

José JURADO SÁNCHEZ

El gasto de la Hacienda española durante el siglo XVIII. Cuantía y estructura de los pagos del Estado (1703- 1800)

Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2006, 196 pp.

El libro que tenemos entre manos parece que busca achicar espacios. Es lo primero que a un historiador como yo le viene a la cabeza. El análisis histórico de las últimas décadas en España se ha movido entre dos extremos. En uno están muchos historiadores, que consideran que la historia debe ceñirse a contar lo que dicen las fuentes, y todo lo más a explicarlas, pero sin tener en cuenta la teoría que generan las demás ciencias, principalmente las sociales: sociología, economía, historia del arte, derecho, antropología social, sicología. En el otro están los que consideran que el análisis histórico sólo es concebible desde la perspectiva de su propia disciplina, y que la finalidad del pasado no es otra que proporcionar ejemplos para enriquecer el análisis del presente. Ambas posturas son equivocadas. La disciplina que uno practica nunca es lo único importante. Ambos son ejemplos de endogamia intelectual, tan frecuente en la universidad española.

Lo dicho es aplicable al caso que nos ocupa. El objetivo parece ser achicar espacios en la estadística del gasto público en España: ir descubriendo las cifras del gasto público —ahora toca el siglo XVIII, luego vendrán otros— en el supuesto de que cuando se tengan series seguras y depuradas será posible conocer cómo evolucionó, sus efectos económicos y hacer comparaciones internacionales (pp. 16-17). La mera agregación de las cifras del gasto público histórico mostrará, por sí misma, lo que éste fue. Un análisis así, tan posicionado, tiene cierto interés, pero también plantea preguntas de respuesta difícil. Porque la estadística es una representación de la realidad pero no es la realidad misma.

El corazón del libro es el capítulo 5, el más importante, donde se considera la evolución conjunta del gasto de la Real Hacienda española en el siglo XVIII. En él aparece algo que se conocía pero no había sido cuantificado: el ejército y la marina consumieron la mayor parte del gasto contabilizado del Estado de los Borbones, en concreto el 63 por 100 de todos los gastos consignados. La Real Casa consumió nada menos que el 8 por 100 del total (p. 94); la administración del Estado el 6,5 por 100 (p. 98), y las inversiones tuvieron un peso mínimo, el 4 por 100 (p. 111). En cuanto a la deuda, supuso el 7 por 100 del total (p. 91). Tiene cierto interés conocer una cifra así, pero no explica gran cosa por sí misma si no se considera cuánta, cuándo y cómo se generó. La deuda del siglo XVIII sigue siendo un terreno casi virgen.

Más allá de este capítulo, sin duda el más interesante, surgen preguntas que afectan al uso de las fuentes utilizadas. Uno debe preguntarse, para empezar, qué sentido tiene estudiar el gasto de un Estado durante nada menos que un siglo sin decir nada del ingreso. Cuando se examinan las estadísticas sobre el gasto público

hechas en el siglo XX (Ozanam, Merino Navarro, Barbier y Klein, Pieper), muy dispares entre sí y con las del autor, se buscan sólo las causas estadísticas de las diferencias, sin entrar a valorar (y no simplemente enumerar) si unas son mejores que otras o no, y por qué, ni si tratan de medir más la diferencia entre gasto e ingreso que la estructura del gasto.

El autor hace una clasificación del gasto (pp. 34-35 y 157-159) de acuerdo con los modernos criterios usados en las haciendas públicas (p. 71), y esto es lo que se presenta como uno de los mayores logros del trabajo. Ciertamente es una opción interesante que permite comparaciones macroeconómicas, pero debería ir acompañada por una discusión de cómo se forman. Esto permitiría descubrir ocultaciones y organizar de otro modo agregaciones que, en mi opinión, se han hecho inadecuadamente. La lógica de la Hacienda del Estado actual, incluso la del siglo XIX, no tiene nada que ver con la de la monarquía absolutista, paternalista, del siglo de la Ilustración, y por tanto ni las cifras, incluidas las del gasto, tienen el mismo significado ni su lectura puede hacerse igual. Por ejemplo, en los gastos militares, hoy, tras los estudios de F. Andújar, sabemos que una parte muy importante de éstos corría a cargo de los particulares, que reclutaban los regimientos por cuenta del rey; a cambio obtenían puestos y títulos de nobleza. Por tanto, si no se calcula a cuánto podían ascender estos gastos no contabilizados, es imposible admitir que éste fue el gasto. De hecho, fue superior. Y estamos hablando de la partida más importante. Además, al medir el gasto del ejército, la mayor parte de los gastos consignados son de intendencia, y debería tenerse en cuenta que este dinero iba a parar a manos de asentistas que luego, en algunas ocasiones, hacían auténticas inversiones públicas con el apoyo y aprobación de los funcionarios del rey, aunque éstas no fueran contabilizadas como gastos de inversión. El autor no dice nada de cómo resolver este problema.

Por otro lado, los gastos de las embajadas, que solían darse a los titulares de las grandes casas nobles, sólo en pequeña medida eran pagados por el rey: corrían por cuenta de dichos titulares. Pero de eso no puede deducirse que el rey no tenía servicio exterior, que como tal no aparece consignado en ninguno de los ocho capítulos de gastos (pp. 157-159). La explicación de estas ausencias es sencilla: en realidad las cuentas de las tesorerías borbónicas, analizadas por Jurado, no recogían "el gasto" del Estado, sino sólo "gasto" del Estado. Son dos conceptos distintos.

En un plano más concreto, que afecta menos a las macromagnitudes, hay omisiones llamativas. Resulta discutible contabilizar como gastos de inversión conceptos tales como "tesorero de las diputaciones de los gremios", que debe referirse al sueldo de un funcionario real; o los gastos de construcción del Palacio Real de Madrid, o las obras en otros Reales Sitios, o la "tesorería del reino de Navarra", probablemente correspondiente a otro funcionario del rey. Se incluyen como gastos de inversión los de la construcción del Canal de Castilla; acertadamente, porque fueron una obra pública pagada con rentas del rey (costaron 84,5 millones de reales de

vellón, pagados entre 1753 y 1803). Sin embargo, la mayor inversión de la monarquía en esos años, el proyecto del Canal Imperial de Aragón y Real de Tauste (98 millones de reales de vellón en sólo 18 años, 1772-1780), no aparece por ninguna parte, simplemente porque la mayor parte se pagó con emisiones de deuda en el mercado de Ámsterdam.

El gasto del Estado fue superior al de las cifras en otro aspecto. No se dice nada de otras inversiones hechas por las paraestatales sociedades económicas, ni por individuos privados por cuenta del rey. La decisión de gastar en el Estado de los Borbones consistía en otra cosa muy distinta de lo que es hoy: sentadas las bases doctrinales, los funcionarios del rey trabajaban para que fueran los particulares quienes invirtieran su dinero privado en empresas de interés público. El Estado intervenía cuando ellos fracasaban, o ayudaba con pequeños incentivos fiscales. Se consideraba que quienes lo emprendían lo hacían por cuenta del rey, con su apoyo. ¿Es esto gasto público, o no? Medido así, fue bastante mayor del que aparece en las cuentas. Y, en primera instancia, esto no es un error contable sino conceptual: en el siglo XVIII las esferas de lo público y lo privado se confundían, no estaban claramente delimitadas; por tanto, “gasto público” es un término que en la España del siglo XVIII abarcaba más, y de modo distinto, que hoy.

Respecto a la deuda, pienso que cuantitativamente las cifras se acercan bastante a lo que las tesorerías centrales pagaron por ella, pero se consigna en el mismo concepto la amortización de la deuda histórica de los Austrias, que venía del siglo XVI y no se liquidó y reordenó hasta 1730-1760, y la deuda nueva, que expresó una voluntad de gasto totalmente distinta. En este caso la agregación es correcta, pero no hay interpretación, cuando los significados de ambas son diferentes. Y falta deuda. Cuando se suprimieron los fueros y las instituciones políticas de Aragón, Cataluña y Valencia, la Real Hacienda asumió el pago de la de estas instituciones, que no era pequeña. De esto no se dice ni una palabra. Quizá no se pagó desde las tesorerías centrales.

No se tienen en cuenta las circunstancias políticas. Por ejemplo, viendo las cifras, no puede concluirse sin más que los gastos de inversión siempre tuvieron prioridad baja, porque los ministros de Felipe V tardaron varias décadas en poner al Estado en condiciones de recuperar lo perdido durante la crisis del siglo XVII, en plantear cómo enfrentarse al poder que la Iglesia había adquirido. Las intenciones de gasto de la Real Hacienda variaron notablemente de principio de siglo al final. Se pasa por alto un hecho esencial: en la década de los cuarenta la Real Hacienda puso fin al sistema de arrendamientos de los ingresos fiscales y las provisiones al ejército y marina, pasando a la administración directa, lo que quiere decir que aquella recuperaba la soberanía fiscal y que el sentido del gasto pasó a ser radicalmente distinto.

La explicación de todos estos problemas no está, creo yo, en el oficio estadístico del autor, competente y fuera de duda, sino en una elección de objetivos limitada,

como se muestra en la discusión de las fuentes del capítulo 1, y una estrategia analítica enfocada únicamente a la estadística. Se desecha estudiar los numerosos informes y documentos sobre el estado de la Real Hacienda y las previsiones de ingresos y gastos, esenciales para conocer su marcha e intencionalidad, para ocuparse de sólo los números finales. El autor descarta esta valiosa información para centrarse exclusivamente en estudiar las anotaciones contables de la Tesorería General y la Tesorería Mayor, de cargo y data. Pero ni siquiera entra a considerar la cuestión de en qué proporción las anotaciones se registraban cuando se producían (contabilidad de ejercicio) o cuando se hacían efectivas (contabilidad de gestión), como el propio autor manifiesta (p. 26). Su análisis hubiera permitido conocer qué relación había entre el establecimiento y cobro de impuestos, los proyectos de gasto y la forma en que intentaron llevarse a cabo.

Finalmente, una duda inquietante surge al comprobar que el autor en ningún momento aclara si los apuntes de las dos tesorerías estudiadas recogen el gasto de las tesorerías provinciales. Si es así, nada que objetar. Si no es así, las laboriosas estadísticas del libro no se refieren al gasto de la Real Hacienda, sino tan sólo al de las tesorerías centrales, que es algo bastante distinto. Tengo razones para pensar que había gastos provinciales que no se hacían en la Corte, pero honestamente no sé si tuvieron reflejo contable en los legajos de la Tesorería General y la Tesorería Mayor. Los lectores del libro hubieran agradecido un análisis, siquiera somero, de la organización de las tesorerías.

En el plano formal, la redacción es más bien poco piadosa con el lector. Hay un cierto abuso del condicional. Con cierta frecuencia se dice que algo “se produciría” o “se habría producido”, olvidando que, en ese contexto, lo que se espera es que se diga si se produjo, o no. Por lo demás, el contenido del texto, en definitiva, es sobre todo estadístico. En cuanto al uso de la bibliografía y las notas, no parece muy procedente hacer un resumen de tres siglos de historia de la Real Hacienda sin una simple nota a pie de página (pp. 19-26), y en la bibliografía hay ausencias bastante notables de historiadores de la Real Hacienda. También resulta cuestionable el uso de las citas a pie de página, a veces; por ejemplo, es imposible saber en qué fuentes se basa para analizar la evolución del ejército español, su organización e instituciones (pp. 74-90).

En resumen, estamos ante un libro cuyo núcleo central muestra claramente que el gasto del Estado de los Borbones en el siglo XVIII correspondió al de una Hacienda dedicada sobre todo al gasto militar. Más allá, el terreno que pisa es poco firme porque no sale de la estadística. El autor piensa que con el trabajo “...quizá se pueda explicar mejor por qué tras la crisis del siglo XVII en España ... la recuperación del siglo XVIII no condujo a la senda de la industrialización y el desarrollo” (p. 18). Desde luego, no es el caso. Se han anotado las cuentas de las dos tesorerías centrales, se las ha depurado estadísticamente y se ha reclasificado el gasto en función de

criterios hoy usados por las haciendas públicas. Ese trabajo está bien hecho, pero por sí no explica lo que pasó con el gasto del Estado en el siglo XVIII. No estamos ante un análisis de historia, ni siquiera de historia económica, sino de estadística retrospectiva: y ésta es importante en la historia, y en algunos casos fundamental, pero por sí sola no basta.

Puede que este libro llegue al corazón de los convencidos, de los que creen —a mi juicio erróneamente— que la historia económica se hace sólo o sobre todo con series de números. Pero hace poco por persuadir a los críticos, y da argumentos a los escépticos. Hay pocas probabilidades de que esta endogamia intelectual acabe mientras la cultura académica no premie la atención permanente a lo que se hace en las disciplinas vecinas, mientras no acabe el tabicado salvaje de la ciencia en áreas de conocimiento que llevan a la implosión intelectual y a que cada tribu académica encuentre recompensas en ignorar lo que le rodea. Por ahora, esto es lo que hay. La obra parece que achica espacios. Podría haber hecho más.

Guillermo Pérez Sarrión
Universidad de Zaragoza