

LOS LÍMITES DEL ABSOLUTISMO FISCAL. LA "EXTRAORDINARIA CONTRIBUCIÓN" DE 1779¹

RAFAEL TORRES SÁNCHEZ
Universidad de Navarra

RESUMEN. En 1779 el gobierno de Carlos III aumentó un tercio las Rentas Provinciales y Equivalentes para financiar la guerra contra Gran Bretaña. Tradicionalmente esta subida de impuestos se ha interpretado como un ejemplo de absolutismo fiscal. El gobierno podía aumentar un 30% los impuestos porque no tenían ningún tipo de límite político. En el trabajo analizamos cómo el gobierno planteó y realizó esta modificación fiscal. Concluimos que la operación no fue nada fácil. El gobierno retrasó lo que pudo la subida, y, cuando finalmente lo hizo, prefirió buscar la legitimidad de la “opinión pública” y reducir lo más posible el impacto sobre el contribuyente. Más que una subida de impuesto, el gobierno planteó una transferencia concreta de caudales sobrantes desde las arcas municipales, cuyo control había sido uno de los ejes del reformismo fiscal anterior. Con esta operación el gobierno mostró una grave incoherencia en su política fiscal, que se agudizó al descubrirse que los caudales no estaban en las arcas municipales. Al final, el gobierno tuvo que ceder todo el protagonismo a los ayuntamientos, que se vieron obligados a multiplicar arbitrios sobre el consumo y endeudarse, justo lo que el gobierno había intentado evitar. Concluimos que los límites de la acción del estado estaban en el temor a los contribuyentes y en la incoherencia de la política fiscal.

Palabras clave: Impuestos, Fiscalidad, Hacienda, Carlos III, Guerra.

ABSTRACT. In 1779 Charles III’s government raised the *Rentas Provinciales y Equivalentes* [taxes designed to even out the regional tax burden] by 30% to fund war with Great Britain. This tax rise has always been construed as an example of fiscal absolutism. The government

Recibido: 10 febrero 2012 Aceptado: 21 marzo 2012

1 Este trabajo se ha realizado dentro del proyecto de investigación financiado por el Gobierno de España, Ministerio de Ciencia e Innovación, Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental, en el marco del VI Plan Nacional de I+D+I 2012-2014. “*Mobilización de recursos para la guerra y la construcción del estado en el siglo XVIII: España y su contexto europeo*”, Referencia HAR 2011-23570.

was able to hike taxes by 30%, it was argued, because its fiscal powers were unlimited. In this paper we analyse how the government planned and implemented this tax change, concluding that the operation was by no means straightforward. The government delayed the rise for as long as it could and, when it finally went ahead, sought the legitimacy of “public opinion” and softened the impact on the taxpayer as much as it could. Rather than a tax hike the government sought a specific transfer of surplus funds from local government coffers, whose control had been one of the thrusts of the previous taxation reform. This operation brought out the stark inconsistency of the government’s fiscal policy, which came to a head when the municipal coffers proved to be empty. In the end the government had to hand over the reins to the local councils, which were forced to raise consumer taxes and run up debts, just what the government had originally set out to avoid. We conclude that the limits were in fact set by fear of the taxpayer and the inconsistency of fiscal policy.

Key words: Taxes, Taxation, Exchequer, Charles III, Warfare.

Con el objetivo de financiar la guerra que había comenzado en junio de 1779 entre España y Gran Bretaña, el gobierno español ordenó una subida de impuestos en noviembre de ese año. A juicio de Miguel Artola “se acudió al sistema más cómodo”, que consistía en aumentar un tercio la cantidad que el estado venía cobrando por Rentas Provinciales y Equivalentes². En la tesis general de Artola parece lógico que el estado financiase una guerra subiendo impuestos y que el estado pudiese realizar de forma cómoda un incremento del nivel contributivo del 33,3%. Para Artola lo ocurrido era fácil de comprender. Se trataba de un estado absolutista, que podía aplicar la política arbitraria que quisiese; esto es, modificar los recursos de la nación que considerase convenientes y hacerlo con la intensidad que deseara. Una guerra era una razón más que suficiente, sostiene implícitamente Artola, para que el estado desplegara con toda claridad una política fiscal absolutista. Sin duda, para Artola esta subida despótica de impuestos se podría presentar como un ejemplo claro de la arbitrariedad que permitía aquel modelo político.

Asumir que el estado de Carlos III podía subir los impuestos cuando y como quisiese es admitir que los Borbones practicaban un absolutismo fiscal, o al menos que estaba en condiciones de poder aplicarlo. La pregunta que motiva este trabajo es, precisamente, si esa hipótesis es cierta; es decir, si realmente el gobierno de Carlos III podía desplegar arbitrariamente ese absolutismo fiscal o, por el contrario, había algún tipo de límite o freno. Parece oportuno hacerse esa pregunta porque la historiografía actual permite cuestionar los dos fundamentos de la tesis de Artola: por un lado, la política arbitraria que ofrece el absolutismo y, por otro, la facilidad con la que un gobierno absoluto podía subir impuestos.

2 ARTOLA, M.: *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza Universidad, 1982, p.330.

En primer lugar, para una cada vez más consolidada historiografía, no está claro que los gobiernos absolutos, como lo era el de Carlos III, pudiesen alterar a su total voluntad los niveles fiscales de sus economías y contribuyentes. Como concluyen Hoffman y Norberg, con el caso francés en mente, "fiscalidad y despotismo eran, en último término, incompatibles"³. Parece claro admitir que el problema no era el modelo político, o al menos no sólo. Así, tras comprobarse que los estados absolutos tenían más dificultades que los estados con regímenes parlamentarios para modificar su política fiscal, se ha abierto un interesante debate sobre por qué precisamente los estados no absolutos, como Gran Bretaña o los Países Bajos, podían modificar y movilizar con más intensidad sus recursos fiscales⁴. En el estadio actual de la investigación todo parece indicar que, más que una cuestión estrictamente de modelo de sistema político, la verdadera clave parece que está en un menor grado de oposición a los cambios en política fiscal en las sociedades de estados no absolutos. Precisamente las diferencias entre estados parece que eran especialmente importantes en los niveles de las élites políticas y económicas, tanto nacionales como locales⁵. Es decir, en estados no absolutos podía existir una política fiscal igual de arbitraria que en un estado absoluto, pero su aplicación contaba con menor oposición social e incluso hasta con el consenso y con la abierta e interesada participación de las élites en su aplicación⁶. Los límites a la política fiscal no estaban, por lo tanto, sólo en la propia estructura constitucional, sino también en los grupos que sustentaban el poder político, legalizaban las medidas de cambio fiscal y hacían posible su aplicación, —cuando no incluso las promovían y participaban directamente—⁷. Dicho de otro modo, lo

3 HOFFMAN, P. y NORBERG, K. (eds.): *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1459-1789*, Stanford, Stanford University Press, 1994, p.306.

4 DINCECCO, M.: "Fiscal centralization, limited government and public revenues in Europe, 1650-1913", *Journal of Economic History*, 69, 2009, pp.48-103. La comparación con el caso español es esencial: TORRES SÁNCHEZ, R.: "Las prioridades de un monarca ilustrado" o las limitaciones del estado fiscal-militar de Carlos III", *Hispania*, 229, Vol. LXVIII, 2008, pp.407-436.

5 Como sostiene GLETE, J., "The Swedish Fiscal-Military State in transition and decline, 1650-1850", en TORRES SÁNCHEZ, R. (ed.): *War, State and Development. Fiscal-Military States in the Eighteenth Century*, Pamplona, Eunsa, 2007, pp.87-108. El origen de esta tesis se puede encontrar en LACHMAN, R.: *Capitalists in spite of themselves: elite conflict and economic transitions in early modern Europe*, New York, Oxford University Press, 2000.

6 Esta tesis está bien expuesta en O'BRIEN, P.: "The nature and historical evolution of an exceptional fiscal state and its possible significance for the precocious commercialization and industrialization of the British economy from Cromwell to Nelson", *The Economic History Review*, 64, 2 2011, pp. 408-446.

7 Esta realidad histórica se puede comprobar perfectamente cuando se analiza el factor de cambio en la política fiscal que significó la creación de deuda pública, donde el consenso de los participantes en la creación y sostenimiento esa deuda pública fue esencial. Es la tesis de STASAVAGE, D.: *Public Debt and Birth of the Democratic State. France and Great Britain, 1688 -1789*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

importante del absolutismo fiscal de Carlos III no era si era arbitrario o no sino si se podía aplicar efectivamente.

En segundo lugar, la “comodidad” que atribuye Artola a esta subida de impuestos para pagar la guerra tampoco parece tan evidente, al menos a la luz de la historiografía reciente. De entrada, hay un cierto acuerdo en admitir que el recurso a los impuestos no era el medio más eficaz para financiar una guerra en el siglo XVIII⁸. En el caso inglés, que es el mejor estudiado, este rasgo fue una temprana realidad, pero incluso en Francia el gobierno tampoco pudo confiar en los ingresos movilizados por las subidas fiscales para afrontar el conflicto. Como sostiene Richard Bonney, la experiencia histórica enseñó al gobierno francés (pero la realidad era igualmente trasladable a cualquier estado europeo) que los nuevos impuestos no se recaudaban en la cantidad suficiente ni en el tiempo requerido para financiar una guerra⁹. Alterar esta realidad hubiera obligado a modificar la política fiscal *antes* de la guerra, pero esto habría significado para la vigilante diplomacia una declaración formal de hostilidad¹⁰. Al final, la subida de impuestos durante una guerra podía servir, en el mejor de los casos, para ayudar a pagar en tiempos de paz las deudas contraídas durante la guerra. Consecuentemente, la subida de impuestos decretada por Carlos III para financiar esa guerra no puede comprenderse como una medida aislada y casi automática, más bien consideramos que para comprender su verdadera naturaleza es necesario estudiarla en el contexto histórico en el que efectivamente se acordó y aplicó. Tampoco se puede valorar esta subida de impuestos como una medida cómoda, al menos si no tenemos presente las posibilidades reales de recaudación que las propias autoridades estimaban, y que nosotros podemos comprobar a partir de la aplicación de la medida, de su eficacia a la hora de recaudar lo previsto, de la velocidad o de los métodos puestos en práctica. Es decir, que hubiese una orden para subir impuestos no nos explica cómo era aquella política fiscal. Para comprenderla, creemos, se debe analizar cómo se diseñó el cambio fiscal, cómo efectivamente se aplicó esta subida de impuestos y cuáles fueron las consecuencias de la medida. Consideramos que analizar el caso concreto de un cambio fiscal, desde que se decide hasta que se aplica y

8 LE GOFF, T. J. A.: “How to finance an eighteenth-century war” en ORMROD W. M., M. BONNEY M. and R. BONNEY, R. (eds): *Crises, Revolutions and Self-Sustained Growth: Essays in European Fiscal History, 1130-1830*, Stamford, Shaun Tyas, 1999, pp. 377-413. Véase los comentarios al respecto en CONWAY, S. and TORRES, R. (eds), (2011): *The spending of the States. Military expenditure during the long Eighteenth Century: patterns, organisation and consequences, 1650-1815*, VDM Verlag, Saarbrücken, Germany, pp.9-30.

9 BONNEY, R.: “Towards the comparative fiscal history of Britain and France during the ‘long’ eighteenth century”, en PRADOS DE LA ESCOSURA L. (ed.): *Exceptionalism and Industrialisation. Britain and its European Rivals, 1688-1815*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp.191-215.

10 FÉLIX, J.: “The Financial Origins of the French Revolution”, en Campbell, Peter: *The Origins of the French Revolution*, London, Palgrave, pp.35-62, p.42.

recauda, nos puede dar algunas claves para entender la verdadera naturaleza del absolutismo fiscal de Carlos III¹¹.

El retraso de la subida de impuestos

Frente a la autoridad y arbitrariedad que Artola concedía implícita y explícitamente a la política fiscal del gobierno de Carlos III, los protagonistas del cambio fiscal se mostraron menos optimistas y seguros. El propio Secretario de Estado, Conde de Floridablanca, al acabar la guerra, y con la experiencia reciente de haber puesto en marcha el mayor cambio fiscal de su gobierno, escribía que la "operación de aumentar o de alterar y mudar los tributos... es de las más graves, más difíciles y de mayor y más arriesgadas consecuencias que pueden ocurrir en esta vasta monarquía"¹². Para el jefe del gobierno de Carlos III la decisión de modificar un impuesto no era un asunto menor, de ningún modo cómodo y sencillo, y, si hacemos caso a sus palabras, debía ir acompañada de todas las cautelas.

Consecuente con esta forma de pensar, el recurso de los responsables del gobierno de Carlos III a la subida de impuestos no aparece tan claro como cabría suponer. Cuando en 1779 se ordenó crear una Junta de Medios para proponer recursos con los que afrontar la guerra contra Gran Bretaña, declarada a mediados de junio de 1779, la Junta propuso diez medios o recursos¹³. Si pudiera tener algún significado el número y el orden de los medios propuestos podemos establecer que la subida de impuestos ocupó el último lugar. La Junta propuso que, para financiar la guerra, se debían establecer donativos "graciosos", loterías, fondos de rentas vitalicias en América y diversas ventas de títulos, empleos, encomiendas y mercedes en Indias, y, en un significativo noveno y décimo puesto, un aumento de un tercio de las Rentas Provinciales "de Castilla y Aragón" y un impuesto sobre aguardiente y licores. Significativamente en otra Junta de Medios celebrada a finales en junio de 1779 ni siquiera se mencionaba la posibilidad de la subida de impuestos¹⁴. Parece como si el gobierno

11 La mejor guía para comprender la naturaleza del absolutismo español sigue siendo el trabajo de FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P.: *Fragmentos de monarquía: trabajos de historia política*, Madrid, Alianza, 1992.

12 Dictamen del conde de Floridablanca sobre la forma de aumentar las rentas provinciales, emitido el 15 de mayo de 1784. AHN (Archivo Histórico Nacional), Estado, Leg (legajo número) 238.

13 Esta Junta de Medios aparece también como Consejo Particular de Medios. Su documentación en AHN, Consejos, Leg. 5379.

14 La primera Junta de Medios en 1779 estuvo compuesta por el secretario del despacho de Hacienda, Miguel Múzquiz, el gobernador del Consejo de Hacienda, Pedro Rodríguez Campomanes, el Secretario de Estado, Conde de Floridablanca, el abate Pico, Andrés Barcia, cinco diputados del reino y el procurador general del reino. Referencia a las dos juntas en CANGA ARGÜELLES, J.: *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid, Imp. de Marcelino Calero y Portocarrero, (reimpresión del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1834, 1968, tomo II, p.24. El expediente de esta Junta en AHN, Consejos, Leg. 5380.

hubiera trabajado con la idea de que era válido cualquier recurso para financiar la guerra, siempre y cuando no incluyese una subida de impuestos.

El pensamiento escrito por el Secretario de Estado debió ser una máxima bien fundada en el gobierno de Carlos III, porque lo primero que sorprende en todo lo relacionado con esta subida de impuestos es, precisamente, el retraso que el gobierno acumuló para decretarlo. Aunque la guerra se inició en junio de 1779 el gobierno no ordenó la subida hasta mediados de noviembre de ese año. No parece lógica esta demora, al menos si tenemos presente que, como era previsible, la recaudación tardaría bastantes meses en hacerse efectiva. Es decir, el estado no ingresaría el dinero de la sobrefiscalidad antes de un año de iniciarse la guerra. Este retraso contrasta vivamente con la extraordinaria actividad legislativa mostrada por el gobierno contrincante de Jorge III, que en el mismo instante de declararse el conflicto ordenó el aumento de una multitud de impuestos¹⁵. De alguna manera esta diferencia nacional entre ambos gobiernos nos está sugiriendo una sensibilidad política diferente hacia el papel de los impuestos como vía para financiar la guerra.

Todo parece indicar que el gobierno español confió en que la opción de los impuestos no fuera necesaria si se tenía éxito con la estrategia militar diseñada, que buscaba derrotar a Gran Bretaña ese mismo verano de 1779. Para ello se había confiado todo el esfuerzo militar en organizar una gran Armada que, junto con la flota francesa, atacara directamente en las Islas Británicas y permitiera una invasión y un rápido final a la guerra¹⁶. El fracaso de esta estrategia obligó a las autoridades a enfrentarse a un guerra larga, que requería más fuentes de financiación. Hasta ese momento la financiación de la guerra se había realizado mediante el recurso tradicional de abrir todas las cajas de la monarquía. Aunque los ahorros y la autoridad para disponer de esas cajas habían permitido financiar la guerra que venía desarrollando España desde 1774 (ataque marroquí a los Presidios norteafricanos, expedición a Argel en 1775 y a Río de la Plata en 1776), lo cierto es que los fondos estaban agotados. Ya fuese porque se confiaba en una estrategia militar que facilitaría el final de la guerra o porque funcionó algún tipo de preferencia hacia otros medios de financiación de la actividad militar, y consecuentemente de recelo hacia modificar los impuestos, lo cierto es que el gobierno de Carlos III retrasó en seis meses la decisión de subir los impuestos. Si la experiencia histórica les había enseñado que la recaudación sería lenta y, al mismo tiempo, sabían perfectamente que la Real Hacienda entraba en guerra con las cajas

15 CONWAY, St.: "Checking and Controlling British Military Expenditure, 1739-1783" en TORRES, R. (ed): *War, State and Development*, op. cit., 2007, pp.45-68.

16 Sobre las ventajas que reportaría a España una guerra "rápida", como era la invasión de Gran Bretaña, véase las reflexiones de Floridablanca a Aranda (embajador español en París) AHN, Estado, Leg 4218.

agotadas, la decisión de retrasar la subida de impuestos podría explicarse por el recelo del gobierno a un cambio fiscal. Esta tesis se refuerza cuando vemos cómo el gobierno se vio en la obligación de explicar el cambio.

La búsqueda de legalidad

Carlos III, como monarca absoluto, tenía toda la soberanía, legalidad y autoridad necesarias para decretar un aumento de impuestos. En teoría ni el monarca ni su gobierno debían consultar con alguna institución esa decisión, ni siquiera negociar su aplicación. Con diferencia, Carlos III era mucho más libre que su rival Jorge III para alterar la fiscalidad de sus súbditos. España estaba lejos de ser un leviatán controlado, como comenzaba a serlo tímidamente el Reino Unido¹⁷. No obstante estas ventajas, la política práctica que siguió el gobierno fue sorprendentemente cauta y timorata, y dentro de unos principios que podríamos calificar de "paternalismo fiscal". Por las razones que fuesen, y pese al retraso, el gobierno decidió actuar con notables precauciones para evitar la reacción negativa de los contribuyentes, e hizo destacados esfuerzos para suavizar las repercusiones de este aumento fiscal. Como vamos a ver, esta subida de impuestos fue presentada como algo excepcional, y, de hecho, fue denominada en la documentación como la "Extraordinaria"¹⁸.

Por algún motivo el gobierno de Carlos III evitó aparecer ante la "opinión pública" como un gobierno despótico y arbitrario. De forma calculada prefirió recurrir a una retórica justificativa que amparase su decisión y suscitase un consenso y una legitimidad. El mismo decreto que imponía la subida de un tercio de las recaudaciones de Rentas Provinciales era un notable ejercicio de justificación política, basado en los argumentos supremos de urgencia, justicia y equidad¹⁹. Resulta obvio que

17 Sobre el desarrollo de mecanismos de control sobre la acción legislativa del estado y la capacidad de diseñar políticas fiscales y financieras véase HOPPIT, J.: "Checking the Leviathan, 1688-1832", en WINCH, D. y O'BRIEN, P. (eds.): *The Political Economy of British Historical Experience, 1688-1914*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 267-294. Precisamente Julian Hoppit sitúa en la Guerra contra las Trece Colonias y en 1780 el inicio de un extraordinario desarrollo de esos mecanismos, p.291. No obstante, Stephen Conway ha demostrado que el grado de control del Parlamento en cuestiones de aprobación de impuestos para gastos militares era menor de lo que se había supuesto, véase CONWAY, St.: "Checking and Controlling", op.cit. p. 47. Lo verdaderamente importante era conseguir el consenso y apoyo de las élites, véase HARDING, R., "Parliament and the British Fiscal-Military State: Ideology, Consent and State Expenditure in Britain, 1739-1748", en CONWAY, S. and TORRES, R. (eds): *The spending of the States. Military expenditure*, op.cit., pp.31-50.

18 Para referirse a esta subida de impuestos la Secretaría de Hacienda utilizó desde el primer momento el término "la Extraordinaria Contribución", y su uso se generalizó entre todas las instituciones y funcionarios implicados.

19 Una copia del decreto, Miguel Múzquiz, San Lorenzo, 17-11-1779, en AHN, Hacienda, Libro 8031, f. 499-500.

se trata de una literatura justificativa y, consecuentemente, se debe leer con todas las cautelas posibles, pero también hay que destacar que los argumentos utilizados cobran un significado especial si tenemos presente la manera en la que se diseñó y aplicó la subida fiscal.

La urgencia a la que aludía el decreto no estaba justificada sólo por la guerra contra los ingleses –iniciada hacía más de seis meses–, sino, como literalmente se expresaba en el decreto, porque se habían ido acumulando gastos desde las “costosas expediciones de África y América”. Al declarar este carácter más prolongado de la urgencia el gobierno quería enfatizar el esfuerzo realizado por el Rey hasta entonces para encontrar medios de financiación, sin recurrir a establecer nuevos impuestos, y con ello destacar, por un lado, la función paternalista del estado de proteger a los súbditos sin coste para ellos y, por otro, lo inevitable y justo que era esta subida, una vez que los recursos del estado se habían agotado.

Los redactores del documento plantearon abiertamente la justicia del incremento de este impuesto porque, a juicio del gobierno, lo era el tipo de guerra que se había emprendido. Según se argumentó, los únicos iniciadores y responsables de la guerra eran los ingleses, que, además, habían estado provocando a los españoles al atacar “mis dominios de Indias desde el año 1770”, lo que, expresamente se reconocía, ponía en peligro las posesiones de ambos mundos y “los bienes y comercio de mis amados Súbditos”. Al utilizar este argumento el gobierno planteaba el conflicto ante los contribuyentes como una guerra defensiva y no ofensiva; era justo defenderse, sobre todo cuando lo que estaba en juego era el bien máspreciado de la monarquía: sus colonias. Esta retórica es muy diferente de la utilizada por el gobierno inglés para justificar el aumento de impuestos, quien prefería atraer la complicidad de los contribuyentes para apoyar un proyecto expansivo y de incremento de las oportunidades económicas²⁰. Una búsqueda colectiva e individual del beneficio por todos los medios era una retórica política todavía poco visible en el caso español.

Establecida la justicia de la guerra para España, había que detallar ahora quién y cómo la sostendría. El gobierno de Carlos III declaró en este decreto de forma expresa que él era el principal responsable de buscar los medios propios necesarios para pagar la guerra, y que lo haría si era posible sin recurrir a los contribuyentes, de tal manera que se hacía explícito el principio de que solamente cuando el gobierno no pudiera encontrar esos recursos se podría acudir a los contribuyentes. El orden es muy significativo, y no cabe duda de que es un rasgo característico y diferenciador de otras prácticas europeas, donde la subidas de impuestos era lo primero tras decla-

20 CONWAY, S.: *War, State, and Society in Mid-Eighteenth-Century Britain and Ireland*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

rarse la guerra porque podían garantizar el crédito del estado (tanto para atraer financieros como para respaldar la emisión de deuda pública)²¹. Por el contrario, en todos los conflictos del reinado de Carlos III (Guerra de los Siete Años y conflictos desde 1774) la subida de impuestos fue una medida terminal, cuando no había más remedio y se habían agotado los recursos líquidos y ahorros del estado²². Como expresamente reconocía el gobierno de Carlos III para justificar el recurso último a los súbditos para financiar la guerra: "me veo en la sensible necesidad de recurrir a los auxilios de mis Pueblos, después de haber resistido gravarlos por espacio de muchos años". Probablemente era lo que verdaderamente pensaba el gobierno de Carlos III.

El colofón de este ejercicio retórico y justificativo se alcanzó con los argumentos esgrimidos para demostrar algo esencial para la literatura arbitrista y para los contribuyentes: que el impuesto sería aplicado de forma equitativa y justa (argumento supremo para posibilitar un cierto consenso público y obtener una innecesaria legitimidad). De entrada, se le ponía una fecha límite a la duración de este impuesto, pues sólo sería aplicado durante el año 1780. Esta limitación cronológica es importante porque, tradicionalmente, se ha planteado esta subida como una oportunidad que tuvo el gobierno para reformar las Rentas Provinciales, proceso que desembocó en la reforma de Lerena de 1785²³. En realidad, según este decreto, el nuevo impuesto tenía fecha de caducidad. Si luego se volvió a renovar el impuesto fue siempre con la condición expresa de prórroga por otro año, que exigió una nueva justificación y un nuevo compromiso del gobierno de Carlos III²⁴. De hecho, cuando acabó la guerra, el estado no volvió a renovar el impuesto. Esta suspensión también era ilógica, al menos desde el punto de vista de las finanzas públicas estatales,

21 Esta forma de plantear el problema de la financiación cobra todo su originalidad cuando se le compara con las del resto de Europa, véase SONENSCHER, M.: *Before the deluge: public debt, inequality and the intellectual origins of the French Revolution*, Princeton, New York, 2007.

22 Como ocurrió durante la Guerra de los Siete Años, el gobierno de Carlos prefirió antes de aumentar los impuestos confiar la financiación a la utilización de los "ahorros" del estado, el Real Depósito (véase GONZÁLEZ ENCISO, A.: "Spain's Mobilisation of Resources for the War with Portugal in 1762" en BOWEN H. and GONZALEZ ENCISO, A. (ed) *Mobilising Resources for War: Britain and Spain at Work During the Early Modern Period*, Pamplona, Eunsa, 2006, pp.159-190, p.187) o pedir donativos a las corporaciones civiles y eclesiásticas (véase ANDRÉS-GALLEGO, J., *El Motín de Esquilache, América y Europa*, Madrid, C.I.S.C., 2003, p.159).

23 Como ha sugerido Pegerto Saavedra, el aumento de un tercio en estos impuestos fue un afortunado primer paso que fue completado posteriormente con la Reforma de Lerena de 1785. SAAVEDRA FERNÁNDEZ, P.: "Reforma fiscal y control del territorio: el Catastro de Ensenada - o "la confusión de Babel"- en Galicia", *Anuario de historia del derecho español*, 77, 2007, pp. 771-844, p.843. Sobre la reforma de Lerena véase GONZÁLEZ ENCISO, A.: "La reforma de alcabalas por Lerena en 1785", *Estudios de Historia Moderna*, en Homenaje a la profesora Emilia Salvador, I, Política, Valencia, Universitat de Valencia, 2009, pp.249-268.

24 Las órdenes de renovación del aumento de estos impuestos en Madrid, 24-12-1780, AGS, SSH, Leg.1741 y 21-11-1781 en AGS, SSH, Leg.1742 y 27-11-1782 en AGS, SSH, Leg.1744

porque precisamente con el retorno a la paz era mayor la urgencia hacendística, por los impagos y deudas acumuladas.

La negación política de la urgencia financiera por una guerra puede entenderse mejor dentro de una visión paternalista de la política. Esa al menos era la interpretación que hizo el arzobispo de Granada cuando, al acabar la guerra, valoró la suspensión definitiva del impuesto que se venía prorrogando desde finales de 1779. Entonces, con un lenguaje igualmente paternalista, consideraba que la cancelación de la “Extraordinaria” era una muestra del

“amor de VM a sus Vasallos, que con una experimentada Política nos sorprende con otro beneficio público, comparable sólo al fruto de las ventajas del estado en el perdón y rebaje de la tercera parte de contribuciones que generosamente perdona VM a los Pueblos y que la urgencia de la Guerra había arrancado dolorosamente de vuestro compasivo corazón”²⁵.

Esta limitación temporal del nuevo impuesto supone otro factor diferenciador respecto a las medidas fiscales adoptadas por el enemigo, donde los nuevos impuestos terminaron incorporándose a la estructura fiscal porque no estaban limitados en el tiempo y porque se vinculaban a la necesidad de pagar la deuda pública que se había generado durante la guerra²⁶. Es decir, ambos gobiernos modificaban impuestos, pero el de Carlos III no lo hacía al iniciarse la guerra y lo decretaba con un límite de tiempo.

Probablemente con la misma intención de conseguir una legitimidad el gobierno español acompañó la condición temporal de la “Extraordinaria” con algo aun más decisivo para conseguir la aceptación de la “opinión pública” del nuevo impuesto, como era que se planteaba con un carácter igualatorio. Puede parecer contradictorio, pero gobierno despótico de Carlos III se vio en la necesidad de presentar el cambio fiscal como algo justo y equitativo. La desigualdad fiscal había sido la principal crítica y razón para que proyectistas y políticos de la época reclamaran reformas fiscales, y este anhelo de reducir la desigualdad había sido especialmente intenso entre los autores que vieron en las Rentas Provinciales el ejemplo extremo de esa desigualdad, por lo que la cuestión de la igualdad contributiva debía verse de alguna manera reflejada en el decreto. Según las órdenes de la Secretaría de Hacienda, el nuevo impuesto se aplicaría a toda España, y no sólo a los contribuyentes de la Corona de Castilla.

25 Granada, 26-12-1783, AGS, SSH, Leg.1744.

26 Sobre la incorporación definitiva de los impuestos generados en las guerras de Gran Bretaña en la estructura fiscal véase O'BRIEN, P.: “Taxation for British Mercantilism from the Treaty of Utrecht (1713) to the Peace of Paris (1783)”, en TORRES, R. (ed.), *War, State and Development*, op. cit. pp.295-356.

Esto significaba que la "Extraordinaria Contribución" se extendía a los contribuyentes de la Corona de Aragón, cuyas contribuciones, Equivalentes, serían ahora incrementadas en la misma proporción. Esta ampliación geográfica hacía que esta nueva carga fiscal fuese verdaderamente "nacional", algo de extraordinaria importancia en la evolución fiscal española durante el siglo XVIII²⁷.

Al incorporar el estado a los contribuyentes de la Corona de Aragón al nuevo impuesto no sólo se paliaba en parte la privilegiada situación en la que de hecho habían quedado estos contribuyentes por la no revisión de sus cuotas a lo largo del siglo, sino que también servía para justificar el impuesto ante los contribuyentes castellanos. No obstante esta decisión política, la expansión geográfica de este impuesto a una dimensión nacional no fue acompañada de una nueva estructura administrativa que recaudase a nivel nacional esta nueva contribución, lo que provocó graves desigualdades y una problemática que el estado tuvo que resolver sobre la marcha.

Un impuesto que aspiraba a ser igualatorio y justo no podía dejar fuera a ningún grupo de contribuyentes, o al menos sin justificar su contribución por otras vías. Así, para evitar agravios comparativos con otros grupos de contribuyentes privilegiados, como podían ser los eclesiásticos, se explicó en el decreto que estos exentos no contribuirían en ese momento porque se les había puesto otras contribuciones "más eficaces", según el decreto, y, en cualquier caso, no se descartaba su inclusión más adelante, como de hecho ya lo había empezado a hacer la Secretaría de Hacienda²⁸. El mensaje era claro: todos los súbditos iban a contribuir, y con esto se pretendía reducir la oposición de los contribuyentes y lograr un tácito consenso y legitimidad.

El carácter equitativo que la Secretaría de Hacienda le atribuía a la subida fiscal se reforzó aun más con la idea de que, en cierto modo, sería progresivo; esto es, que los contribuyentes de menor renta no pagarían como el resto. Así, se declaró expresamente que se excluiría de la imposición: "las cosas necesarias al alimento de los Pobres". Probablemente la retórica paternalista que envolvía la subida de este impuesto buscaba enfatizar el carácter de justicia y equidad del nuevo impuesto, pero es posible que también pesaran en el recuerdo del gobierno de Carlos III los recientes tumultos populares vividos con el anterior Secretario de Hacienda. La memoria de los motines de Esquilache estaba todavía muy presente en las autoridades y, de hecho, fue un argumento expresamente utilizado por los Directores Generales de las Rentas

27 GONZÁLEZ ENCISO, A.: "La hacienda castellana y la economía en el siglo XVIII", *Estudis: Revista de historia moderna*, 29, 2003, pp.21-41.

28 Los donativos "graciosos" y forzosos del clero, como vía de financiación, es una cuestión poco valorada, pero que en esta guerra llegó a alcanzar dimensiones considerables. Sólo para dar una idea: en el donativo de la Iglesia de 1780 se superaron los 12 millones de reales, frente a los 36 previsto de recaudación en la Extraordinaria Contribución. TORRES SÁNCHEZ, R.: *El precio de la Guerra. El estado fiscal militar de Carlos III*, Madrid, Marcial Pons, 2013 (en prensa).

Provinciales en la planificación del sistema de recaudación de este nuevo impuesto, así como en la necesidad de justificar por qué, en el caso madrileño, se renunció a fiscalizar en la nueva contribución algunos productos de consumo popular²⁹.

Tan importante era manifestar la voluntad de que todos pagarían como asegurar la forma en la se realizaría esta recaudación. Como se pudo comprobar posteriormente, el estado temía que este nuevo impuesto terminara fortaleciendo métodos de recaudación incontrolados por el estado y que, pese al espíritu de la ley, terminasen afectando a los contribuyentes más pobres. El gobierno sabía, y temía, que los repartos y encabezamientos incontrolados o nuevos arbitrios sobre el consumo podrían tener unos efectos desastrosos sobre las economías locales y las economías familiares menos pudientes. De nuevo, apareció un sentido paternalista de la fiscalidad, y el estado permitió que los pueblos pudiesen acudir a los caudales sobrantes de Propios y Arbitrios que tuvieran en sus arcas municipales. Como se repitió con más claridad en una instrucción posterior a los intendentes, la razón de utilizar los sobrantes de Propios como medio de pago del nuevo impuesto era “a fin de evitar el repartimiento y gravamen a los vasallos contribuyentes”³⁰. Una medida de esta importancia era posible por los cambios institucionales y administrativos introducidos desde mediados de siglo por la monarquía en el control de las haciendas locales. El estado había pretendido entonces reducir los alarmantes niveles de endeudamiento de las haciendas municipales, pero a nadie escapaba que los sistemas de control establecidos sobre los ingresos, gastos y deudas municipales ofrecieron también a las autoridades estatales un notable grado de conocimiento sobre los recursos disponibles en los pueblos españoles³¹.

A partir de la información disponible por el estado sobre los recursos reales de las haciendas municipales el Secretario de Hacienda conocía que, a finales de 1777, había en las arcas municipales españolas un total de 62,5 millones de reales, de los cuales 32,2 eran en efectivo y el resto en deudas no cobradas³². Como las estimaciones que se hicieron por los Directores Generales de Rentas apuntaban que la recaudación de la “Extraordinaria Contribución” produciría alrededor de 30,3 millones de reales, se suponía que había caudal más que suficiente en las haciendas locales para atender el pago del impuesto³³. Los datos manejados por el gobierno animaron, por

29 Sáez de Parayuelo y Juan Matías de Arozarena a Miguel Múzquiz, Madrid, 24-11-1779, AGS, SSH, Leg.2327.

30 Real Cédula 3-12-1779, AHN, Hacienda, libro 8031.

31 GARCÍA GARCÍA, C.: *La crisis de las haciendas locales: de la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1996, p.187.

32 AGS, SSH, Leg.435.

33 Sáez de Parayuelo y Juan Matías de Arozarena a Miguel Múzquiz, 24-11-1779, AGS, SSH, Leg.2327.

lo tanto, a considerar oportuno autorizar, en realidad obligar, a los pueblos a que utilizaran esos recursos para el pago de esta subida de impuestos. No obstante podemos suponer que hubo más razones que las meramente paternalistas para que el estado autorizara a emplear los recursos locales para pagar este impuesto.

Si el objetivo esencial de cualquier política fiscal era conseguir con eficacia y rapidez la recaudación, el gobierno de Carlos III pensó que lo podría lograr por la vía de confiscar los ahorros de las haciendas municipales. La utilización de los recursos municipales, además, podría limitar la posible práctica de los ayuntamientos de tomar préstamos para pagar impuestos, es decir, su endeudamiento. Precisamente evitar el endeudamiento de los concejos había sido el objetivo principal de las reformas borbónicas sobre las haciendas locales. No parece, pues, razonable que el estado hubiese dado entera libertad a los concejos para decidir cómo se debía pagar el nuevo impuesto, es decir, el método, porque habría supuesto el riesgo de asumir una escalada en el nivel de endeudamiento de los ayuntamientos españoles. Es decir, el estado decretó una subida de impuestos que, en realidad, era una transferencia de rentas.

Al hacerlo así el estado estaba limitando también el peligro de que los ayuntamientos se lanzasen a crear nuevos impuestos concejiles sobre el consumo o repartimientos para pagar la "Extraordinaria Contribución", una práctica que terminaría provocando alarma social y el descontento entre los consumidores y contribuyentes. Creemos que el estado estaba apostando por un enfoque paternalista de la fiscalidad (limitar la deuda y el daño en el consumo), aunque esta medida no ocultara la arbitrariedad que implicaba esta política (sanear y controlar las arcas municipales para luego utilizarlas impunemente). Las consecuencias de esta desconcertante pero comprensible forma de entender la fiscalidad y la hacienda se terminaron volviendo contra el propio estado durante el proceso de recaudación.

Las prevenciones tomadas a la hora de justificar la subida de las Rentas Provinciales y Equivalente nos indican que el gobierno tuvo una cierta sensibilidad hacia las reacciones populares en su aplicación. De alguna manera la política fiscal de Carlos III no se movía en un marco de teórico y absoluto despotismo y arbitrariedad. Probablemente lo hacía por miedo a las reacciones de los contribuyentes, pero lo cierto es que el estado hizo un esfuerzo por alcanzar una cierta legitimidad en su política fiscal, que, a todas luces, no necesitaba.

La realidad de la recaudación

Las prevenciones y cautelas del gobierno de Carlos III continuaron al diseñarse cómo debía realizarse la recaudación. De entrada, el decreto de subida de impuestos fue repetidamente retrasado por temor a la influencia que el mal tiempo y la sequía

que se padecía en esos meses contribuyesen a aumentar una reacción negativa de los contribuyentes. El recelo del gobierno llegó incluso a paralizar la distribución de ejemplares impresos del decreto a las autoridades regionales hasta que cambiase el tiempo, pese a que ya estaba firmado por el rey³⁴. No obstante, para el gobierno el gran problema estaba en cómo hacer que se cumpliese el decreto. Se temía, sobre todo, que si no se prevenían con detalle los posibles inconvenientes y se hacía un buen diseño del proceso de recaudación las quejas y pleitos que los contribuyentes probablemente interpondrían podrían llegar a paralizar la recaudación; en palabras de Miguel Múzquiz: “Vss (Directores Generales de Rentas) verán la nube que va a descargar sobre el Ministerio de Hacienda”³⁵.

Para la Secretaría de Hacienda el mayor problema estaba en definir con claridad qué debía considerarse como Rentas Provinciales, con el fin de aplicar el tercio de aumento. Se dejó en manos de los Directores Generales de Rentas esta precisión. Tras un laborioso análisis de las características de cada una de la multitud de rentas que componían las Provinciales, se acordó excluir diversas rentas³⁶. Los Directores se esforzaron en explicar la exclusión, ya que implicaba una reducción de la recaudación. Se ofrecieron argumentos muy variados, desde los efectos económicos que alguna renta podría tener sobre la actividad económica³⁷ hasta la limitación legal que existía, como era el caso de los situados, tercias o aguardiente³⁸. Sin duda, la desigual naturaleza y evolución de los impuestos que incluía las Rentas Provinciales establecía unos serios límites al diseño de la política fiscal, por muy absoluto que pudiera considerarse el estado. En total se calculó que el coste de estas exclusiones supondría reducir 5,6 millones de reales el importe previsto total de 32 millones de recaudación de la “Extraordinaria Contribución”³⁹. Para valorar la importancia de esta reducción baste saber que esos 5,6 millones por rentas excluidas equivalían a los 5 millones que debía aportar Cataluña por la “Extraordinaria”.

34 “el día prometía su continuación por estar las nubes mui cargadas pero al anochecer las ha disipado el aire del norte, y la noche sigue clara. Antes de publicar el Decreto nos parecía conveniente que se suspendiese hasta fin de este mes, pues en este intermedio veremos las noticias de temporales que nos vendrán repetidas de todo el Reino y sabremos si subsiste o no la aflicción de los pueblos por la falta de agua”, Sáez del Parayuelo a Múzquiz, Madrid 18-11-1779. AGS, SSH, Leg.2327.

35 Múzquiz a Directores Generales de Rentas, 15-11-1779, AGS, SSH, Leg.2327.

36 Se excluyeron los impuestos de tercias, servicio ordinario, cuota de aguardientes, situado, población de Granada, sosa y barrilla, nieve, seda, extracción y azúcar.

37 Era el caso de la renta de la seda de Granada, donde “cualquier novedad que se hiciese destruiría lo que se ha adelantado en este tan apreciable ramo” Directores Generales de Rentas, Juan Matías de Arozarena y Sáez de Parayuelo a Miguel Múzquiz, 24-11-1779, AGS, SSH, Leg.2327.

38 “Por haberles SM transferido el estanco de Aguardiente”. Directores Generales de Rentas, Juan Matías de Arozarena y Sáez de Parayuelo a Miguel Múzquiz, 24-11-1779, AGS, SSH, Leg.2327.

39 Directores Generales de Rentas, Juan Matías de Arozarena y Sáez de Parayuelo a Miguel Múzquiz, 24-11-1779, AGS, SSH, Leg.2327. Datos de Madrid AGS, DGT, Inv.16, Guión 24, Leg.49.

Este no fue el único límite que se autoimpuso el gobierno y, de hecho, hubo más excepciones. La más importante fue el caso de Madrid, cuyas Rentas Provinciales estaban arrendadas por los Cinco Gremios Mayores. En Madrid quedó de manifiesto el temor del gobierno a la reacción popular que podría provocar una alteración de la estructura fiscal. Con el recuerdo vivo del Motín de Esquilache⁴⁰, las prevenciones fueron claras: “deben discurrirse medios que sin riesgo del clamor de la gente pobre, sean equivalentes”⁴¹. Para reforzar aun más esta idea se decidió que los métodos excepcionales para Madrid sólo se aplicarían al casco de Madrid, mientras que el resto de la provincia de Madrid sería como el conjunto de Rentas Provinciales. Se permitió a los Gremios imponer arbitrios especiales sobre el consumo, pero, de nuevo, con la advertencia de que “no se alteren en Madrid los indispensables Abastos de la gente pobre, Menestrales y Artesanos, con motivo de lo que le corresponde pagar por la Extraordinaria Contribución”⁴². Al final se permitió a los Gremios que recargasen sólo el cacao, vino, cera, azúcar y tejidos, que se consideraba “pueden los pobre excusarlos en la mayor parte y recaerán sus recargos en las Gentes Pudientes sin incomodarlos”⁴³. Además se hizo un cálculo para que esta sobrefiscalidad se cobrase sólo hasta alcanzar al tercio de aumento, y no se prolongase más allá de la cuota establecida para el casco de Madrid (1.9 millones de rsv). Es decir, en lugar de fiscalizar donde más posibilidades había, como era un gran núcleo urbano de elevado consumo, se prefirió mantener la equidad con el resto del reino y no agraviar a los madrileños. Justo lo contrario que hacían los ingleses, que fiscalizaban más donde más consumo y comercio había. De nuevo, el gobierno de Carlos III se movió entre el amor y el temor a sus súbditos, algo que resultaba especialmente sensible cuando se trataba de sus súbditos madrileños.

Una vez definido cuánto había que recaudar con el nuevo impuesto, unos 36 millones de reales de vellón (rsv) en toda España, se procedió, tal y como estaba previsto, a transferir ese dinero desde las arcas municipales a las cajas de la Real Hacienda. El problema para el estado pasaba a ser una cuestión de velocidad en la recaudación; como continuamente se repetía en la correspondencia que salía de la Secretaría de Hacienda, “ganando instantes”⁴⁴. Este interés por la velocidad fue un asunto

40 De hecho, el malestar fiscal contra Esquilache tenía uno de sus orígenes en los intentos desde 1762 de aumentar el nivel contributivo de las Rentas Provinciales ANDRÉS-GALLEGO, J.: *El Motín de Esquilache, America y Europa*, op. cit. .p.185.

41 Directores Generales de Rentas, Juan Matías de Arozarena y Sáez de Parayuelo a Miguel Múzquiz, 24-11-1779, AGS, SSH, Leg.2327.

42 Miguel Múzquiz a Directores Generales de Rentas, Palacio, 20-12-1779, AGS, DGR-II, Leg. 610.

43 Miguel Múzquiz al Consejo de Castilla, Madrid, 20-12-1779, AGS, DGR-II, Leg. 610.

44 Numerosos ejemplos en AGS, DGR-II, Leg.610.

realmente importante para el estado. Como afirma Patrick O'Brien, el verdadero reto de todas las haciendas europeas no fue crear nuevos impuestos sino reducir el tiempo y el coste empleado en recibir el dinero de los contribuyentes, es decir, la eficacia de la recaudación⁴⁵.

Tabla nº 1.- Previsión de recaudación con la "Extraordinaria Contribución" en 1780

	Recaudación Ordinaria		"Extraordinaria Contribución"		Total	
Rentas Equivalentes						
Real Contribución del Catastro de Cataluña	15.210.457	11,9	5.070.146	14,0	20.280.603	12,4
Contribución Equivalente de Valencia	8.285.346	6,5	2.597.747	7,2	10.883.093	6,7
Aragón	5.665.999	4,5	1.666.666	4,6	7.332.666	4,5
Talla general de Mallorca	481.882	0,4	160.627	0,4	642.509	0,4
Total Equivalentes	29.643.684	23,3	9.495.186	26,3	39.138.871	23,9
Rentas Provinciales						
	97.649.618	76,7	26.646.735	73,7	124.296.353	76,1
Total	127.293.302	100	36.141.921	100	163.435.224	100
		77,9		22,1		100

Fuente: AGS, SSH, lg.999.

Creemos que si el gobierno de Carlos III confió el más importante aumento fiscal para financiar esta guerra a la garantía de las Rentas Provinciales no fue por la facilidad de recaudación de este impuesto, que más bien era lo contrario, ya que, de hecho, se trataba del impuesto de más lenta recaudación de toda la Real Hacienda⁴⁶, sino, probablemente, porque intuyó la posibilidad de justificar mejor la encubierta operación de transferencia de rentas con la que se pretendía, sobre todo resolver la grave cuestión de la lentitud en la recaudación de los nuevos impuestos. Precisamente, en una instrucción posterior a la orden de aumento de este impuesto, se indicaba con claridad que se había decidido pagar la "Extraordinaria Contribución" con los sobrantes de Propios y Arbitrios porque permitía "hacer más pronto y efectivo en gran

45 O'BRIEN, P., "Contentions of the Purse between England and its European Rivals from Henry V to George IV: a Conversation with Michael Mann", *Journal of Historical Sociology*, 19, 4, 2006, pp. 341-363.

46 Véase la comparación de la velocidad de recaudación en varias rentas reales (Tabaco, Generales, Lanás, Salinas, Provinciales y Cruzada) en tres años (1762, 1772 y 1782), TORRES SÁNCHEZ, R.: "Public finances and Tobacco in Spain for the American Independence War", en BOWEN H. and GONZALEZ ENCISO, A. (ed), *Mobilising Resources for War. Op. cit. pp.* 185-224.

parte este servicio"⁴⁷. A nuestro juicio la guerra y la urgencia ofrecieron la razón y la oportunidad de plantear un masivo traslado de caudales y rentas desde las haciendas municipales a la hacienda real. Probablemente la excusa fue la guerra y la coartada el paternalismo fiscal, pero tal y como se planteó el proceso de recaudación nos anima a pensar si estamos ante una clara supeditación de los fondos locales a los intereses financieros del estado.

Para lograr que los ahorros de los ayuntamientos fuesen destinados obligatoriamente al pago de la "Extraordinaria Contribución", el gobierno de Carlos III contaba con dos factores clave. Por un lado, la figura del intendente y, por otro lado, una dilatada experiencia de política de progresiva intervención y control sobre las haciendas municipales. Desde 1760 se contó con una Contaduría General de Propios y Arbitrios para fiscalizar las cuentas de las arcas municipales, pero no llegó a superar su nivel de organismo de control contable, supervisado por el Consejo de Castilla, porque la Secretaría de Hacienda prefirió apoyarse en los intendentes⁴⁸. La información anual recibida por el Consejo de Castilla permitía saber cuánto era el dinero disponible en los ayuntamientos. En realidad, esta contabilidad no era del todo correcta, y estaba más bien dirigida a demostrar los "progresos" de la política reformista borbónica en el objetivo de acabar con el endeudamiento municipal, lo que, llegado el momento, provocó las protestas de la Secretaría de Hacienda que quería saber cuánto efectivamente había en aquellas arcas municipales⁴⁹. Después de un fuerte enfrentamiento con el Consejo de Castilla, la Secretaría de Hacienda pudo conocer que bajo los 347,6 millones de rsv de los que se vanagloriaba el Consejo como "beneficios acumulados desde 1760" por los pueblos de toda España, en realidad sólo podía disponer de 68 millones de rsv pero estos eran teóricos, porque parte eran deudas a los municipios. El resultado de la investigación para saber cuánto efectivamente había fue que la Secretaría de Hacienda estimó en 37,5 millones de rsv lo que se podría disponer en efectivo. Resulta sorprendentemente curioso que esa cantidad coincidiese con los 36,1 millones de rsv que el gobierno esperaba recaudar con la "Extraordinaria Contribución".

Si la intención última del gobierno fue la de confiar en una transferencia de rentas y evitar así un impacto directo sobre la fiscalidad del contribuyente (a excepción de las clases "pudientes" madrileñas), la realidad fue que no se pudo cumplir.

47 Real Cédula 3-12-1779, AHN, Hacienda, libro 8031.

48 GARCÍA GARCÍA, C.: *La crisis de las haciendas locales*, op. cit. p.195.

49 Es lo que se deduce de la correspondencia entre Miguel Múzquiz y Manuel Becerra, contador general de Propios y Arbitrios, desde 1777 y en los meses anteriores al decreto de noviembre de 1779, AGS, SSH, Leg.80.

El gobierno creó un “consejo particular” en el Consejo de Castilla, estrechamente supervisado por la Secretaría de Hacienda, con el expreso objetivo de resolver urgentemente cualquier duda que suscitaran las autoridades o contribuyentes “con la posible brevedad y preferencia a cualquiera negocio”⁵⁰. Toda la información generada serviría al tesorero general para coordinar con los intendentes la circulación del capital disponible en las arcas⁵¹, pero, lo que llegó pronto a la Real Hacienda, no fueron los ahorros de los municipios, sino los informes de los intendentes advirtiendo de la inexistencia de los caudales previstos y pidiendo un aplazamiento en el pago. El Barón de la Linde insistió desde Barcelona en que se les dejase pagar el sobreprecio del Equivalente en tres plazos, como era la costumbre de la contribución del Catastro. La subida y el pago inmediato decretado, explicó el intendente de Cataluña, no podía hacerse “sin que en esta parte pueda haber alteración, no sólo por ser conforme a las expresadas reglas con que se exige el Catastro, sino porque sería imposible a los Pueblos cumplir el pago... les sería insoportable el sobrecargo”. La respuesta de Múzquiz fue un rechazo categórico: “el aumento del tercio afecta todo lo que importa el Catastro, como se hacen de todo lo que importa la Contribución de Aragón, el Equivalente de Valencia y la Talla en Mallorca, sin la excepción que (usted) deduce mal”⁵². Lo importante para el ministro no era aquí el cuánto, sino el cuándo; es decir, la velocidad de recaudación pero los intendentes habían alertado de la realidad, que no era otra que el dinero no estaba disponible en la cantidad asumida por el Consejo de Castilla o la Secretaría de Hacienda. El objetivo implícito de una rápida transferencia de rentas desde las arcas municipales a las cajas reales comenzaba a fracasar, y con él cualquier esperanza de una subida de impuestos sin impacto directo en el contribuyente.

Durante el mes de enero de 1780 las peores sospechas se cumplieron. Todas las autoridades implicadas coincidieron en destacar la no existencia del dinero en los ayuntamientos; los Directores Generales de Rentas concluían ante todos los informes recibidos: “los sobrantes de Propios que se consideraron por las Contadurías respectivas han resultado fallidos en muchos Pueblos”. La respuesta de la Secretaría de Hacienda, exigiendo a los intendentes más rigor para que los ayuntamientos transfiriesen las cuotas establecidas, no sirvió de nada, y los propios Directores advertían “esto, pocas veces sirve de otra cosa que de hacer mayor la imposibilidad de

50 La Secretaría de Hacienda ordenó el 24 de noviembre al Consejo de Castilla que crease urgentemente un “Consejo Particular”, la correspondencia con la Secretaría de Hacienda en AGS, SSH, Leg.435.

51 Sobre el papel coordinador de los tesoreros generales, véase TORRES SÁNCHEZ, R.: *La llave de todos los tesoros. La Tesorería General de Carlos III*, Madrid, Sílex, 2012.

52 Barón de la Linde a Múzquiz, Barcelona 8-12-1779. Múzquiz a Linde, Madrid 22-12-1779, AGS, SSH, Leg.999.

los Pueblos y contribuyentes"⁵³. Como comentó el intendente de Valencia, nadie dice que las cuentas presentadas al Consejo de Castilla o a los intendentes fuesen falsas, lo que ocurría era que físicamente el dinero no estaba: "el no existir ahora los caudales" y que "aquellos sobrantes serían figurados"⁵⁴, o, a la misma conclusión llegaba el de Cataluña: "los explicados sobrantes, en los más de los Pueblos, no son existentes en Arcas"⁵⁵.

La situación era prácticamente la misma en toda España. Los caudales no existían porque, se terminó sabiendo, se habían utilizado para pagar urgencias, gastos imprevistos o, incluso, gastos autorizados por el Consejo de Castilla, y luego no se habían contabilizado en las cuentas enviadas a Madrid. La ciudad de Cádiz declaró que no podía pagar 1.474.193 rs que le habían correspondido como "Extraordinaria" porque tenía invertidos, con permiso del Consejo de Castilla, todos los sobrantes de 1778 y 1779 al pago de obras de limpieza y embaldosado de sus calles⁵⁶. La ciudad de Vélez Málaga había prestado sus sobrantes de 1778 a los "cosecheros labradores de vino, pasa, almendra, higo, limón y naranjas vecinos de ella", para promover su producción y exportación⁵⁷. Del mismo modo, la ciudad de Sevilla tenía comprometidos sus sobrantes presentes y futuros. Con el fin de paliar los efectos de la mala cosecha de 1779, la ciudad andaluza había tomado préstamos a comerciantes sevillanos por valor de 120.000 pesos con el fin de importar el grano. Para pagar ese préstamo, que había sido autorizado por el Consejo de Castilla, Sevilla había hipotecado expresamente el producto de dos dehesas y todos los sobrantes futuros de todas las rentas. La ciudad se encontró ante el problema de que no podía dejar de pagar a los prestamistas para atender la "Extraordinaria", porque esto supondría romper un contrato y perder la posibilidad de acudir a ellos en otras ocasiones, además, argumentaban, que provocaría un alza de precios del trigo⁵⁸. Los ejemplos son innumerables.

Aparentemente, de nada había servido el intento de control de las haciendas municipales. Los problemas que habían animado a los Borbones a iniciar su intervención no parecían haber cambiado la situación real de las haciendas concejiles. Corrupción, endeudamiento incontrolado o manipulación contable comenzaron a deslizar en los informes que justificaban la ausencia del dinero. En algunos casos los intendentes comenzaron a culpar a las "juntas municipales" de haber ocultado a las autoridades centrales la realidad a sabiendas, tanto en las cuentas como hasta cuando

53 Directores Generales de Rentas a Múzquiz, 17-10-1780, AGS, DGR-II, Leg.610.

54 Manuel Martínez de Irujo a Pedro Francisco de Pueyo, Valencia 29-12-1779, AGS, SSH, Leg.999.

55 Barón de la Linde a Miguel Múzquiz, Barcelona 11-12-1779, AGS, SSH, Leg.999.

56 Ayuntamiento de Cádiz 16-2-1780, AGS, SSH, Leg.1739.

57 Autorización del Consejo de Castilla, Madrid 7-5-1778, AGS, SSH, Leg.1739.

58 Francisco Antonio Domezain a Miguel Múzquiz, Sevilla 15-12-1779, AGS, SSH, Leg.1741.

sufrían inspecciones de sus arcas. Al respecto, el intendente de Granada afirmaba que él podía aportar testimonios que tras

“haber hecho (por delaciones secretas) el reconocimiento de varias Arcas, una, dos y tres veces en el termino de quince días... porque buscando prestado, para pocos instantes, el caudal que les falta, lo ponen en Arcas, y el escribano da testimonio verídico de quedar en ellas, pero a breve rato que se retiran aquellos, lo sacan y entregan a su dueño... convertidos en negociaciones y propios usos de los interventores de las Juntas, y de esta enfermedad contagiosa padecen todas las provincias”⁵⁹.

El resultado de toda esta realidad municipal fue que el dinero destinado al pago de la “Extraordinaria Contribución” no llegó a las arcas reales con la velocidad y la facilidad prevista. Una transferencia que se había pensado realizar en pocos días comenzó a demorarse. A mediados de febrero sólo se había pagado el 10 por ciento, 3,2 millones de reales, y hubo que esperar hasta enero de 1782 para que todo fuese pagado⁶⁰.

La inexistencia de los sobrantes y la lentitud en el pago fue trascendental en el proceso de recaudación de este impuesto y nos habla de la verdadera naturaleza de la política fiscal de los Borbones. Este gran fracaso obligó al gobierno a cambiar de estrategia. Permitió a los ayuntamientos que eligiesen la forma para pagar el impuesto, incluida la posibilidad de imponer nuevos arbitrios. Es decir, todo lo contrario a lo que se había intentado imponer, controlar y reformar en las haciendas municipales hasta entonces. Cualquier inspiración paternalista de la fiscalidad fue superada por la cruda realidad.

Desde mediados de marzo de 1780, primero tímidamente y luego de forma abierta, el gobierno fue dando instrucciones al “consejo particular” para que aceptase cualquier arbitrio o tipo de deuda que propusiesen los ayuntamientos. El catálogo de medidas adoptadas por los pueblos para hacer frente al pago de esta “Extraordinaria” no dejó de crecer: el arrendamiento de la pesca del río Tormes⁶¹, la exportación de sosa y barrilla en Cartagena⁶², o, un ejemplo más, las corridas de toros en Sevilla⁶³.

59 Antonio Carrillo de Mendoza a Miguel Múzquiz, Granada 24-12-1779. AGS, SSH, Leg.1739.

60 Hemos utilizado el “estado de cobranza” con el día próximo a final de mes. AGS, SSH, Leg. 1739 y 1740

61 Por la villa de Bohoyo, provincia de Ciudad Rodrigo, Consejo a Múzquiz, 14-7-1781, AGS, SSH, Leg.1741.

62 Consejo a Múzquiz, 26-6-1781. AGS, SSH, Leg.1741.

63 El intendente tramitó la petición de la ciudad de Sevilla de recaudar fondos para el pago de la “Extraordinaria” mediante la realización de ocho corridas de toros “por la inclinación que tienen los naturales a estas fiestas”, Sevilla, 16-8-1782, AGS, SSH, Leg.1742. Finalmente se le concedieron sólo cuatro corridas.

No obstante, los más repetidos fueron, en los pueblos, la roturación de tierras y el uso de los fondos o venta de los cereales y dinero de los pósitos⁶⁴, y, en las ciudades, los arbitrios sobre el consumo de vino y licores y la deuda pública. Con todo, cada caso fue muy particular y escondía la realidad de unos ayuntamientos que tenían sobre sí multitud de funciones, no sólo las de servicio a sus vecinos. Pongamos como ejemplo el caso de Lérida, que solicitó al "Consejo Particular" que le permitiese pagar el tercio de aumento que le había correspondido en el Catastro, 61.379 rs, del fondo existente por los derechos cobrados de peaje en el puente de la ciudad, pues no tenía Propios y "no tiene otros medios de satisfacerlos"⁶⁵. El intendente de Cataluña y el Secretario de Guerra, Conde de Riela, apoyaron la pretensión de la ciudad porque el fondo servía también para las obras de fortificación de la ciudad, pero la respuesta de Miguel Múzquiz, de su puño y letra, no deja lugar a duda de la postura del gobierno: "consideró (SM) más urgente la paga de la tercera parte extraordinaria de la contribución, que no la prolongación del Puente"⁶⁶. Claramente, el discurso político había cambiado.

La continuación de la guerra exigió más recursos, y el gobierno, pese a lo que había anunciado, decidió prorrogar por otro año más la "Extraordinaria" durante el año 1781⁶⁷, una medida que se volvió a repetir en los años siguientes y mientras duró la guerra⁶⁸. Aunque se trataba de una mera prórroga, en la Secretaría de Hacienda se consideró conveniente introducir cambios en la forma de realizar la recaudación, que estaban directamente inspirados por la problemática vivida durante el primer año de aplicación de la "Extraordinaria".

De entrada, la retórica justificativa de 1779 se redujo al mínimo. La Secretaría de Hacienda dedicó la mayor parte de la orden de prórroga a explicar la forma de hacer la recaudación, que ahora era bien distinta. El estado se mostró ahora más flexible en los medios para pagar. Siguió recomendando que los ayuntamientos lo pagasen de sus sobrantes de Propios y Arbitrios, pero dejó abierta la posibilidad de tomar préstamos e imponer nuevos arbitrios. El estado consideraba conveniente incluso que los pueblos se prestasen entre sí "con calidad de reintegro", con la garantía de los ar-

64 Sirva como ejemplo la villa de Arévalo, que declaró no tenía sobrantes para pagar la "Extraordinaria Contribución" pese a que le había correspondido una modesta cantidad de 35.555 rs, y tampoco podía repartir esa cantidad entre sus vecinos "por ser la mayor parte de sus vecinos jornaleros". El único recurso que le quedaba era obtener permiso para tomar esa cantidad de su pósito, que en esos momentos tenía 290.000 reales en dinero y 7.000 fanegas de trigo, Arevalo, 10-4-1780, AGS, SSH, Leg.1739.

65 El derecho de peazgo era un propio de la ciudad de Lérida desde 1432, y desde 1642 se decidió destinar a las obras de fortificación de la ciudad. Aunque en 1766 se ordenó regular sus propios como los del resto de la monarquía, no tuvo efecto, en parte porque comenzó a ser intervenido directamente "por la vía reservada de Guerra". El expediente de esta pretensión en AGS, SSH, Leg.999.

66 Miguel Múzquiz a Conde de Riela, Madrid 6-4-1780, AGS, SSH, Leg.999.

67 RO 27-12-1780, AGS, DGR-II, Leg.610.

68 La última prórroga en 27-12-1782 para el año 1783, en AGS, SSH, Leg. 1744.

bitrios que se pudiesen poner. En cuanto al tipo de arbitrios que podían proponer los pueblos no había límite, pero si la recomendación del consejo particular que en las propuestas realizadas por los ayuntamientos, “se prefiera los que conspiran al fomento de la cultura de Tierra y cría de Ganados, por medio de las nuevas roturas, cerramiento de Pastos y otros semejantes, en los que no perjudiquen notablemente a los Comunes de los Pueblos”⁶⁹. Además, se recomendaba la posibilidad de imponer arbitrios sobre el consumo de vinos y licores, con el argumento de “no son especies absolutamente necesarias y que antes bien conviene reprimir su uso excesivo”. No obstante, la Secretaría de Hacienda dejaba entera libertad a los pueblos para que hiciesen las propuestas de arbitrios que considerasen convenientes, siempre que evitasen la necesidad de hacer repartimientos entre sus vecinos y no “recargar los alimentos necesarios para los Pobres”. Por último, la Secretaría de Hacienda hacía un extenso recordatorio sobre la necesidad de realizar el pago con la mayor prontitud, y acusaba directamente a los deudores de los ayuntamientos como los principales responsables de la lentitud en la recaudación, contra los que se pidió la mayor dureza.

Con todo, la medida incluida en la prórroga más significativa de la transformación operada en la política del gobierno fue que el estado autorizó una encubierta suspensión de pagos a los ayuntamientos de toda España. La Secretaría de Hacienda consideró que, con el fin de evitar repartimientos y que “la Real Hacienda perciba cuanto antes el servicio extraordinario del tercio de las Rentas Provinciales o su Equivalente”, era conveniente que los municipios dejasen de realizar la redención de censos (algo que era obligatorio por el Reglamento aprobado por el Consejo de Castilla) y que no pagasen las deudas históricas o “cualesquiera deuda y aun la ejecución de obras acordadas, en el caso de no estar principadas o que estándolo no se pueda seguir grave perjuicio de suspenderlas”. Este rechazo del pago de deudas y cancelación de obras públicas⁷⁰ sólo se concedía por un año “suspendiéndose por ahora y sin exceder del año de 1781”⁷¹. Por supuesto, esta suspensión de pagos se prorrogó también los años siguientes, con las nuevas prórrogas, y hasta que acabó la guerra. El estado parecía que no estaba dispuesto a administrar la misma justicia con los deudores de los ayuntamientos que con sus acreedores. El gobierno daba un respiro a las haciendas locales, al tiempo que mejoraba las posibilidades de recibir la recaudación,

69 Miguel Múzquiz, Madrid 27-12-1780, AGS, DGR, II, Leg.610.

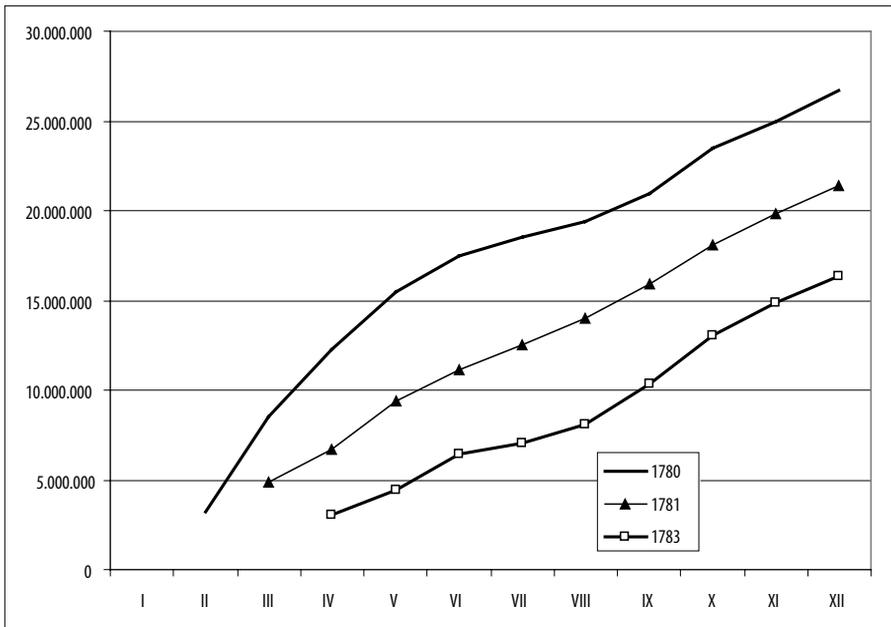
70 Hay numerosos ejemplos de suspensión de obras pública. Sirva como ejemplo el empedrado de las calles de Palencia, quien propuso destinar el arbitrio que tenía de 39 mrs en cántara de vino a la Extraordinaria, aunque esto supondría paralizar la obra. La propuesta fue inmediatamente aprobada por el Consejo, quien la considero “muy conveniente, que todas las obras se suspendan, aunque esten principadas”, y que la excepción de que no haya grave perjuicio “no le hay en que cese el empedrado”, Consejo 12-5-1781, AGS, SSH, Leg.1741.

71 Varias circulares de Manuel Becerra, 11-1-1781 y 27-1-1781, AGS, SSH, Leg.999.

pero cabe suponer que estos impagos a los prestamistas concejiles debieron también tener algún coste para el crédito futuro de las haciendas locales en la búsqueda de nuevos prestamistas.

Con estas prórrogas, el gobierno había dado toda la iniciativa fiscal a los ayuntamientos. El problema para los municipios fue que sus esperanzas de recaudar más por la vía de arbitrios fueron reduciéndose conforme la guerra se prolongaba y el consumo descendía. Al final, para la mayoría de los pueblos sólo quedó la opción de los repartimientos y el endeudamiento, es decir, justo lo que se había querido evitar. La iniciativa de la recaudación había sido finalmente dejada en manos de los gestores locales. El estado tuvo que renunciar a recaudar con eficacia el impuesto, pero consiguió que la recaudación se hiciese. Desde el punto de vista de la financiación de la guerra fue una victoria a medias, pero para las economías locales fue un duro golpe que se reflejó en un mayor endeudamiento, en una probable pérdida del crédito de las instituciones municipales y en una reducción del nivel del consumo. Lo único positivo fue la expansión de las roturaciones, y con ello la perpetuación de un modelo productivo y fiscal basado en la agricultura expansiva⁷².

Gráfico nº1.- Ingresos mensuales acumulados de la "Extraordinaria Contribución" realizados por las 22 provincias de Castilla.



72 Es difícil cuantificar el número de fanegas roturadas, pero literalmente fueron miles las propuestas de pueblos para poner dehesas y comunales en cultivo.

Una idea aproximada de las dificultades que tuvieron los pueblos para hacer frente a esta “Extraordinaria Contribución” lo refleja el retraso en el pago de las cuotas asignadas. Los pueblos no sólo tuvieron dificultades para atender la recaudación ordenada por el estado, sino que éstas fueron aumentando conforme pasaban los años. Así, al finalizar 1780, las 22 provincias de Castilla habían entregado al estado el 86% del total que les correspondía pagar por la “Extraordinaria” de ese año (31.153.710), el resto lo abonaron en los años siguientes. Este porcentaje descendió en los siguientes años, en 1781 se entregó el 69%, en 1782 el 62,9% y en 1783 sólo el 52%⁷³. Este descenso en la capacidad de cumplir con el pago regular de la “Extraordinaria” significa que se fueron acumulando impagos y retrasos. Sin duda, el pago de la “Extraordinaria” debió resultar una carga cada vez más pesada para los pueblos y los contribuyentes. Es decir, el estado no sólo no logró que el impuesto no afectase a los contribuyentes, ni siquiera logró los recursos que necesitaba de forma inmediata, sino que tampoco los recaudó regularmente a lo largo del conflicto.

Conclusiones

La creación de un nuevo impuesto en 1779, la “Extraordinaria Contribución”, nos ha permitido aproximarnos a la naturaleza del absolutismo fiscal de los Borbones. Pese a que se pudiera pensar que el gobierno de Carlos III tenía un amplio margen de libertad para modificar a su arbitrio su estructura fiscal al carecer de frenos institucionales, la realidad muestra que existían otro tipo de “frenos” que también podían contribuir a definir la política fiscal de los Borbones. El estudio de una subida de impuestos concreta ha mostrado que la modificación de la estructura fiscal era un asunto grave, incluso cuando sólo se tratase de aumentar el nivel contributivo y estuviese justificado por una guerra. El estado retrasó todo lo que pudo el uso de este recurso fiscal para financiar la guerra, y cuando no tuvo más remedio, eligió la forma más efectiva para evitar el rechazo de los contribuyentes y conseguir la mayor rapidez en la recaudación. Además, buscó una legalidad y reconocimiento público que, en teoría, no necesitaba. Se preocupó de limitar lo más posible el impacto directo sobre el contribuyente de esta sobrefiscalidad, con especial atención a los vecinos de Madrid. A la vez que minimizaba el impacto del nuevo impuesto sobre la “opinión pública”, disponía con total impunidad de los fondos sobrantes de las arcas municipales, pese a que había sido uno de los frentes más activos de su reformismo fiscal. Finalmente, la inexistencia de esos fondos hizo desaparecer cualquier recelo del gobierno hacia los contribuyentes y mostrar una naturaleza fiscal bien diferente.

73 Los datos en AGS, SSH, Leg.1739 a 1744.

El estado dejó en manos de los ayuntamientos la resolución del problema, aun a riesgo de agudizar todos los problemas locales que sus reformas fiscales habían intentado resolver, como el endeudamiento municipal o los repartimientos entre vecinos. En materia fiscal el gobierno absoluto de Carlos III osciló con la misma intensidad entre el amor y el miedo a sus súbditos.