

Rafael TORRES SÁNCHEZ: *El precio de la guerra. El Estado fiscal-militar de Carlos III (1779-1783)*, Madrid, Marcial Pons, 2013, 459 pp.

Koldo Sebastián García
Universidad de Zaragoza

Una radiografía fiscal y política del Estado ilustrado.

Es por todos conocido el aforismo que proclama la importancia del dinero para la victoria en un enfrentamiento armado. El dinero es el denominador común que a lo largo de la Historia ha permitido tanto armar a la nobleza como hacer una leva nacional o construir ingenios bélicos. Es indispensable para intervenir en todo tipo de conflicto, ya sea dinástico o con fines económicos. Es, en definitiva, el motor sobre el que se construye la guerra. Las monarquías ilustradas no representan una excepción a este planteamiento: a lo largo del siglo XVIII los soberanos tuvieron que afrontar los grandes gastos que supusieron sus campañas. Gastos que, a su vez, fueron la principal partida de sus presupuestos. No es para menos, dado que nos movemos en un entorno de Estados de tipo *fiscal-militar*. Más allá de sus iniciativas de reforma, de sus intentos de modernización o de su preocupación por el medio social, los Estados de la Ilustración tuvieron como prioridad el gasto militar y la política exterior, los dos fines para los que existía el edificio fiscal de las monarquías (y así lo fue hasta muy entrado el siglo XIX).

Partiendo de estos conceptos, Rafael Torres Sánchez nos propone dar una vuelta de tuerca al concepto de la importancia del peculio: una deconstrucción del tópico de la financiación de la guerra para llegar a sus fundamentos más básicos. Así, si el dinero es esencial para un Estado en guerra igualmente lo es el *modo* en que obtiene ese dinero; un modo que resulta completamente político por la necesidad de un mínimo consenso entre gobernantes y gobernados; y un modo que, en consecuencia, define las características del Estado ante el que nos encontramos. Este es el punto de partida de la investigación, un trabajo plenamente centrado en los aspectos fiscales que, a lo largo de tres densos capítulos, realiza una verdadera radiografía del sistema impositivo elaborado para la financiación de un conflicto bélico en particular: la guerra entre España e Inglaterra (1779-1783) durante la independencia de las Trece Colonias (1775-1783).

No es la primera vez que Torres Sánchez aborda la cuestión fiscal de la monarquía en guerra. La relación entre lo militar y el desarrollo del Estado moderno ocupa un lugar

El precio de la guerra

El Estado fiscal-militar de Carlos III (1779-1783)
Rafael Torres Sánchez



central en su bibliografía¹. En el presente título presenciamos un reencuentro de algunas de sus temáticas habituales a las que se añade un profundo y extenso estudio financiero. Su objetivo es mostrar hasta qué punto la monarquía de Carlos III asimilaba su carácter de *Estado fiscal militar*. Con este fin analiza minuciosamente la preparación y ejecución de las recaudaciones destinadas a sufragar el mencionado conflicto. El estudio pone de manifiesto el fuerte carácter político que revestía esta tarea, al tiempo que define con particular claridad la falta de comprensión de los secretarios respecto a la naturaleza del Estado. Así, frente a una mayor flexibilidad y agresividad fiscales —que podríamos observar en el caso británico— el gobierno mantuvo una actitud en parte temerosa y en parte paternalista que buscaba el consentimiento popular hacia sus exigencias, a pesar de que, al menos *de iure*, su poder era absoluto. Más allá de las cuestiones que influyeron en esta actitud (entre las que destaca el terror generado por los Motines de Esquilache de 1766), se señala la cortedad de miras de unos ministros que comprendían la realidad del país como un bloque inamovible que era mejor no tratar de alterar.

El trabajo se divide en tres partes que se refieren, respectivamente, a los *donativos*, los *impuestos* y la *deuda nacional*. Los capítulos desglosan pormenorizadamente la planificación, el procedimiento y los resultados obtenidos en cada forma de recaudación. La adecuada distribución del esquema, junto a la profusión en la documentación y el nivel de detalle, así como la frecuente inserción de conclusiones al cierre de cada sección, permiten una lectura clara del trabajo, que se desarrolla con una fluidez notable.

Siguiendo el orden de análisis escogido por el autor, los donativos ocupan el primer lugar. A pesar de que representaron la partida de menor valor, su interés a nivel socio-ideológico es sobresaliente, mostrándonos el desarrollo de la mentalidad del contribuyente. De este modo, a raíz de una serie de donativos *voluntarios* con el fin de financiar la guerra, la Secretaría de Estado diseñó un proyecto para motivar a los súbditos a contribuir *por voluntad propia*. El modo en que se estructuraba el discurso público de la Corona resulta esclarecedor, ya que entre los argumentos utilizados se incluía la llamada al patriotismo, junto a la justicia de la intervención militar y el hecho de evitar una futura subida de impuestos. Si bien el proyecto no cuajó (como ocurrió con la mayoría de iniciativas mínimamente innovadoras), queda patente el nacimiento de una conciencia patriótica que se avivaba con el conflicto. En este sentido, muchos de los contribuyentes ofrecieron públicamente su fortuna *motu proprio*, y sus aportes se reseñaron en los periódicos a modo de propaganda.

Al tiempo que existían donativos voluntarios, se exigieron donativos forzosos. Las instituciones objeto de este procedimiento fueron los territorios forales (exentos de tributos ordinarios) y la Iglesia. La exigencia de colaboración se planteó como un pago por el privilegio de exención, estableciéndose una línea que sería uniforme en todas las iniciativas fiscales, a saber, la de la justificación. Ningún impuesto se creará sin la búsqueda de una “acep-

¹ Por ejemplo, Rafael TORRES SÁNCHEZ: “Incertidumbre y arbitrariedad. La política de deuda pública de los Borbones en el siglo XVIII”, *Estudis. Revista de Historia Moderna*, 34 (2008), pp. 283-340; Íd.: “Los Cinco Gremios Mayores y el Abastecimiento de Víveres al Ejército Español en el siglo XVIII”, *Studia Historica, Historia Moderna*, 34 (2012), pp. 407-432; Íd.: “Comercio y asentamientos militares: hacia la integración comercial del Cantábrico en el siglo XVIII”, *Cuadernos de investigación histórica*, 17 (1999), pp. 81-108.

tación pública”. Vale la pena destacar el caso navarro, ya que las Cortes del territorio, reunidas en 1780, iniciaron una fuerte negociación política exigiendo la resolución de contenidos a cambio del donativo –una negociación a la que se puso un cierre bastante abrupto (pp. 89-96), pero que llama la atención en una época marcada por la estabilidad del absolutismo.

Dejando aparte la existencia de otro donativo forzoso aplicado a los territorios de Indias, que no tuvo ningún éxito, la atención del estudio se centra en los impuestos propiamente dichos, es decir, las Rentas Generales. Tanto este apartado como el de la deuda nacional son los que mayor atención reciben y merecen, al ser las principales formas de recaudación. En su análisis cabe comentar la diferencia que se establecía entre los territorios castellanos y los de la antigua Corona de Aragón, donde desde principios de siglo existía la Única Contribución. A pesar de que se había proyectado como una forma más eficaz y justa de recaudar, lo cierto es que la Única Contribución no supuso un cambio esencial: la máquina del Estado todavía no tenía capacidad para recabar información exacta sobre las propiedades de los súbditos, mucho menos para renovarla periódicamente; con todo, como ejercicio informativo fue de gran utilidad. A su vez, las Rentas Provinciales de los territorios castellanos, si bien eran criticadas por su falta de equidad, en realidad representaban un medio relativamente eficaz y rápido de recaudar (al menos hasta el momento), y que, pese a su fragmentación, todavía ofrecía alguna posibilidad de realizar aumentos. Y precisamente estos son los dos factores que Torres Sánchez considera esenciales en materia impositiva: la capacidad de aumentar el volumen recaudado y la capacidad de lograr el dinero rápidamente. Ninguno de los dos se cumpliría a la hora de subir los impuestos.

Respecto al aumento, el proyecto de Floridablanca consistía en exigir un tercio más del valor normal de las Rentas Generales, lo que se denominó como la “Extraordinaria Contribución”. Para ello se exigió a los ayuntamientos que no creasen nuevos impuestos o subiesen las cargas de los ya existentes, sino que utilizarasen las rentas de Propios y Arbitrios, una verdadera fuente de riqueza desaprovechada.

A pesar de los contratiempos que supuso el trato con las administraciones locales, y a pesar de la pasmosa lentitud con que se recaudó, el primer ejercicio (1780) sirvió para que la administración comprobase el modo en que funcionaba su aparato fiscal. Cuando en 1781 se repitió la Extraordinaria Contribución, Hacienda dio mucha más independencia a los municipios para endeudarse y encontrar fondos con los que cumplir su contribución. Una contribución que, además, se dejó bajo responsabilidad de los *gestores locales*. El Estado reconocía así su incapacidad para obtener los fondos exigidos de forma directa y rápida, necesitando recurrir a los agentes que tradicionalmente se habían ocupado de ella. Del mismo modo, la particular actitud de la Corona, reacia a cargar los consumos y que dio a la ciudad de Madrid (cuyas rentas dirigía Cinco Gremios Mayores) un status especial de exención, mostraban de nuevo la actitud paternalista, siempre temerosa de la reacción de los súbditos. De hecho, atribuir la recaudación a los gestores locales representaba un modo de desentender al Estado en un momento en el que se empezó a evidenciar que las sucesivas

Extraordinarias agotaban la capacidad de respuesta de los municipios (el volumen recaudado fue sucesivamente menor a lo largo de la guerra).

Mención especial debe hacerse a las rentas de Tabaco, uno de los sectores esenciales en la recaudación borbónica y al mismo tiempo uno de los que mejor ejemplifican el inmovilismo ministerial. Esta renta, que fue utilizada como comodín para la deuda pública, también sufrió un incremento que desembocó en un crecimiento incontrolado del contrabando. La situación fue a más cuando se inició la guerra, debido a que el transporte se realizaba por mar. El resultado fue que al descenso de las ventas se sumó un elevado gasto militar para la persecución del contrabando y la protección de los buques mercantes. A pesar de las recomendaciones de funcionarios y proyectistas (como Bernardo Ricarte, o Bernabé González) de bajar el precio y terminar con el virtual monopolio, Floridablanca decidió mantener la situación ya que, en su opinión, el contrabando era un problema estructural, inevitable, al tiempo que arriesgarse a hacer cambios podía llevar a una desaparición total de los ingresos del tabaco si los proyectos no salían como se esperaba. Así, abandonar el monopolio representaba un cambio de política, una entrada clara en un sistema capitalista (con todos sus riesgos) que la monarquía no estaba dispuesta a asumir.

La cuestión de la deuda nacional es la que mayor densidad reviste. El principal problema que mostró la monarquía fue, una vez más, el rechazo a adaptarse a una era en la que la deuda estatal era algo con lo que debía *convivir*. Por el contrario, todos los esfuerzos de la Corona giraron en torno a *evitar* la deuda en la medida de lo posible —trayectoria que solo terminó con la llegada al poder de Godoy, momento en que se entró en una espiral incontrolable de deuda pública.

Originalmente, la deuda pública se componía de las deudas de la época de Felipe V y los juros tomados para la expansión imperial. Llama la atención cómo se evitó saldar por completo las primeras, utilizándolas como instrumento de propaganda a través del pago de parte de ellas en momentos clave (p. 305). Los juros, por su parte, fueron anulados arbitrariamente en vísperas de la subida al trono de Carlos III, por lo que hacia 1760 la credibilidad de la Corona en el campo de la deuda era nula. En este punto se puso en práctica una iniciativa de deuda denominada Fondo Vitalicio, un proyecto de Cinco Gremios Mayores en el que se otorgaban intereses de por vida a cambio de ingresos. El caso del Fondo Vitalicio ejemplifica a la perfección los límites ideológicos respecto a la deuda. Creado con un límite máximo de intereses anuales a pagar por el Estado, su éxito inicial llevó a ampliarlo en dos ocasiones, hipotecándose las rentas del tabaco en la última de ellas. Sin embargo, y a pesar de lograr una masiva movilización de capitales privados, con el fin de la guerra se cerró la renta vitalicia. El equilibrio en las cuentas resultante del ejercicio fue siempre muy ajustado y el gobierno, obsesionado con evitar el déficit, era incapaz de ver que cualquier nuevo conflicto volvería a exigir desembolsos y estos le llevarían a emitir más deuda.

Otras de las iniciativas asumidas por la urgencia de fondos (una urgencia constante, porque lo recaudado nunca cubrió las necesidades) fueron la creación de depósitos a partir de obras pías y mayorazgos y la emisión de papel moneda, un proyecto planteado por Cabarrús que no vio la luz, pero que sí que terminó tomando forma en los Vales Reales, pro-

puesta que, de hecho, quedó a su cargo. El proyecto levantó intensos debates y de nuevo subrayó la obsesión de Hacienda por demostrar la solvencia de la Corona y su pánico ante la incertidumbre del endeudamiento. Un pánico que habría de presenciarse, de nuevo, a la hora de tomar empréstitos en el mercado internacional. La deuda pública siempre fue el último recurso al que acudir, a pesar de ser el que mayor volumen de ingresos podía proporcionar.

En general, observamos que la moderación en cuestión de déficit fue siempre la norma, una moderación que llevó a situaciones presupuestarias extremadamente ajustadas. No en vano, el concepto de economización fue uno de los tópicos de los estudios financieros del momento y se derivaba de la drástica dependencia que tenía la Hacienda de los caudales de Indias –los únicos que podían mantenerla a flote, pero que sólo recibía cada ciertos años (como 1774 o 1778). Esta situación, unida a la mentalidad paternalista, generaban una política fiscal muy poco flexible respecto a países como Gran Bretaña, donde la deuda, por criticada que fuese, sí era un elemento con el que convivir. En definitiva, la actitud de la Corona demostraba una profunda falta de comprensión de su verdadera naturaleza. La única solución posible hubiera sido emprender una apertura del Estado en clave capitalista (con el fin del monopolio de tabaco o la emisión de papel moneda), pero esta era una vía que el gobierno no estaba dispuesto a asumir.