

Tabaco y Hacienda, 1680-1820

Agustín González Enciso
Universidad de Navarra

Hace ya unas décadas que viene siendo un tópico plantearse el fracaso de las reformas borbónicas, así como sus razones¹. En el caso concreto de la Hacienda, tal fracaso se supone evidente desde la perspectiva de la incapacidad de generar los recursos exigibles para financiar los compromisos políticos y militares de la Monarquía a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX. Si bien cabría pensar que la crisis abierta en 1808, dada su complejidad, no se hubiera resuelto sólo con más dinero, parece evidente que el recurso a los ingresos extraordinarios manifestaba, ya desde 1779 y sobre todo desde 1792, que las rentas ordinarias de la Corona, incluidos los metales americanos, se quedaban muy cortos para las necesidades que había que afrontar².

A esa situación se llegaría por falta de una sustancial reforma en el sistema hacendístico. Ciertamente reformas se fueron haciendo a lo largo del siglo, pero no con la profundidad necesaria. Una de las razones que se han alegado para explicar que la Hacienda no fuera reformada a fondo tiene que ver con los resultados favorables obtenidos precisamente con algunas reformas emprendidas. Así, por ejemplo, la crisis de 1779-1783 se salvaría a posteriori con el aumento de las rentas generales gracias a los efectos del decreto de libre comercio de 1778, con el aumento de las remesas de plata, por la misma causa (aunque más irregular), y con el aumento de la renta del tabaco, además de los logros conseguidos en la reforma de las rentas provinciales a partir de 1785. En conjunto, la media de los ingresos netos disponibles por el tesorero general³, pasaría de estar en torno a los 600 millones de reales antes de 1779, a moverse en el entorno de los 750 millones, o más. El aumento parecía sustancial, sin embargo pronto se vería

¹ Un planteamiento reciente es el de A. Guimerá Ravina (1996).

² Ver J.P Merino (1987a, 1987b); P. Tedde de Lorca (1989).

³ Según Merino (1987b)

que no era para tanto: los gobernantes, no habían podido calcular, como es lógico, ni el alza de precios que se dispararía precisamente en la década de los ochenta⁴, y que limitaría ostensiblemente los resultados reales del aumento de los ingresos, ni la escalada militar que se produciría a partir de 1793; mucho menos la invasión de 1808.

1.El interés por la renta del tabaco.

Hemos dicho que la renta del tabaco aparece en aquella coyuntura como una de las razones que podían haber explicado la ausencia de reformas. Esto equivale a decir que los gobernantes del momento y sobre todo de momentos anteriores, tenían una confianza grande en este ingreso. Precisamente el presente trabajo intenta afrontar esa cuestión: ¿Qué papel jugaban los ingresos por la renta del tabaco en la Hacienda española del momento? ¿Por qué los gobernantes podían esperar mucho de ella? Nos interesa, en ese sentido, hacer una valoración de los ingresos por la renta del tabaco tanto en sí mismos, como en términos comparativos con otros ingresos de la Hacienda. Nos basamos en datos conocidos, pero la comparación propuesta nos ayudará a valorar de manera más precisa lo que realmente se podía esperar de la renta del tabaco.

El principal teórico de la economía española en el siglo XVIII, Jerónimo de Uztáriz, dejó escrito que "la renta del tabaco es la más útil y segura que tiene su Majestad, y cada día será más opulenta si en su administración se pusiese el cuidado y atención que se merece"⁵. Esta opinión está lejos de ser aislada; muy al contrario, ya se había señalado antes y se repetiría después de mil maneras diferentes. Un aspecto de las loas fiscales al tabaco provenía de la constatación de que el tabaco es un vicio, como claramente dijeron Ensenada y otros, y por lo tanto se podía tasar sin problemas.

En las anteriores consideraciones aparecen al menos tres ideas que se pueden resaltar. La primera es que la renta del tabaco es segura. Me parece que aquí Uztáriz recoge la idea de que la recaudación es constante y sin altibajos dignos de mención. También, la que menos problemas plantea, o plantearía, en su recaudación: primero porque el consumo es un flujo constante y segundo porque no se esperaban motines en torno a semejante tributo. La segunda idea es la de utilidad. En parte es derivación de lo anterior, pues la seguridad proporciona utilidad en la medida en que aumenta la disponibilidad. Otro aspecto de la utilidad es el rendimiento económico, que en la época de Uztáriz ya era importante. Además, y en

⁴ E.J. Hamilton (1988).

⁵ G. de Uztáriz (1968, 367).

relación con lo anterior, la renta del tabaco, que era relativamente nueva en la historia fiscal, no tenía los gravámenes en juros y otras cargas que asolaban el rendimiento de las rentas más tradicionales y de mayor cuantía, como eran las alcabalas, cientos, servicios y millones (las rentas provinciales del siglo XVIII). A ello cabe añadir que, seguramente por las características de su recaudación, los ingresos de un año llegaban a las arcas reales antes que los ingresos de otras rentas⁶.

Finalmente, la idea expresada por Ensenada de que el tabaco es un vicio dejaba abierta la puerta de la justificación del aumento de la presión fiscal cuando fuera necesario. Esta libertad del monarca se añadía a las características de seguridad y utilidad, de modo que desde el punto de vista de las expectativas de ingreso fiscal, la renta del tabaco mostraba una flexibilidad imposible de esperar de cualquier otra renta: si se necesitaba más, se subía el precio de las labores -es decir, se aumentaba el impuesto-, y todo quedaba arreglado. Todas estas consideraciones no son solamente explicaciones a posteriori del historiador, sino que eran ideas que presidieron la gestión que se llevó a cabo con la renta del tabaco. Por todo ello esta renta fue un soporte importante para la Hacienda, especialmente en el siglo XVIII.

2.La importancia cuantitativa de la renta del tabaco.-

2.1.El final del siglo XVII: la única renta que creció.

Como es lógico, lo primero que hay que calibrar es la importancia cuantitativa de la renta del tabaco. Si la renta iba a ser importante en el setecientos, esa importancia ya se mostró con claridad en el seiscientos. No es sino su importancia, seguridad y aparente inocuidad social, la que llevaría a las autoridades a conseguir el monopolio de la renta en 1636⁷. Desde entonces su importancia no dejó de crecer, y lo hizo especialmente en el último tercio del siglo cuando fue uno de los ingresos que acabó dando más respaldo a una hacienda que en esos momentos necesitaba aires nuevos. El valor del arrendamiento subió de manera significativa en 1665 (2,4 millones de reales frente a 1,9 millones del arriendo anterior) y seguiría subiendo espectacularmente hasta 1679, cuando su arriendo se remató en 11,9 millones de reales⁸.

⁶ Al respecto, ver los datos de R. Torres Sánchez en su trabajo presentado en este mismo congreso.

⁷ J.M. Rodríguez Gordillo (2002a).

⁸ Sigo los datos de J. García de Torres (1875, 18-19)

Ese crecimiento llegó a ser falso por excesivo. Los arrendatarios empezaron a quebrar con frecuencia (al menos a no poder cumplir con su contrato) y se rebajaron las expectativas: sólo 7 millones de reales por el arriendo de 1683. Pero la Real Hacienda ya se estaba planteando en serio la puesta en administración de la renta, lo que ocurrió entre 1684 y 1687. En esos años, la Hacienda demostró que no tenía capacidad para mucho más, pues sus ingresos líquidos se quedaron rondando los 5 millones de reales⁹. La realidad obligó a volver al sistema de arriendos, que resultó otra vez favorable. En los años noventa el arrendamiento volvió a subir para superar nuevamente los 7 millones de reales ya en 1696 y llegar hasta 8,9 millones de reales en 1698¹⁰, con lo que sería el último arrendamiento del siglo XVII.

Estas cuantías suponían unos ingresos importantes para los arrendatarios que se opusieron incluso a la creación de una junta de fraudes por considerar que tal junta acabaría metiendo las manos en sus negocios¹¹. No les faltaba razón y precisamente lo ocurrido entre 1684 y 1687 señalaba claramente cuáles eran las intenciones de la Real Hacienda respecto a una renta tan importante: suprimir al intermediario que se embolsaba una buena cantidad de los ingresos posibles. No obstante, tal parece que esa operación era difícil de realizar con éxito. En cualquier caso, y aunque se volviera al sistema de arriendos, como queda dicho, las personas de la Real Hacienda tenían plena conciencia de la importancia cuantitativa de esta renta.

Esa importancia queda resaltada no sólo por los valores absolutos que hemos recordado, sino por su significación en el conjunto de los ingresos de aquellos años. Hacer una comparación cuantitativa de lo que suponían esas cifras en el conjunto de la Real Hacienda no es fácil, pues la información al respecto es muy fragmentaria para esa época.

Un punto de referencia es el valor de las alcabalas, con sus cientos, antes y después del encabezamiento de 1683, en plena política de "alivio fiscal" de los vasallos. Las cifras totales pasaron de 1297 millones de maravedís, a 1065 millones de la misma moneda¹²; es decir, de 38,1 a 31,3 millones de reales, para hacer la comparación. En ese año la renta del tabaco se arrendaba a 7 millones de reales, valor algo crecido porque el arrendatario ya no cumpliría. En cuanto a los millones, Rodríguez Gordillo hizo ya la comparación con las cifras de ese impuesto tal y como las ofrece Andrés Ucendo¹³. El resultado ofrece igualmente una baja considerable del valor de los millones desde los años ochenta, baja que continuaría prácticamente hasta el final del siglo y que se corresponde con el alza que experimentaría la renta del tabaco en la última década. Rodríguez Gordillo

⁹ *Ibidem*, p. 19.

¹⁰ Corresponden a los 304,5 millones de maravedís que señala J.M. Rodríguez Gordillo (1984, 16).

¹¹ J.A. Sánchez Belén (1996, 177 y s.)

¹² *Ibidem*, p. 233.

¹³ J.I. Andrés Ucendo (1999); J.M. Rodríguez Gordillo (2002a), p. 15; Sánchez Belén (1996, 237)

hizo una comparación porcentual del valor de ambos ingresos y su conclusión es la siguiente: En 1671 la renta del tabaco suponía el 9,1 por ciento de la renta de millones; en 1691 había pasado a ser el 25,8 por ciento y en 1698 suponía el 41,4 por ciento de esta renta.

Es decir, el interés de la renta del tabaco en el último tercio del siglo XVII, y especialmente en los últimos quince años, cuando se generaliza la política del "alivio fiscal", no reside solamente en su capacidad de crecer, aunque tal crecimiento fuera interesante si tenemos en cuenta un período más largo, sino en que crecía cuando los demás ingresos tendieron a reducirse o a estancarse, como ocurría con las alcabalas y los millones. Poco sabemos de las rentas de aduanas, pero, dado que dependían del comercio, hay que suponer que tenderían a crecer salvo en los momentos de conflictos bélicos del reinado¹⁴. Artola se ha referido a las medidas de reforma fiscal tomadas también en 1688. Más que a aumentar los ingresos, esas medidas tendieron a liberar los existentes para que estuvieran a disposición real del tesorero, a base de reformas organizativas, pero, de hecho, "la única partida que acusó un sensible crecimiento es la de la renta del tabaco"¹⁵.

2.2.El primer tercio del siglo XVIII: la renta del tabaco, un valor en alza.

La renta parecía más que asentada en la Hacienda Real ya para el primer tercio del siglo XVIII cuando sus valores siguieron creciendo. Así, por ejemplo, entre 1702 y 1713, los valores netos pasaron de 6,2 a 13,4 millones de reales¹⁶. En el primer año la renta del tabaco supuso un 7 por ciento del total de los ingresos, dado que otras rentas habían subido como efecto de las primeras medidas tomadas para mejorar la Hacienda en el reinado de Felipe V. En 1722 el valor de la renta del tabaco habría llegado a 24,2 millones de reales y supondría un 13,5 por ciento del total de los ingresos de la Hacienda¹⁷. Si bien el porcentaje de la renta del tabaco en el total era relativamente bajo en 1702, su importancia en 1722 era mayor, como se ve. No sólo se había doblado en sí mismo, sino que en ese año igualaba, prácticamente, el porcentaje de las rentas generales (13,9 por ciento) y el del catastro de la corona de Aragón (14,7 por ciento), que en esos años llegó a tener relevancia en el conjunto, no así más tarde.

2.3.La mayoría de edad de la renta del tabaco.

¹⁴ Sobre la recuperación económica de la actividad mercantil en esos años pueden verse las síntesis de A. González Enciso (1986) o más reciente y ajustado al reinado de Carlos II, B. Yun Casalilla (1999).

¹⁵ M. Artola (1982, 221)

¹⁶ *Ibidem*, p. 222-23.

¹⁷ P. Fernández Albaladejo (1977).

A partir de 1731 la renta entró definitivamente en la gestión directa por parte de la Hacienda. Eso y la importancia del tributo, favoreció la existencia de una burocracia que ha dejado una información muy rica para el historiador, que se fue acrecentando con el paso del siglo ilustrado. En concreto, contamos con un documento excepcional que, con independencia de los problemas de interpretación que lógicamente presenta, como cualquier otro, nos ofrece una serie completa de consumos y de los correspondientes valores enteros y líquidos desde 1731 hasta 1798. Para valorar la importancia recaudatoria de la renta nos interesa señalar ahora la evolución de los valores enteros. Éstas son las cifras (valores en reales de vellón):

AGS, DGR11, 4636

VALOR ENTERO	AÑOS
46590888	1731
54170662	1732
59782222	1733
57475383	1734
57706635	1735
57937887	1736
56264165	1737
58969487	1738
61712116	1739
70127467	1740
68938418	1741
72735555	1742
75202751	1743
74160080	1744
74782087	1745
74313015	1746
75505289	1747
74597806	1748
82201704	1749
82311585	1750
85245876	1751
89725039	1752
90791316	1753
88676221	1754
90062892	1755
93758418	1756
93378090	1757
93276209	1758
95795557	1759
96879332	1760
97129605	1761
101243123	1762
99651953	1763

96821498	1764
97726103	1765
95901116	1766
103473891	1767
100394228	1768
102711535	1769
108508128	1770
110198906	1771
113409126	1772
113628683	1773
113176904	1774
112954083	1775
114902559	1776
117369943	1777
115071962	1778
127890102	1779
119559957	1780
120449714	1781
120189818	1782
126077266	1783
130621759	1784
123825278	1785
126961305	1786
130057919	1787
132792916	1788
123889814	1789
123514692	1790
120408998	1791
114162208	1792
104083360	1793
108533069	1794
124255915	1795
134644967	1796
148012068	1797
130804553	1798
	1799

Como se puede observar, la evolución de los valores enteros de la renta del tabaco fue de crecimiento prácticamente continuo desde 1731 hasta finales del siglo XVIII (en el cuadro 1 del apéndice se representa esta evolución en números índice). Hasta 1779 se trata de una evolución al alza sin el más mínimo problema, salvo las lógicas oscilaciones anuales, muy pequeñas, por cierto y estadísticamente despreciables. Desde ese año comenzaría un período de mayores oscilaciones en el que la tendencia al crecimiento fue menos decidida, aunque se mantuvo hasta 1788. Entre 1789 y 1794 hay un período de fuerte declive respecto a los años

inmediatamente anteriores, en el que se volvió a cifras previas a las de 1779, pero que ya en 1794 apuntaba a la recuperación. Ésta sería clara en 1795. La evolución muestra un máximo en 1797.

2.4.La renta del tabaco en términos comparativos: 1731-1759.

Lo interesante sería comparar las cifras de tabaco con los valores enteros de las demás rentas. El ejercicio es complicado porque carecemos de esos datos para una serie tan completa. Tenemos más información, en general, de los valores netos, pero en ese caso no existe una serie tan completa, tampoco para el tabaco. Las series más completas de valores netos son las publicadas por J.P. Merino, pero la información particularizada de cada una de las rentas sólo se da a partir de 1763, antes la información es global. Para los años anteriores a 1763 podemos contar con los trabajos de Fernández Albaladejo y de Pieper¹⁸. Vamos a tomar los del primero sencillamente porque se refieren a una mayor variedad de décadas.

Pues bien, según los datos de Fernández Albaladejo, durante los años treinta la renta del tabaco aparece siempre como el segundo de los ingresos de la Real Hacienda, detrás de las rentas provinciales y por delante de las rentas generales. El promedio de los valores, supuestamente netos, sería el siguiente:

Rentas provinciales	56,8	millones de reales
Renta del tabaco	39,1	" "
Rentas generales	22,4	" "

Para los años 1740-1742, la situación sería similar en cuanto al lugar relativo de cada renta, si bien los datos que ofrece Fernández Albaladejo muestran que las rentas provinciales bajaron algo en términos absolutos (a 55,9 millones de reales), la renta del tabaco había subido algo (41 millones de reales) y las rentas generales habían descendido también con referencia a los valores anteriores (19,3 millones de reales de promedio).

El único ingreso no contabilizado aquí, que podría rivalizar con los anteriores, son los caudales llegados de América. Como enseguida veremos, en la segunda mitad del siglo lo que la Hacienda contabilizaba como valores procedentes de Indias pasó algunos años a la cabeza de los ingresos, pero normalmente estuvo por debajo de los ingresos de rentas provinciales y de la del tabaco. Dado que en la primera mitad del siglo la llegada de caudales fue bastante inferior a la ocurrida en la segunda

¹⁸ R. Pieper (1992).

mitad¹⁹, es de suponer que también lo ingresado por la hacienda por este concepto fuera antes de 1750 menor de lo que fue después.

La conclusión clara del ejercicio realizado hasta ahora es la importancia manifiesta de la renta del tabaco que se nos muestra como una renta no solamente segura, útil y flexible, sino que está siempre entre los principales ingresos de la Hacienda, es más, a partir de los años treinta es una de las dos rentas más importantes, solamente por detrás de las rentas provinciales, que en estas décadas tienden al estancamiento.

2.5. Un cambio de signo en el último tercio del siglo.

Para el último tercio del siglo, de 1760 en adelante, es más fácil hacer la comparación entre las rentas si nos atenemos a las cifras de valores netos de Merino que ofrecen una información homogénea para bastantes años. Sin necesidad de hacer un análisis anual de las cifras, podemos decir que hasta 1785, la renta del tabaco sigue a la par con las rentas provinciales, casi siempre por encima de ellas en los años setenta y solamente superadas ambas, en algunas ocasiones, por los ingresos de Indias. Por lo tanto, en los años setenta y al comienzo de los ochenta, la renta del tabaco aumenta su valor relativo al soportar un porcentaje mayor de los ingresos totales.

En la segunda parte de la década de los ochenta las cosas cambiaron algo. Esos años coinciden con la revisión de los encabezamientos de las rentas provinciales de 1785²⁰, que renovó enormemente su valor, y con el período ya mencionado de caída de los ingresos por el tabaco. También esos años son de revitalización de las rentas generales, a renglón seguido de los efectos de la ampliación del comercio americano. El tabaco cae entonces a un cuarto puesto relativo en los principales ingresos de la Hacienda aunque, como hemos visto, y a pesar de su leve descenso durante unos años, conserva una importancia cuantitativa grande en términos absolutos.

La situación no se mantendrá mucho tiempo así. Los problemas mercantiles del período revolucionario afectarán directamente a las rentas generales y a los caudales de Indias, pero no afectan tanto a la renta del tabaco, que se está recuperando en esos años; por eso, el tabaco es otra vez el segundo ingreso desde 1795. Con el cambio de siglo la renta del tabaco mantiene la tendencia a la recuperación y a alcanzar otra vez los valores de las rentas provinciales, que a pesar de todo han vuelto a ser la principal

¹⁹ La llegada de metales preciosos, en general, para esos años en A. García-Baquero (1976, vol. I, 344), idem (2003, 15 y s.).

²⁰ Ver, por ejemplo, Artola (1982, 343, 349).

renta ordinaria desde 1786 (salvo el pico mercantil de 1802-03, tras la paz de Amiens).

En definitiva, el tabaco ha sido fundamental hasta 1788 y aunque su valor cayó algo, absoluta y relativamente durante algunos años, se siguió demostrando su estabilidad y fiabilidad en el momento de las crisis políticas y mercantiles. En ese período siguió siendo uno de los cuatro apoyos más importantes de la Hacienda. Hay que tener en cuenta, no obstante, que en los años noventa, como indicábamos al comienzo del trabajo, la Hacienda tiene que apoyarse necesariamente en los ingresos extraordinarios ya que, en cualquier caso, los ordinarios no daban más de sí, tampoco la renta del tabaco.

2.6.El siglo XIX: la herencia inicial y la crisis subsiguiente.

En las primeras décadas del siglo XIX los valores de la renta del tabaco manifestaron mayores oscilaciones que antes. La primera década es en realidad continuación de la situación anterior. Aunque ya existe una clara preocupación de los gobernantes por los problemas del consumo, como se manifiesta en los trabajos de la Comisión Real de 1800²¹, la realidad es que los valores de la renta volverán a subir hasta 1807²². Pero después la historia cambia y los ingresos por la renta del tabaco cayeron en picado con la crisis de la Guerra de Independencia, como por otra parte, les ocurrió a todas las rentas. Recuerda Comín que "Fontana llevaba razón cuando afirmó que los ingresos totales del Estado de 1814-1819 eran la mitad de los que se ingresaron en el período 1798-1807"²³. En lo que respecta a la renta del tabaco la situación es similar. Terminado el conflicto se puede ver que desde 1815 la recuperación es clara con respecto a los años malos de la guerra, pero se sitúa en niveles muy inferiores a los anteriores a 1808. Sólo en 1828 parecen superarse otra vez los 100 millones de reales de recaudación, nivel alcanzado en 1805-1806²⁴. En 1832 y 1833 se estuvo ligeramente por debajo de esa cifra; no obstante, en esos años la renta del tabaco volvía a ser significativa en el conjunto de la Hacienda pues suponía el 15 por ciento de sus ingresos²⁵.

3.El tabaco en la tradición de la gestión de la Hacienda: alivio fiscal y monopolio.

²¹ A. González Enciso (1991, 200).

²² J.P. Merino (1987 b), F. Comín (1990).

²³ F. Comín (1990, 41).

²⁴ *Ibidem*, p. 99.

²⁵ *Ibidem*, p. 105.

Los gobernantes del reinado de Carlos II heredaron la idea clara de que había que cambiar significativamente el sistema fiscal que habían recibido. La idea estaba fijada incluso en el testamento de Felipe IV²⁶. Ese cambio debería tener una orientación clara, el "alivio de los vasallos". Se podría asegurar que esa idea marcó una especie de dependencia en la ideología política a los gobernantes de ese reinado²⁷ y del siglo XVIII. La inercia llevó a intentar conseguir los necesarios aumentos de ingresos por unas vías que no fueran el aumento de los impuestos. Aunque impuestos sean todos, los impuestos por excelencia en el siglo XVII eran las alcabalas, los cientos, los servicios y los millones, el conjunto de rentas que, junto con otras, se reunirían en el siglo XVIII con el apelativo de rentas provinciales, que se pagaban en las provincias de la Corona de Castilla. Son éstas las rentas cuyo crecimiento había que frenar, es más, cuyo monto total sería bueno reducir.

Ya en 1669 se formaría, con significativo título, la Junta de Alivios, que de una manera u otra funcionó durante casi todo el reinado. Por otra parte, y coincidiendo con los diferentes momentos políticos del reinado y las respectivas posibilidades, se trabajó siempre en la línea de reducir el gasto público, rebajar los impuestos, limitar los beneficios de los hombres de negocios y de los rentistas (sobre todo de los perceptores de juros), mejorar la organización y luchar contra el fraude. El resultado de todo ello fue el descenso de la presión fiscal, pero también la disminución de los ingresos del Estado. Aunque se compensó con una reducción de gastos, eso no bastaba, por lo que también se trabajó para encontrar ingresos alternativos. Aquí cabe introducir, como hemos mencionado, la importancia coyuntural de la renta del tabaco en aquellos momentos.

Así pues, en las décadas finales del siglo XVII se esboza una estructura de gestión de la Hacienda que, en lo que ahora nos interesa, tiene tres elementos clave: a) el alivio de los vasallos, manifestado, esencialmente, en la tendencia a no incrementar las rentas provinciales (alcabalas, millones, cientos y servicios); b) la idea de que se pueden aumentar los ingresos actuando en mejoras organizativas, que fueron muchas en los últimos veinte años del siglo; entre ellas están los intentos de suprimir intermediarios; y c) el apoyo en los monopolios sobre productos no básicos.

Como puede verse, todos los caminos llevan a la renta del tabaco en la medida en que se trata de un producto que no es básico, sino de capricho, a la vez que la experiencia había demostrado el atractivo de su consumo. Dado que la renta del tabaco ya estaba monopolizada desde hacía tiempo,

²⁶ J.A. Sánchez Belén (1996, 201).

²⁷ Más alusiones al tema se pueden ver en la obra de J.L. Sureda Carrión (1949).

se presentaba como una posibilidad muy atractiva para salir de los apuros. La renta, por lo tanto, encaja perfectamente en las tradiciones de gestión de la Hacienda desde una doble perspectiva. Por una parte, responde a un ideal tradicional como es el deseo del estado de los Austrias de apoyarse en monopolios que el gobierno pudiera controlar estrechamente; por otra parte, el tabaco encaja en la nueva tendencia del alivio de los vasallos pues, al no ser un producto básico, se podrá incrementar el impuesto mientras se dejan sin tocar los impuestos tradicionales. El tabaco es, de este modo, protagonista del nuevo modelo de gestión para una época en la que los gastos militares elevadísimos y el endeudamiento también muy elevado habían llamado a su fin.

Como habían mostrado no pocas medidas del reinado de Carlos II, la explotación correcta de la renta pasaba también por mejoras organizativas. En este sentido, el tabaco sería también protagonista de una nueva tendencia que desde finales del siglo XVII empieza a plantearse: la administración directa de las rentas, no como alternativa a la falta de arrendatario adecuado, según había existido siempre, sino como solución deseable.

El primer intento, como hemos mencionado, fue la puesta en administración de la renta entre 1684 y 1687, acontecimiento conocido que, como señala Rodríguez Gordillo²⁸, es un claro antecedente de la política que se seguirá durante el siglo XVIII. Pero como bien recuerda Escobedo Romero²⁹, los cambios en esos años también se debieron a problemas con los arrendatarios, tanto en 1684, como después, sobre todo desde que se trabajaba con uno solo. En 1700 se imponía un cambio de rumbo y el ejemplo ya estaba, el de 1684. En efecto, las buenas intenciones pasaron al reinado inmediato de Felipe V. Precisamente la primera medida tomada por el nuevo monarca tuvo que ver con la renta del tabaco, cuando en 1701 se decretó un mayor control de la renta por parte de la Hacienda, que incluía un mayor rigor administrativo y una fuerte legislación antifraude. Se crea entonces una junta, que se encargaría de administrar la renta, y a la que en 1706 se añadirían las rentas del cacao, chocolate y demás ingredientes.

Pero el cambio fundamental de 1701, que ha sido explicado de modo más completo por Escobedo Romero, consistió en la supresión del arrendamiento general de la renta a un financiero; del arrendamiento general se hizo cargo la propia administración, aunque se mantuvieran los subarriendos o arrendamientos por menor con particulares. Se salía así al paso de los problemas que en los últimos años habían tenido los arrendatarios generales y que habían lesionado el crédito de la renta, "siendo de las más cuantiosas de mi Real Patrimonio"³⁰.

²⁸ J.M Rodríguez Gordillo (2002 b, 63).

²⁹ R. Escobedo Romero (2004, 326-27).

³⁰ *Ibidem*, p. 365.

El régimen de 1701 se mantendría treinta años. En diciembre de 1730 se decretó la supresión de todos los arrendamientos y la puesta en administración directa de toda la renta. Por supuesto, durante los treinta años anteriores se había procedido no sólo a solventar un amplio debate al respecto, sino a ir organizando las cosas para que fuera posible la puesta en práctica de la nueva medida. En definitiva, durante esos años había madurado la idea de que la administración directa era el mejor sistema para las rentas de la Hacienda y la renta del tabaco era la pionera en ese cambio. No se trata de que no hubiera habido más antecedentes, pues de hecho los hubo en algunos momentos y para algunas rentas antes de 1730, como es el caso de la renta de lanas entre 1714 y 1731, pero la renta del tabaco fue claramente la primera en organizarse por completo según un modelo de administración claramente buscado entonces y que no se generalizaría a todas las rentas hasta 1749.

4.El monopolio como instrumento de libertad de acción fiscal.-

Al decir libertad de acción fiscal me refiero a la que podía tener la Hacienda para administrar sus ingresos. Con la renta en administración directa, la realidad del monopolio se hizo mucho más efectiva. La desaparición de los intermediarios no sólo posibilitaba recoger los beneficios que antes se quedaban ellos, sino que facilitó la gestión de la renta con mayor libertad. La nueva organización que se perfila en 1730 y que queda definitivamente establecida con la Instrucción de 1740, prevé una gestión ordenada para sacar el mayor rendimiento posible, a la vez que fortalece las medidas de represión del fraude, una constante en esta renta, tendentes a conseguir que todos los consumos se hicieran por vía oficial.

La realidad sobre esto tal aumento fue algo distinta de lo esperado. Cuando se mira la curva de consumos (ver el gráfico 1) se aprecia que éstos no fueron precisamente excelentes. Se pueden ver dos momentos claros de depresión: uno entre 1731 y 1743, seguido por un estancamiento hasta 1749, y otro a partir de 1779. En medio, un período de alza paulatina, con leves oscilaciones que, aunque parezca largo (unos treinta años), no lo es tanto si lo comparamos con los períodos de depresión y estancamiento, que no son precisamente coyunturales. En conjunto, la tendencia resulta bastante decepcionante.

La pregunta salta a la vista, si la renta del tabaco era tan importante ¿por qué sus responsables no se preocuparon más de que aumentaran los consumos? En realidad sí se preocuparon, pero es claro que fracasaron.

¿Por qué fracasaron? La respuesta inmediata a estas cuestiones -aunque seguramente no la única- reside en los precios. El análisis demuestra que el público era sensible a un determinado nivel de precios; o lo que es lo mismo, según el precio, estaban dispuestos a una cantidad de consumo en el estanco. En este sentido la Real Hacienda se encontraba encerrada en una aparente contradicción de la que era difícil salir. Por una parte quería ingresar más, para lo cual organizó la gestión directa. Esa reforma se acompañó de una elevación de precios que aumentaría su impacto sobre el objetivo previsto: aumentar los ingresos. Pero inmediatamente los consumos descendieron en grado considerable. La historia se repetiría en las demás ocasiones en las que se actuó de la misma manera.

El primer momento de alza de precio de las labores, es decir, de aumento de la presión fiscal, ocurre en la década de los treinta. La adopción de la administración directa no fue sólo la culminación de una tendencia que venía apuntada de lejos, como hemos dicho, sino que se inscribe en la nueva política propugnada por el nuevo ministro de Hacienda, José Patiño. Si la medida se apuntaba de lejos por qué se realizó precisamente en 1730 y no antes. Como siempre cabrían varias respuestas, pero una a mi modo de ver clara, es que entonces va tomando cuerpo la política de Patiño, política que como señala Pulido Bueno, quedó manifiesta en la memoria que presentó al rey en 1727³¹. En ella se decía claramente que ante la urgencia de aumentar los ingresos sólo cabía operar en dos rentas, en las generales y en la del tabaco. Por lo que respecta a las rentas provinciales y otras, se estaba en la línea del alivio de los vasallos. En cuanto a las rentas generales sólo cabía la opción de algunas medidas organizativas. En cambio, era en la renta del tabaco donde se podía hacer más.

La respuesta al problema es evidente por cuanto, como ha demostrado Rodríguez Gordillo³², la administración directa llevó consigo un aumento del precio de las labores. Este aumento del precio no ocurrió sólo el mismo año de 1730 -que sería efectivo en 1731-, sino que se alargó durante algunos años más. Los resultados de tal política fueron evidentes: los ingresos netos pasaron de 28,9 millones de reales en 1726 a 43,7 millones en 1735, según la cifras de Fernández Albaladejo (que coinciden en estos años con otras de Pulido). En los valores enteros, según nuestra serie, el aumento de la recaudación total se notó en 1732-1733 y tras un estancamiento de los ingresos, nuevamente en 1737 a 1739. Ahora bien, si se comparan las fechas del supuesto aumento de los precios con los datos sobre disminución del consumo se ve un paralelismo (una divergencia, más bien) bastante claro. Por lo tanto, también era evidente que el aumento de los precios disminuía los consumos oficiales y aumentaba el contrabando. La creación -o recreación- de la junta del tabaco en 1730 se empeñaría,

³¹ I. Pulido Bueno (1998, 304).

³² En S. de Luxán, S. Solbes y J.J. Laforet (2000, 53 y s.).

precisamente, en las labores de persecución del fraude para reencauzar el consumo.

Sin embargo, no estaban muy lejos los ecos de esos cambios cuando se produjo la suspensión de pagos de 1739, y casi inmediatamente aparecieron los problemas bélicos contra Gran Bretaña. Las urgencias hicieron operar un nuevo aumento de los precios que sería efectivo a partir de 1741. El aumento en los ingresos brutos fue tan claro como lo había sido anteriormente y se notó especialmente en los años 1740 a 1743, ambos incluidos. También en este caso se produjo nuevamente una disminución de los consumos oficiales como respuesta al alza fiscal.

¿Por qué se aumentaron los precios a pesar del riesgo de que disminuyeran los consumos? La respuesta se muestra evidente en primer instancia: se necesitaba dinero de manera inmediata y la medida dio sus resultados, pues los ingresos aumentaron sustancialmente. Parece claro, también, que de haber estado la renta arrendada no habría sido posible un retorno fiscal tan fácil y rápido. Para empezar habría que haber esperado a la terminación del contrato que estuviera vigente, y luego conseguir uno más alto, además con garantías de que la exigencia no llevara a la quiebra al arrendatario, como había pasado en anteriores ocasiones. También hay que señalar que en esos momentos la Hacienda buscó el aumento de sus ingresos casi exclusivamente en la renta del tabaco, porque no podía hacerlo en las demás. Por otra parte, los consumos tendieron pronto a recuperarse. Según esta perspectiva, la política había sido todo un éxito. Hacia 1745, la renta estaba consolidada en su nueva organización y tenía un nivel de presión fiscal al que los consumidores todavía parecían responder.

Es de suponer, a pesar de todo, que los gobernantes de la renta habían aprendido la lección. Podríamos decir que le habían visto las orejas al lobo, es decir, habían visto el peligro que suponía aumentar tan rápidamente los precios de las labores. Esto pesaría sin duda en la futura gestión. Aunque se puso mucho esfuerzo en la persecución del fraude para dificultar los consumos no oficiales y se fue mejorando la organización de la renta a base de implantar las medidas establecidas en 1740, la verdad es que los precios no volvieron a tocarse en más de treinta años. Como señala R. Torres, una estabilidad de los precios en ese período indica que la Hacienda no se estaba apoyando en el tabaco de manera especial en estos años. Entre 1744 y 1779 se nota el éxito de la gestión que consigue aumentar los ingresos con precios supuestamente estables, gracias a que crecen los consumos. Todos estos años que median, grosso modo, entre la Paz de Aquisgrán y el comienzo de la guerra de contra Gran Bretaña con ocasión de la Independencia de los Estados Unidos, fueron años sin conflictos armados de envergadura, o al menos cuyas necesidades se fueron atendiendo con el presupuesto ordinario, se puede decir que también

entonces llegó al tabaco la política del alivio de los vasallos. Convenía no tocar los precios si se quería que los consumos oficiales siguieran en aumento.

Pero en 1779 y en 1794 se repetiría el problema de 1740 y anterior: la necesidad de dinero obligaba a subir el precio de las labores. Probablemente la diferencia entre estas ocasiones y las anteriores es que ahora el tabaco no fue la única renta afectada, sino que en ambas fechas la Hacienda recurrió a numerosos expedientes para aumentar los ingresos, sencillamente porque sus necesidades eran mucho mayores que antes y porque, ante tales necesidades, se rompió la política hasta entonces observada del alivio de los vasallos. El resultado fue, una vez más, la caída de los consumos oficiales, ahora de modo aparentemente irreparable. Pero, como también había ocurrido antes, los ingresos totales de la Hacienda aumentaron con la medida. Cabe señalar también que el aumento de precios de 1779 no se reflejó en los ingresos de manera inmediata, sino una vez terminada la guerra. La medida de 1794, en cambio, sí produjo un fuerte aumento de la recaudación en 1795.

Otro aspecto cabe señalar. El aumento total de los ingresos experimentado entre 1779 y 1799 es mucho menor que el que hubo entre 1746 y 1779. Aunque después de 1779/83 los valores enteros siguieron subiendo como efecto del alza de precios, lo hacen más despacio que antes y con fuertes oscilaciones. El alza de 1795 fue espectacular, pero respondía a una igualmente espectacular bajada en los años anteriores. En definitiva, parece que por fin, y ante los elevados precios, la renta acusa claramente la bajada de los consumos y el aumento del contrabando. La lógica del monopolio parecía haberse roto. Hasta 1740 se pudo jugar al alza fuerte de precios; después de esa fecha se mantuvo la renta al alza aunque hubiera pequeñas imposiciones parciales -no aumento general del precio de las labores- y la administración directa se justificaba precisamente por esa progresión continua de los beneficios. Pero desde 1779 la historia cambió. Además de que el aumento del precio ahuyentó a los consumidores, el contrabando claramente aumentó. Incluso en los años de la guerra de Estados Unidos los efectos del contrabando impidieron que el alza de precios se notara en los ingresos brutos de manera inmediata. El problema no haría sino sobrevivir hasta la invasión napoleónica.

5.El contrabando como problema hacendístico y competitivo.-

El contrabando se presenta como un problema competitivo. Si el contrabando, en tanto consumo ilegal, es la alternativa al consumo de las labores oficiales, parece claro que el contrabando es la competencia de la

renta monopolizada. En este caso, pues, el monopolio, no elimina la competencia, sino que crea una competencia ilegal, con todo lo que ello lleva consigo.

Es cierto que el contrabando existió en la venta de tabaco desde el primer momento en el que se establecieron aranceles sobre su consumo, antes incluso de que se creara el monopolio. Sin embargo, tal parece que el monopolio agravó el asunto al dar libertad a la Hacienda para elevar el precio del producto, lo cual hacía también más beneficioso el fraude. Dado que el monopolio se entendía como un derecho del monarca, una regalía, el contrabando era un crimen que atentaba contra los intereses del rey y había que combatirlo. La mentalidad que de ahí se deriva y que conforma la percepción de las autoridades hacendísticas y políticas, en general, es que el contrabando es siempre el factor culpable; sobre todo si, como era el caso, no se discutía la justicia del impuesto, aunque pudiera discutirse lo apropiado del monopolio. Desde esa mentalidad fue difícil aceptar un cambio en el monopolio y en su modo de gestionarlo.

Desde la perspectiva del análisis podemos decir que el monopolio puede aceptarse como razonable siempre que se cumplan dos condiciones. La primera, la razonabilidad del establecimiento de un monopolio; la segunda, la razonabilidad de sus límites, medidos éstos tanto según lo que se consiga, como según lo que se impida, es decir, los efectos perversos que se produzcan. En términos generales podríamos decir que esas dos condiciones de razonabilidad se cumplieron con la renta del tabaco en el siglo XVII. Si la Hacienda necesitaba aumentar sus ingresos era razonable, desde el pensamiento de la época, que usara una vía en cierto modo excepcional antes que subir los impuestos sobre productos básicos³³. En efecto, los avances en el mejor control de la renta en los años ochenta de ese siglo coinciden con los momentos del reinado de Carlos II en que se busca un alivio de los vasallos. Como hemos visto, los ingresos ascendieron entonces en la renta del tabaco, mientras se restringían en otros campos tributarios.

La razonabilidad de los límites del monopolio en el siglo XVII se demuestra por la realidad posterior. Como hemos visto, antes de 1730 los consumos oficiales eran altos (los más altos de todo el siglo XVIII), sin embargo, después de la entrada de la administración directa y los nuevos precios, el consumo oficial bajó. Esto demuestra, a sensu contrario, que los precios anteriores a 1731 eran razonables, de lo que se puede deducir que también se podía considerar así el monopolio hasta ese momento, o en las circunstancias que hasta entonces tenía. No quiere decir que antes no hubiera contrabando, que lo había, ni que el monopolio en sí sea algo defendible, que difícilmente lo es desde una visión a posteriori,

³³ Ya lo había hecho con otros productos, como la pimienta, por ejemplo. M. Garzón Pareja (1970, 470). Es evidente que el recurso al monopolio tiene que entenderse dentro de lo normal en aquel siglo.

sencillamente quiere decir que según la ordenación y la mentalidad mercantilistas de entonces, esa situación era razonable y que de hecho los consumos respondieron a esas condiciones de razonabilidad.

No se puede decir lo mismo para los años posteriores. Después de 1730, detrás de cada momento de aumento arbitrario del precio los consumos oficiales bajaron de modo sistemático. Parece normal, por lo tanto, suponer que los precios sobrepasaron en cada uno de los momentos de aumento unos niveles razonables; por ello, también es razonable lo que se advierte, que los consumos oficiales fueron sustituidos de parte del consumidor por el recurso a los tabacos de fraude. El aumento de las tropas del resguardo y los problemas de orden público que se produjeron durante el siglo XVIII entre los contrabandistas y los defensores del orden establecido, son también otros motivos suficientes para comprobar lo poco razonable de la situación a la que se iba llegando.

Aun así las autoridades no rectificaron su política, a pesar de que la opinión ya empezaba a enfrentarse con el monopolio. Pero el monopolio siguió. Floridablanca alegaba todavía en su defensa la legalidad del tributo, pero una cosa es lo legal y otra lo políticamente razonable. De hecho, el desarrollo de las ideas sobre libertad económica en la segunda mitad del siglo llevaría a plantear la postura de la ilegalidad del monopolio. Pero basadas en la oportunidad económica, las autoridades no cambiaron su perspectiva, insistieron en la justicia del impuesto, argumentaron como causa del aumento del contrabando la posible debilidad en la corrección a los defraudadores y, en consecuencia, insistieron en reforzar su actuación represora, por ejemplo con la comisión Obarrio de 1787, además de poner más orden en algunas administraciones.

En 1800, cuando la Comisión Real, alarmada por el gran descenso de los consumos oficiales, inició una encuesta por provincias, envió un formulario en el que se daba por supuesto que el descenso era provocado por el aumento del contrabando, que éste se producía sobre todo en la clase de tabaco de Brasil y que era necesario conocer por dónde se introducía en cada provincia. Si esta impresión se considera fundada, la Comisión nos está diciendo que la baja en el consumo de tabaco polvo (que, como sabemos, es la que realmente se produce) se vio compensada por un aumento del contrabando de tabaco de Brasil, género en el que, junto con los cigarrillos de tabaco español, estaba subiendo el consumo. En cualquier caso, no se les ocurrió pensar o no les pareció importante el hecho de que tales descensos del consumo habían sido inducidos, año tras año, ocasión tras ocasión, cada vez que se aumentaban desmesuradamente los precios. Con esa perspectiva el futuro inmediato de la renta del tabaco estaba cerrado.

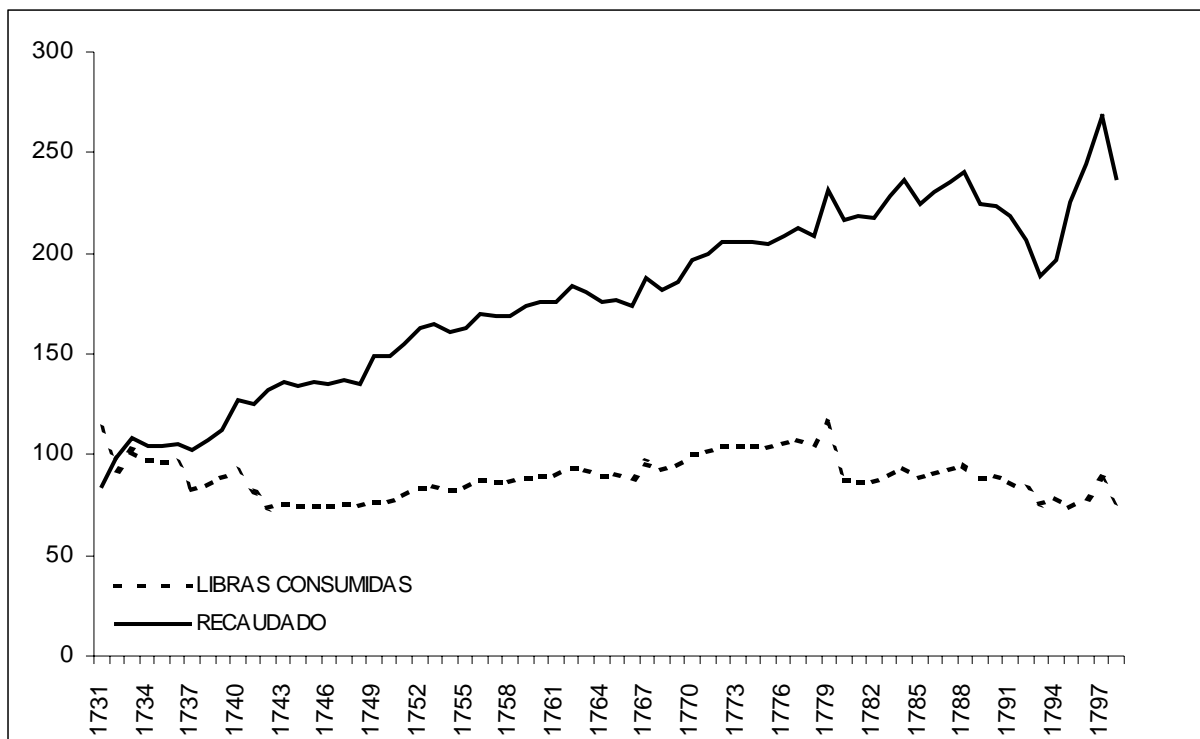
En cuanto a las cantidades absolutas a que pudiera ascender el contrabando poco podemos decir con exactitud, pues nos falta, por ahora,

cualquier clase de dato suficientemente preciso, sólo indicaciones. Pero sí podemos afirmar como hipótesis, a tenor de la evolución de las cifras de consumo oficial y de las afirmaciones de la Comisión Real, que el contrabando siguió un ritmo proporcional y de sentido inverso a la evolución de los consumos oficiales. No obstante, el conocido y progresivo descenso del consumo oficial en el tabaco polvo, implica que la anterior afirmación sólo pueda hacerse con cierta seguridad para el consumo en polvo, que vendría sustituido por el brasil de contrabando, una clase cuya demanda estaba en auge. De todos modos, también los consumos oficiales de tabaco humo aumentaron desde 1793/95. Por lo tanto, otra hipótesis que se puede lanzar al ver tal alza, es que la guerra no fue necesariamente un elemento favorable al contrabando; de hecho, el consumo oficial de tabaco brasil aumentó entre 1795 y 1799 con respecto a 1794. ¿Podemos pensar que, a veces, la guerra producía más dificultades que facilidades al contrabando? No había sido así en 1779, pero parece haber ocurrido en los años noventa.

APÉNDICE GRÁFICO

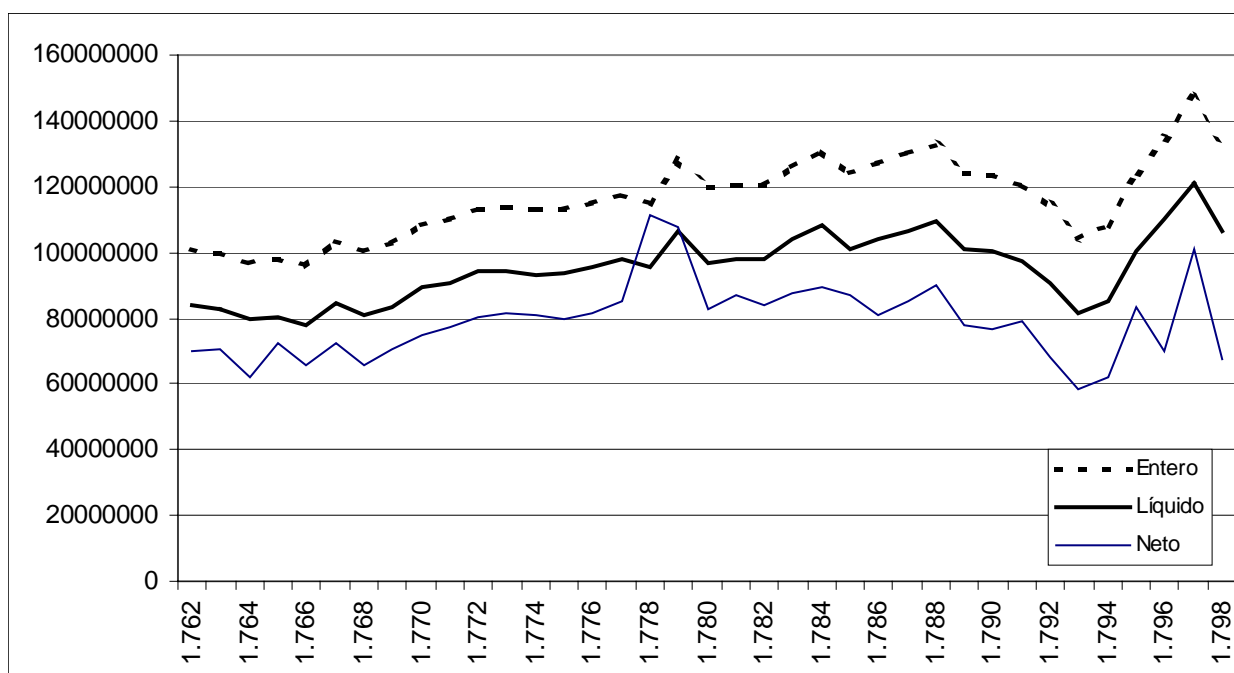
Gráfico n° 1.-

Consumo de tabaco y recaudación bruta de la renta



Fuente: AGS, DGR, II, legajo 4636

Valores enteros, líquidos y netos de la renta del tabaco



Fuente: A.G.S., D.G.R., II, 4636; J.P. Merino (1987 b).

BIBLIOGRAFÍA

- J.I. Andrés Ucendo, (1999), La fiscalidad en Castilla en el siglo XVII: los servicios de millones, 1601-1700, Bilbao, Universidad del País Vasco/E.H.U.
- M. Artola, (1982), La Hacienda del Antiguo Régimen, Madrid, Alianza Editorial.
- F. Comín Comín, (1988), Hacienda y economía en la España Contemporánea (1800-1936), 2 vol.s, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Idem, (1990), Las cuentas de la Hacienda preliberal en España (1800-1855), Madrid, Servicio de Estudios del Banco de España.
- F. Comín Comín y P. Martín Aceña (1999), Tabacalera y el estanco del tabaco en España, 1636-1998, Madrid, Fundación Tabacalera.
- R. Escobedo Romero, (2004), El monopolio fiscal del tabaco en la España del siglo XVIII, Tesis Doctoral, inédita, Universidad de Navarra.

- P. Fernández Albaladejo, (1977), "El decreto de suspensión de pagos de 1739: análisis e implicaciones", en Moneda y Crédito, 142, pp. 51-83.
- A. García-Baquero González, (1976), Cádiz y el Atlántico (1717-1778), Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos.
- Idem, (2003), El comercio colonial en la época del absolutismo ilustrado. Problemas y debates, Granada, Universidad de Granada.
- J. García de Torres, (1875), El tabaco. Consideraciones sobre el pasado, presente y porvenir de esta renta, Madrid, imprenta de J. Noguera a cargo de M. Martínez.
- M. Garzón Pareja, (1970), "Uso y tributación del tabaco", en Anuario de Historia Económica y Social, III, 3, pp. 465-80.
- A. González Enciso, (1986), "La producción. Los servicios. Moneda, finanzas y política económica", en Historia General de España y América, vol. VIII, pp. 153-237, Madrid, Rialp.
- Idem, (1991), "En torno al contrabando de tabaco en el siglo XVIII", en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea. Homenaje a Federico Suárez Verdeguer, Madrid, Rialp, pp. 199-209.
- A. Guimerá Ravina (ed.), (1996), El reformismo borbónico, Madrid, Alianza Universidad.
- E. J. Hamilton, (1988), Guerra y precios en España, 1651-1800, Madrid, Alianza Universidad.
- J. López Linage y J. Hernández Andreu, (1990), Una historia del tabaco en España, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- S. de Luxán, S. Solbes y J.J. Laforet, (eds.), (2000), El mercado del tabaco en España durante el siglo XVIII, Las Palmas de Gran Canarias, Fundación Altadis.
- J.P. Merino Navarro, (1987a), "La Hacienda de Carlos IV", en Historia de España Menéndez Pidal, Madrid, Espasa-Calpe, T. XXXI-I, pp. 855-911.
- Idem, (1987b), Las cuentas de la Administración Central española, 1750-1820, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- R. Pieper, (1992), La Real Hacienda bajo Fernando VI y Carlos III (1753-1788), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- I. Pulido Bueno, (1998), José Patiño. El inicio del gobierno político-económico ilustrado en España, Huelva.
- J.M. Rodríguez Gordillo, (1984), Un archivo para la historia del tabaco, Madrid, Tabacalera.
- Idem, (2002a), La creación del estanco del tabaco en España, Madrid, Fundación Altadis.
- Idem, (2002b), La difusión del tabaco en España. Diez estudios, Sevilla, Universidad de Sevilla/Fundación Altadis.
- J.A. Sánchez Belén, (1996), La política fiscal de Castilla durante el reinado de Carlos II, Madrid, Siglo XXI.

- J.L. Sureda Carrión, (1949), La Hacienda castellana y los economistas del siglo XVII, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- P. Tedde de Lorca, (1989), "Política financiera y política comercial en el reinado de Carlos III", en Actas del Congreso Internacional sobre "Carlos III y la Ilustración". T. II. Economía y sociedad, Madrid, Ministerio de Cultura, pp. 139-218.
- G. de Uztáriz, (1968), Theorica y practica de comercio y de marina, edición a cargo de G. Franco, Madrid, Aguilar.
- B. Yun Casalilla, (1999), "Del centro a la periferia: la economía española bajo Carlos II", en Stvdia Historica. Historia Moderna, 20, pp. 45-76.