

GUERRA Y ECONOMÍA EN LA ILUSTRACIÓN. ESPAÑA COMO ESTADO FISCAL MILITAR EN EL SIGLO XVIII

AGUSTÍN GONZÁLEZ ENCISO

Universidad de Navarra

Todo lo que se refiere a la Ilustración nos remite a una mayor racionalización de la vida social. Desde esa premisa, en el ámbito económico, lo que plantea la Ilustración es una mejor organización y uso de los recursos en general; a su vez, desde el punto de vista de la guerra, la cuestión sería cómo conseguir una mayor eficacia en la movilización y gestión de los recursos concretos que se necesitan para hacer la guerra y vencer en ella. Esto no implica que la guerra no tuviera una gestión racional antes de la Ilustración; quiere decir, más bien, que, al profundizar en la necesidad de la eficacia militar, el creciente sentido racional llevó a ir cambiando los modos de organización y de obtención de recursos que se quedaban obsoletos, por otros pretendidamente mejores.

Los cambios económicos en busca de una mayor eficacia militar llevaron a cambios administrativos que redundaron en un reforzamiento del poder de la administración central y en este sentido, Ilustración suele ser sinónimo de un estado más centralizado. Hoy hay que señalar que la centralización no es necesariamente igual al absolutismo. El estado británico, como se verá algo más abajo, tuvo un alto grado de centralización perfectamente compatible con el desarrollo del régimen parlamentario. No obstante, sí es cierto que en la España del siglo XVIII el proceso de centralización se realizó en el seno de un crecimiento del absolutismo.

Los recursos –actividad económica–, su gestión –desarrollo de la administración–, y la guerra, son tres factores cuya relación se estudia hoy con la ayuda del concepto de “estado fiscal militar”. Este concepto viene siendo útil, desde hace algún tiempo, para explicar cómo los estados se prepararon para la guerra y cabe hacerse la pregunta sobre si lo hicieron de una manera racional, es decir, si prepararon sus recursos para unos conflictos que se sabían seguros, si lo hicieron con algún tipo de sistemática, o si fueron al azar de las circunstancias. Usando el concepto como un apoyo metodológico, en este trabajo pretendo desarrollar la idea de que, desde algunos puntos de vista, España presenta, en el siglo XVIII, los rasgos de un estado fiscal militar, es decir, que administración y economía se prepararon, de algún modo no arbitrario, para responder mejor a las necesidades bélicas. No pretendo decir que España fuera, estrictamente hablando, un estado fiscal militar, entre otras cosas porque es difícil saber qué se significa de verdad con ese término, que se usa hoy de forma compleja y a veces ambigua¹, solo aplico los rasgos fundamentales del concepto, que sí están claros, para analizar la España del siglo XVIII.

1. Introducción

El concepto *fiscal military state* fue desarrollado por Brewer² a partir, sobre todo, del análisis del crecimiento de algunas instituciones de recaudación de impuestos. Las evidencias del aumento fiscal, por otra parte, ya habían sido puestas de manifiesto por otros historiadores³. En especial, Mathias y O’Brien habían enfatizado la importancia de las recaudaciones fiscales inglesas en los siglos XVII y XVIII⁴. Por otro lado, la relación del aumento de la recaudación fiscal con la guerra y con la construcción del estado, había sido estudiada por Tilly y otros⁵, siguiendo una tradición que se puede rastrear en la historiografía cuando menos hasta Sombart⁶.

(1) R. TORRES SÁNCHEZ (2007, introducción)

(2) J. BREWER (1989).

(3) Particularmente P. G. M. DICKSON (1967).

(4) P. MATHIAS y P. O’BRIEN (1976), P. O’BRIEN (1988).

(5) Ch. TILLY (1975).

(6) W. SOMBART, [1913] (1943).

No obstante, lo que Brewer puso de manifiesto fue la relación entre fisco, guerra y construcción del estado, en el caso inglés, a través del desarrollo de la burocracia. En otras palabras, lo que Brewer vino a señalar era una obviedad que había sido pasada por alto: que el desarrollo fiscal inglés, impulsado por la guerra, había propiciado un fuerte desarrollo burocrático e institucional. Entraba de lleno, pues, en una cuestión aparentemente menor, pero que no deja de tener interés conceptual, como es la del debate sobre si Inglaterra era un estado pequeño o grande. En ese debate, Brewer venía a contradecir las tesis tradicionales de Hintze según las cuales los estados continentales habrían tenido un mayor desarrollo burocrático, obligados por la amenaza de guerra, que además les habría llevado a sistemas absolutistas para vencer mejor la amenaza exterior⁷.

De la tesis de Hintze se deducía que Inglaterra, insular y parlamentaria, era un estado mucho más pequeño dada la menor amenaza de guerra en comparación con los estados continentales. Frente a esto, Brewer indicaba que el aislamiento marítimo no condujo a Inglaterra a una menor militarización, que detrás de la marina hay una fuerte burocratización y que, como ejemplo, solo la recaudación del *excise* necesitaba cerca de 3.700 funcionarios a mediados del siglo XVIII⁸. De hecho, Inglaterra era, según Brewer, el estado más militarizado en el siglo XVIII si se tienen en cuenta, bien el gasto militar en tanto porcentaje del gasto del estado y de la renta nacional, bien los efectivos militares en proporción a la población.

La tesis de Brewer también estaba en contra de las tesis de Tilly según las cuales el tamaño de un aparato estatal y su grado de burocratización varía directamente en relación con el tamaño de su ejército permanente e inversamente con el grado de comercialización de su economía. De ambos presupuestos se deducía que Inglaterra debía ser un estado pequeño. Si esto se puede aplicar a los estados continentales, habría que verlo, pero la conclusión de Brewer es que tales tesis no soportan la comprobación empírica en el caso de Inglaterra: los gastos eran grandes, a pesar de que el ejército no era permanente y la recaudación del *excise* planteaba numerosos problemas organizativos.

(7) L. STONE (1994), S. CONWAY (2006).

(8) Th. ERTMAN (1994, pp. 36-37).

A todo esto podríamos añadir nosotros, siguiendo a O'Brien, la importancia de los gastos navales crecientes⁹, a pesar de no haber una movilización permanente, y sobre todo, el hecho de que cada vez había mayor igualdad entre la fiscalidad normal y la fiscalidad de guerra durante el siglo XVIII, ya que las necesidades militares y navales se cubrían con la deuda pública permanente. Los gastos extraordinarios de la guerra se pagaban con los ingresos de la deuda, pero los intereses de esa deuda tenían que pagarse regularmente como un capítulo normal del presupuesto. Para afrontarlo, fue preciso introducir continuamente nuevos impuestos. Se supone que el parlamento supuso una garantía de control del sistema¹⁰, pero eso no impidió que los ingleses fueran los europeos más gravados con impuestos por su rey.

2. El caso español

Todos estos planteamientos son, evidentemente, muy ricos y darían lugar a desarrollos de muy variados aspectos históricos. La historiografía inglesa ha avanzado mucho en estas cuestiones en los últimos años a la luz de estos planteamientos¹¹. También la idea del estado fiscal militar ha sido planteada desde una perspectiva europea¹²; sin embargo, sigue existiendo un predominio de los estudios sobre los siglos XVI-XVII en estas cuestiones, algo así como si la revolución militar solo se hubiera producido en esos años, sin tener en cuenta la revisión que de las tesis de Roberts y Parker hizo Black¹³. Tampoco hay mucha historia comparada.

Por otra parte, y esto nos interesa más a nosotros, España nunca ha sido estudiada desde estas perspectivas. Esto no quiere decir que no haya estudios sobre fiscalidad, ejército, construcción del estado y, por supuesto, sobre economía, pero no es menos cierto que no se han

(9) P. O'BRIEN (2005).

(10) Las relaciones entre capacidad de endeudamiento y organización política han sido analizadas recientemente por D. STASAVAGE (2003).

(11) H. BOWEN y A. GONZÁLEZ ENCISO, editores (2006, pp. 22 y s.).

(12) Por ejemplo en J. GLETE (2002).

(13) J. BLACK (1994).

hecho intentos para relacionar todos los factores implicados. Si hay trabajos que relacionan, de un modo u otro, y con enfoques y objetivos variados, la guerra y la economía, como pueden ser los de Thompson¹⁴ y Barbier y Klein¹⁵. En cualquier caso, el concepto estado fiscal militar no ha sido aplicado al análisis de la historia de España, aunque varios trabajos de Torres Sánchez tienen este enfoque.

A este respecto, el trabajo que presento pretende afrontar varias cuestiones de la España del siglo XVIII que relacionan la guerra con el crecimiento fiscal, al menos en términos cuantitativos, y con el cambio institucional. Podríamos preguntarnos ¿de qué modo el aumento fiscal, inducido por las necesidades bélicas, influyó en la administración y qué tipo de cambios se produjeron por esta razón en la estructura impositiva y administrativa en general? La respuesta a esta pregunta nos lleva a un análisis sobre la cuestión de la búsqueda de recursos para la guerra, para saber si, en términos generales, tal búsqueda tuvo unos rasgos básicos, racionales, que respondieran a algún tipo de plan o previsión no arbitrarios, y que a la vez respetaran el ordenamiento político. De este análisis se podrá concluir, en su caso, si España tenía, o no, unos rasgos que la pudieran caracterizar como un estado fiscal militar en el siglo XVIII.

3. Guerra e impulso fiscal en España

a) El contexto del alivio de los vasallos

Tal parece que la guerra es la que impulsa el crecimiento fiscal. Hay una prueba a *sensu contrario* que es la política del alivio de los vasallos. Al comenzar el reinado de Carlos II, hecha la paz con Francia y sin ningún conflicto a la vista, la Junta de Alivios planteará la necesidad de buscar una baja fiscalidad que liberara a los vasallos de los esfuerzos anteriormente realizados¹⁶. Este simple hecho indica claramente que la presión fiscal anterior fue debida a la guerra. Esta nueva política se mantendrá durante el resto del reinado y se exten-

(14) I. A. A. THOMPSON (1976).

(15) J. BARBIER y H. KLEIN (1985).

(16) J. SÁNCHEZ BELÉN (1996).

derá al siglo XVIII como deseo de fondo¹⁷. La prueba de esto no son solo las declaraciones de personajes importantes del momento, como escritores y políticos¹⁸, sino la realidad del mantenimiento durante casi todo el período, de una baja imposición en las rentas provinciales. Así pues, si hay una idea de fondo, es la de no aumentar los impuestos sobre productos básicos y mantener el equilibrio presupuestario, salvo que la guerra lo impida.

Teniendo en cuenta ese contexto podemos decir que el aumento de los impuestos, cuando se produjo, fue solo por estricta necesidad. Tal situación ocurrirá, precisamente, en los momentos de guerra y además se buscaría que los recursos extraordinarios no recayeran sobre las rentas provinciales. Todos los ministros de la Hacienda expresaron sus preocupaciones y deseos de recaudar más para la guerra, porque en esas ocasiones los ingresos ordinarios no bastaban para atender los gastos que se ocasionaban, y buscaron fórmulas complementarias de ingresos para cubrir sus objetivos. Quizás el más claro es Patiño¹⁹, que sistemáticamente se quejaba de que necesitaba dinero para ese fin, un dinero que no podía aplicar a otros asuntos que más le interesaban. El que esto pudiera ser generalizable a todos los ministros de cualquier tiempo y lugar no quita para que sea verdad, especialmente en el caso que nos ocupa, y cobra más relevancia si contemplamos la necesidad de recaudar impuestos para la guerra en contraste con la idea del alivio de los vasallos, idea que se mantuvo hasta los años sesenta, aunque no acabaría de romperse del todo hasta después de 1780. Todo ello hace resaltar que la recaudación para la guerra en aquel siglo se presentaba para los gobernantes como algo excepcional, de hecho, los mayores incrementos fiscales se produjeron solamente en relación con los momentos de guerra.

La idea del alivio del vasallo y del equilibrio fiscal hizo que en tiempos de paz no se reformase la estructura de la organización fiscal. Después de 1714 se dio por bueno el incremento que se había producido con la implantación del catastro en los territorios de la Corona de

(17) A. GONZÁLEZ ENCISO (2005).

(18) P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO (1977), A. GONZÁLEZ ENCISO (2006).

(19) I. PULIDO BUENO (1998, pp. 293 y s.).

Aragón y se intentó hacer crecer los ingresos por la vía de la mejora organizativa²⁰ y del crecimiento de la economía, especialmente por la del comercio exterior, con éxito relativo. Las exigencias fiscales empezaron a crecer con la ruptura del equilibrio internacional en los años treinta, época de las preocupaciones de Patiño, y se complicaron, sobre todo, desde 1739, pero las rentas provinciales siguieron estancadas y los recursos se buscaron en otros lugares, particularmente en la renta del tabaco desde 1741. Uno de los motivos del pacifismo de la era de Fernando VI fue la necesidad de evitar gastos para dar preferencia a las medidas de mejora económica y militar (el pacifismo armado) y una de las consecuencias más claras de esa política fue la posibilidad de ahorrar y la creación de un depósito, un auténtico tesoro donde se guardaban la moneda y el metal precioso que sobraban²¹, para emplearlo en momentos de futuros apremios. De hecho, ese dinero fue gastado en cuanto empezaron las necesidades bélicas de comienzos del reinado de Carlos III, aunque no solo se gastó en la guerra.

b) La política de medidas extraordinarias

En la historiografía se suele manifestar la idea de que los ingresos ordinarios bastaban para los gastos ordinarios en tiempos de paz. Aunque esta idea no está del todo confrontada y más bien parece que no era así²², su mera existencia indica la percepción por parte de los historiadores de que había una fiscalidad para la guerra y otra para la paz, y que la primera era, obviamente, más elevada. La guerra era frecuente y, en cualquier caso, su amenaza, permanente. A veces se desarrollaron programas de fomento de la economía para conseguir mayores recursos como preparación para la guerra, pero rara vez se intentó una reforma fiscal como previsión de un hipotético conflicto. Por eso, llegado este, la recaudación para sus necesidades no dejaba de ser siempre una sorpresa. De manera obligada el incremento fiscal necesario se buscó siempre con medidas extraordinarias *ad casum*.

(20) M. ARTOLA (1982, pp. 253 y s.).

(21) J. BARBIER (1984).

(22) R. TORRES SÁNCHEZ (2006a).

Existe al respecto una constatación política de que era la guerra la que impulsaba el aumento de la recaudación en determinados momentos. Me refiero, en este caso, a la acción política orientada a multiplicar las medidas recaudatorias extraordinarias cada vez que se producía un conflicto. Todas esas acciones conseguían recursos añadidos que servían para pagar los gastos de la guerra; pero se trataba de medidas temporales, de modo que una vez terminado el conflicto las medidas se suspendían. En el siglo XVIII no ocurría como en el XVII, cuando los servicios votados en cortes acababan por consolidarse en los ingresos de la Hacienda. En el siglo XVIII no se reunían las cortes, pero las medidas extraordinarias, las pagara quien las pagara, siempre finalizaban con la llegada de la paz. Este hecho nos llevaría también al problema de la real naturaleza del absolutismo respecto a lo fiscal: no se trata de plantearlo ahora, pero sí cabe decir que absolutismo –si queremos llamar así a aquel régimen político– no es necesariamente igual a arbitrariedad fiscal, como a veces se supone. Probablemente la racionalidad de la guerra y sus necesidades se podía complementar con la racionalidad de la justicia política, para buscar una moderación fiscal²³.

c) Los datos cuantitativos

Todas esas consideraciones teóricas tienen su contrapartida cuantitativa. Una mirada a la curva de ingresos totales en la primera mitad del siglo²⁴ nos hace ver que las subidas más importantes de esos años están relacionadas con la Guerra de Sucesión, el revisionismo de Alberoni, el breve conflicto de la Guerra de Sucesión de Polonia (intervención en Italia) y el conflicto con Inglaterra a partir de 1739, que enlaza con la Guerra de Sucesión de Austria. En la segunda mitad del siglo²⁵ también los momentos de clara alza de los ingresos, ahora de manera más marcada, se relacionan con conflictos bélicos: Guerra de Siete Años, Argel, Guerra de Independencia de los Estados Unidos, ciclo revolucionario desde 1793.

(23) A. GONZÁLEZ ENCISO (2007).

(24) Pueden verse las cifras en H. KAMEN (1974, cap. 9) y en P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO (1977).

(25) Sigo las cifras de J. MERINO (1987). Ver también R. PIEPER (1992).

Solo hay un momento de crecimiento de los ingresos que no está relacionado con la guerra y que es importante, que es el periodo inmediatamente posterior a 1749. En los primeros años de la década de los cincuenta se notó la definitiva entrada en administración directa de muchas rentas que aún estaban arrendadas. Todo el proceso, que no conocemos con detalle, produjo una elevación sustantiva de los ingresos. Hay que señalar que tal proceso venía produciéndose desde 1740 y que, por lo tanto, la motivación está relacionada directamente, aunque no solo, con las necesidades bélicas, pero es evidente que desde 1749 en adelante se está en un período de paz y los ingresos siguieron subiendo a causa de la mencionada reforma y, seguramente, los excedentes se fueron atesorando, como queda dicho.

La prueba de los ingresos se corresponde completamente con la prueba de los gastos, como se puede comprobar por el estudio de J. Jurado²⁶. En la primera mitad del siglo, los repuntes del gasto coinciden, como en el caso de los ingresos, con los mismos momentos de actividad bélica ya mencionados: revisionismo de Alberoni, Guerra de Sucesión de Polonia, de Austria y de Siete Años. En todos los casos, la parte principalísima del aumento de los gastos en esos momentos se debió, según los cálculos de Jurado, a los gastos militares y navales. En términos generales, entre 1717 y 1800, el 63 % del gasto de la Hacienda se destinó a financiar la defensa.

Junto a la constatación del aumento del gasto por motivos militares, es necesario hacer una comparación internacional para valorar tal aumento. Torres²⁷ ha hecho una comparación con Inglaterra que resulta reveladora. También en Inglaterra el gasto militar es el capítulo más importante de los gastos totales, con una proporción similar a la española, del 60 %. En la paz, el porcentaje del gasto militar español es algo mayor que el inglés, ya que no se produce la desmovilización; pero en la guerra Inglaterra triplica su gasto, mientras que España no llega a duplicarlo: los momentos de guerra no provocaron convulsiones en el gasto militar, como ocurría en Inglaterra. España gastaba más en ejército que en marina, mientras que Inglaterra lo hacía al contrario.

(26) J. JURADO SÁNCHEZ (2006).

(27) R. TORRES SÁNCHEZ (2006a).

La capacidad de gasto inglés es notablemente mayor, el nivel de gasto español es un 40 % inferior al inglés; además, el gasto inglés es creciente y el español, no.

4. El cambio institucional

En el punto 2 nos cuestionábamos de qué modo el aumento fiscal impulsó el cambio institucional. Se trata de una contrapartida necesaria para probar el concepto de estado fiscal militar: el cambio institucional como respuesta a las necesidades fiscales incrementadas por la guerra, un cambio necesariamente orientado hacia la centralización que garantizaría un mayor control de los problemas por parte de los gobernantes. Pues bien, también en los aspectos institucionales el caso español ofrece, en principio, una respuesta positiva. En efecto, el desarrollo de la recaudación fiscal estuvo acompañada de una serie de cambios institucionales de importancia, que marcan hitos de la construcción administrativa del estado.

a) Cambios organizativos

En primer lugar hay que señalar la creación de la Tesorería General, introducida a comienzos del siglo como una respuesta a la necesidad de organizar mejor tanto el ingreso como el gasto²⁸. La implantación no fue directa, pues hubo también una Tesorería Mayor de guerra y luego, cambios hasta el establecimiento definitivo de la Tesorería General; por otra parte, el número de cajas fue numeroso a lo largo del siglo, lo que favoreció una cierta dispersión de la gestión del gasto, si bien la Tesorería General, una vez establecida, ejercía el control superior de todo el mecanismo²⁹. Así pues, el Tesorero, y con él el Secretario de Hacienda, podían tener una información detallada de todos los asuntos.

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda fue también un instrumento de control y gestión de los ingresos y de los gastos. Desde 1715 la Secretaría de Hacienda tuvo a su cargo la política económica, incluida

(28) H. KAMEN (1974), S. AQUERRETA (2001, 118), C. SANZ AYÁN (2006).

(29) R. TORRES SÁNCHEZ (2006b).

la gestión de las rentas reales. Las direcciones generales de rentas y las contadurías se mantuvieron, pero su función se supeditó primero al Tesorero, y en la cúspide, al Secretario de Hacienda³⁰. En teoría, la administración está centralizada y los gobernantes tienen vía libre para hacer valer sus decisiones en el terreno económico sin mayores obstáculos que la propia dinámica burocrática, siempre lenta, en cualquier caso.

La centralización y el deseo de control de los gobernantes llegó a otras instancias y mecanismos. Así, por ejemplo, cabe destacar el proceso de puesta en administración directa de toda la gestión de las rentas, proceso que comenzó a ser realidad en 1730 con la renta del tabaco³¹ y que culminaría con el conocido Decreto de 1749, que afectó solo a lo que aún se mantenía arrendado³². Con esta reorganización la administración aumentaba su complejidad, pero salía ganando en la cuenta de resultados ya que se embolsaba los beneficios, realmente cuantiosos, que antes tenían los arrendatarios, además de tener mayor capacidad de control en los ingresos; por ejemplo, era más fácil disponer antes de los mismos y destinarlos con mayor rapidez allí donde el gasto hubiera de realizarse³³.

Otro aspecto del control administrativo es la tendencia a la supresión de asentistas, para cualquier tipo de abastecimiento. La política que se siguió en este caso fue la de tender a un solo asentista por ramo, de manera que la administración solo tuviera que tratar con una persona³⁴. Al elegir un solo asentista la administración se estaba quitando complejidad de encima y, por otra parte, podía negociar con el asentista de turno bajo la amenaza de quitarle el enorme privilegio que suponía haberle concedido un asiento general.

(30) Sobre cambios administrativos y problemas políticos de comienzos del siglo, ver C. DE CASTRO (2004).

(31) R. ESCOBEDO ROMERO (2004).

(32) A. GONZÁLEZ ENCISO (2003a, pp. 206-11).

(33) R. TORRES SÁNCHEZ (2006c, 198).

(34) Son importantes los trabajos sobre asentistas de R. TORRES SÁNCHEZ, (2002a y 2002b), entre otros.

Los cambios son evidentes, aunque caben dudas sobre los resultados. En la nueva relación administración/asentista gana la administración y supuestamente su eficacia, pero también gana el modelo de monopolio y pierde el mercado y, a largo plazo, acaba perdiendo la propia administración, que se verá privada del apoyo de un sistema financiero más libre que ella misma contribuyó a destruir.

b) La estructura fiscal

Ahora bien, estos cambios institucionales no incidieron realmente en la estructura fiscal en la medida en que se mantuvieron las mismas figuras. No se creó ninguna nueva, ni se suprimió ninguna de las existentes, salvo el caso del catastro aragonés. Antes hemos hablado del alivio fiscal; pues bien, a tal alivio debería corresponder una fórmula para conseguir mayores ingresos. Esa fórmula se centró, por un lado, en el ámbito organizativo, ya tratado, y, por otro, en tres aspectos del ámbito fiscal: catastro aragonés, tabaco y comercio. En cuanto a lo organizativo ya hemos visto la importancia de la administración directa. La reforma dio juego en los años cuarenta y cincuenta, momento en que los ingresos ascendieron, pero sus frutos se estancaron ahí.

El catastro aragonés, introducido en los años de la Guerra de Sucesión, fue un cambio fiscal importante desde muchos puntos de vista y supuso una modificación de la estructura fiscal –la única, en realidad– en la medida en que cambiaba el modo y el objeto de cobrar impuestos en la Corona de Aragón. Su introducción permitió a la administración central incrementar sustancialmente los ingresos a costa de los súbditos de la Corona de Aragón, que hasta entonces habían pagado mucho menos. Así pues, el alivio fiscal era solo para Castilla, que antes había pagado más. Desde el punto de vista de los ingresos totales el problema de esta solución es que también tuvo su plazo: a partir de los años treinta la innovación tocó techo y en adelante no aumentó la cuantía de los ingresos hacendísticos por esta vía³⁵.

El segundo instrumento fiscal en manos de la búsqueda de mayores ingresos que compensaran por alivios y otras exenciones fue el

(35) M. ARTOLA (1982, pp. 226 y s., 307).

tabaco. Como he recordado en otros lugares³⁶, la renta del tabaco fue la única que realmente creció durante muchas décadas de los siglos XVII y XVIII, hasta llegar al momento delicado de 1780. Fue la única que creció sustancialmente a finales del siglo XVII y también la que experimentó un crecimiento mayor en la tercera década del siglo XVIII cuando se reinstaura la política de alivio de los vasallos después de la Guerra de Sucesión. También fue la primera que se administró directamente por la Real Hacienda a partir de 1731. En la década de los setenta, la renta del tabaco pasó a ocupar habitualmente el primer lugar entre los ingresos netos del rey. Desde muchos puntos de vista –liquidez, rapidez de acceso, gobernabilidad–, la renta del tabaco fue un apoyo fundamental para la Hacienda real durante varias de las décadas intermedias del siglo.

Pero el tabaco solo parecía poca cosa, así pues fue necesario fijarse en un tercer instrumento fiscal que sería el comercio, en sus dos características de comercio en general y comercio americano. Las rentas generales entraron progresivamente en administración directa en los años cuarenta. Aparte de ese cambio administrativo hubo otros que se referían a la organización del comercio y que tuvieron incidencias fiscales. Así, hubo intentos de modificar el sistema aduanero del Ebro, pero solo intentos; se suprimieron los puertos secos entre Castilla y Aragón. También hubo intentos de caminar hacia un sistema más proteccionista, pero fue rindiendo fruto solo muy lentamente hasta el final del siglo. Estos cambios son realmente organizativos, pues el sujeto fiscal, cobrar por las mercancías, no se modificó, aunque cambiaran aranceles y lugares de cobro. Todo eso es importante y pudo tener su incidencia en la vida económica y en la cuantía de los ingresos, pero no supuso un cambio en la estructura fiscal.

Por otro lado, hubo modificaciones en el comercio con América, como ocurrió con el Reglamento de 1720, la supresión del sistema de flotas para Nueva España o la creación de compañías de comercio, que rompían parcialmente el esquema de puerto único. Pero el gran cambio, el comercio llamado libre, no llegaría hasta 1778. Básicamente, la estructura fiscal no cambia, pues se trata de cobrar las mercancías

(36) A. GONZÁLEZ ENCISO (2003b, 2005, 2006).

y de mantener un sistema de monopolio y privilegios, si bien está ligeramente modificado. El resultado, como indican las cifras, es que el volumen de ingresos de las rentas generales apenas creció antes del comercio libre.

Aparte del escaso rendimiento fiscal, los impuestos de aduanas eran inseguros, pues desaparecían con el comercio precisamente en tiempos de guerra, cuando más se necesitaban los recursos. Por lo tanto, hasta 1783, fecha a la que se hubo de esperar para notar los efectos de la reforma, el comercio tampoco aportó gran cosa a la elevación de los ingresos hacendísticos. En realidad, lo que venía a sacar a la Hacienda de un mal año –y años malos fueron prácticamente todos–, eran los tesoros americanos, cuyo rendimiento era irregular y su llegada no inmediata, pero que a la larga saldaba todos los déficit ordinarios.

Como se ve, España había realizado algunas reformas organizativas en la recaudación de sus ingresos, pero no hizo realmente ninguna reforma estructural digna de tal nombre. En el siglo XVIII los principales ingresos de la Corona eran las rentas provinciales (conjunto de servicios, alcabalas y millones), las rentas generales (aduanas), los metales preciosos americanos y la renta del tabaco. Solo durante poco tiempo el catastro aragonés ocupó un puesto de cierta relevancia en el porcentaje de los ingresos totales. Es decir, durante todo el siglo XVIII la Hacienda española se nutría, en lo esencial, de los mismos conceptos fiscales que en el siglo XVII y, en términos comparativos de los dos siglos, solo la renta del tabaco era una novedad cuantitativa, pues su rendimiento se multiplicó entre 1636, fecha de establecimiento del estanco, hasta 1779, año en que comenzó a plantear problemas, aunque se superarían después.

Con respecto a su cuantía (me refiero a ingresos netos), las más importantes fueron las rentas provinciales hasta los años sesenta, momento en que el tabaco, que había sido la segunda renta, pasó a primer plano. La cuantía de las rentas provinciales no cambió seriamente hasta la reforma de 1785. Las rentas generales siempre estuvieron por debajo de los ingresos del tabaco hasta 1783 y los caudales de Indias tenían una cuantía oscilante que en los momentos de máxima los situaban a la cabeza del porcentaje del total de ingresos.

Es decir, a la hora de aumentar sus ingresos, la Hacienda española seguía apoyándose en una proporción muy importante, en las rentas de monopolios. Los gobernantes mantuvieron el sistema de privilegios y monopolios y trataron de controlarlo al máximo. Desde el punto de vista de los ingresos totales se puede decir que el sistema funcionó bastante bien hasta 1780, pues se llegó a ese año sin adquirir nuevos endeudamientos, que era uno de los objetivos de la Hacienda. ¿Cabe pensar que el éxito de los ingresos por monopolio fue un freno a otras reformas más profundas?³⁷. A mi modo de ver, y situándonos en el contexto del alivio de los vasallos y de la necesaria liquidación de la deuda histórica heredada, la lógica del gobierno de la Hacienda fue, claramente, basarse en unos ingresos claros y seguros que fueron suficientes hasta 1780, y que incluso parecían volver a serlo después de 1783, con el añadido de la reforma del comercio libre americano.

La Hacienda solo cambió en cuestiones organizativas, pero tales cambios mejoraron los ingresos y mejoraron el reparto de la carga fiscal, lo que pudo redundar a favor de la actividad económica, que además se benefició de la política de exenciones fiscales, sobre todo la industria; pero se trataba de modificaciones que tenían poca capacidad de expansión. Podemos decir que con este modelo los ingresos fiscales crecieron en extensión, pero no facilitaron un modelo de desarrollo, es decir, algo que pudiera facilitar un crecimiento más a largo plazo y mejor integrado en el conjunto de la actividad económica.

5. A modo de conclusión: España sí pudo haber sido un estado fiscal militar en el siglo XVIII

Llegados a este punto podemos responder que España sí tuvo en el siglo XVIII los rasgos básicos de un estado fiscal militar. Si tenemos en cuenta que en España la guerra fue la causa de los mayores cambios cuantitativos en los ingresos fiscales y en los gastos; si, por otra parte, el crecimiento de los ingresos fiscales se pudo hacer en el seno de una actividad económica en crecimiento y si, finalmente, esa evolución fue acompañada de cambios institucionales en las instancias administra-

(37) Una reflexión al respecto sobre la base de la renta del tabaco en A. GONZÁLEZ ENCISO (2005).

tivas de gobierno, aunque no en la estructura fiscal de la Hacienda (o solo muy someramente), podemos decir que España sí fue un estado fiscal militar.

Pero a la hora de concluir es necesaria una comparación, en este caso con Inglaterra. En España, como en Inglaterra, la principal función del estado era la guerra; a ella dedicaba la mayor parte de sus ingresos y de sus gastos. También como Inglaterra, España consiguió realizar cambios administrativos para mejorar y racionalizar la gestión de sus recursos, lo cual permitió a los gobernantes tener un mayor control de esa gestión y destinar los recursos a los objetivos considerados más importantes y urgentes en cada momento. Con todos estos elementos en la mano, España era un estado fiscal militar tanto como pudiera serlo Inglaterra, sin embargo, como señala Torres, su estructura resultó menos eficiente que la inglesa.

Se plantea, entonces, el tema de los límites del estado fiscal militar español. España fue un estado fiscal militar solo hasta cierto punto, en la medida en que, llegado el caso, no pudo responder a las necesidades, como ocurriría a partir de 1795. De momento podemos decir que los límites de la eficacia española se encontraban en la posibilidad de encontrar más dinero. Está por ver cuál era, en términos comparativos entre España e Inglaterra, la eficacia del control del gasto, de los mecanismos institucionales de asignación de recursos, de la cadena de autoridad para la toma de decisiones, en los dos países. Se trata de cuestiones que están por estudiar; sin embargo sí sabemos que los ingleses, con una población similar, consiguieron mucho más dinero que los españoles. España falló a la hora de recoger el dinero potencialmente disponible, y posiblemente falló también a la hora de conseguir que el dinero disponible fuera mayor. Lo primero es un problema de motivación para la atracción de capitales, una cuestión de definición de los derechos de propiedad, entre otras posibles cuestiones; lo segundo depende, seguramente, de un menor desarrollo de su economía, y especialmente de su economía comercial y financiera.

Así pues, España sí pudo haber sido un estado fiscal militar, lo que le permitió batirse bastante bien en los conflictos militares hasta los años noventa; pero, en cualquier caso, podemos argumentar, su estructura tuvo unas limitaciones que se manifestarían en toda su crudeza en el momento de las guerras revolucionarias. A Inglaterra le pasó al

revés. Al final del proceso revolucionario Inglaterra había vencido a sus enemigos en todos los campos: en la flexibilidad de sus instituciones, en su capacidad fiscal, en su habilidad para transmitir sus recursos al campo de batalla y finalmente en sus victorias. Como dijo Stone³⁸, Inglaterra ganó a Francia por abrumadora superioridad financiera; o sea, por una mayor capacidad de movilizar recursos para la guerra en todos los campos.

Respecto a España podríamos decir lo mismo pero al revés, que al final fue derrotada por insuficiencia financiera, porque su estructura de estado fiscal militar no evolucionó hacia modos que hubiesen producido mayores ingresos.

Bibliografía

- AQUERRETA, S. (2001): “Reforma fiscal y continuidad en el sistema de arrendamientos: la renta de lanas en el reinado de Felipe V”, en A. González Enciso (ed.), pp. 109-34.
- (coord.) (2002): *Francisco Mendinueta: Finanzas y mecenazgo en la España del siglo XVIII*, EUNSA, Pamplona.
- ARTOLA, M. (1982): *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Alianza Universidad, Madrid.
- BARBIER, J. (1984): “Indies Revenues and Naval Spending: the Costs of Colonialism for the Spanish Bourbons, 1763-1805”, *Jarhbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, n.º XXI, 169-88.
- BARBIER, Jacques A. y KLEIN, Herbert S. (1985): “Las prioridades de un monarca ilustrado: el gasto público bajo el reinado de Carlos III”, en *Revista de Historia Económica*, n.º III, 3, pp. 473-96.
- BLACK, J. (1994): *European Warfare, 1660-1815*, UCL Press, Londres.
- BOWEN, Huw y GONZÁLEZ ENCISO, A. (eds.) (2006): *Mobilising Resources for War: Britain and Spain at Work During the Early Modern Period*, EUNSA, Pamplona.
- BOWEN, Huw (1998): *War and British Society, 1688-1815*, Cambridge University Press, Cambridge.

(38) L. STONE (1994, p. 6).

- BREWER, John (1989): *The Sinews of Power: War, Money and the English State, 1688-1783*, Londres.
- CASTRO, C. de (2004): *A la sombra de Felipe V. José de Grimaldo, ministro responsable (1703-1726)*, Marcial Pons, Madrid.
- CONWAY, Stephen (2006): “Public and Private Contributions to the Mobilisation of Manpower and Resources for War in Mid-Eighteenth-Century Britain and Ireland”, en H. Bowen y A. González Enciso (eds.), pp. 37-58.
- DICKSON, P. G. M. (1976): *The Financial Revolution in England. A Study in the Development of Public Credit, 1688-1756*, Macmillan, Londres.
- ERTMAN, Thomas (1994): “The *Sinews of Power* and European State-Building theory”, en Stone (ed.), pp. 33-51.
- ESCOBEDO ROMERO, R. (2004): *El monopolio fiscal del tabaco en la España del siglo XVIII*, Tesis Doctoral inédita, Universidad de Navarra.
- FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P. (1977): “El Decreto de suspensión de pagos de 1739: análisis e implicaciones”, *Moneda y Crédito*, n.º 142, pp. 51-83.
- GLETE, Jan (2002): *War and the State in Early Modern Europe*, Routledge, Londres y Nueva York.
- GONZÁLEZ ENCISO, A. (2003a): *Felipe V: la renovación de España. Sociedad y economía en el reinado del primer Borbón*, EUNSA, Pamplona.
- (2003b): “La Real Hacienda castellana en el siglo XVIII”, en *XII Seminario de Estudios “Las finanzas estatales en España e Italia en la Edad Moderna”*, Universidad de Valladolid, julio, en prensa.
- (2003c): “El ‘Estado económico’ en la España del siglo XVIII”, *Memoria y Civilización*, n.º 6, pp. 97-139.
- (2005): “Tabaco y Hacienda, 1670-1820”, en *VIII Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*, Santiago de Compostela. (Publicado en L. Alonso, L. Gálvez y S. de Luxán (eds.), 2006, *Tabaco e historia económica. Estudios sobre fiscalidad, consumo y empresa (siglos XVII-XX)*, Altadis, Madrid, pp. 43-70).
- (2006): “El éxito fiscal del tabaco ¿un freno a la innovación?”, en *IX Reunión Científica de la Fundación Española de Historia Moderna*, Málaga.
- (2007): “A Moderate and Rational Absolutism. Spanish Fiscal Policy in the First Half of the Eighteenth Century”, en R. Torres Sánchez (ed.), 2007.
- (ed.) (2001): *El negocio de la lana en España (1650-1830)*, EUNSA, Pamplona.

- JURADO SÁNCHEZ, J. (2006): *El gasto de la Hacienda española durante el siglo XVIII. Cuantía y estructura de los pagos del estado (1703-1800)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- KAMEN, Henry (1974): *La Guerra de Sucesión en España, 1700-1715*, Grijalbo, Barcelona.
- LLOPIS, E. (ed.) (2004): *El legado económico del Antiguo Régimen en España*, Crítica, Barcelona.
- MATHIAS, Peter y O'Brien, Patrick (1976): "Taxation in Britain and France, 1715-1810. A Comparison of the Social and Economic Incidence of Taxes Collected for the Central Governments", *The Journal of European Economic History*, n.º 5, pp. 601-50.
- MERINO, J. P. (1987): *Las cuentas de la Administración Central española, 1750-1820*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- O'BRIEN, Patrick (1988): "The Political Economy of British Taxation, 1660-1815", *The Economic History Review*, n.º 41, 1, pp. 1-32.
- (2005): *Fiscal and Financial Preconditions for the Rise of British Naval Hegemony, 1485-1815*, Working Papers in Economic History, Department of Economic History, London School of Economics.
- PIEPER, R. (1992): *La Real Hacienda bajo Fernando VI y Carlos III (1753-1788)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- PULIDO BUENO, I. (1998): *José Patiño. El inicio del gobierno político-económico ilustrado en España*, Huelva.
- SÁNCHEZ BELÉN, J. (1996): *La política fiscal en Castilla durante el reinado de Carlos II*, Siglo XXI, Madrid.
- SANZ AYÁN, C. (2006): "Administration and Resources for the Mainland War in the First Phases of the War of the Spanish Succession", en H. Bowen y A. González Enciso (eds.), 2006, pp. 135-58.
- SOMBART, Werner ([1913]1943): *Guerra y capitalismo*, Colección Europa, Madrid.
- STASAVAGE, D. (2003): *Public Debt and the Birth of the Democratic State. France and Great Britain, 1688-1789*, Cambridge University Press, Cambridge.
- STONE, Lawrence (1994): "Introduction", en Stone (ed.), pp. 1-32.
- (ed.) (1994): *An Imperial State at War. Britain from 1689 to 1815*, Routledge, Londres y Nueva York.

- THOMPSON, I. A. A. (1976): *War and Government in Habsburg Spain, 1560-1620*, Londres.
- TILLY, Charles (ed.) (1975): *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton.
- TORRES SÁNCHEZ, R. (2002a): “El gran negocio de la época, la provisión de víveres al ejército por Francisco Mendinueta (1744-1763)”, en S. Aquerreta (coord.), 2002, pp. 101-34.
- (2002b): “Cuando las reglas del juego cambian. Mercados y privilegios en el abastecimiento del ejército español en el siglo XVIII”, *Revista de Historia Moderna. Anales de la Universidad de Alicante*, 20, 487-511.
- (2006a): “Possibilities and Limits: Testing the Fiscal Military State in the Anglo-Spanish War of 1779-1783”, en *XIV International Economic History Congress*, Helsinki.
- (2006b): “The Spanish Fiscal State and the Creation of Public Debt in the Eighteenth Century”, en *XXVI Encontro de Associação Portuguesa de História Económica e Social. Universidade dos Açores, Ponta Delgada*, noviembre.
- (2006c): “Public Finances and Tobacco in Spain for the American War of Independence”, en H. Bowen y A. González Enciso (eds.), 2006, pp. 191-224.
- (ed.) (2007): *War, State and Development. Fiscal-Military States in the Eighteenth Century*, EUNSA, Pamplona.
- ZAFRA OTEYZA, J. (2004): “Permanencias del Antiguo Régimen en la Hacienda del siglo XIX”, en E. Llopis (ed.), 2004, pp. 256-72.