

Libertad, privilegio y monopolio en la política económica de Floridablanca: La Renta del Tabaco

Agustín González Enciso*

A Joaquín Ruiz Alemán,
compañero por breve tiempo,
amigo de largo recuerdo.

Los años de Floridablanca en el ministerio (1777-1792)¹ suelen considerarse como los de la culminación de las reformas ilustradas, en la medida en que la Ilustración se identifica con el afán de cultura, la educación, la mejora de la riqueza económica y el papel central de un monarca absoluto, es decir, con muy pocas limitaciones constitucionales al ejercicio de su poder². Como dice Palacio Atard, durante el reinado de Carlos III las instituciones unipersonales se reforzaron a costa de las colegiadas en todos los niveles de la Administración³. En el terreno de la economía, las reformas suponían buscar la mejora del mercantilismo heredado, según un esquema económico algo diferente que, en cualquier caso, todavía se movía dentro de un estricto marco mercantilista. Como ya dijera C. Alcázar, «protección y entusiasmo por los nuevos principios económicos»⁴ marcan la línea a seguir. Para conseguirlo había que tomar medidas, y es a eso a lo que llamo en el título política económica; unas medidas que, a la altura de la época de Floridablanca, no eran

* Universidad de Navarra. Correo electrónico: agenciso@unav.es.

1 Una aún reciente semblanza biográfica de Floridablanca en J. RUIZ ALEMÁN, «Estudio y notas biográficas», trabajo que sirve de presentación a *Floridablanca. Escritos políticos. La Instrucción y el Memorial*, edición y estudio de J. Ruiz Alemán, Murcia, Academia Alfonso X El Sabio, 1982. También, J. HERNÁNDEZ FRANCO, *La gestión política y el pensamiento reformista del Conde de Floridablanca*, Murcia, Universidad de Murcia, 1984, pp. 27 y s.

2 Una caracterización clásica, pero en ese sentido aún vigente, en C. ALCÁZAR MOLINA, «Ideas políticas de Floridablanca. Del Despotismo Ilustrado a la Revolución Francesa y Napoleón (1766-1808)», en *Revista de Estudios Políticos*, 79 (1955), pp. 42-43.

3 V. PALACIO ATARD, *Carlos III, el rey de los ilustrados*, Barcelona, Ariel, 2006, p. 268.

4 C. ALCÁZAR MOLINA, «Ideas políticas», p. 42.

una mera práctica –como a veces se caracteriza al mercantilismo, a mi modo de ver de manera inexacta⁵–, sino que se basaban en ideas concretas sobre el mejor modo de aumentar la riqueza del país, siempre en el marco de un sistema político absolutista o de autoritarismo regio.

Puede parecer extraño que se hable de la política económica de un ministro que nunca ocupó un cargo directamente relacionado con la economía, salvo, si cabe, el del desarrollo de las infraestructuras viarias y de riego. La realidad es que el puesto predominante que Floridablanca ostentó supuso, a nuestro parecer, que todo lo que se hizo pasó por sus manos. La afirmación no es gratuita. Como acaba de recordar Castellano, «del primer secretario de Estado se hace, bajo el gobierno de Floridablanca, un ministro universal, en el sentido de que entiende prácticamente de todas las materias de gobierno»⁶. De ahí la expresión de *despotismo ministerial* que se aplicó al personaje y a su gobierno. La expresión, aunque significativa, es inexacta, porque no hay nada de despótico en el sentido de arbitrario, como también dice Castellano; pero, no es exagerado afirmar, indica igualmente este autor, que el primer Secretario de Carlos III «acentúa el tono autoritario del poder burocrático, a la sombra del absolutismo regio»; como tampoco lo es recordar que la unidad de acción que se nota en la Junta de Estado creada en 1787, lo es más por el influjo personal de Floridablanca que por razones institucionales⁷, seguramente porque muchos de los otros ministros tenían una relación clientelar con el primer Secretario⁸.

Por lo demás, en la práctica, la universalidad de las competencias políticas de Floridablanca se nota en el contenido de sus obras de madurez, auténtico resumen del pensamiento político de su autor y manifestación de lo que tenía que decir y de lo que hizo en buena medida, respecto a múltiples aspectos, todos los cuales pasaron por sus manos. Sobre todo en la *Instrucción Reservada* y en el *Memorial*, el autor se refiere de hecho, a todas las cuestiones re-

5 Que el mercantilismo en su conjunto, no pueda considerarse una escuela de pensamiento, o que las ideas mercantilistas no abarquen al conjunto de la vida económica y por eso no puedan ser consideradas una teoría económica completa, como habitualmente se dice, y comparto, no quiere decir que cada escritor mercantilista, aunque mire a una coyuntura y problema concretos, no tenga en cuenta una serie de ideas, más o menos articuladas, sobre la vida económica, aunque no lo sea sobre el conjunto de toda ella. Es decir, no escriben solamente sugiriendo una simple práctica, sino que detrás de los escritos hay reflexión sobre las experiencias pasadas, propias y ajenas, y sobre la naturaleza de los hechos económicos, lo cual es particularmente claro en el siglo XVIII, cuando el mercantilismo se ha visto enriquecido con numerosas aportaciones.

6 J. L. CASTELLANO, *Gobierno y poder en la España del siglo XVIII*, Granada, Universidad, 2006, p. 225.

7 *Ibidem*, pp. 233, 244.

8 Una larga referencia de colaboradores y personajes del Gobierno en J. HERNÁNDEZ FRANCO, o. c., pp. 168-70.

levantes, que por supuesto incluyen las económicas. No así en el *Testamento Político*, que parece reservarse al contenido propio de la Secretaría de Estado y a la extensión de atribuciones que Floridablanca le dio al organismo⁹.

LA LIBERTAD ANTES DEL LIBERALISMO

Así pues, Floridablanca tenía unas ideas económicas a tenor de las cuales propició una determinada política, llevada a la práctica por él mismo, o por otros ministros que pueden considerarse sus colaboradores, al menos, personas que pensaban del mismo modo y que tenían un proyecto político común. ¿Qué ideas eran esas? De manera, a veces un tanto genérica, se han identificado las reformas económicas del siglo XVIII español con la idea de libertad. ¿Es este también el caso de Floridablanca? Desde luego, sí, pero es necesario entender el término correctamente. Decía Floridablanca que todos los sectores de la economía «se adelantan sobre dos principios: a saber, interés y libertad. La dirección de estos principios pertenece al Gobierno; pero puesto el ciudadano en el camino que guíe a la felicidad común se le debe dejar correr en pos de sus ganancias o aprehensiones»¹⁰. Es decir, se trata de una libertad dirigida, tutelada, que poco tiene que ver con la libertad del liberalismo, aunque en la práctica la anuncie.

Tradicionalmente se ha dado importancia principal a la idea de libertad porque se ha visto la cuestión desde el liberalismo decimonónico y de ese modo, esta libertad se ha interpretado como un avance del librecambio. Dejamos para otra ocasión la discusión de este término y de su realidad, es decir, hasta qué punto el libre cambio es libertad y para quién lo es. Si acaso, cabe decir que el libre cambio se practicó en buena medida, solo como una rebaja de tarifas aduaneras, a veces con la esperanza de la reciprocidad, y poco más. Por otro lado, se entiende que hay una identidad entre libertad económica y libertad política; es decir, no habría verdadero liberalismo económico en presencia de un sistema de privilegios como era el orden estamental.

Pero ese no era el caso, como es bien sabido, y la libertad de Floridablanca no es una idea liberal sobre la libertad. Es necesario señalar que las ideas sobre libertad económica que se manejaban oficialmente en la España del momento están muy alejadas de cualquier concepto de libertad política. No vamos a entrar ahora en una cuestión que no es el objeto de este trabajo; recordemos, sin embargo, por si cupiera alguna duda, lo que una persona cercana a Floridablanca y a las cuestiones económicas del momento pensaba

⁹ El *Testamento* está recogido en A. RUMEU DE ARMAS, *El Testamento Político del Conde de Floridablanca*, Madrid, C.S.I.C., 1962, pp. 69 y s.

¹⁰ Citado por J. HERNÁNDEZ FRANCO, o. c., p. 102.

al respecto. Me refiero a Diego M. Gallard, quien defendió la reforma hacendística de Floridablanca-Lerena de 1785, particularmente la reforma de las alcabalas. Pues bien, en un largo texto dedicado a defender esa reforma, Gallard incluye un comentario sobre el sistema político español en comparación con el parlamentarismo inglés que resulta llamativo. Baste una frase significativa. Señala nuestro autor, que en Inglaterra hay muchos funcionarios para que así voten a los ministros que les han puesto. No es el caso de España, «aquí, dice, el Monarca no necesita del ministro ni este del partido de los demás vasallos para establecer sus intentos. Bástale a las órdenes que el ministro expide ser aprobadas por el rey para que todo español las venere y obedezca. El rey de Inglaterra es como un magistrado que hace cumplir las órdenes del Parlamento; y el de España es un príncipe que, gozando de los derechos de tal, gobierna con entera libertad sus dominios»¹¹. Gallard defendía la libertad económica de los vasallos contenidas en las medidas del Gobierno, pero en política, ya se ve, defendía la «libertad» del rey, un rey claramente absoluto.

Además de tener en cuenta esas cuestiones de fondo que son importantes, lo que sí urge recordar es que en la España del siglo XVIII la libertad como «alma del comercio»¹², no tiene nada que ver con el libre cambio o el liberalismo, por más que la simple palabra fuera puerta para que en ella se apoyaran nuevas ideas algo más tarde. Como recuerda Colmeiro, a propósito de la expresión citada de Gándara, este autor «anhela el comercio libre en lo interior del reino», no obstante, «no hay escritor más sañudo contra la libertad, aun la más templada, del tráfico internacional»¹³. En efecto, Colmeiro distingue aquí entre una libertad «en lo interior del reino», a la que no parece dar demasiada importancia, y una libertad internacional, que es la que de verdad propugnaban los librecambistas. Desde luego, la palabra libertad no se usó por políticos y tratadistas españoles

11 D. M. GALLARD, «Ventajas políticas de España por los nuevos reglamentos de Rentas Provinciales», en *Actas y Memorias de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Segovia*, Segovia, Antonio Espi, vol. 3, 1787, p. 155. Mención a este y otros textos publicados entonces al calor de un premio ofrecido por la Segoviana, en J. M. VALLES GARRIDO, «Entre Adam Smith y la bomba de fuego: un concurso de la Real Sociedad Económica Segoviana de Amigos del País sobre la reforma fiscal de Lerena y Floridablanca (1786-1787)», en *Cuadernos de Estudios del Siglo XVIII*, 2006, pp. 217 y s. Sobre la mencionada reforma y las opiniones de Gallard ver mi trabajo «La reforma de las alcabalas por Lerena en 1785», en R. FRANCH y R. BENÍTEZ (EDS.), *Estudios de Historia Moderna en homenaje a la profesora Emilia Salvador Esteban*, Valencia, Universidad de Valencia, vol. I, 2008.

12 La expresión está tomada de M. A. DE LA GÁNDARA, *Apuntes sobre el bien y el mal de España*, Valencia, 1811, *apud* mi *Estado e industria en el siglo XVIII: La fábrica de Guadalajara*, Madrid, Fundación Universitaria Española, p. 208. El libro habría sido escrito, seguramente, en 1762. También, J. CARRERA PUJAL, *Historia de la Economía Española*, Barcelona, Bosch, 1945, vol. III, p. 458, n. 1.

13 M. COLMEIRO, *Biblioteca de los economistas españoles en los siglos XVI, XVII y XVIII*, Barcelona, 1947, p. 201.

hasta muy finales del siglo en el sentido liberal, sino siempre dentro del marco mercantilista y absolutista. De otro modo no habría sido legal su uso.

Cuando Floridablanca usa la palabra libertad, en contexto económico, que es el que ahora nos interesa, y particularmente con referencia a la industria y al comercio, se refiere a lo que entonces se entendía por ella, es decir, ausencia de reglamentaciones y de monopolios, y rebaja fiscal. La libertad del comercio americano, que él pretendía fomentar¹⁴, se refiere al final del monopolio gaditano y a la posibilidad de comerciar desde diferentes puertos españoles peninsulares. Por su parte, el «libre comercio de granos», sobre todo en el interior, depende de quitar «estorbos y trabas», así como de desterrar las «tasas» y de «la libertad o minoración de gabelas y gravámenes en la circulación de los frutos e industria de mis vasallos»¹⁵. De este modo, Floridablanca se unía a unas medidas que habían sido tomadas antes de que él accediera al ministerio, pero que suscribe enteramente.

En cuanto a la industria, la libertad está también unida tanto a la supresión de monopolios y reglamentos –«libertad en estos [los artesanos] para la ejecución de sus ideas»–, como a la «disminución de las cargas, gabelas y gravámenes de las manufacturas nacionales»¹⁶. La libertad entendida como rebaja de impuestos venía fomentándose por la Junta de Comercio desde 1679, con más o menos intensidad, según los momentos. Es cierto que hasta los años cincuenta este fomento estuvo unido a la concesión de privilegios particulares y será solo a partir de mediados de siglo, por los decretos de 1752 y 1756, cuando las gracias se concedan a título general –si bien todavía solamente a determinadas calidades superiores–, por lo que esa libertad empezaba entonces a beneficiar a muchos más fabricantes¹⁷. También es cierto que esas medidas que concedían diversas desgravaciones fiscales avanzaron de manera lenta. A pesar de todo, la legislación que de allí emanó alcanzó una madurez hacia 1780¹⁸, cuando se consiguió, tras las medidas del año anterior, un cuadro fiscal realmente favorable para la empresa privada; es decir, un escenario en el que, gracias a unos gravámenes menores, la actividad industrial podía producir beneficios¹⁹.

14 *Instrucción Reservada*, nº LXXI. En adelante, I. R., con su número. Si se cita página es con referencia a la edición de Ruiz Alemán.

15 I. R., LXXV.

16 I. R., LXXXII.

17 L. M. ENCISO RECIO, *Los establecimientos industriales españoles en el siglo XVIII. La Mantelería de La Coruña*, Madrid, Rialp, 1963, pp. 24-25.

18 La Real Cédula de 18 de noviembre de 1779 concedía a todas las fábricas de tejidos de lana del reino las gracias y exenciones que en 1756 se habían dado solo a los géneros más finos. A. GONZÁLEZ ENCISO, *Estado e industria en el siglo XVIII: La fábrica de Guadalajara*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 1980, p. 251.

19 A. GONZÁLEZ ENCISO, «La economía a debate», en I. ENCISO ALONSO-MUÑUMER (COORD.), *Carlos III y su época. La Monarquía Ilustrada*, Barcelona, Carroggio, 2003, p. 183.

No es necesario decir que en la concepción de Floridablanca sobre de la libertad en la vida económica, ideas previas e inmediatas al liberalismo, había pocas cosas nuevas. Acabamos de mencionar la tradición de la Junta de Comercio en la tarea de las desgravaciones fiscales. Por otra parte, también el pensamiento y las medidas sobre el libre comercio son antiguas y de hecho, empezaron a concretarse tanto en la supresión de aduanas interiores, ya en el reinado de Felipe V, como en los decretos de liberación de comercio en puertos americanos, o el de comercio de granos en la Península, de 1765²⁰.

Lo que parece más nuevo en las ideas sobre libertad que usa Floridablanca es lo relativo a la libertad en la artesanía, es decir, la oposición a las reglamentaciones y a las rigideces de la organización gremial. Esta imagen no parece que se expresase por los tratadistas españoles antes de 1760, cuando todavía no hay ataque a los gremios, y sí están más ligadas a un nuevo pensamiento liberal que fomenta el individualismo industrial frente a la tradición corporativa. De todos modos, nuevas o menos nuevas, las ideas económicas de Floridablanca no tienen nada de originales, ni se exponen en sus obras de madurez política de modo personal²¹, sino más bien convencionalmente, de acuerdo con el pensamiento del momento.

HACIA UN «MERCANTILISMO NACIONAL» EN EL COMERCIO Y LA INDUSTRIA...

Lo que nos interesa resaltar, y que constituye la idea que en sentido de contraposición se manifiesta en el título de este trabajo, son dos cosas. Una, que la libertad que se propone es una libertad económica que hay que entender en su contexto, que no es el nuestro, ni el del librecambismo decimonónico, y que tampoco tiene nada que ver con la libertad política. Y dos, que esa libertad hacia adentro, mirando a España y a los españoles –con el añadido, importante, de que en España se incluye América de manera explícita por parte de Floridablanca²²–, se convierte en rígido proteccionismo cuando se mira hacia fuera. El comentario de Colmeiro sobre Gándara, citado más arriba, se podría aplicar al pie de la letra a Floridablanca, quien defendía y practicó lo mismo: libertad para los españoles de ambos mundos y fuerte proteccionismo frente al extranjero, como se manifiesta, en la no siempre señalada realidad –para algunos paradoja–, de

20 La medida venía ensayándose, de hecho, desde 1756-1757. J. ANDRÉS-GALLEGO, *El motín de Esquilache, América y Europa*, Madrid, Fundación Mapfre Tavera / C.S.I.C., 2003, p. 60.

21 Me refiero a la *Instrucción* y al *Memorial*. En cuanto a la madurez política del momento, J. RUIZ ALEMÁN, o. c., p. 11.

22 «La mayor parte de las máximas [sobre proteccionismo industrial y libre circulación de las manufacturas nacionales en terreno propio] que dejo insinuadas a la Junta es transcendental y común a mis dominios de Indias». I. R., LXXXIV.

que el Decreto de libre comercio americano de 1778 venía acompañado de un reglamento y unos aranceles más proteccionistas que antes²³, del mismo modo que se elevaron luego los aranceles generales en 1782²⁴.

Es decir, de lo que se trata es de un cambio de modelo mercantilista; de la transformación del «mercantilismo estatal» practicado tradicionalmente por España desde 1503, al modelo inglés, el consagrado por las Actas de Navegación entre 1651 y 1673²⁵, que es un modelo de «mercantilismo nacional»; es decir, no basado en los monopolios que benefician preferentemente a la Administración Central y que priman el beneficio fiscal frente al mercantil –mercantilismo estatal–, sino en la participación activa de todos los súbditos en el comercio colonial y en la industria, merced a un cuadro fiscal favorable²⁶. En el siglo XVIII ese modelo no existía solo Inglaterra, sino que otros países ya estaban también en esa línea. «Es importante resaltar, dice Fisher, que el sistema de libre comercio definido por la corona española en 1778 se armonizaba con los métodos de las otras naciones, líderes en el comercio del siglo XVIII, en su intento de proteger la navegación y producción nacionales a expensas de los intereses extranjeros»²⁷. No se trata, pues, de libertad «liberal», sino de libertad mercantilista.

En definitiva, estamos hablando de un mercantilismo bien entendido; es decir, auténticamente proteccionista. Ese modelo ya había existido en España en tiempos de los Reyes Católicos como lo evidenció Luis Ortiz cuando se quejó de la política de Carlos V y pidió el retorno a políticas anteriores. Más cerca de Floridablanca, Uztáriz actualizó la cuestión y distinguió entre un «comercio dañoso» –que era el que practicaba España– frente a un «comercio útil», que él observaba en otras naciones europeas y que había que lograr²⁸. Así

23 A. GARCÍA-BAQUERO GONZÁLEZ, *Cádiz y el Atlántico (1717-1778)*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1976, vol. I, pp. 211-13. El *Reglamento para el comercio libre. 1778*, fue publicado por B. Torres Ramírez y J. Ortiz de la Tabla, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1978.

24 Como señala Zabala, lo que prima aquí es la búsqueda del incremento fiscal de las Rentas Generales en un momento de necesidad; no obstante, también queda una intención proteccionista. A. ZABALA, *La función comercial del País Vasco en el siglo XVIII*, Donostia/San Sebastián, Haranburu, 1983, pp. 99-100.

25 S. B. CLOUGH y R. T. RAPP, *Historia económica de Europa*, Barcelona, Omega, 1986, p. 231; V. VÁZQUEZ DE PRADA, *Historia Económica Mundial*, Pamplona, EUNSA, 1999, pp. 144-45.

26 Las diferencias sobre la fiscalidad en la industria entre Inglaterra y los países continentales son muy tempranas y ya fueron señaladas en su día por J. U. NEF, *Industry and Government in France and England, 1540-1640*, Ithaca, Cornell University Press, 1969 (reimpresión del original de 1940).

27 J. FISHER, *Commercial Relations Between Spain and Spanish America in the Era of Free Trade, 1778-1796*, Liverpool, Universidad, 1985, p. 14.

28 G. DE UZTÁRIZ, *Theorica y practica de comercio y de marina*, Madrid, Antonio Sanz, 1742, cap. II.

pues, Floridablanca lo que hace es practicar correctamente el mercantilismo y consigue en 1778 lo que ya se había pedido formalmente, al menos ¡en 1558!

No se trata, por lo tanto, de algo tan ilustrado, pues tiene una raigambre antigua, aunque es cierto que los tiempos añaden matices. Si por «mercantilismo ilustrado», como algunos han llamado al practicado en el siglo XVIII, se entiende una mezcla de Ilustración –sin que quede bien definida– y libertad económica –en cuanto apertura al futuro liberalismo–, me parece una comprensión no exacta de esa libertad. Los famosos *Navíos de la Ilustración*, de Basterra²⁹, podían ser ilustrados por la época, o porque llevaban libros e ideas propias de la Ilustración, cultura nueva, en términos generales, si es que lo hacían; pero navegaban bajo el régimen de una compañía privilegiada por acciones, sistema de organización mercantil que no solo se identifica con el mercantilismo, sino que de alguna manera es su quintaesencia. Ciertamente, la imagen de la Compañía de Caracas fue menos romántica de lo que la pintó Basterra³⁰, y al final, la Guipuzcoana funcionaba con privilegios y lesionaba otros privilegios³¹. Desde este punto de vista, el modelo de las compañías comerciales miraba más al pasado, por más que todavía siguieran de moda en fecha tardía. Todavía en 1785, para sustituir a la Guipuzcoana, Floridablanca creó la Compañía de Filipinas, y estaba orgulloso de ello³².

Por lo demás, Floridablanca expresó y practicó el proteccionismo típicamente mercantilista. «Conviene prohibir las cosas hechas o fabricadas de última mano en los reinos extraños, porque perjudica nuestra industria nacional», dice sin ambages³³. Y cuando se refiere a la navegación por el Misisipi insiste en la necesidad de cerrar el golfo mexicano a los extranjeros, para asegurar «la prosperidad de su comercio exclusivo, que pertenece a mis vasallos»³⁴.

...PERO SE MANTIENE EL MERCANTILISMO ESTATAL EN OTROS CAMPOS

No es necesario insistir más en esta aparente paradoja que supone la libertad del comercio y de la industria, por un lado, y el rígido proteccionismo por otro, aunque ya decimos que no es paradoja en absoluto, es simple mercantilismo del bueno. En ese mundo de finales del siglo XVIII que va cambiando poco a poco, se entrelazan de manera inextricable y a veces contradictoria, los

29 R. DE BASTERRA, *Los navíos de la Ilustración: una empresa del siglo XVIII*, Caracas, Imprenta Bolívar, 1925.

30 Cfr., M. M. GÁRATE OJANGUREN, *La Real Compañía Guipuzcoana de Caracas*, San Sebastián, Sociedad Guipuzcoana de Ediciones, 1990, p. 5.

31 Cfr. *Ibidem*, p. 585.

32 *Memorial*, edición de J. Ruiz Alemán, p. 375.

33 I. R., CCV.

34 I. R., CI.

conceptos y las realidades de privilegio y libertad. La pérdida de algunos privilegios por parte de la Administración supone la recuperación de libertades económicas por parte de los particulares, unas libertades que nunca debieron haber perdido, como no las perdieron los de otros países en medio del mercantilismo más ortodoxo. Pero aun así, se mantiene la contradicción entre unos postulados más abiertos y otros que siguen manteniéndose cerrados al mercado.

El monarca y su principal ministro, que en algunas ocasiones aparecen como «liberales» y modernos, se muestran rígidamente intervencionistas y monopolistas en otros casos. Cabe recordar, por ejemplo, el «giro estatalista» que en lo concerniente a las fábricas estatales se produjo tras la llegada de Carlos III, cuando algunas de las fábricas antes privatizadas –aunque aún en régimen de privilegio–, volvieron a la administración directa del Estado. Es cierto que en 1785 se produjeron, de nuevo, algunas privatizaciones, pero también se produjo la estatalización de otras empresas y la creación de otras nuevas, igualmente por y para el Estado. Así pues, como ya escribí en otra ocasión, «no hay un criterio cierto para discernir la política que se siguió y desde luego, no se puede pensar que el reinado de Carlos III [y aquí se incluye exactamente igual el período de Floridablanca] sea el triunfo de la libertad», por más que el individualismo también se desarrolle. «La cuestión, como se ve, es algo compleja y se resiste a generalizaciones en ningún sentido. El conjunto del reinado se mantiene en una línea básicamente mercantilista que se va abriendo y flexibilizando según las circunstancias»³⁵. Una vez más, no es la libertad del liberalismo, sino que triunfa un pragmatismo que bebe tanto de las ideas del momento, de lo que entonces se consideraba necesario, como de la visión estatalista, que a veces no cede en la intervención y se reserva núcleos de actividad, considerados estratégicos, a los que no va a renunciar en absoluto.

Pero ¡ojo! El problema no es solamente que «el rey mantiene íntegro todo su poder. Pero ese poder omnímodo lo pone al servicio de los reformadores ilustrados», quienes, a su vez defienden el absolutismo³⁶. En ese caso estaríamos ante un movimiento *poder político-libertad-poder político*; es decir, conceder libertad desde el poder para aumentar el poder a través de la riqueza que la libertad genera. Esto ciertamente es así, pero sólo en parte. También existe otro movimiento diferente: *poder político-monopolio-poder político*; es decir, el poder se usa para reforzar el monopolio económico que se considera estratégico para mantener y aumentar el poder.

35 A. GONZÁLEZ ENCISO, «La promoción industrial en la España Moderna: intervención pública e iniciativa privada», en L. A. RIBOT GARCÍA y L. DE ROSA (DIRS.), *Industria y Época Moderna*, Madrid, Editorial Actas e Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 2000, pp. 44-45.

36 V. PALACIO ATARD, o. c., p. 264.

...UN MERCANTILISMO ESTATAL EN FORMA DE MONOPOLIOS

La misma tendencia reformista se mueve en una tensión entre libertad y monopolio que solo se explica desde una perspectiva pragmática. Solo la utilidad inmediata de la Real Hacienda justifica la reforma. «La Real Hacienda, decía Floridablanca, no es otra cosa que el rédito...que produce la grande heredad de esta monarquía». Esa heredad debe ser cultivada y bien administrada para poder cobrar sus frutos. «Síguese de aquí, continúa el Conde, que en estos dos puntos consiste toda la gran ciencia de mi hacienda, a saber: en su cultivo y en el aprovechamiento o exacción»³⁷. Ahora bien, el problema es cómo entiende Floridablanca «el cultivo», qué se cultiva y cómo.

La solución al problema no es unívoca. En cada caso se hará lo que se crea conveniente. Y si en el comercio colonial se acabó cambiando de manera clara hacia el modelo inglés, en otros casos no será así. El ejemplo más característico es el relativo a la Renta del Tabaco, donde se seguirá el modelo español que parecía haber dado mucho fruto para la exacción. Por supuesto, se mantuvo el tradicional monopolio minero que permitía al Rey cobrar el quinto real, fundamento esencial de la llegada de metales americanos directamente a las arcas de la Hacienda: en los años setenta, la Renta del Tabaco y los caudales americanos eran los guiones de la Hacienda que más beneficio neto producían.

UNA HACIENDA BASADA EN EL MONOPOLIO

Nos interesa ahora cambiar algo el discurso y pasar de las consideraciones generales sobre el mercantilismo español, a la gestión de un aspecto concreto de la Hacienda que manifieste la cara monopolista, como es la Renta del Tabaco, para ilustrar de cerca el pensamiento y la acción más tradicionales de los gobiernos españoles en general y de Floridablanca en concreto.

La Hacienda es otro de esos campos en los que se manifestó con claridad el mercantilismo mal enfocado del Estado español en la Época Moderna que, en vez de facilitar el desarrollo de los mercados para justificar sus necesidades fiscales³⁸, acabó apoyándose en monopolios, como lo justifica el creciente peso de los metales americanos en la Hacienda ya en el siglo XVI³⁹, o de los mismos metales y de la Renta del Tabaco en el siglo XVIII⁴⁰. Bien sea por las

37 I. R., CXCIH.

38 R. BONNEY (ED.), *The Rise of the Fiscal State in Europe c. 1200-1815*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 6.

39 B. YUN CASALILLA, *Marte contra Minerva. El precio del Imperio español, c. 1450-1600*, Barcelona, Crítica, 2004, p. 337,

40 J. P. MERINO NAVARRO, *Las cuentas de la Administración Central Española, 1750-1820*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987; R. PIEPER, *La Real Hacienda bajo Fernando VI y*

urgencias, bien por las dificultades de cambiar, la realidad es que la estructura de los ingresos de la Hacienda solo cambió sustancialmente en el siglo XVIII, en la dirección mencionada, hacia un mayor peso en ella de los ingresos por monopolios, lo cual equivale a decir que no cambió, solo varió la proporción de sus componentes. Esto es válido al menos hasta 1780.

Desde ese año y a causa de la guerra con Inglaterra, Floridablanca entró en una línea diferente que se concretaría en la creación de los vales reales en 1780 y en la reforma de las alcabalas por Lerena, en 1785, como medidas más aparentes, medidas que de alguna manera miraban más al mercado y a lo que se esperaba de él tras la liberación del comercio americano⁴¹; no obstante, el resto del organigrama quedó igual. A la hora de la verdad, a Floridablanca le preocupaba aumentar la cuantía de sus ingresos y por supuesto, que ninguna de las rentas de la Hacienda bajara su nivel. Para conseguirlo, se aferró a lo que le pareció más conveniente en cada caso, al margen de consideraciones ideológicas: en las Rentas Provinciales, una reforma más abierta solo en el sentido de «hacer más suave y económico» el sistema tradicional⁴²; en las Rentas Generales un incremento de los aranceles y del proteccionismo, como ya hemos mencionado, y en la Renta del Tabaco, el mantenimiento del monopolio y la elevación del precio cuando no quedó más remedio, en 1779, medida que tuvo desastrosos efectos a corto plazo⁴³.

Carlos III (1753-1788), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1992. La importancia de la Renta del Tabaco se resalta en A. GONZÁLEZ ENCISO, «A Moderate and Rational Absolutism. Spanish Fiscal Policy in the First Half of the Eighteenth Century», en R. TORRES SÁNCHEZ (ED.), *War, State and Development. Fiscal-Military States in the Eighteenth Century*, Pamplona, EUNSA, 2007, p. 127.

41 Como ha señalado Rafael Torres, «cabe pensar que el nivel de ingresos fiscales en España no dependía tanto del éxito de las reformas fiscales como del desarrollo de sus mercados y de su sociedad de consumo». R. TORRES SÁNCHEZ, ««Las prioridades de un Monarca Ilustrado» o las limitaciones del estado fiscal-militar de Carlos III», en *Hispania*, LXVIII, 2008, p. 426.

42 J. HERNÁNDEZ ANDREU, *Orígenes de la fiscalidad contemporánea en España. La reforma de Garay (1817-1818)*, Madrid, Delta Publicaciones, 2008, p. 47. En las páginas anteriores de este libro se puede ver, igualmente, el rechazo de Floridablanca a consideraciones ideológicas cuando desestima el plan de Cabarrús, apoyado por Múzquiz. Cabarrús seguía aferrado a un concepto teórico, la contribución única, mientras que Floridablanca fue mucho más práctico. Su reforma dio resultados inmediatos, aunque en esos momentos se necesitaba más. Sobre esta reforma ver también mi trabajo citado más arriba (nota 11).

43 Sobre los valores obtenidos por la Renta del Tabaco y la influencia de los precios en los consumos, tanto en general como en casos particulares, ver J. M. RODRÍGUEZ GORDILLO y M. M. GÁRATE OJANGUREN (DIRS.), *El monopolio español de tabacos en el siglo XVIII. Consumos y valores: una perspectiva regional*, Madrid, Altadis, 2007.

EL MANTENIMIENTO DEL MONOPOLIO SOBRE EL TABACO

En cuanto al manejo de la renta del tabaco, uno de los principales ingresos de la Hacienda (de hecho el más importante, junto con los caudales americanos, en los años en que Floridablanca accede al más alto rango ministerial), se muestra uno de los aspectos más tradicionalmente monopolistas del Estado español. Ciertamente había una larga tradición que databa de 1636, pero Floridablanca martilleó en ella para afincarla aún más. Lo que queremos resaltar ahora no es solamente el mantenimiento del estanco, aunque lo recordaremos con las palabras del ministro, sino su actitud frente al problema del precio, donde creemos que Floridablanca muestra su cara más rígidamente absolutista.

Pero antes de seguir considerando lo relativo a la Renta del Tabaco, y para poder valorar la política de Floridablanca al respecto, tenemos que tener claro de qué estamos hablando, es decir, debemos conocer las cifras. En la siguiente tabla se exponen, en millones de reales, las libras de tabaco consumidas y el valor entero, es decir, la recaudación bruta que el Estado consiguió con su venta⁴⁴.

Lo primero que señalaba Floridablanca sobre la Renta del Tabaco, después de señalar su importancia, era afirmar que «ha crecido esta renta extraordinariamente»⁴⁵. A la vista de los datos, la afirmación puede contrastarse desde dos puntos de vista, las ventas —es decir, los consumos oficiales—, y la recaudación. En 1787, fecha de la *Instrucción*, el consumo oficial de tabaco, es decir, las libras vendidas por los estancos del monopolio, ascendió a 3,2 millones; en 1786, que era, como mucho, el dato que Floridablanca podía tener en el momento de escribir, la cifra fue inferior, 3,1 millones. Esos tres millones de libras, algo largos, eran muchos menos que los cuatro millones a los que había llegado el consumo en 1779, antes de aplicarse —al año siguiente—, la subida de precios decretada entonces⁴⁶. Desde el punto de vista del consumo oficial la Renta había perdido, cada año, cerca de un millón de libras entre 1779 y 1786, lo cual no es, desde luego, crecer «extraordinariamente». Tampoco una memoria histórica más larga justificaba el aserto. Los

44 Fuente: A[rchivo]G[eneral]S[imancas], D[irección]G[eneral]R[entas], II, 4636. Hemos escogido la cronología a partir de 1766, tras la salida de Esquilache y hasta el final de la serie que da la fuente. Alargar los datos hasta 1797 tiene la ventaja de ver las consecuencias de la política de precios a un plazo más largo. Hemos escogido los valores enteros, porque es aquí donde se nota más directamente la incidencia directa de los movimientos del consumo en relación a los precios, antes de que esa realidad pueda quedar encubierta con los descuentos o aumentos correspondientes a gastos y a ingresos provenientes de otras actividades.

45 I. R., CCXVI.

46 Se decretó en noviembre de 1779, para hacerse efectiva desde el inicio de 1780.

Años	Libras de tabaco vendidas en millones	Valor entero en millones de reales de vellón
1766	3.0	95
1767	3.3	103
1768	3.2	100
1769	3.2	102
1770	3.4	108
1771	3.5	110
1772	3.6	113
1773	3.6	113
1774	3.6	113
1775	3.6	112
1776	3.6	114
1777	3.7	117
1778	3.6	115
1779	4.0	127
1780	3.0	119
1781	3.0	120
1782	3.0	120
1783	3.1	126
1784	3.2	130
1785	3.0	123
1786	3.1	126
1787	3.2	130
1788	3.3	132
1789	3.0	123
1790	3.1	123
1791	3.0	120
1792	2.8	114
1793	2.6	104
1794	2.7	108
1795	2.5	124
1796	2.7	134
1797	3.0	148

datos que hoy tenemos –y que el mismo Floridablanca manejaba⁴⁷–, nos permiten afirmar que el máximo de consumos oficiales antes de estas fechas,

47 Lo dice él mismo cuando se refiere a los «antecedentes» que constan en las oficinas de la Hacienda y se refiere entonces a cuestiones de 1730 en adelante. I. R., CCXXIV.

se situó en 1731, con un consumo de 3,9 millones de libras. Después hubo un continuado descenso que tocó fondo en 1744-45 (2,5 millones de libras)⁴⁸, para ascender después, con algunas interrupciones, que no es del caso detallar, hasta la cifra máxima de 1779. Por lo tanto, a largo plazo el consumo no había crecido; de hecho, las cifras de 1786 son similares a las de veinte años atrás, que a su vez habían supuesto una recuperación respecto a las de los años treinta y no de las mejores de aquella década.

La otra manera de mirar el posible crecimiento afirmado por Floridablanca es la recaudación. En 1786 el valor entero había subido a 126,9 millones de reales. Si tenemos en cuenta que ese valor fue de 127,8 millones de reales en 1779, el máximo histórico del siglo conocido hasta esos momentos⁴⁹, tampoco aquí las frases del ministro concuerdan con la realidad. El histórico a corto plazo que debía conocer Floridablanca era que en 1780, a consecuencia de la caída de los consumos oficiales, caída propiciada por la elevación del precio, el valor entero se había situado en 119 millones de reales y, eso sí, a partir de ese año se había ido subiendo hasta los 126,9 millones de 1786. Eso supone solamente un crecimiento en los últimos años, y no extraordinario; pero sobre todo, considerar eso como crecimiento supone no tener en cuenta lo que la Renta se había dejado por el camino. La verdad es que los datos reales son un fuerte argumento en contra del optimismo que deseaba mostrar Floridablanca a la hora de justificar tanto el monopolio, como la elevación de precios. En los años siguientes el valor entero fue muy oscilante. A veces creció, pero, en general, tendió a descender hasta que en 1794 se decretó una nueva subida de precios. El legado de Floridablanca fue, pues, una Renta con un valor entero decreciente, en términos generales: 127 millones de reales en 1779; 114 millones en 1792. ¿Dónde está el crecimiento? Estuvo en algún momento, pero era ya cosa del pasado.

Está claro que el ministro se expresaba de modo políticamente correcto en su propia defensa. De todos modos, Floridablanca era, suponemos, consciente de la situación, y aunque fuera con un lenguaje algo velado, sale al paso de las objeciones sobre los altos precios con una advertencia general y más realista: «Conviene que la Junta esté muy precavida contra estas y otras objeciones, para sostener una renta sin la cual es imposible ocurrir a los grandes gastos de esta monarquía; y ciertamente cualquier minoración es capaz de causar grandes disminuciones en los productos, si no se procede con gran discernimiento, pausa y observación de las experiencias antiguas y modernas»⁵⁰. Es decir,

48 Ese descenso también fue propiciado por una serie de cambios administrativos que repercutieron en el aumento del precio de las labores.

49 Me refiero a que la recaudación aumentará por encima de esas cifras a partir de 1796, aún en el siglo XVIII.

50 I. R., CCXVII.

Floridablanca se daba cuenta perfectamente del problema, pero no lo quería dejar claramente por escrito, probablemente por no alarmar al rey, o por no dar pábulo a sus enemigos⁵¹, y trató de dar una imagen optimista y defender a ultranza su gestión.

En cuanto al mantenimiento del estanco, el argumento de Floridablanca encaja con la más rancia tradición administrativa, pues apela a la decisión de las Cortes de 1636. Señala, en primer lugar, que «pocos estancos y tributos se han establecido con tanto examen, autoridad y justicia como el del tabaco»⁵², cosa que es cierta, al menos en cuanto al detenido estudio⁵³. Después insiste en la autorización perpetua que las Cortes hicieron a los reyes para la «libre administración» de la renta. Todo ello es verdad, estrictamente hablando, pero no deja de sorprender la defensa sin variación alguna, de una medida que acababa de cumplir 150 años de antigüedad. Sorprende, igualmente, la apelación a las Cortes en una época en que se supone que las cosas habían cambiado, había crecido el autoritarismo real y las Cortes no se convocaban regularmente. Además, esa apelación la hace un ministro que de hecho menospreciaba la institución, salvo cuando servía a su cometido. Por ejemplo, las Cortes eran buenas tanto para limitar los privilegios particulares (que dificultaban el poder real)⁵⁴, como para justificar estancos y monopolios concedidos en épocas pasadas. Es decir, se alegaba su autoridad cuando beneficiaba al autoritarismo del Gobierno. ¿Se le ocurrió a Floridablanca sugerir una convocatoria de Cortes para ver si un gobierno ilustrado, o para decirlo con sus propias palabras, preocupado por la prosperidad de sus súbditos, debería mantener monopolios? Evidentemente no. Quitó los monopolios cuando lo consideró oportuno, o pudo hacerlo –el del puerto de Cádiz, por ejemplo–, y los mantuvo cuando quiso, el del tabaco, por ejemplo.

Por otra parte, en cuanto a la existencia del monopolio y del precio impuesto, en general, a las labores, Floridablanca se sumó a lo que ya habían dicho otros ministros antes que él, de un talante similar, que el tabaco es un vicio y que, por ello, el consumidor no puede alegar ningún derecho⁵⁵. «El

51 No hay que olvidar que Floridablanca, a pesar de su poder, estaba soportando entonces también una fuerte oposición. Cfr. J. RUIZ ALEMÁN, o. c., p. 81.

52 I. R., CCXIX.

53 Un examen detallado del mismo en J. M. RODRÍGUEZ GORDILLO, *La creación del estanco del tabaco en España*, Madrid, Altadis, 2002.

54 Cfr. I. R., L.

55 Me refiero, por ejemplo, a Ensenada, también un mercantilista aperturista en unas cosas, monopolista en otras, que insistía en el fundamento vicioso del consumo del tabaco, razón por la que su Renta podría crecer. Ver la *Representación* de 1751 publicada por D. OZANAM, «Representación del Marqués de la Ensenada a Fernando VI (1751)», en *Cuadernos de Investigación Histórica*, 4, 1980, p. 82.

tabaco, decía Floridablanca, era y es un género de puro capricho y de ninguna necesidad; y por consecuencia su estanco, regalía o tributo venía a ser, y efectivamente lo es, una imposición voluntaria de los mismos contribuyentes». De ahí deducía también el ministro la justicia de «cualquier aumento de su valor»⁵⁶.

EL VICIO TENÍA UN PRECIO

El carácter absolutista y hasta cierto punto arbitrario, en este caso, de Floridablanca se muestra en sus argumentos a favor del aumento de los precios de las labores del tabaco. El argumento básico no puede ser más autoritario: la justicia del precio de los productos estancados «no debe medirse por la calidad y valor común de estos, sino por la autoridad legítima y por las causas que concurrieron al establecimiento de su estanco»⁵⁷. Dicho esto casi sobra todo lo demás, porque se ve con claridad que el ministro no se va a bajar de su pedestal. Pero lo que nos interesa aquí es ver alguno de los argumentos con los que Floridablanca contrarrestaba las opiniones que se levantaron en contra del aumento de los precios.

El modo de afrontar el problema resulta algo despectivo para quienes mantienen la opinión contraria. «Se pretende que los precios son subidos»⁵⁸, dice de modo altanero, como intentando hacer ver que los precios no son elevados. Pero pocas líneas después reconocerá que la diferencia entre el precio oficial y el de contrabando era bastante grande⁵⁹. Si, en efecto, solamente esa diferencia le está hablando de cuál puede ser el precio razonable de mercado y el que cobraba el monopolio, parece evidente que los precios eran altos⁶⁰. Que los precios eran altos, y que eso era la causa de la baja de los consumos y del aumento del contrabando a partir de 1780, lo dijeron muchas personas entendidas a las que, en definitiva, no se les quiso escuchar⁶¹. ¿Por qué no

56 I. R., CCXX.

57 I. R., CCXVIII.

58 I. R., CCXVII.

59 El precio de venta al público puesto en noviembre de 1779, fue de 40 reales la libra. Los contrabandistas lo podían obtener a entre cuatro y ocho reales libra, fuera del reino, y venderlo a poco más. Cfr. I. R., CCXXI.

60 La información de Floridablanca sobre los precios del tabaco era correcta, según el conocimiento historiográfico actual. En cuanto a las diferencias entre precios legales y precios de mercado, sobre todo del tabaco Brasil, el objeto fundamental del contrabando de tabaco, ver R. TORRES SÁNCHEZ, «Capitalismo internacional y política estatal. Los asientos de tabaco en España durante la segunda mitad del siglo XVIII», en A. GONZÁLEZ ENCISO y R. TORRES SÁNCHEZ (EDS.), *Tabaco y economía en el siglo XVIII*, Pamplona, EUNSA, 1999, pp. 415 y s.

61 Para el conocimiento de esas opiniones me remito a «El incremento fiscal sobre el tabaco. La crisis del monopolio», trabajo inédito de R. Torres Sánchez, que he podido consultar gracias a su inestimable amistad.

considera Floridablanca que el precio es alto? Ya lo ha dicho. Aquí no se usa un concepto de mercado, sino uno moral. Por eso se habla de justicia, no de conveniencia, por ejemplo. Según esa postura, el precio es correcto porque la justicia del precio de un producto estancado depende de la autoridad (en este caso no hay duda al respecto) y de la utilidad que esa autoridad le dé al producto (tampoco había duda en este caso, pues se trataba de aumentar los ingresos de una Hacienda necesitada ante una guerra⁶²). En definitiva, según el pensamiento y la acción de Floridablanca, tal y como lo expone aquí, el precio nada tiene que ver con el mercado, es una cuestión puramente política. Ciertamente, la elevación del precio de las labores tiene una justificación política respecto a las necesidades hacendísticas del momento, pero no se sostuvo en el terreno económico. El resultado de tal actitud todavía se estaba padeciendo cuando esto escribía.

Otra crítica a los precios altos era que no se ajustaban a la baja calidad del género. Curiosamente Floridablanca no entra a este punto, que no dejaba de ser importante. Probablemente no lo hizo porque era consciente de que la calidad ofrecida por el monopolio en sus productos había bajado mucho desde otras épocas. Desde hacía bastante tiempo, en la fábrica de Sevilla se habían ido acumulando excedentes no vendidos, en cantidades sorprendentes y crecientes⁶³, lo que a veces impulsaba a entregar tabaco de peor calidad. Además, el tabaco Brasil se había visto perjudicado por la tradicional presión hecha sobre los asentistas para conseguir firmar los acuerdos por precios más bajos. Si la Renta se beneficiaba en primer término al adquirir materia prima más barata, se perjudicaba a la larga, pues lo que le entregaban era tabaco de peor calidad⁶⁴.

La última objeción sobre los precios del tabaco se refería a que la carestía impulsaba al consumidor hacia el contrabando, que de hecho creció en los años ochenta, como lo acredita, entre otros datos, el reforzamiento de la práctica judicial por la Junta a partir de 1785⁶⁵. La postura básica de Floridablanca al respecto se basa en afirmar que los altos precios no son la causa del contrabando, ni de la baja de consumos, sino que el único culpable de todo es el contrabando, un grave problema que había existido siempre y que era la causa única de la baja de los consumos, por lo que lo único que cabía hacer era luchar lo más duramente posible contra él. Su apelación a que ya en 1730 había contrabando, aunque entonces los precios eran más bajos, trataba

62 El estanco del tabaco, recuerda Floridablanca a modo de argumento irrefutable, se concedió «para ocurrir a las necesidades de la corona y sus inexcusables cargas, obligaciones y deudas», que era exactamente la situación del momento. I. R., CCXVIII.

63 R. TORRES SÁNCHEZ, «El incremento fiscal sobre el tabaco».

64 *Ibidem*.

65 R. ESCOBEDO ROMERO, *El tabaco del rey. La organización de un monopolio fiscal durante el Antiguo Régimen*, Pamplona, EUNSA, 2007, p. 238.

de demostrar su posición. No es nada nuevo. No hay que extrañarse, porque todos los grandes ministros del siglo habían pensado así, incluso los más aparentemente innovadores, como Esquilache. Y después también se seguirá pensando así. La Comisión Real de Tabacos de 1800, a la hora de investigar el descenso de los consumos en un momento en el que los precios eran bastante más altos que en 1780, daba por sentado que el descenso en los consumos se estaba produciendo entonces en la clase de Brasil, fundamentalmente, y que la causa principal de ello era el contrabando⁶⁶.

No podían considerarlo de otra manera. No podían pensar que si bien la causa inmediata del descenso de los consumos era el contrabando, este era un mecanismo inducido por los altos precios y la mala calidad, además de por posibles fallos organizativos del monopolio. Pero la existencia del monopolio se daba por sentada. Incluso autores más propicios a tener en cuenta el mercado, aceptaban la realidad del monopolio. Ese era el caso por ejemplo, de Bernabé González y Chaves, que entre otras cosas era capaz de afirmar en 1784, que «nada es más conveniente que un libre comercio abierto para todos a precios moderados», e incluía en ese «todos» a todos los países; es decir, un autor que, en este argumento sí, anunciaba el libre cambio. Pues bien, aun así, González y Chaves condicionaba tomar medidas en esa línea a que existiera abundancia de producción en España y en América. Mientras se consiguiese eso, el autor recomendaba a Floridablanca, a pesar de todo, que lo más importante para preservar la Renta no eran esas medidas que observarían el mercado, sino «que siempre haya de subsistir el estanco y prohibición de tabacos extranjeros... y nunca se ha de minorar el precio [del tabaco extranjero] hasta que lleguemos a conseguir la abundancia»⁶⁷. En definitiva, si hasta los más avanzados insistían en mantener el monopolio, la lucha contra el contrabando era una necesidad absoluta.

Frente a quienes decían que los bajos consumos se debían al contrabando, Floridablanca empleó tres argumentos, al menos, que nos gustaría comentar. Uno, que en épocas anteriores, con precios más bajos, también había habido contrabando; dos, que si se bajaran los precios para evitar el contrabando, desaparecería la Renta y tres, que aumentaría el contrabando de otros productos⁶⁸.

El primer argumento es endeble porque no tiene en cuenta la contrapartida de los consumos oficiales. Contrabando siempre habrá mientras exista una

66 A. GONZÁLEZ ENCISO, «En torno al contrabando de tabaco en el siglo XVIII», en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea. Homenaje a Federico Suárez Verdeguer*, Madrid, Rialp, 1991, p. 200.

67 Texto recogido en J. L. BERMEJO CABRERO, «Dos aproximaciones al contrabando en la España del Antiguo Régimen», en *Cuadernos de Historia del Derecho*, 4, 1993, pp. 53-56. *Apud* R. TORRES SÁNCHEZ, «El incremento fiscal sobre el tabaco».

68 Se pueden ver en I. R., CCXXIV, CCXXI y CCXXII, respectivamente.

diferencia entre el precio legal de cualquier producto (por estar tasado, monopolizado o simplemente gravado) y el que se pueda obtener en un mercado exterior. Para valorar el asunto, lo razonable, incluso en una mentalidad monopolista, sería mirar el rendimiento fiscal. En 1730 había contrabando y los consumos oficiales tendieron a bajar con la elevación de precios de los años treinta, pero la elevación de precios compensó el descenso de las ventas y los ingresos de la Renta fueron subiendo. Se puede decir que, a pesar de todo, los consumidores aguantaron. Pues bien, ese aguante podía marcar los límites de la manipulación de precios. De tal manera lo marcó, que desde 1741, última subida de precios, estos no volvieron a tocarse hasta 1779. Los ministros de esos años podríamos decir, tenían la misma libertad constitucional que Floridablanca para haber tocado los precios, pero no lo hicieron, seguramente porque temían una nueva bajada de los consumos. Durante casi cuarenta años los valores de la Renta se fueron recuperando en un escenario de precios constantes, en términos generales.

La experiencia de Floridablanca en 1779-1780 fue completamente distinta. A la elevación de precios siguió una baja de los consumos oficiales que arrastró también al ingreso fiscal. La Renta se encontró con una pérdida anual seria, que seguía existiendo en 1786. Se puede argumentar, si se considera políticamente correcto hacerlo así, que el causante de todos los males es el contrabando, pero cualquier ministro sensato tendría que haber advertido que los precios eran demasiado elevados, que habían sobrepasado la capacidad de aguante del consumidor. Pero Floridablanca no era de los que daban su brazo a torcer. Como dijera más tarde un entonces comerciante sevillano, José de Espinosa, en 1780 se levantaron voces que pidieron rebajar otra vez los precios del tabaco, «pero una voz que se oyó salir de cerca del Trono dijo que no era decoroso a la Real Soberanía revocar sus decretos por las contravenciones de unos malos vasallos que debían ser reprimidos»⁶⁹. Es decir, ya en el mismo 1780, cuando todo parecía hundirse, Floridablanca se aferró a la idea de que la causa era el contrabando. Lógicamente en 1787 seguía pensando igual, aunque la realidad siguiera negándole la razón.

El segundo argumento de Floridablanca sobre que si se bajaran los precios para evitar el contrabando, desaparecería la Renta, está expuesto de modo falaz. En la intitulación del número CCXXI de la *Instrucción* plantea que «cualquier rebaja en el precio» llevaría consigo la disminución de la Renta, pero en el cuerpo del texto, el autor reflexiona sobre una cuestión bien distinta, cual es «bajar el precio general de todos los tabacos a tal cantidad que evite los contrabandos». Floridablanca ha cambiado el problema. El problema original es que el aumento del precio había causado la baja de los consumos

69 Citado por R. TORRES SÁNCHEZ, «El incremento fiscal sobre el tabaco».

y un aumento del contrabando, por lo que la rebaja del precio provocaría una vuelta a la situación anterior; pero Floridablanca argumenta sobre una baja mucho mayor, hasta el nivel de los precios del contrabando, cosa que no era lo que decían los objetores. Efectivamente, si se hiciera eso se presentarían serios problemas a corto plazo. Es más, a la larga, eso habría supuesto plantearse la existencia misma del estanco. Pero no le vamos a pedir a Floridablanca lo imposible; los tiempos de argumentar sobre el desestanco vendrán después. Sí se le puede pedir, en cambio, que no hubiera exagerado el argumento de modo falaz para arrimar el ascua a su sardina. Al ponerlo como lo pone él, el problema desaparece, porque el opositor queda en una situación absurda; pero en realidad lo que ha ocurrido es que Floridablanca no ha respondido a la pregunta: ¿Por qué no se vuelven los precios a como estaban antes; o dicho de otro modo, ¿por qué no se modera un poco la subida, pues con una subida moderada no se habría espantado al consumidor? A esa pregunta Floridablanca nunca respondió, o mejor, lo hizo apelando al decoro de la Real Soberanía.

El tercer argumento sobre la disminución del contrabando de tabaco haría aumentar el contrabando de otros productos peca de arbitrista. No hay razón para suponer que el contrabandista pudiera compensar un producto con otro, pues se trata de géneros muy diferentes –muselinas, terciopelos, panas... y tabaco Brasil– que tienen mercados distintos. Además, mientras no cambiaran ni el precio ni las tarifas de los otros productos, no habría razón para que el contrabandista tuviera más oportunidades en ellos. El argumento, además, da por supuesto que el contrabandista no estaba especializado, llevaba todo tipo de productos y podía incidir en un género o en otro. A pesar de ser generalmente así, cada producto tenía su mercado. Una vez más Floridablanca escurre el bulto en cuanto a la respuesta concreta. Su argumento supone no pensar en el consumidor, a quien no le importa castigar en lo relativo al tabaco, sino en la Hacienda. Lo malo es que en este caso la Hacienda también perdió y mucho. Pero es que también había contrabando especializado en el tabaco, que son precisamente los casos que el mismo Floridablanca cita⁷⁰, casos, esos y otros, en los que las partidas de tabaco eran habitualmente elevadas, problema que creció a partir de 1780. En definitiva, Floridablanca negaba la evidencia en sus escritos, se aprestó a combatir con más ahínco el contrabando, como también había prescrito, con poco éxito, y dejó los precios donde los había puesto. El resultado fue que, salvo en dos momentos (1784 y 1787), el ingreso fiscal bruto fue siempre, en el resto de los años de su ministerio, sensiblemente inferior a lo recaudado en el máximo de 1779.

70 I. R., CCXXII y CCXXIV.

CONCLUSIONES

Los años de Floridablanca en el ministerio (1777-1792) suelen considerarse como los de la culminación de las reformas ilustradas. Tales reformas suponían la mejora de la herencia del mercantilismo según un modelo económico diferente. Lo que algunos han llamado el «mercantilismo ilustrado» es, en realidad, la adopción, en sus aspectos centrales, del modelo mercantilista inglés, el de las Actas de Navegación y el de la mayor libertad empresarial; el del cambio en la gestión de la Hacienda. La palabra «libertad» se utilizó mucho en esos años, pero no estamos aún, ni siquiera en Gran Bretaña, en un modelo liberal; más bien, se trata de perfeccionar el intervencionismo y hacer que funcione mejor un modelo económico en el que el estado sigue siendo uno de los centros del sistema mientras se mantiene, en lo fundamental, el régimen estamental. La colaboración entre Estado y estamentos sigue siendo tan necesaria como antaño, pero ahora la realidad económica es más importante y compleja que antes, pues no afecta solo al patrimonio agrario, sino a las múltiples formas de riqueza que han surgido y que son las que realmente están cambiando la realidad económica y creando valor. Me refiero al comercio, a las finanzas, a la industria.

Ahora bien, en ese mundo que va cambiando poco a poco se entrelazan de manera inextricable y a veces contradictoria, los conceptos y las realidades de privilegio y libertad. Y así, aunque crece la libertad, no la del libre cambio, impensable entonces, pero sí la de un creciente individualismo, aumentan también, o se mantienen, otros privilegios, sobre todo los nuevos privilegios que se arrogaron los órganos señalados por el Estado desde los inicios de la Modernidad para ayudarle en su misión de renovar la economía; en concreto, el monopolio de algunos aspectos económicos por parte de la Administración Central.

Libertad y monopolio dan una imagen contradictoria en el reinado de Carlos III. El monarca y su principal ministro, en nuestro caso Floridablanca, que en algunas ocasiones aparecen como «liberales» y modernos (véase el Decreto de libre comercio con América), se muestran rígidamente intervencionistas y monopolistas en otros casos. El manejo de la renta del tabaco, uno de los principales ingresos de la Hacienda (de hecho el más importante, junto con los caudales americanos, en los años en que Floridablanca accede al más alto rango ministerial), muestra uno de los aspectos más tradicionalmente monopolistas del Estado español. No solo el mantenimiento del monopolio, que podía darse por supuesto entonces, sino la política de precios, demuestra el carácter tradicional y autoritario del ministro. Recuerda también viejos resabios voluntaristas en el sentido de que las medidas deberían dar resultado sencillamente porque las había tomado el Rey. Pues bien,

fue la mala política de precios del tabaco lo que hundió los anteriormente buenos resultados de la Renta en los años de Floridablanca.

Hemos intentado entender mejor las estrechas relaciones entre libertad, monopolio y privilegio en un mundo en el que los intereses personales y de grupo eran fuertes, pero estaban también cambiando, a la vez que las necesidades económicas del Estado eran igualmente cambiantes y crecientes. ¿Qué fue Floridablanca: amante de la libertad, monopolista? Se puede decir que las dos cosas. En definitiva, un pragmático al servicio del Estado, del absolutismo, que comprendió, según los cánones del momento, que en algunos sectores económicos el modelo español era claramente insuficiente, tanto para la riqueza nacional, en términos generales, como para el fisco, pero que seguía imbuido de la necesidad del poder estatal al servicio del Rey de manera omnímoda, lo cual le impidió hacer otros cambios igualmente deseables.

Recibido: 6 marzo 2009

Aceptado: 25 julio 2009