto de vista del reino tenía la ventaja de limitar la presión fiscal efectiva al nivel que deseaban las oligarquías locales; de reforzar los sistemas locales de poder; de sujetar las instituciones centrales a la voluntad de tesoreros que eran al mismo tiempo miembros y representantes de las oligarquías locales.

. En cuanto a su eficacia global, difícilmente permitía al Estado llevar a cabo una gran política. Aún cuando el sistema estuviera bien proveído de fondos, el Estado no era dueño de ellos. Juntar de antemano una masa de maniobra financiera para una empresa cualquiera le era punto menos que imposible. El conjunto tenía sin embargo una gran elasticidad. Cuando el reino se creía amenazado en sus obras vivas, sabía generar los recursos necesarios para su defensa., como se vio en la crisis castellana de los años 1640 o en los dos episodios de ocupación de Madrid por los Austracistas durante la Guerra de sucesión.

2.3.2. El equilibrio centralizado del siglo XVIII

Los Borbones no podían aceptar el equilibrio antiguo, por el concepto que tenían de la monarquía, bastante más desligado de la oligarquía del reino que el que fomentaban los Austrias de España; porque también se daban probablemente cuenta de que otros Estados estaban alcanzando niveles de eficacia hacendística superiores al que proporcionaba el equilibrio descentralizado en términos de movilización de recursos, y que una revisión del mismo era necesaria para seguir competitivo en el espacio internacional.

- Consiguieron un primer triunfo, accidental en cierto sentido, al integrar las haciendas forales de la Corona de Aragón a la hacienda castellana, creando de esta forma un bloque español único. No llegaron a unificar la Hacienda de la Monarquía, ya que la de Indias seguían en gran parte institucionalmente y del punto de vista contable desvinculada, pero simplificaron de forma notable el sistema a la par que aumentaron su rendimiento. En efecto, no fue una pura agregación, sino que la Nueva planta revisó en profundidad el sistema fiscal de los territorios interesados, introduciendo los impuestos castellanos, algunos (el equivalente) en una forma modificada que anunciaba los planes futuros que se tenían para Castilla. Se pudo hacer sin contrapartidas políticas por hallarse estos territorios sujetos al derecho de conquista.

- Entre 1713 y 1718 introdujeron los Borbones en el sistema fiscal estatal castellano los cambios más importantes que sufrió éste entre la edad media y el siglo XX. No cambiaron su base, pero procedieron a reformas administrativas que tendían a aumentar la eficacia global del aparato administrativo y consecuentemente las cantidades netas efectivamente puestas a disposición del gobierno sin incrementar de forma notable, por lo menos en un primer momento, la extracción fiscal. El objetivo consistía en maximizar los recursos disponibles, sin tener que dar nada a cambio, algo que difícilmente se podía hacer si se introducían nuevos impuestos (véase 2.1.1.).

- Se agruparon bajo un solo concepto, el de rentas provinciales, unos sesenta impuestos anteriormente existentes en Castilla. Se decidió que el monto que tenía que pagar anualmente cada municipio se negociaría en bloque con un sólo interlocutor, el intendente de la provincia a la que pertenecía el pueblo; y se pagaría en bloque a un único cobrador, el arrendatario - de mediados de siglo en adelante, el administrador real - los sesenta y pico impuestos en la provincia, que de ahí en adelante, se arrendarían - o administrarían - juntos. Sin embargo, las limitaciones políticas imperante impidieron una verdadera

refundición de todos en una sola figura fiscal. Siguió existiendo cada renta por separado. La novedad era que se cobraban juntas.

- Las rentas reales principales se juntaron en cuatro grandes bloques, según la forma en que se cobraban. Las que se pagaban por encabezamiento, es decir las rentas provinciales; las que se pagaban por cobro de derechos en puntos de obligado paso sobre las mercancías circulantes; el monopolio de la sal; el monopolio del tabaco. Para cada uno de estos bloques se creó una administración única, con instancias nacionales, provinciales y locales, en tres niveles claramente jerarquizados; administraciones pobladas por agentes del Estado o por agentes de compañías arrendatarias estables, estrechamente controladas en todo caso por el Estado.
- Se estableció la regla de que el aparato cobrador se limitaría a cobrar, y dejaría de efectuar pagos. Para estos, se creó una administración nueva, la Tesorería general, con una red de Tesorerías de ejército en la provincias, totalmente centralizada y totalmente regulada por formalidades contables rígidas y dotadas de mecanismos que se autoreforzaban los unos a los otros, lo que garantizaba un alto grado de transparencia en las operaciones de caja. Semejante ordenación permitió confesar explícitamente la bancarrota rampante que la Real hacienda arrastraba desde 1638, y liquidar sus efectos.
- Correlativamente desaparecieron las oficinas locales, hasta entonces en manos de miembros de las oligarquías locales y dotadas de una gran autonomía, que actuaban de amortiguadores entre las exigencias fiscales de la del rey y el contribuyente. Significó esto una reducción drástica de la complejidad e imprevisibilidad del sistema de pagos, tornándose menos necesaria su regulación por compañías privadas. Significó la adquisición por los órganos centrales de la Monarquía de la posibilidad de manejar a su antojo el producto de los impuestos y consiguiente posibilidad de llevar a cabo una política exterior activa.
- Tuvo ello por consecuencia una reducción drástica de los espacios de negociación de la Real hacienda con sus auxiliares, tanto por la desaparición de muchos de estos espacios, como por la reorganización y reglamentación de los que subsistían.
- En cuanto a la efectividad de estos cambios, los acontecimientos posteriores mostraron que el nuevo sistema seguía subóptimo aún del punto de vista del rey, por su notable inelasticidad. Garantizó al soberano la disponibilidad de lo que tenía, y un margen de progresión limitado al margen de progresión que tenían las rentas reales entonces disponibles. A pesar de notables esfuerzos (Catastro de la Ensenada, reforma fiscal de Floridablanca en 1785-1786), no consiguió nunca extender el ámbito de la imposición. La reforma le cerró también al rey muchas de las facilidades de crédito de que disponían sus antecesores⁴¹. No solucionaba para nada el problema de la integración integral de América en el aparato hacendístico. Los esfuerzos realizados para hacerla rendir más sólo tuvieron un éxito limitado: chocaron rápidamente con el aumento de los gastos de administración que generaban y con la resistencia de las poblaciones locales.

2.3.3. La divina sorpresa. La integración de América

Las remesas de América siempre tuvieron un papel fundamental en la historia financiera de la Monarquía española. Sin embargo, mientras no pasaron de ser remesas, es decir mientras se impuso la necesidad de transferir materialmente los fondos en metálico a España debido a la ausencia de contra-flujos financieros con que compensar, mientras la hacienda americana puso a disposición de España no sus ingresos brutos, sino sus sobrantes netos, lo que hacía que el grueso de ella no se podía agregar sino parcialmente a la masa de maniobra de la Real

41 DEDIEU, 2014.

hacienda, limitando así de forma drástica su papel estratégico, la Monarquía en su conjunto no sacó de sus Indias todo el partido fiscal que hubiesen representado éstas, caso de tener el sistema americano continuidad con el europeo. La cuestión se volvió tema de vida o muerte a mediados del siglo XVIII, cuando el auge de Inglaterra (véase abajo) amenazó directamente el imperio. Las reformas emprendidas entonces no dieron, sin embargo, los resultados fiscales apetecidos⁴². El problema de la continuidad lo alivió de forma inesperada el invento de los vales reales. Medida de urgencia, arbitrada para paliar el bloqueo inglés durante la Guerra de la independencia de América, eran bonos al 4%, garantizados por los fondos que poseía la Real Hacienda en América, aunque provisionalmente no tenía acceso a ellos. Era una novedad importante. En el siglo XVII, nunca se habían dado juros en Europa sobre rentas cobradas en Indias. Por primera vez, la Real hacienda levantaba dinero en Europa con papel explícitamente garantizado por sus ingresos americanos en América. Los vales tuvieron una gran aceptación en el comercio, que necesitaba en aquel momento una inyección monetaria fuerte para paliar los efectos de la crisis provocada por el conflicto. De esta forma, la Real hacienda restablecía una relación de confianza con el mundo de los negocios, uno de sus auxiliares tradicionales, un tanto marginado por las reformas de principios de siglo.

Esta medida de urgencia, vista en un primer momento como provisional, se volvió permanente cuando, finalizada la guerra, el comercio pidió que los vales se mantuvieran. Significaba ello que desde entonces la Real hacienda podía tirar papel inmediatamente disponible y aceptado, sobre sus recursos situados donde fueran situados, en Indias como en Europa. Paralelamente, empezaban a dar sus frutos las medidas tomadas unas décadas antes, que levantaban parte de la pesada tutela estatal sobre el comercio de Indias. El crecimiento del mismo generó unos ingresos aduaneros impresionantes que explican el salto que da, en aquella época, el producto de las rentas generales (Fig. 01). El restablecimiento de la confianza entre la comunidad financiera y la Monarquía significó también que se le volvieron a abrir las arcas del crédito y que el rey pudo colocar varios empréstitos en el mercado internacional y nacional, por primera vez desde la gran bancarrota de Felipe V⁴³.

Quedaba en gran parte solucionado con los vales, de forma flexible, sencilla y elegante, uno de los problemas recurrentes de la Real Hacienda. Esto le abrió al rey facilidades de financiación que llevaron a la catástrofe. Las necesidades de la guerra contra Francia primero, contra Inglaterra después, se financiaron con la emisión masiva de vales nuevos. Se habían emitido alrededor de 450M reales al final de la Guerra de la independencia de Estados Unidos. Se emitieron prácticamente 1800M reales entre 1794 y 1799. Hubo que encontrar garantías. Los fondos de la Real hacienda en América siendo claramente insuficientes, se echó manos de las posesiones de las fundaciones religiosas en Europa (1798), y en América (1804). Con esta medida, se puede afirmar que la integración fiscal de América se volvía plenamente efectiva. Al precio de un coste político enorme: la medida desequilibró muchos patrimonios de particulares y comunidades americanos, para fines puramente europeos. Fue una de las bases del divorcio entre ambos hemisferios⁴⁴.

3. Conclusión: el equilibrio óptimo, Inglaterra

El fracaso de la Real hacienda española del siglo XVIII es un tema historiográfico de los más clásicos. Hace falta relativizarlo. No se puede atribuir a un atraso técnico: de este punto de vista, la Real hacienda está a la altura de cualquier institución extranjera similar. España, por otra parte, no está sola en fracasar. La Monarquía francesa le hace compañía, e incluso se hunde antes, posiblemente por no tener Indias de donde sacar un alivio provisional. Es, por fin, un hundimiento relativo. El Estado de Carlos III ejerce decentemente sus

⁴² TORRES SÁNCHEZ, 2013, 409/410.

⁴³ DEDIEU, 2014.

⁴⁴ VALLE PAVON, 2012.

funciones: invierte en infraestructuras, mantiene el orden, da a sus agentes los medios necesarios para administrar correctamente el país, todo ello sin déficit notable. El hundimiento lo provocaron las guerras, guerras llevadas en una escala inaudita, por concursar en ellas un competidor equipado con recursos que él solo poseía: Inglaterra.

Inglaterra consiguió en efecto optimizar el aparato financiero del Estado dentro de las coordenadas que se imponían entonces a todos los reinos por igual. Lo consiguió no tanto a base de reformar la Real Hacienda, como el sistema político que la sostenía. Los cambios políticos de fines del siglo XVII, y su desarrollo en el siglo XVIII, terminaron por entregar de hecho el poder ejecutivo a la oligarquía. Desapareció así la oposición entre rey y reino, las dos instancias políticas supremas, y con ella los gastos de intermediación que conllevaba el arreglo permanente del equilibrio inestable que regía sus relaciones. Lo que posibilitó reformas con las que los hacendistas continentales soñaban como metas inalcanzables. Se estableció a mediados de siglo un sistema eficaz de tasación indirecta, que gravaba un abanico de productos de semi-lujo o de lujo (té, maltas, ron, ginebra, azúcar) que afectaban todas las clases sociales; con procedimientos y formalidades (almacenes vigilados y guías) que, al hacer a todos los actores de la cadena de distribución responsables del pago del impuesto, permitían una eficaz represión del contrabando y movilizaban para ello las élites locales, en cuyas manos residía la administración territorial. Las sisas proporcionaban una sólida base de fondo - entre las dos terceras y las tres cuartas partes de los ingresos en tiempo de paz -, y crecían automáticamente al paso del nivel de vida de la población. Manifestaban también una notable elasticidad puntual, ya que en caso de urgencia se podían subir los tipos⁴⁵. El instrumento principal de adaptación de los ingresos a las necesidades del momento lo proporcionaba la tasación directa, que afectaba a casi todos los propietarios por igual, bajo las especies de la *land tax*, concedida al rey en 1692. Relativamente modesta, implantó sin embargo el principio del impuesto universal. En caso de necesidad se subían fuertemente los tipos, que se rebajaban una vez terminada la emergencia. Una magnífica prueba de la capacidad de reacción del sistema inglés y de la universalidad del impuesto que imperaba en el país, lo proporcionó en 1797 la introducción del *income tax*, que se fundamentó en una encuesta sobre el producto nacional bruto y la contribución respectiva de los distintos sectores al mismo. Merced a la colaboración de todos y al excelente punto de partida que proporcionaban los archivos de la *land tax*, la encuesta se llevó a cabo en menos de un año, dando a la administración una base de trabajo eficaz⁴⁶. Resulta de ello que durante todo el siglo XVIII el nivel de imposición *per capita* en Inglaterra fue en términos medios tres veces superior al francés, y que durante las guerras napoleónicas llegó a serlo cinco veces⁴⁷. Todo, insistimos, descansaba en la confianza que sentían las oligarquías inglesas hacia su Estado, en la publicidad de las magnitudes de la Real hacienda, y en el control de diputados electos, es decir del reino, sobre el gasto. Estas mismas bases sustentaban el sistema de crédito que, bajo los auspicios del Banco de Inglaterra, garantizaba la capacidad de respuesta de las finanzas estatales inglesas y fomentaba el ahorro de gastos de intermediación, como lo mostramos en otro trabajo⁴⁸.

Puestas en este contexto, las reformas de la Real hacienda española toman su verdadero sentido. Mientras que en Inglaterra las reformas políticas anteceden las reformas técnicas, y condicionan la eficacia de éstas, en España las reformas técnicas se hacen sin tener en cuenta el sistema político. Mientras en Inglaterra las reformas técnicas fomentan la confianza y la participación de las clases dirigentes del país, en España, al reducir el papel de las instituciones auxiliares de la Real hacienda que a la clase dirigente le servían para encauzar la

45 RULE, 1992, 290 ssq.; BASIL, 1960.

46 WATSON, 1960, 395 ssq.

47 MATHIAS y O'BRIEN, 1976; PLESSIS, 2006.

48 DEDIEU, 2014.

Real Hacienda, al transformar el cuerpo de hacienda en un cuerpo tecnocrático cerrado sobre sí mismo, fomentan la desconfianza. El fracaso de la Monarquía española no fue técnico. Fue político. Fracasó por no haber entendido, o por no querer entender, que lo político condiciona lo técnico y no a la inversa; por no querer entender que no se gobierna un país contra el sentir de sus élites. Dicho de otra forma, fracasó por enfrentarse con el duro hecho de que la situación internacional hacía necesaria la consecución de un equilibrio optimizado del sistema de Hacienda distinto del existente, incompatible con el sistema político vigente al que el gobierno real nunca quiso renunciar.

Abreviaturas

AGS : Archivo General de Simancas

SSH : Secretaría y Superintendencia de Hacienda (AGS)

RG + año : Ripia Gallardo (ver bibliografía), con el año de la edición manejada

Bibliografía

- ANDÚJAR CASTILLO (Francisco), *El sonido del dinero. Monarquía, ejército y venalidad en la España del siglo XVIII*, Madrid, Marcial Pons, 2004, 486 p.
- [ANONIMO], *Estado general de la Real Hacienda de España e Indias [para el año 1792]*, Madrid, Viuda de D. Joaquín Ibarra, 1792
- ARTOLA RENEDO (Andoni), *Del rey al papa. El episcopado español entre mediados del siglo XVIII y mediados del siglo XIX*, Vitoria, Universidad del País Vasco, 2012, Tesis mecanografiada.
- BASIL (William), *The Whig supremacy, 1714-1760*, Oxford, Clarendon Press, 1960, 2nd ed.
- BILBAO BILBAO (Luis María), “Haciendas forales y hacienda de la Monarquía. El caso vasco, siglos XVI-XVIII”, *Hacienda pública española*, 1991, 3/54.
- BURGOS ESTEBAN (Francisco), *Los lazos del poder. Obligaciones y parentesco en una élite local castellana en los siglos XVI y XVII*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1994, 268 p.
- CAMARERO BULLÓN (Concepción), *El debate de la Unica Contribución. Catastrar las Castillas. 1749*, Madrid, Tabapress, 1993, coll. Alcabala del Viento, 220 p.
- CAMARERO BULLÓN (Concepción), “Les trois cadastres de l'Espagne du XVIII^e siècle: introduction, contexte, objectifs, méthodes et résultats”, Touzery (Mireille), ed., *De l'estime au cadastre en Europe. L'époque moderne*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2007, 147/217.
- CASTRO (Concepción de), *A la sombra de la Felipe V. José Grimaldo, ministro responsable (1703-1726)*, Madrid, Marcial Pons, Historia, 2004.
- CUENCA ESTEBAN (Javier), “Ingresos netos del Estado español, 1788-1820”, *Hacienda Pública Española*, 1981, n° 69, 183/218.
- DEDIEU (Jean Pierre), “L'échelon régional en Espagne. Quelques antécédents historiques”, *O poder regional: mitos e realidades. III Jornadas de estudio Norte de Portugal - Aquitânia (03-1993)*, Publicações da Universidade do Porto / MPI, Porto, 1996, Porto, 1996, 139-147.
- DEDIEU (Jean Pierre), “La Nueva Planta en su contexto. Las reformas del aparato del Estado en el reinado de Felipe V”, *Manuscr. Revista d'Història Moderna*, 2000, XVIII, 113/139.
- DEDIEU (Jean Pierre), *Après le roi. Essai sur l'effondrement de la Monarchie espagnole*, Madrid, Casa de Velazquez, 2010^a.
- DEDIEU (Jean Pierre), “El aparato de gobierno de la monarquía española en el siglo XVIII, elemento constitutivo de un territorio y de una sociedad”, Carzolio (María Inés),

- Fernández (Rosa Isabel), Lagunas (Cecilia), coord., *El Antiguo Régimen. Una mirada de dos mundos: España y América*, Buenos Aires, Prometeo, 2010b, 39/62.
- DEDIEU (Jean Pierre), “De la deuda antigua a la deuda nueva”, in: Moutoukias (Zacarias) et Bertrand (Michel), ed., *Cambio institucional y fiscalidad en el mundo hispánico (1750-1850)*, Université de Toulouse le Mirail, Toulouse, en prensa, 2014.
- DEDIEU (Jean Pierre), LÈBRE (Céline), “Monarchie et patriciats municipaux en Castille sous Charles II. Le renouvellement des millions à la fin du XVIIe siècle”, *HAL-SHS*, [2000], texte électronique, <http://www.halshs.archives-ouvertes.cnrs.fr>, 20/4/2006.
- DEDIEU (Jean Pierre), RUIZ RODRÍGUEZ (José Ignacio), “Tres momentos en la historia de la Real Hacienda”, *Cuadernos de Historia Moderna*, 1994, n° XV, 77/98.
- DUBET (Anne), *Un estadista francés en la España de los Borbones. Juan Orry y las primeras reformas de Felipe V (1701-1706)*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2008a, 347 p.
- DUBET (Anne), “La nueva política crediticia de la Corona a principios del siglo XVIII: la creación del Tesorero Mayor de guerra en España(1703-1706)”, *Studia historica. Historia moderna*, 2008b, n° 30, 191/216.
- DUBET (Anne), “Los intendentes y la tentativa de reorganización del control financiero en España, 1718-1720”, Pérez Sarrión (Guillermo), ed., *Más Estado y más mercado. Absolutismo y economía en la España del siglo XVIII*, Madrid, Silex, 2011a, 103/136.
- DUBET (Anne), “Fernando Verdes Montenegro vs Nicolás de Hinojosa, ou la recherche du parfait Ministre des finances royales dans l’Espagne de Philippe V”, Dubet (Anne), Luis (Jean Philippe), dir., *Les financiers et la construction de l’Etat - France, Espagne (XVIIe-XIXe siècle)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011b, 67/84
- FERNÁNDEZ ALBALADEJO (Pablo), “El decreto de suspensión de pagos de 1739. Analisis e implicaciones”, *Moneda y Crédito*, 1977, n° 142, 51/85.
- GARCÍA-CUENCA ARIATI (Tomás), *Las rentas generales o de aduanas (1740-1788)*, Madrid, Universidad Complutense, 1986, Tesis doctoral.
- GARCÍA-CUENCA ARIATI (Tomás), *Cifras y prácticas de la administración y cobranza de la renta de lanas (1749-1789)*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 1994, 386 p.
- GARCÍA JIMÉNEZ (Bartolomé), *Poderes y mercados. Extracción de rentas en Rute en el siglo XVIII*, Córdoba, Universidad de Córdoba, 1998, 197 p.
- GELABERT (Juan E.), *La bolsa del rey. Rey, reino y fisco en Castilla (1598-1648)*, Barcelona, Crítica, 1997, 422 p.
- GELABERT (Juan E.), “Senza rumore. El tránsito de Castilla por el tiempo de las seis revoluciones contemporáneas”, García Fernández (Ernesto), ed., *El poder en Europa y América: mitos, tópicos y realidades*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2001.
- HERR (Richard), *Rural change and royal finances in Spain at the end of the Old Regime*, Berekeley, University of California Press, 1989, 879 p.
- JURADO SÁNCHEZ (José), “Military expenditure, spending capacity and budget constraint in eighteenth-century Spain and Britain”, *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 2009, n° 1, 141/174.
- LORENZANA PUENTE (Felipe), *La representación política en el Antiguo Régimen. Las Cortes de Castilla de 1655 a 1834*, Cáceres, Universidad de Extremadura, 2010, tesis, 3 vol.
- MATHIAS (P.), O'BRIEN (P.K.), “Taxation in Britain and France, 1715-1810. A comparison of the social and economic incidence of taxes collected for the Central government”, *Journal of European Economic History*, 1976, V, 601/650.
- MATILLA TASCÓN (Antonio), *La única contribución y el catastro de La Ensenada*, Madrid, Imprenta de los sucesores de Sánchez Ocaña, 1947, 603 + XII p.
- MUGARTEGUI EGUÍA (Isabel), *Hacienda y fiscalidad en Guipúzcoa durante el Antiguo*

- Régimen (1700-1814)*, San Sebastián, Fundación Cultural Caja de Guipúzcoa, 1990.
- PIEPER (Renate), *La Real Hacienda bajo Fernando VI y Carlos III (1773-1788)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1992.
- PLESSIS (Alain), “L'impôt des Français au XIXe siècle, replacé dans une perspective européenne”, en Lévy-Leboyer (Maurice), Lescure (Michel), Plessis (Alain), dir., *L'impôt en France aux XIXe et XXe siècles. Colloque des 2, 3, 4 mai 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2006, 13/47.
- RIPIA (Juan de la), GALLARD (Diego), *Práctica de la administración y cobranza de las rentas reales y visita de los ministros que se ocupan de ellas. Corregida... por el licenciado Diego María Gallard*, Madrid, 1795 - 1796, 6 t., en sus distintas ediciones anteriores y posteriores a esta fecha. Escrito por especialistas para otros especialistas, no sólo contiene una ingente información técnica, sino que deja translucir, a veces con brutalidad, tales condicionamientos. Salvo indicación contraria, citaremos siempre la edición de 1795.
- RODRÍGUEZ GORDILLO (José Manuel), “Las estadísticas de la Renta del tabaco en el siglo XVIII: nuevas aportaciones”, en Luxán Meléndez (Santiago de), Solbes Ferri (Sergio), Laforet (Juan José), ed., *El mercado del tabaco en España durante el siglo XVIII. Fiscalidad y consumo*, Las Palmas de Gran Canaria, Fundación Altadis / Universidad de las Palmas, 2000, 53-104.
- ROURA I AULINAS (Lluís), *Guerra gran a la rattla de França. Catalunya dins la guerra contra la Revolució Francesa - 1793-1795*, Barcelona, Curial, 1993, 270 p.
- RULE (John), *The vital century. England's developing economy, 1714-1815*, London and New York, Longman, 1992, XVIII + 334 p.
- TEDDE DE LORCA (Pedro), “Crisis del Estado y deuda pública a comienzos del siglo XIX”, *Hacienda Pública Española*, 1987, N° CVIII, 169/195.
- TEDDE DE LORCA (Pedro), *El Banco de San Carlos (1782-1829)*, Madrid, Alianza, 1988.
- THOMPSON (Ian A. A.), *War and Government in Habsburg Spain - 1560-1620*, Londres, Athlone Press, 1976, VIII + 373 p.
- THOMPSON (Ian A.A.), “Patronato real e integración política en las ciudades castellanas bajo los Austrias”, Fortea Pérez (José Ignacio) (ed.), *Imágenes de la diversidad. El mundo urbano en la Corona de Castilla (S. XVI-XVIII)*, Santander, Universidad de Cantabria, 1997, 475/513.
- TORRES SÁNCHEZ (Rafael), “Las prioridades de un monarca ilustrado o las limitaciones del estado fiscal-militar de Carlos III”, *Hispania*, 2008, LXVIII, n° 229, 407/436
- TORRES SÁNCHEZ (Rafael), *La llave de todos los tesoros. La Tesorería general de Carlos III*, Madrid, Sílex, 2012, 283 p.
- TORRES SÁNCHEZ (Rafael), *El precio de la guerra. El Estado fiscal-militar de Carlos III (1779-1783)*, Madrid, Marcial Pons, 2013, 460 p.
- ULLOA (Modesto), *La hacienda real de Castilla en el reinado de Felipe II*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 1986, 3a edición revisada.
- UZTÁRIAZ (Jerónimo de), *Theórica y práctica de Comercio y Marina. Por Don ---*, Madrid, [s.i.], 1724, 4 h.+ 9 h.+ 560 p. + 18 h.
- VALLE PAVON (Guillermina), *Finanzas piadosas y redes de negocios. Los mercaderes de la ciudad de México ante la crisis de Nueva España, 1804-1808*, México, Instituto Mora, 2012, 262 p.
- WATSON (Stephen), *The reign of George III, 1760-1815*, Oxford, Clarendon Press, 1960, XVIII + 637 p.
- YANG (Der Yuan), “The origin of the Bank of England: a credible commitment to sovereign debt”, *Departmental Working Papers of the Department of Economics, UCSB, Santa Barbara*, Santa Barbara, University of California in Santa Barbara, 1997,

<http://escholarship.org/uc/item/11s6181> (04/10/2010).

ZAFRA OTEYZA (Juan), *Fiscalidad y Antiguo Régimen. Las rentas provinciales en el Reino de Granada (1746-1780)*, Sevilla, Junta de Andalucía, 1991.

Apéndice: mapas del aparato cobrador de las rentas reales en 1792

Fuente: [Anónimo 1792]

Damos a continuación unos mapas de las provincias que vertebraban la cobranza de la renta de la sal, de la renta del tabaco y de las rentas generales, con sus capitales y sus cabezas de partidos. No dibujamos el mapa correspondiente a las rentas provinciales, que es el, de todos conocido, de las provincias de intendencias. Se puede observar en: https://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_la_organización_territorial_de_España#/media/Archivo:Provinces_Crown_of_Castile_1590.svg

Observamos que cada renta tiene su organización territorial propia, una situación que cambiará con la unión de rentas de 1799 que las refundirá todas en las provincias de intendencias

Observamos también que cada división tiene una racionalidad evidente: la del monopolio de la sal basada en los centros de producción; la del tabaco en la necesidad de cubrir de forma igual todo el territorio; la de rentas generales ya concentradas en las fronteras y costas; la de rentas provinciales, basada en la existencia de circuitos financieros previos que agilizan la remisión de los fondos.

Fig. 05. Renta de la sal, 1792. Provincias y cabezas de partido

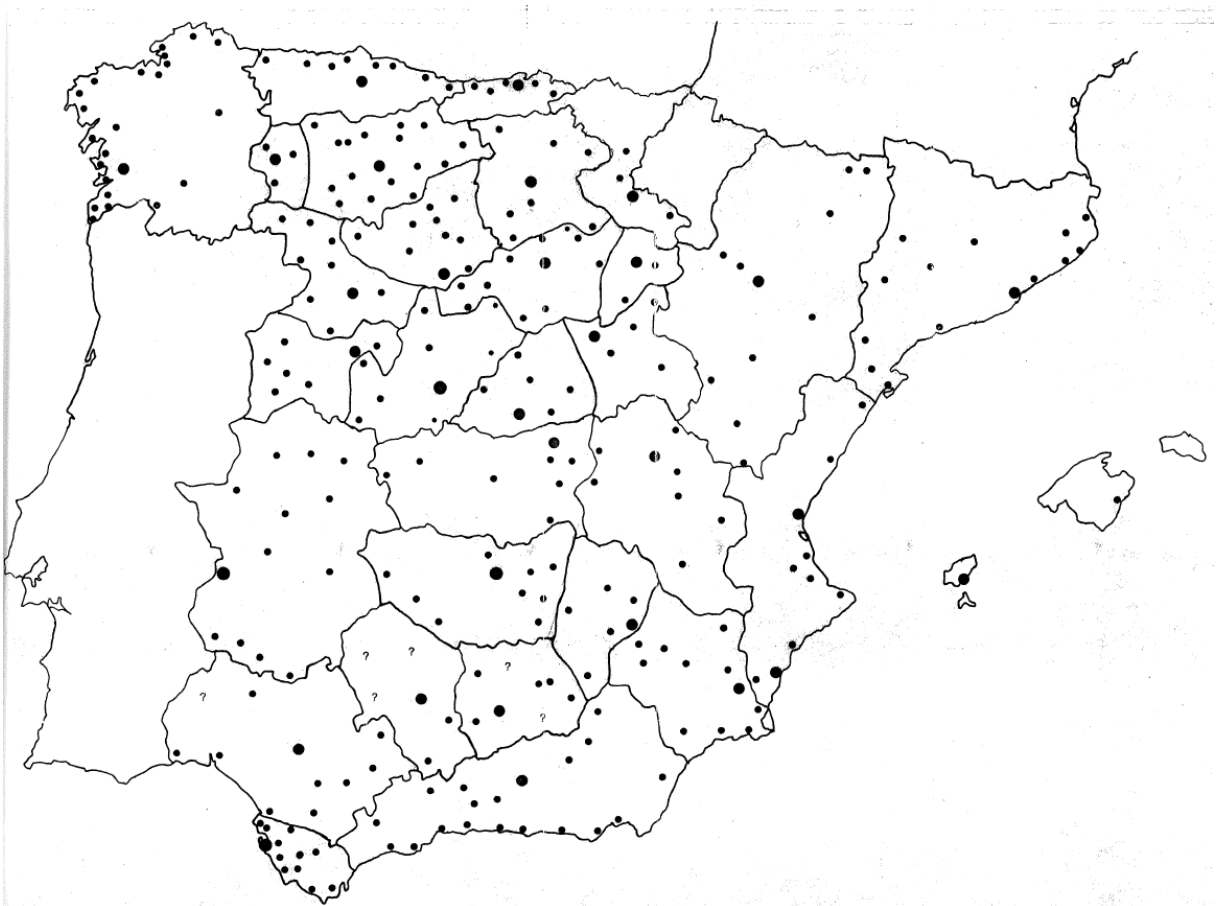


Fig. 06. Renta del tabaco, 1792. Provincias y cabezas de partido

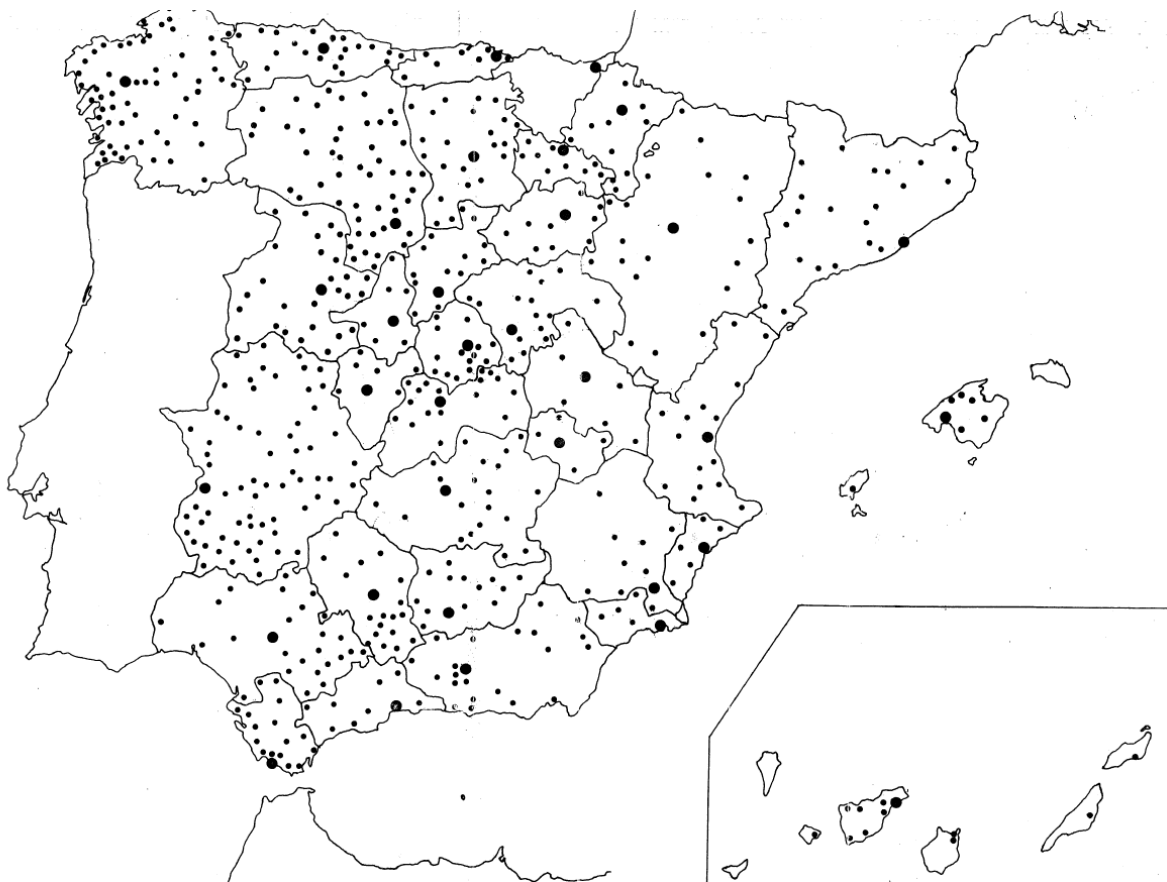


Fig. 07. Rentas generales, 1792. Provincias y cabezas de partido

