

CAPITULO 1

ANTECEDENTES DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO

1.- MÉXICO COLONIAL

En el México colonial con el afán de recaudar y la dificultad en reformar, el tributo indígena en la colonia era una capitación o impuesto personal que a partir de la disolución de las encomiendas, la corona percibió de cada varón originario de sus colonias americanas entre los 18 y los 50 años de edad.

La eficacia de la recaudación estuvo muy ligada al control real que se estableció sobre la población, al depender directamente de la numeración de los tributarios y de la capacidad para exigir el pago correspondiente.

Las primeras disposiciones coloniales datan del periodo 1530-1550, con las tasaciones del tributo establecidas por la corona, después de 1550 cuando se estableció el primer programa de reformas: a la política de recuperar paulatinamente las encomiendas entregadas, se sumó la de reducir los diferentes pagos en especie a una tasa en dinero y maíz, una diferenciación precisa del tributo por entregar a las autoridades indígenas y a las españolas, la igualación de tributos y de tributarios, la creación de cajas de comunidad y registros anuales de fianzas de los pueblos.

En 1570 existían 155 alcaldías mayores en la Nueva España que enteraran 326403 pesos siete tomines de fusco. Este tributo era recibido parte en dinero y parte en especies, rematados en pública almoneda.

Estarían exentos de pagar el impuesto los caciques y sus primogénitos, los alcaldes, cantores y sacristanes de reducción, los discapacitados para el trabajo, los menores de 18 y mayores de 50 años y las mujeres de cualquier edad.

Otro acto importante realizado antes de finales del siglo XVI fue la creación en 1597 de la Contaduría General de Tributos y Azogues. En 1595 el virrey de la Nueva España había dictado las primeras ordenanzas para el arreglo de este ramo, mandando a su contador que llevase libros en donde se asentarían individualmente las tasaciones de

todos los pueblos hechos por individuos comisionados para este fin y rectificadas por la Real Audiencia.

1.1.- EL SISTEMA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO COLONIAL EN EL MÉXICO BORBONICO.

El sistema fiscal del México colonial es considerado como una estructura compleja que se construyó a lo largo de tres centurias, con cambios trascendentes realizados en la segunda mitad del Siglo XVIII, conocidos como las reformas borbónicas, impulsando un incremento notable en los ingresos de la administración virreinal. Esto no solo trajo como consecuencia el cubrir el conjunto de gastos administrativos y militares locales sino que también exportar un creciente volumen de recursos fiscales a otras partes del imperio español.

El éxito en la administración del imperio radicaba en la eficacia de la maquinaria tributaria de las colonias hispanoamericanas y especialmente de la Nueva España, como lo señala Herbert Klein que decía que hacia 1800, los residentes del México borbónico pagaban 70% más impuestos per capita que los españoles en la metrópoli.¹

La administración del virreinato de la Nueva España debe de entenderse como colonia, es decir, siendo una parte clave de una maquinaria fiscal transatlántica bien integrada por ello la lógica imperial fue mucho más allá de la más restringida lógica nacional de la administración fiscal y financiera.

Tras la multiplicación de las guerras entre los poderes europeos en la segunda mitad del Siglo XVIII entre Inglaterra, Francia y España llevó a un marcado incremento en los costos de mantenimiento de las administraciones navales y coloniales.

Para comprender bien la estructura tributaria en el Siglo XVIII en México se deben de considerar los datos de las cuentas consolidadas de ingresos del gobierno virreinal en

¹ Carlos Marichal y Daniela Marino, *“De la Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág. 22.

1795-1799. Donde cuatro fuentes proporcionaron la mayor parte del ingreso del tesoro real en la Nueva España, los cuales son²:

- Tributo recogido de todos los jefes de familia de los pueblos indios en donde la tasa era de dos pesos plata a pagar anualmente por cada tributario, recayendo sobre el campesino indio que cultivaban su propia tierra y ocasionalmente sobre campesinos que trabajaban en las haciendas.
- Recaudación de impuestos mineros el cual se consideraba de mayor importancia el diezmo minero, gravamen del 10%. Se cobraba en la Casa de Moneda de la Ciudad de México a donde se llevaba la plata para ser acuñada.
- Impuestos sobre el comercio eran gravámenes sobre las transacciones mercantiles, como de cabalas e impuestos sobre las bebidas alcohólicas locales (pulques) del 24%.
- Monopolio del Tabaco establecido en la Nueva España en 1767 que era la fuente más importante de los ingresos de la administración colonial donde proporcionaba un 30% de los ingresos. Era una compañía imperial considerada como la más grande de su tipo en el mundo del Siglo XVIII.

Esta monarquía universal del antiguo régimen español funcionaba con base en varios principios básicos. Principio básico y secular en donde la mayor parte posible de gastos deberá cubrirse in situ con ingresos tributarios locales, recolectados en el ámbito regional y acumulados en una caja real local en donde alguno de estos principios eran³:

- Nueva España.- en una estructura fiscal trilateral donde se realizaban transferencias en el interior del virreinato entre las 24 tesorerías, por ejemplo, ciertas cajas regionales como las de Veracruz y Yucatán eran responsables del pago de una parte sustancial de los gastos militares de cajas regionales que tenían ingresos tributarios escasos.

² Carlos Marichal y Daniela Marino, "*De la Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*", editorial Colegio de México, Pág. 23.

³ Carlos Marichal y Daniela Marino, "*De la Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*", editorial Colegio de México, Pág. 23.

- Transferencias de Fondos fiscales de una colonial a otra conocidas como situados, por ejemplo, el virreinato de la Nueva España proporcionaba subsidios fiscales para las filipinas.
- México borbónico era una fuente de recursos Fiscales para la metrópoli en donde las remesas fiscales sostenían al imperio español.

La categoría de alguno de estos gastos eran: Los salarios de los empleados y contadores fiscales, funcionarios de más alto rango de la administración virreinal, salario para los trabajadores y empleados del monopolio del tabaco, materias primas y papel para la fábrica de tabaco; Cubrir compromisos militares, salario de soldados y oficiales del ejército virreinal, provisiones y equipo militar, pensiones; Gastos avales y militares servicios para el mantenimiento del gobierno colonial en la Nueva España, con esto se podría ver que existía un superávit fiscal que se remitía al exterior.

Durante el Siglo XVIII el gobierno Colonial de la Nueva España no tuvo que recurrir al endeudamiento, ya que no sufrió déficit, como lo estaban sufriendo otros países.

El México borbónico a fines de la centuria por las demandas externas que se incrementaban, los egresos fueron sobrepasando a los ingresos ordinarios, y esto trajo como consecuencia la creación de Fondos extraordinarios que eran obtenidos entre la población mexicana. Este nuevo fondo no era voluntario y no figuraban como deuda. Dentro de los más importantes estaban considerados los donativos que obligaban a cada residente del virreinato a pagar una contribución, las tasas se fijaban de acuerdo con distinciones raciales o étnicas, estos donativos eran exigidos durante las guerras y en tiempo de crisis agrarias y epidemias⁴.

La iglesia también contribuía con aportaciones de conventos y monasterios, obispos y consejeros catedráticos e incluso del Real Fisco de la Inquisición.

⁴ Carlos Marichal y Daniela Marino, *“De la Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág. 37.

1.2.- LOS INGRESOS FISCALES Y LA ACTIVIDAD ECONOMICA DE LA NUEVA ESPAÑA EN EL SIGLO XVIII.

En este siglo la mayoría de los impuestos estuvieron directamente basados en la producción, así como lo señalan los trabajos de TEPASKE y KLEIN⁵.

TePaske y Klein parten de la tesis de que el flujo de los ingresos fiscales reflejó cambios básicos en la economía virreinal.

TePaske utiliza todas las categorías de ingresos fiscales correspondientes a la tesorería de México para los años de 1700^a 1810, dentro de los cuales se encontraban las categorías: Impuestos mineros y venta de mercurio; impuestos sobre la agricultura y la actividad comercial (diezmo, alcabalas y almojarifazgos); impuesto sobre el pulque; exacción indígena; venta de indulgencias; ingresos extraordinarios; ingresos por monopolio de tabaco, y otros. Sobre la base del flujo total de ingresos, marca dos puntos de inflexión a lo largo del periodo: el primero en 1740 en donde los ingresos crecen moderadamente y el segundo en 1775 prueba que la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales aumentan debido a la supresión del sistema de arrendamiento de las alcabalas y al uso de técnicas de recolección de impuestos más eficientes y al incremento de la actividad económica⁶.

Por su parte Klein usa con las llamadas categorías de impuestos de producción y población de todas las tesorerías del virreinato para los años de 1690 a 1809. Tales categorías eran: Impuestos mineros; Impuestos procedentes del intercambio, la agricultura y el comercio; Impuesto de tributo; Impuesto de consumo de productos estancados. Sobre la base del flujo total de estos ingresos, determinaba tres puntos de reflexión a lo largo del siglo XVIII: el primero en 1750, el segundo en 1770 y el tercero a fines de 1790.

Sugería que el crecimiento alto y sostenido de los ingresos totales en 1770-1799 se logró por la expansión de la economía, descartando que este crecimiento sea producto

⁵ Carlos Marichal y Daniela Marino, “*De la Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*”, editorial Colegio de México, Pág. 116.

⁶ TePaske, John, “*General Tendencies and Secular Trends in the Economies of Mexico and Peru 1750-1810, The View From the Cajas of Mexico and Lima*”, editorial colloquium verlag, Pág. 316-339.

de la inflación. No obstante señala que la reorganización de las tesorerías reales en los años 1780 y 1790 contribuyó al aumento de recaudación por impuestos mercantiles al intercambio y al comercio.

Se estableció que la economía novohispana del siglo XVIII se expandió relativamente continua gracias al estímulo por el crecimiento de la producción argentífera, que constituyó el motor de la expansión en todos los sectores económicos.

Concluyendo que los ingresos fiscales de la Nueva España del Siglo XVIII constituyen un indicador de la actividad económica en donde se sostiene que el flujo de los ingresos de las tesorerías reales de la Nueva España fue el reflejo de la economía en general.

2.- LOS GASTOS IMPERIALES Y EL VIRREINATO DE LA NUEVA ESPAÑA: COSTOS FISCALES DEL COLONIALISMO 1760-1810.

Desde mediados del Siglo XVIII se produjo un debate acerca de la naturaleza y las funciones de las colonias, ya que las transferencias fiscales que recibía la metrópoli implicaban altos costos fiscales para las posesiones españolas en América y en la Nueva España, que hacia fines del siglo enviaban un volumen de plata al exterior el más alto en la historia de la colonia.

Hubo un indicador económico de la relación colonial el cual era el volumen de remesas de metales preciosos remitido por los reinos americanos por cuenta de a real hacienda que eran para cubrir gastos de la administración civil, militar y naval de España y de diversas regiones del imperio.

Estos traslados eran conocidos como **situados** los cuales constituían una red de transferencias intrainimperiales de importancia cuantitativa y estratégica. Durante el siglo XVIII la Nueva España fue el sostén del gobierno militar y civil en una vasta zona geográfica, pero a finales del siglo XVIII el virreinato novohispano estaba como una especie de submetrópoli dentro del imperio español⁷.

⁷ Marichal, Carlos, "La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, editorial Colegio de México, Pág. 34

Durante la segunda mitad del siglo XVIII los gastos militares y costos fiscales eran considerados los más importantes gastos de todos los Estados europeos, específicamente el militar y los egresos por cuenta de ejércitos y fuerzas navales. Estos tendieron a aumentar desde la Guerra de los Siete Años (1756-1763) en donde se encontraban combatiendo las principales potencias imperiales.

Estos procesos militarizados hicieron que los egresos y los costos fiscales del colonialismo comenzarán a convertirse en un problema para las finanzas gubernamentales de las principales potencias imperiales (Inglaterra, Francia y España).

Los gastos realizados durante la Guerra de los Siete Años no pudieron ser cubiertos con aumentos de impuestos y por lo que se tuvo que recurrir al endeudamiento. Pero cabe señalar que la corona no sufrió ni grandes déficit ni fuertes endeudamientos antes de 1790, a pesar de la intensificación de los numerosos conflictos interimperiales.

A pesar de que el sistema fiscal de los territorios americanos soportará el peso mayor de los gastos bélicos en ultramar y los gastos de tipo militar los cuales tenían que ser cubiertos por las cajas reales novohispanas, no causaran gran problema durante un tiempo.

A raíz de estos gastos en ultramar la Corona exigió que la Nueva España contribuyese cuantiosas sumas para la construcción de buques de guerra para la armada española. A lo largo del Siglo XVIII se construyeron más de 100 buques de guerra, siendo financiados básicamente con las remesas de plata mexicana.

Para tener una idea más clara del funcionamiento de las finanzas imperiales españolas durante ese siglo es preciso señalar la densidad y multiplicidad de los flujos fiscales. La dinámica de las transferencias intrainperiales en los territorios hispanoamericanos se da en tres niveles: Aquellas efectuadas al interior de cada virreinato o capitanía general y entre sus propias reales cajas; Las remesas reales transferidas entre las diversas colonias americanas; Las remesa directas a la metrópoli.

Estos gastos incluían el sostenimiento de la administración civil y de las fuerzas militares locales, en ocasiones, esto traía un gran problema ya que la respectiva tesorería regional a veces no contaba con suficientes recursos para solventar estos egresos por lo que se requería que otras reales cajas con mayores recursos fiscales trasladaran fondos a las menos productivas.

En el caso de la Nueva España se podía observar 3 niveles de la dinámica fiscal, la primera relacionada con la tridimensionalidad de los gastos efectuados por y entre las cajas del propio virreinato para cubrir necesidades de defensa; la segunda la dinámica fiscal imperial en América se cifraba en las subvenciones de un virreinato o capitania general a otras colonias; y la tercera relacionada a las transferencias complejas que se componía de las remesas enviadas por la real hacienda desde la Nueva España a la propia metrópoli.

La extraordinaria ofensiva fiscal del gobierno borbónico en México en la segunda mitad del siglo XVIII, ésta fue espoleada por los crecientes gastos de la administración virreinal, por la doble demanda externa de fondos requeridos para suplir a las tesorerías deficitarias de la administración española y por la propia tesorería general.

Existió un factor que sometió al gobierno virreinal a mayores presiones para exportar fondos fiscales durante la segunda mitad del siglo XVIII fue el aumento de las erogaciones militares y financieras que le fueron asignadas. Es decir, el virreinato llegó a operar como una especie de submetrópoli que proporcionaba apoyo financiero, militar y logístico para otras colonias.

La importancia que tuvieron los situados enviados desde la Nueva España se ve por el hecho de que durante el siglo XVIII las remesas despachadas anualmente a las guarniciones militares españolas tendieron a superar a las efectuadas por la real hacienda desde México a la metrópoli.

Razón por la cual a mediados del siglo XVIII la Nueva España se había constituido en baluarte financiero del imperio español en la América septentrional, pues sin los envíos de plata mexicana no hubiera sido posible sostener la administración y defensa de las posesiones en la multiplicación de las guerras, en el mundo atlántico.

Estas contribuciones fiscales del virreinato a la tesorería general española no eran muy cuantiosas, sin embargo en los decenios de 1750-1760, 1770-1780 y 1790-1800 se produjeron incrementos importantes en el volumen de remesa a la península.

Las remesas en especie eran muy importantes para el fisco de la metrópoli aun cuando no se incluían dentro de las estimaciones publicadas por los oficiales de la real hacienda dentro del rubro de remesa de indias. Pero puede estimarse que una porción del valor de la producción del monopolio del tabaco en España se debía directamente a la masa inmensa del tabaco y el grueso de la materia prima que se utilizaba en las fábricas españolas para elaborar cigarros⁸.

La tendencia de ingresos por cuenta de Indias era bastante elocuente ya que las remesas americanas demuestran ser probablemente la categoría individual más importante dentro de los ingresos ordinarios de la tesorería metropolitana a lo largo de casi medio siglo.

Pero por otra parte, el total de la plata y oro enviado por el conjunto de las tesorerías coloniales, las remesas mexicanas fueron de las más importantes, alcanzando dos terceras partes del total de metálico remitido por la real hacienda desde América.

El virreinato de España más rico en América tenía la capacidad para proporcionar una parte sustancial de los dineros requeridos para el mandamiento imperial en una época de guerras sucesivas en el mundo atlántico, pero las inmensa erogaciones comenzaron a rebasar las fuentes tradicionales de tributos coloniales, desembocando en una crisis fiscal emergente en la Nueva España⁹.

Por ello, la administración virreinal se vio obligada a adoptar un conjunto de nuevos instrumentos financieros para obtener fondos adicionales, incluyendo los préstamos de los sectores acaudalados de la Nueva España, donativos forzosos y

⁸ Marichal, Carlos, *“La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, editorial Colegio de México, Pág. 54.*

⁹ Marichal, Carlos, *“La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, editorial Colegio de México, Pág. 55*

universales, contribuciones de la Iglesia, el vaciamiento de diversos ramos particulares de la real hacienda colonial y la expropiación de los fondos de diversos grupos sociales y corporaciones, incluyendo las cajas de las comunidades indígenas¹⁰.

Estas medidas provocaron un endeudamiento fuerte y progresivo, lo cual reflejaba un déficit en el presupuesto novohispano, pero los gastos internos del virreinato estaban siendo cubiertos enteramente con ingresos ordinarios, estando compuestos por impuestos y estancos, resultando que la tesorería general de la metrópoli estaba trasladando sus déficit a la colonias.

A principio, el gobierno colonial no tenía dificultad para cubrir la totalidad de sus gastos internos y además remitir un importante nivel de recursos fiscales adicionales, pero la demanda de remesas crecía más rápido de lo que las tesorerías novohispanas recaudaban a través de la aplicación de nuevos impuestos.

Los problemas fiscales y financieros que enfrentó la administración virreinal desde fines del siglo no tuvieron su origen en la propia colonia, sino en los crecientes desequilibrios de la hacienda metropolitana; los déficit de la administración central fueron los verdaderos causantes del proceso que socavó las finanzas de la monarquía y de la fuerte presión que obligaba al gobierno de su posesión americana más rica a cargar con un enorme cúmulo de deudas para reunir los dineros que necesitaba la Corona.

Las autoridades intentaron cubrir la enorme brecha con préstamos voluntarios y forzosos, la emisión de vales reales, la entrega de una multitud de pagarés, el establecimiento de donativos, subsidios eclesiásticos y con la aplicación de una rigurosa política recaudatoria en las Américas¹¹.

Para fortuna del gobierno español, tras la firma de varios tratados de Paz se renovaron los embarques de la plata americana, condición que evito la bancarrota de la monarquía hispana.

¹⁰ Marichal, Carlos, *“La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, editorial Colegio de México, Pág. 57.*

¹¹ Marichal, Carlos, *“La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, editorial Colegio de México, Pág. 59*

2.1.- LAS GUERRAS IMPERIALES Y LOS PRESTAMOS NOVOHISPANOS

Las estrategias políticas y militares de reforzamiento del imperio español en el último tercio del siglo XVIII se asentó sobre una campaña fiscal rigurosa en la metrópoli y en las colonias hispanoamericanas. Pero la multiplicación de las guerras requirió no sólo un incremento de los impuestos sino además fuertes adicionales de dinero, sobre todo en la forma de préstamos y donativos. Las demandas financieras que surgieron a partir de las guerras contra Gran Bretaña, la confrontación bélica contra la Convención francesa y la primera y segunda guerras navales contra Gran Bretaña provocaron un aumento de la deuda pública española como la adopción de una política de endeudamiento progresivo de los gobiernos españoles¹².

El crecimiento de las deudas coloniales se produjo desde el décimo de 1780 correspondiente a la Nueva España, en donde en apenas dos decenios se recaudaron cuatro donativos universales y tres préstamos gratuitos, así como nueve préstamos a interés contratados a través del Consulado de Comercio y el Tribunal de Minería.

Existió un conjunto diverso de arbitrios que se utilizaron para obtener recursos extraordinarios durante las sucesivas guerras de fines del siglo. Algunas fueron de tipo forzoso mientras que otros tuvieron rasgos innovadores que reflejaban cambios en los mercados crediticios y de capitales de la Nueva España. De los tipos financieros utilizados por el gobierno virreinal refleja una doble cara, por un lado eran claramente de tipo antiguo, los cuales se contaban los donativos y préstamos sin réditos, los cuales eran herramientas financieras de las que tradicionalmente había dispuesto la monarquía absoluta en circunstancias apremiantes; y otros de carácter moderno, en donde estaban los préstamos a rédito los cuales tendían a revelar facetas nuevas que eran reflejo de un proceso de modernización en el manejo de las finanzas públicas españolas, estos prestamos requerían de la colaboración explícita de la élites coloniales (mineros, comerciantes, hacendados, eclesiásticos, etc.), por lo que la administración colonial

¹² Marichal, Carlos, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, editorial Colegio de México, Pág. 96

experimentó con diversas tasas de interés, plazos de amortización, premios financieros y garantías fiscales¹³.

Por otro lado, durante la mayor parte del siglo XVIII en el virreinato no se había sufrido gran déficit ya que pudo cubrir sus gastos internos con recursos impositivos e incluso enviar fuertes y crecientes cantidades de fondos fiscales para suplir al imperio. Las deudas coloniales se crearon esencialmente para suplir las demandas imperiales requeridas para financiar los múltiples compromisos generados por guerras sucesivas, condiciones específicas que obligaron a adoptar medidas de financiamiento extraordinario en la Nueva España, comenzando a intensificarse la contratación de deudas coloniales.

En donde se puede ver que los funcionarios en América preferían depender de recursos ordinarios para cubrir los gastos de la administración, siendo el incremento de las demandas externas lo que obliga a recurrir a una política financiera de endeudamiento.

Esto provocó que debido a las demandas extraordinarias generadas por la guerra y la insuficiencia de los fondos remitidos desde la Nueva España en concepto de situados, se resolviera adoptar una medida en donde era necesario recurrir a los sobrantes acumulados en el ramo de tabacos a pesar de que éstos debían destinarse exclusivamente a la península.

Dando surgimiento a diversos donativos, en los cuales se encuentra el donativo gracioso (1781-1784). En donde los donativos en un gran número fueron aplicados en las Américas, algunos reclamados específicamente a corporaciones como los Consulados de Comercio mientras otros se pedían a la Iglesia¹⁴.

También se recaudaron algunos donativos universales que pesaban sobre el conjunto de la población aunque de manera especialmente notoria sobre la comunidades indígenas. La mayoría de estos donativos eran gratuitos, lo que implicaba que no tenían

¹³ Marichal, Carlos, *“La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, editorial Colegio de México, Pág. 98.*

¹⁴ Marichal, Carlos, *“La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, editorial Colegio de México, Pág. 104*

devolución y que todos los súbditos debían colaborar con alguna contribución, en donde no se aceptaban excepciones.

Ello reflejaba el carácter coactivo de los mismos y en el caso de los donativos cobrados a los indios, los convertía en una especie de doble tributación que se agregaba al tributo anual efectuado por todos los jefes de familias de dichas comunidades.

También efectuaron contribuciones los empleados del Monte de Piedad, de la Casa de Moneda, de la Administración de Correos, de las contadurías de la Oficina de Azogues y de los Reales Tributos¹⁵.

Entre las contribuciones más fuertes de la capital destacaban las de estanco del tabaco, por lo que la suma de la contribución no solo representaba los donativos de los empleados sino también dineros reunidos por los oficiales del ramo en numerosos pueblos en dichas jurisdicciones.

Al mismo tiempo, la administración presionó para obtener algunas contribuciones de los individuos más acaudalados de la sociedad novohispana, aunque estos grupos aportaban más de forma de préstamos en vez de donativos. Así mismo, se podría decir de otro grupo de contribuyentes que eran los eclesiásticos entre los que se pueden señalar los jefes de varias órdenes monásticas, el padre provincial de las Carmelitas, entre otros.

La mayor contribución del clero al donativo consistió en coadyuvar a la campaña recaudatoria en centenares de haciendas y pueblos campesinos a lo largo de todo el virreinato. Tanto la burocracia civil como la eclesiástica se dirigió a los pueblos Ruales y barrios populares de las ciudades para recaudar los donativos, exigiendo la entrega de un peso por parte de campesinos indígenas y otros trabajadores, y dos pesos por parte de los españoles¹⁶.

¹⁵ Marichal, Carlos, *“La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, editorial Colegio de México, Pág. 106.*

¹⁶ Marichal, Carlos, *“La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, editorial Colegio de México, Pág. 108*

En algunas zonas, los funcionarios utilizaban una clasificación para castas que resulta ilustrativa de las jerarquías y diferencias socioétnicas de la sociedad colonial novohispana. Los métodos para convencer a la población de la importancia del donativo fueron variados, en algunos casos donde se enfrentaban problemas para la recaudación, los oficiales reales se apropiaban de los fondos acumulados en las cajas de las comunidades. En otros casos, alcaldes amenazaban a los indios con castigos.

El carácter coactivo del donativo era considerado un requisito fiscal forzoso que obligatoriamente debían cumplir todos los súbditos del monarca español. No obstante los donativos no eran los únicos instrumentos de financiamiento extraordinario adoptados por la Nueva España.

Así mismo, se dio el surgimiento a otro instrumento de financiamiento como era la de los Préstamos. En donde se podía observar que la mayor parte de lo recaudado provenía de estos préstamos realizados por el sector acaudalado de la sociedad novohispana¹⁷.

Para obtener estos créditos, la Corona española utilizaba una combinación de incentivos económicos pero también políticos y sociales. Por una parte, el hecho de que el rey demandara apoyos financieros de sus súbditos más acaudalados se interpretaba de manera política, en otras palabras se entendía que los privilegios de los que disfrutaban los plutócratas novohispanos estaban vinculados a las buenas relaciones que mantuviesen con el gobierno. El adelantar fondos a la real hacienda en situaciones de emergencia podría garantizar dichos privilegios y abrir puertas para nuevos negocios y favores.

La nueva política de endeudamiento adoptado era de mayor complejidad y modernidad, en donde se observaban innovaciones importantes en el manejo de la deuda pública colonial por el papel de los intermediarios financieros los cuales eran el Consulado de Comerciantes y el Tribunal de Minería, en donde se comenzó la emisión de los vales reales, títulos de deuda pública transferibles, que fungían a la vez como papel comercial, papel especulativo y papel moneda. En la Nueva España no circularon vales reales en

¹⁷ Marichal, Carlos, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, editorial Colegio de México, Pág. 111

cantidades significativas, limitándose el gobierno a entregar certificados a los prestamistas, garantizando su pago con la hipoteca de los reales ramos y con la asignación de determinados rubros fiscales para el pago de los intereses.

Apenas comenzaba a crearse un mercado de capitales para títulos de crédito públicos en el virreinato y ya se estaba desarrollando con bastante rapidez al paso que se multiplicaban las transacciones crediticias privadas de mediano plazo.

Al solicitarse apoyo para la Corona el virrey comenzó a aplicar un recurso más tradicional, solicitando lo que era conocido como suplemento, el cual consistía en un adelanto de dinero sin rédito, por parte de una serie de individuos especialmente acaudalados, a ser reintegrado por la real hacienda en un plazo máximo de dos años¹⁸.

Ante la continua sangría financiera causada por la guerra en el Caribe, el virrey resolvió solicitar dos préstamos adicionales a través de los intermediarios financieros, el Consulado de Comerciantes y el Tribunal de Minería ofreciendo en esta ocasión una tasa de interés de 5%¹⁹.

Al mismo tiempo existía una considerable disponibilidad de capital en metálico en la Nueva España entre los mercaderes más acaudalados. Esto se debía por una parte, a que a raíz del descenso abrupto del comercio exterior durante la guerra, los grandes comerciantes no tuvieron otra opción que reducir el uso de caudales en esta actividad, la cual habitualmente absorbía gran parte del metálico disponible en el virreinato, tendientes a aumentar los stocks de moneda en los almacenes.

Por otra parte, por su tradicional control de la circulación de la plata, los mercaderes novohispanos disponían de una extraordinaria liquidez que no cesó en este periodo gracias al alza de las acuñaciones.

Y por último, algunas corporaciones disfrutaban de cierta bonanza a principios del decenio de 1780 que facilitaba la participación en estas grandes operaciones crediticias.

¹⁸ Marichal, Carlos, *“La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, editorial Colegio de México, Pág. 114.*

¹⁹ Marichal, Carlos, *“La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, editorial Colegio de México, Pág. 116*

La suma de préstamos y donativos fue significativa y era inferior a los aportes del monopolio del tabaco a la real hacienda. Esta opulencia fiscal era uno de los factores más importantes para inspirar la confianza de los inversionistas, pues era con los fondos del mismo ramo del tabaco que se prometió cubrir una parte de la amortización de los préstamos de particulares y del pago anual de intereses durante y después de la guerra.

Este proceso de endeudamiento que impulsó el gobierno virreinal no estaba desvinculado de las reformas financieras que se habían iniciado desde 1780²⁰ al interior de la propia España. Esto referido a las nuevas formas de endeudamiento de la corona española, incluyendo las emisiones de vales reales que comenzaron en 1781, la creación del Banco de San Carlos y la progresiva contratación de deuda externa. En donde estas reformas fueron el intento más importante realizado en la monarquía hispánica por crear un sistema moderno de administración de deuda pública, incluyendo la creación de nuevos instrumentos de crédito y una caja de amortización de la deuda.

Los numerosos préstamos y donativos que exigió la Corona a la población novohispana afectaron sucesivamente a todos los sectores sociales del virreinato de la Nueva España: comerciantes, mineros, hacendados, eclesiásticos, funcionarios de alto y bajo rango, militares y milicianos, artesanos, peones de haciendas y campesinos de las comunidades indígenas.

Es evidente que si los donativos y préstamos constituyeron un importante aporte para la defensa militar del imperio en sus sucesivas luchas, estas exacciones también fueron generando problemas serios al interior de la Nueva España en tanto contribuyeron al endeudamiento del gobierno virreinal, a la hipoteca de diversos ramos fiscales, a una fuerte presión sobre el sistema crediticio y una creciente escasez de metálico.

3.- LAS REFORMAS EN EL RAMO DE TRIBUTOS.

- El informe general de José de Gálvez (1771).- este informe decía que entre las rentas de este imperio debiera ser la de Tributos, la de mayores valores, y que por lo menos pudiera competir en la actualidad con el cuantioso Ramo de los derechos

²⁰ Marichal, Carlos, *“La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, editorial Colegio de México, Pág. 119*

de oro y plata (...) pero son muchas las causas que han concurrido que la notable disminución del Tributo y Servicio Real que los Indios, Negros libres, Mulatos y demás castas comprendidas en el bajo pueblo deben pagar en reconocimiento de su vasallaje y de la benigna protección que les concede el mayor y más piadoso Monarca del Mundo.²¹

Con esto se mostraba un claro interés en aumentar las rentas reales y en especial, los giros a la metrópoli. Para ello se recurrió al cotejo de los ingresos y gastos de los 3 últimos quinquenios del virreinato. Tomando en cuenta tres elementos: existía una confusión en las cuentas de la Real hacienda; Los atrasos en la recaudación; La necesidad de abolir a los corregidores y alcaldes mayores por el fraude que cometen en el enterero de tributos y alcabalas quienes labraron su fortuna sobre la ruina del erario de los pueblos.

Se prestaba especial atención al ramo de tributo, que se ingresaron al erario menos de la mitad que todos los ramos de minería. Una de las causas se le atribuía a la disminución de la población indígena desde la conquista, se consideraba que existía un subregistro de tributarios, se achacaba a los alcaldes mayores responsables de confeccionar las matrículas de tributarios, lo justificaba con el aumento en la recaudación que se había logrado al comisionar apoderados de la Real Hacienda para intervenir en su confección.

- La Real ordenanza de Intendentes (1786): la ordenanza se fijaba el objetivo, respecto al ramo de tributos, de lograr un aumento de la recaudación mediante la descentralización del cobro. En donde las innovaciones se dirigían en el sentido de la nueva figura del intendente el cual quedaría a cargo del cobro y administración de éste como de los demás ramos en su provincia, cesando la jurisdicción de la Contaduría General de Tributos sobre el ramo; la Contaduría reduciría sus funciones y su personal.²²

²¹ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, *“De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág. 67

²² Marichal, Carlos y Marino, Daniela, *“De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág. 69

El entero quedaría a cargo de los subdelegados en los pueblos indios cabecera de partido, quienes responderían con su persona y sus bienes por el mismo y lo cobrarían a través de las autoridades indígenas, últimas responsables de exigir el pago a los indios. A las demás castas tributarias les cobrarían directamente los subdelegados y alcaldes ordinarios.

Las ordenanzas recogió varias de las sugerencias de Gálvez, a saber: a) la uniformización de las tasas indígenas a 16 reales más un real de Ministro y Hospitales, y a 24 reales para negros y mulatos, para todos los hombres entre 18 y 50 años sin importar su estado civil exceptuando a las mujeres, a los caciques y sus primogénitos y a los gobernadores y alcaldes indios mientras durase su cargo; b) necesidad de pagar sueldos a los funcionarios menores para que no cometieran abusos en los pueblos; c) que los intendentes formaran exactos padrones de todos los habitantes de sus provincias; d) se concediera espera de los pagos de tributos solo en disminución muy visible por epidemia, sequía o calamidad pública.

No solamente sobre la recaudación, la necesidad de control sobre la población también se hacía evidente al pedir una reglamentación mas estricta y eficiente del modo de censar a los indios y castas.

- La ordenanza de Revillagigedo (1794): el Virrey Revillagigedo redactó una instrucción ordenando que en adelante las matrículas de tributarios deberían corresponder a cargo de jueces comisionados para tal efecto por los intendentes, y no ya a cargo de los subdelegados, corregidores o gobernadores debido a las graves inconvenientes derivados de que formasen ellos mismos los padrones por donde se le ha de hacer cargo. Estos funcionarios asistirían al comisionado, lo mismo que un intérprete y un escribano.²³

No se estaba innovando sino tal cual lo disponía el artículo 134 de la Real Ordenanza se basaba en la legislación existente y en la teoría vigente para ordenar la confección de matrículas tributarias.

²³ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, “*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*”, editorial Colegio de México, Pág. 71

El objetivo era incrementar los ingresos por tributo y por la necesidad de terminar con el desarreglo, falta de método y confusiones, abusos y yerros, con que se habían estado haciendo las matriculas, debido a la inobservancia de la legislación que en todo tiempo se ha dictado al respecto y pese al desvelo de es este superior Gobierno, de vigilancia de los reales acuerdos y celo de sus fiscales.

- Es Estado general de tributos y tributarios de 1805: las medidas que propone esta demostración para incrementar el volumen de tributos cobrados: convertir los medios tributarios en tributaros enteros igualar las tasas existentes en dos pesos para los indios y tres pesos para los mulatos, incluir como tributarios a los negros y mulatos libres que se encontrasen exentos.²⁴

El informe señalaba que por el sistema actual que es conforme a costumbre, se cobro en el año un poco más de 1570000 pesos, mientras que se hubieran seguido el sistema de la ordenanza que minora el tiempo de tributar, altera las tasas del tributo, convierte los medios tributarios en enteros, extiende la contribución de medios reales a todos los indios y aumenta con nuevos contribuyentes el número de negros y mulatos libres se incrementaría dicha cantidad.

El Real Tribunal y Audiencia de la Contraloría de Tributos contestó este informe, exponiendo que ante la disminución y empobrecimiento de la población indígena quienes se van consumiendo porque les falta la subsistencia, sería contraproducente aumentar la tasa, ya que provocaría una mayor evasión y un decremento del ingreso fiscal, prueba nada equivocada dio el Ramo de Pulques de esta capital.

Se establecía que existían otras maneras de incrementar el número de tributarios además del crecimiento natural, se sostenía que la creación de nuevos distritos de tesorería que reflejaran mejor las economías locales tendría una repercusión en la expansión de los impuestos de todas las categorías.

²⁴ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, “*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*”, editorial Colegio de México, Pág. 72

La necesidad de la corona española de ingresos la obligó a esforzarse para incrementar la base tributaria, la tasa de contribución y la eficacia recaudadora en el ramo de tributos.

El sistema de la contribución indígena llegó al siglo XIX con una estructura básica muy similar a la que había sido definida en el siglo XVI, estructura sumamente complicada y diversa, muy ligada a situaciones consuetudinarias locales que los funcionarios encargados de poner en práctica las nuevas ordenanzas no se atrevían a cambiar.

Esta situación trajo como consecuencia que la mayor parte de la legislación dictada en la segunda mitad del siglo XVIII no se cumpliera, junto con ésta incluso varias cédulas muy anteriores que figuraban en la Recopilación de Indias. En donde nunca se establecieron las cuotas únicas, ni se eliminaron las tasas diferentes por estado civil, ni se logró exceptuar a las mujeres.

En contra partida el hecho de que las reformas no pudieron realizarse en la Nueva España, constituyeron la base jurídica sobre la que se diseñaron las medidas que con éxito reformaron el Ramo de tributos de la hacienda.

3.1.- EL IMPACTO POPULAR DE LAS REFORMAS FISCALES BORBÓNICAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO (1780-1820).

El impacto de las reformas fiscales borbónicas entre los sectores populares de la ciudad de México se puede explicar a través de la teoría de la resistencia, la vinculación que existió entre reformas y política fiscal, estándares de vida, sistemas de trabajo y modelos de subsistencia.

Existió un incremento de los impuestos entre los años de 1780 y 1820, en donde la política de racionalidad económica que se desarrollaba tenía varios objetivos como revitalizar la economía española y aumentar la recaudación fiscal²⁵.

²⁵ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, *“De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág. 85.

La Nueva España sufrió desde los años setenta del siglo XVIII, una política hacendaría cada vez más coercitiva. En donde se puede observar, en el cuadro 1²⁶, se estaba en una creciente de los ingresos de la Caja de México, entre fines del siglo XVIII y principios del XIX.

Para lograr el incremento fiscal, el Estado borbónico desarrolló múltiples de intervención estatal como fueron: licencias, derechos, cargas por concesiones y privilegios, confiscaciones regulatorias, ingresos adicionales en el manejo o arriendo de monopolios del Estado, venta de propiedades públicas, retenciones a la exportación y aranceles a la importación, impuestos a las ventanas internas y alcabalas, e impuestos específicos al oro y la plata, bebidas alcohólicas, perlas, tinte, sedas, vainilla y otros artículos comerciales²⁷.

Además de esta política de ingresos ordinarios se desarrolló una de ingresos extraordinarios. La presión económica de las guerras internacionales provocó la imposición de préstamos y donativos extraordinarios a los habitantes de la Nueva España.

En el marco institucional de la reforma fiscal en la capital novohispana significó la creciente y coercitiva intervención del gobierno en cualquier tipo de actividad económica legal. A raíz de esto el gobierno capitalino comenzó a sufrir una constante baja en los ingresos fiscales al doblar el siglo XIX, siendo la disminución en los ingresos fiscales proporcional a la creación de nuevos impuestos.

Las frecuentes crisis económicas durante las postrimerías del siglo XVIII, causo el empobrecimiento generalizado a gran escala y el descenso real de los ingresos de los trabajadores asalariados, como resultado de las presiones inflacionarias y la caída de los salarios. Las reformas fiscales lograron aumentar las rentas reales, pero a costa del capital acumulado y del bienestar económico de la colonia.

De la misma manera se tomaron en cuenta la pasividad y despolitización de los habitantes capitalinos. Se basaba en la caída del gobierno español en la ciudad de

²⁶ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, "*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*", editorial Colegio de México, Pág. 87

²⁷ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, "*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*", editorial Colegio de México, Pág. 87.

México debido a la pérdida de la autoridad real del sistema imperial. En donde los pobres sufrieron los estragos del hambre y los ricos el creciente peso de los impuestos.

La pasividad estaba influida por una noción tradicional de los movimientos populares urbanos, es decir, si no hubo confrontación directa, entonces sólo pudo haber existido la pasividad y marginalidad de la población. En donde estos movimientos populares eran considerados como momentos de ruptura y no como una práctica cotidiana, y luego entonces la pasividad de los capitalinos durante la guerra de independencia fue una coyuntura ideal para las manifestaciones de protesta y de acción política populares que supuestamente no sucedieron²⁸.

Dio como resultado un retroceso de los ingresos fiscales en la Ciudad de México, pero no quería decir que la gente dejara de producir o de consumir, sino que se llevaron a cabo múltiples estrategias de resistencia. Fueron creados nuevos procesos ilegales de producción y comercio entre los habitantes de la urbe.

Otra estrategia de resistencia de la población capitalina fue las categorías de trabajo y desempleo, esto acarreado un alto índice de pobreza debido al desempleo oficial y la carencia de salarios estables.

Entre los años de 1780 y 1820 la capital novohispana era la más grande de todas en el continente americano en donde la población en edad de trabajar representaba la gran mayoría, alrededor de 68% del total y la población económicamente activa era sólo de 55.6% la cual tenía una ocupación estable, mientras el otro permanecía como pobres de la ciudad sin ningún trabajo oficialmente registrado.²⁹ Al estarse disminuyendo los salarios, trajo consigo la disminución del ingreso real de los trabajadores asalariados.

La economía de la ciudad de México era precapitalista y artesanal con muchos intereses y valores que rebasaban los salariales y monetarios. En general el salario del

²⁸ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, "*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*", editorial Colegio de México, Pág. 91.

²⁹ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, "*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*", editorial Colegio de México, Pág. 95

trabajador urbano capitalino variaba entre cuatro reales y un peso diario para el calificado y entre dos a cuatro reales para el no calificado.³⁰

Esta economía precapitalista propicio el desarrollo de múltiples economías domésticas y del trabajo domiciliario. El papel que comenzó a desempeñar el comerciante, no sólo rompió el vínculo gremial de producción y venta sino además estimuló la proliferación de talleres domésticos.

Los talleres domésticos estuvieron basados en la economía familiar que permitió a un oficial artesano ahorrar gastos y generar bienes y servicios, que en otras circunstancias hubiera tenido que pagar. Estos talleres redujeron los costos de producción y aumentaba las ganancias ya que se utilizaba mano de obra no asalariada.

El trabajo domiciliario fue altamente propicio para la ilegalidad, ya fuese para el abastecimiento de algún comerciante o de los propios artesanos. Muchos multiplicaron los talleres sin registro y por lo tanto no pagaban impuestos ni salarios. Si bien es cierto que estos talleres estaban expuestos a la persecución se permitía a muchos artesanos evitar los costos que significaba la instalación legal de un taller: pagar a los veedores para el examen de maestría, la media anata al Ayuntamiento, conseguir el utillaje necesario y pagar la renta de una accesoria.

Los talleres ilegales proliferaban entre dos tipos de artesanos: los rinconeros y los contraventores. Los rinconeros eran oficiales artesanos que se negaban a cumplir con las disposiciones gremiales para obtener su licencia y montar un taller público y los contraventores eran personajes ajenos al gremio y sin conocimiento práctico del oficio.

Esto trajo el nacimiento de otro mecanismo de resistencia de los trabajadores urbanos a la política fiscal, el cual era la posibilidad de negociar e imponer condiciones laborales al gobierno virreinal.

El Ayuntamiento de la ciudad de México no había verdadera voluntad política para perseguir a los oficiales, deudores o rinconeros, más bien tuvo una actitud tolerante.

³⁰ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, *“De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág. 97

El Estado borbónico estuvo obsesionado con la idea de que las clases bajas estaban inclinadas al desorden público, por tal motivo desarrolló una política paternalista a fin de evitar las injusticias y en consecuencia, para desactivar los conflictos. Como ejemplo, está la fábrica de Tabaco, que fue parte de un lucrativo monopolio que le redituó altas ganancias a la corona española.

En conclusión, algunas de las principales características de la economía de los grupos populares de la ciudad de México en las postrimerías del siglo XVIII y principios del XIX, fueron el empleo ilegal y la búsqueda de opciones informales de ingresos familiares, aun entre los empleados del gobierno.

3.2.- AUGE O CIRISIS FISCAL EN EL MÉXICO BORBÓNICO.

La evolución de los montos de plata que eran transferidos al exterior fue considerado como un indicador global de los costos fiscales del colonialismo a fines del siglo XVIII.

La tendencia de los impuestos y estancos era a elevarse continuamente, ya que constituían el grueso de los ingresos de la administración borbónica en la Nueva España hasta finales de la colonia. Estos ingresos aumentaron sistemáticamente hasta mediados del decenio de 1780, pero luego dejaron de crecer dichos ingresos por el estancamiento de dos impuestos: el de las alcabalas y pulques³¹.

Esta situación era una amenaza para el desequilibrio en las finanzas estatales, ya que las demandas de fondo para el sostén del imperio y de la metrópoli comenzaron a rebasar la capacidad tributaria tradicional del virreinato. Esto indujo a las autoridades hacendarias a modificar las tasas de muchos gravámenes e introducir un número enorme de nuevas contribuciones.

A pesar de que hubo un aumento en la recaudación de los impuestos ordinarios, éstos no fueron suficientes para cubrir la totalidad de los gastos de la monarquía a las

³¹ Marichal, Carlos, *La Bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, editorial El Colegio Español, Pág. 63

tesorerías de la Nueva España, provocando un proceso de endeudamiento por los préstamos y donativos pedidos constantemente.

Se desarrollaron durante esta fase 4 ingresos considerados los más importantes, los cuales eran: los impuestos sobre la minería, las alcabalas y pulques, el estanco del tabaco y el tributo indígena³².

Esta implantación de la política impositiva se forjaba a partir de un equilibrio delicado entre exigencias administrativas y las posibilidades reales de extraer excedentes monetarios de la población, llevando a que se aplicaran políticas de manera selectiva y discrecional, dependiendo del ramo de actividad económico y de la zona.

Las tendencias de la recaudación a nivel global, sectorial y regional planteaba otra vertiente de la fiscalidad en el virreinato, el cual era el impacto diferencial de la imposición sobre los contribuyentes, poniendo en evidencia contar con trabajos de sociología fiscal.

Estas tendencias consistían en requerir una política fiscal agresiva en el régimen borbónico en la Nueva España, tendiente en la cuantitativa de los ingresos ordinarios de la real hacienda virreinal. En la cual existían dos tendencias contrapuestas pero no excluyentes.

Esto origino el éxito fiscal de las reformas borbónicas, las cuales se pueden observar en el nivel que alcanzaron los ingresos ordinarios en el decenio de 1780-1790, por cuenta de la real hacienda. Este éxito se debió al auge en los ingresos del gobierno virreinal en el sentido de que la captación de recursos se vincula con el crecimiento extraordinario de la economía novohispana a lo largo del siglo XVIII.

Es importante señalar que dentro del conjunto de ingresos de la real hacienda novohispana, una proporción cada vez menor se derivaba de los impuestos mineros en el último decenio del siglo XVIII, es decir, que a pesar del aumento que se tuvo en la producción y acuñación de plata, el grueso de los impuestos provenían de la recaudación

³² Marichal, Carlos, *“La Bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, editorial El Colegio Español, Pág. 64.*

de otras contribuciones. Existió un factor adicional de tipo extraeconómico los cuales fueron considerados una serie de alcabalas y los diezmos.

Se puede observar que existió un claro incremento fiscal en 1765-1785, seguido por una tendencia hacia cierto grado de estancamiento fiscal en lo que se refiere a algunos de los más importantes impuestos durante el periodo siguiente de 1785-1810. Por un lado, el descenso en las tasas de crecimiento de varios ramos tradicionales de la real hacienda coincidió con la agudización de una serie de problemas que surgieron en diversos sectores económicos, en particular en la minería y la agricultura³³.

Los funcionarios borbónicos resolvieron establecer una serie de incentivos fiscales con objeto de mantener el nivel de producción de plata, estos incluyeron políticas selectivas que no sólo permitieron la reducción de los costos del azogue y de la pólvora, sino incluso la limitación o eliminación de las alcabalas sobre insumos esenciales en determinadas zonas mineras.

La real hacienda obtenía importantes rendimientos de los estancos que constituían parte de los insumos esenciales para la minería, pero también reunía apreciables cantidades de dineros por cuenta del cobre de la acuñación de la plata, los impuestos al ensaye y el señoriage. La percepción fiscal sobre minería tendió a mantenerse bastante estable a partir de 1780-1790. Decenio considerado como el de mayor prosperidad de la época borbónica.³⁴

Hacia fines del siglo XVIII existieron contribuciones que sobrepasaban en valor total a las mineras, lo cual con esto se refleja el éxito de diversificación en las políticas impositivas borbónicas, también basadas en una presión fiscal. Un ejemplo de esto es la administración del impuesto indirecto el de la alcabala, el cual superó a la minería como fuente de ingresos tributarios para el gobierno.

Existió un incremento en la recaudación de estos impuestos gracias al avance en la mercantilización de la producción agrícola, ganadera y manufacturera del virreinato. El

³³ Marichal, Carlos, *“La Bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, editorial El Colegio Español, Pág. 69.*

³⁴ Marichal, Carlos, *“La Bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, editorial El Colegio Español, Pág. 71*

impuesto de la alcabala se cobraba sobre la gran mayoría de las transacciones mercantiles, incluyendo tanto los productos importados y los productos locales.

Se presentaron algunos problemas en la evolución de la recaudación de las alcabalas el cual se atribuye a las variaciones en las tarifas. Un ejemplo lo proporciona el aumento a 8% de las tasas de alcabalas provocando un pequeño aumento inicial de los ingresos que luego fue seguido por una caída en la percepción en algunas regiones, reflejando un aumento en la evasión³⁵.

En el caso de otros ingresos como el del pulque, se puede observar que era posiblemente la mercancía que soportaba cargas impositivas proporcionalmente más fuertes que cualquier otra. Es decir, hacia la década de 1770 el precio de venta al mayoreo era más de dos veces y media del costo habitual de producción. Este ramo experimentó un crecimiento, pero luego sufrió una caída en la época de las grandes hambrunas, ya que los principales consumidores del pulque eran las clases populares, especialmente de los barrios indígenas de las ciudades y pueblos grandes, sectores que fueron de los más castigados por las crisis que conjunto alzas abruptas en precios de alimentos y el estallido de pestes con una mortandad elevada.

Por otro lado los ingresos por cuenta de los monopolios reales revelaron una tendencia diferente, pues no es tan manifiesto los daños marcados por la crisis agraria que afectó a las alcabalas, pulques y otros ramos. En efecto, el nivel de ventas del estanco más importante bajó notablemente en los años difíciles. Esto monopolios reales incluían tanto el tabaco como la venta de azogue, el papel sellado, la pólvora, las salinas, los naipes, la venta de nieve e incluso las peleas de gallos.

La importancia del tabaco novohispano para el fisco metropolitano se derivaba no sólo de su alta rentabilidad sino del hecho de que su producto neto se reservaba para ser remitido a España o para cubrir gastos de la administración colonial en otros lugares. Esto consistía una de las herramientas fiscales más estratégicas dentro de la estructura de las finanzas imperiales de colonias y metrópoli. Las fábricas del tabaco eran las unidades

³⁵ Marichal, Carlos, *La Bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, editorial El Colegio Español, Pág. 73.

manufactureras más importantes del virreinato tanto por el volumen de su producción como para la cantidad de mano de obra ocupada en las mismas.

La rentabilidad de otros sectores reglamentados por el gobierno español dependía del estanco, en especial, la producción de papel y el propio cultivo del tabaco, que proporcionaban las materias primas básicas para las reales fábricas.

Para algunos historiadores el ramo del tabaco fue el éxito fiscal de las reformas emprendidas desde la época de la visita de Gálvez, ya que los ingresos brutos por su cuenta subieron espectacularmente³⁶. Debido en parte al aumento de las tasas durante la época de guerra y sobre todo al incremento de la presión fiscal. No obstante por la creciente en los gastos, las ventas siguieron creciendo gracias al éxito del monopolio, difundiendo el vicio tabaquista entre la población novohispana.

Otro impuesto de gran importancia fue el del tributo indígena, el cual el peso del tributo no se incrementó significativamente, pero si se fue extendiendo a diferentes sectores sociales, permitiendo reunir un mayor volumen de fondos para el erario estatal. Este gravamen era considerado un derecho de capitación el cual reflejaba más bien las tendencias demográficas que la evolución económica de dichas comunidades³⁷.

Con esto se aprecia que las autoridades de la real hacienda a la vez de que introdujeron nuevos gravámenes hicieron un esfuerzo para extender las exacciones a todos aquellos parajes que antes podían haberse escapado del fisco colonial.

Se implementaron una serie de campañas para reunir más dinero las cuales se podían reflejar en la mayor presión fiscal ejercida durante 1767. Se introdujeron decenas de nuevos gravámenes, la multiplicación de puntos de recaudación a muchas localidades nuevas, al establecimiento de tasas más altas y mayor rigor en la recaudación, eliminando arrendamientos, mejorando la contabilidad y promoviendo la profesionalización del cuerpo de funcionarios fiscales.

³⁶ Marichal, Carlos, *La Bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, editorial El Colegio Español, Pág. 77.

³⁷ Marichal, Carlos, *La Bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, editorial El Colegio Español, Pág. 77.

Existieron 19 categorías de ingresos, de los cuales los mineros proporcionaban 83% del total de las percepciones, pero a partir de 1760, el grueso de los fondos provenían de los tributos indígenas, alcanzaron el 43% de las percepciones totales³⁸.

3.3.- EL IMPACTO FISCAL DE LAS GUERRA REVOLUCIONARIAS 1810-1820

El estallido de los movimientos revolucionarios en varias regiones del México central en 1810 llevó rápidamente a una profunda crisis fiscal en el virreinato.

Tres factores causaron el debilitamiento y desintegración gradual del complejo sistema de la real hacienda colonial³⁹:

- Extraordinario aumento en los gastos militares
- Dificultad para reunir nuevos préstamos, circunstancias agravada por el cúmulo de viejas deudas coloniales sobre las cuales comenzó a suspenderse el servicio de la deuda.
- Tendencia de las tesorerías locales hacia una mayor autonomía fiscal, reflejada en la redacción de la transferencia de fondos de las regiones a la capital, asiento del gobierno virreinal.

Por lo tanto la tradicional centralización fue dando lugar a un proceso de gradual federalización del territorio de la Nueva España. La Administración fiscal colonial que había operado como un sistema bien integrado de 24 tesorerías regionales comenzó a fracturarse.

La guerra tuvo un impacto poderoso no solo sobre el sistema fiscal mexicano sino también sobre el monetario. Los comandantes militares locales encontraron indispensable

³⁸ Marichal, Carlos, *“La Bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, editorial El Colegio Español, Pág. 82.

³⁹ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, *“De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág.41.

acaparar recursos para financiar los ejércitos regionales y defender sus posiciones contra los insurgentes.

Con objeto de controlar y obtener mayores ingresos del cada vez más deprimido sector minero, los jefes regionales, militares y civiles decidieron establecer casas de moneda locales. Como resultado, el viejo monopolio de la casa de Moneda de la Ciudad de México se fragmentó y la amonedación de la plata se descentralizó.

Al tiempo que la economía se deterioraba, se desintegraban progresivamente los mercados de créditos locales. En un país con una distribución del ingreso tan desigual como era el México Borbónico, la falta de confianza del pequeño círculo de actores más ricos en la futura estabilidad del Estado y de la economía tuvo enormes y graves consecuencias.

Finalmente, en 1820, al recibir noticia de la caída de la monarquía absoluta en España, la élite militar y política mexicana resolvió que era hora de concluir la guerra civil y declarar la independencia de la madre patria. En donde Agustín de Iturbide asumió el poder como jefe de estado y procedió a iniciar una serie de reformas⁴⁰.

3.4.- INDEPENDENCIA Y REFORMAS FISCALES EN MÉXICO EN LA DECADA DE 1820.

El gobierno de Iturbide tuvo poca fortuna en la recaudación y recurrió a una serie de préstamos forzosos que consistieron en la expropiación de los conductos a Veracruz y Acapulco de los grandes comerciantes mexicanos. Estas medidas provocaron críticas fortísimas y la quiebra del efímero imperio Iturbidista que pronto dio paso a la República Federal en 1824.

A pesar de la crisis fiscal una parte de la estructura tributaria se conservó, aunque con varios ajustes debido a las nuevas divisiones político-administrativas derivados de la creación de una república federal.

⁴⁰ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, *“De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág. 42

Se desarrollo un nuevo marco institucional de la reestructuración fiscal y financiera fue ratificado por las constituciones federalista, principalmente por la de 1824 y estableció una nueva jurisdicción política similar a la de la vecina república de Estados Unidos, por lo que el gobierno federal de México coexistía con los gobiernos estatales locales, cada uno con sus respectivos recursos impositivos.

La estructura fiscal federalista probó ser fuente de conflicto y controversia durante medio siglo, en donde existieron algunos aspectos contradictorios:

- Primer aspecto contradictorio del marco institucional mexicano en la década de 1820 fue la imposición del modelo federalista estadounidense sobre el viejo sistema del gobierno colonial español, que se había caracterizado por un alto grado de centralismo, matizado por cierta flexibilidad respecto a la distribución de fondos entre las tesorerías regionales.⁴¹

El nuevo sistema hacendario, en cambio, demostró ser ineficiente, con tendencia a intensificar la rivalidad entre los burócratas fiscales estatales y federales por la apropiación de las rentas públicas.

- Segunda causa de conflicto surgió por el debilitamiento de la vieja burocracia colonial que, a pesar de sus fallas, había logrado ser efectiva en la recolección de impuestos y al mantener cuentas bastante exactas de una serie amplia y diversa de fuentes de ingresos.⁴²

El debilitamiento de la administración tributaria y la creciente subordinación de los empleados fiscales a los jefes políticos y militares locales hicieron que a partir de la independencia la recaudación de ingresos fuera cada vez más anárquica.

⁴¹ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, “*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*”, editorial Colegio de México, Pág. 44

⁴² Marichal, Carlos y Marino, Daniela, “*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*”, editorial Colegio de México, Pág. 44

- Tercero, la prolongada recesión económica afectó el ingreso gubernamental y socavó el modelo federalista. La soberanía política y fiscal fue amenazada constantemente, lo que contribuyó a la inestabilidad y al debilitamiento de la nueva república.⁴³

Las causas de la larga depresión de la economía mexicana, que se extendió desde fines de la década de 1820 hasta 1850, las marcadas fluctuaciones en el ingreso fiscal del gobierno federal fueron determinantes esenciales de la inestabilidad e incertidumbre de la economía pública.

Fueron abolidas dos fuentes fundamentales del ingreso colonial: el tributo y el diezmo minero. Esto implicó una reducción nominal del ingreso potencial del Estado, en términos de los niveles corrientes de ingresos del gobierno virreinal a fines del periodo colonial.

El impuesto tributario que recaía sobre las comunidades indígenas, la recaudación se suspendió durante el periodo de guerras. Donde durante este periodo los impuestos sobre producción minera habían caído y la recuperación fue lenta.

A principio de la década de 1820, se promovió una política de reducción de impuestos para atraer a inversionistas británicos al país para obtener ganancias de las famosas minas de plata mexicanas.

Durante 1824-1825 se establecieron siete compañías mineras anglomexicanas, razón por la cual no se mantuvieron los viejos gravámenes mineros ya que la élite política no deseaba ahuyentar a los inversionistas extranjeros.

Otros impuestos coloniales no fueron abolidos, si no que se transfirieron a los gobiernos estatales con base en el pacto político entre las élites regionales que participaron en la ratificación de la constitución de 1824.

⁴³ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, "*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*", editorial Colegio de México, Pág. 44

Los más importantes eran los impuestos sobre el comercio interno (alcabalas y pulques), que se convirtieron en una de las fuentes fiscales más importantes de los gobiernos estatales durante casi media centuria⁴⁴.

Otras fuentes de ingresos para las entidades provinciales, fue que incluyeron la amonedación, el cual era viejo impuesto eclesiástico y varios ramos menores.

A pesar de las reformas fiscales, desde 1824 el gobierno federal no contó con suficiente recursos para cubrir sus cuantiosos gastos, especialmente militares. Por lo que se empezó a retener el impuesto sobre el comercio exterior, que proporciono una gran cantidad al tesoro central.

Pero la dependencia del tesoro central respecto del comercio exterior fue extrema y las abruptas fluctuaciones de dicho comercio tendieron a generar crisis fiscales y económicas prolongadas.

Otros ingresos del gobierno federal derivaban de las alcabalas y pulques, recaudados específicamente en la capital federal. En principio, estas alcabalas de la ciudad de México se las apropió el gobierno del Estado de México, pero después de 1826 el gobierno federal retuvo el control sobre las mismas⁴⁵.

El monopolio estatal del tabaco también proporcionó ciertas rentas al tesoro central pero el estanco se debilitó en la medida en que los gobiernos estatales se apropiaran de una parte de la empresa.

Otros estancos tradicionales como la pólvora, la sal y la lotería, también empezaron a generar recursos, pero en menor grado que durante la época colonial.

⁴⁴ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, "*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*", editorial Colegio de México, Pág. 46.

⁴⁵ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, "*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*", editorial Colegio de México, Pág. 47.

Finalmente, el gobierno federal dependió de una serie de subsidios de los gobiernos estatales al establecer un sistema de cuotas por medio del cual los estados más poblados y ricos debían proporcionar las sumas más grandes.

Estas transferencias fiscales eran conocidas como “contingentes”. Pero desde el principio de la década de 1830, los pagos del contingente cayeron notablemente y el sistema comenzó a resquebrajarse. Esto condujo inevitablemente al fracaso del experimento federalista que fue remplazado por un igualmente contradictorio y débil régimen centralista.⁴⁶

Durante esta administración centralista (encabezada en varias épocas por el general Santa Ana) se intentó sistemáticamente obligar a los gobiernos a rendir cuenta completas de sus ingresos al tesoro central, y a transferir la mayor porción posible de cualquier superávit fiscal a la capital.

El modelo para las reformas era básicamente napoleónicas, es decir, los líderes del partido centralista habían simpatizado con las reformas llevadas a cabo por el emperador, que habían permitido en Francia, el establecimiento de una administración más moderna y uniforme⁴⁷.

Pero en México en la década de 1830 y 1840, la uniformidad y la modernización eran dos objetivos por demás difíciles de alcanzar dada la conflictiva realidad económica, social y política.

Los desacuerdos políticos internos, las repetidas intervenciones militares extranjeras, la acumulación de deudores, el incremento del contrabando y la extrema laxitud en la administración pública y militar fueron los elementos más característicos del período.

⁴⁶ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, “*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*”, editorial Colegio de México, Pág. 47.

⁴⁷ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, “*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*”, editorial Colegio de México, Pág. 52.

Los gastos militares propiciaron una inestabilidad del modelo fiscal federal, la causal inicial del déficit, ya que el ejército federal absorbió entre 50% y 80% del total del presupuesto del gobierno independiente.

Los gruesos presupuestos del ejército no fueron la única causa de los crecientes déficit que alcanzaron un gran promedio a fines de la década de 1820. El factor adicional fue la rápida expansión de las deudas internas y cada vez más considerable servicio⁴⁸.

A principio de la década de 1820, el gobierno mexicano había saldado su primer déficit con dos empréstitos extranjeros emitidos en Londres, pero en 1827 el tesoro suspendió los pagos sobre los bonos externos, lo que inauguró una temprana crisis de deuda.

Los fracasos financieros de los gobiernos federales y centralistas en la primera mitad del siglo XIX no se debió solo al desacuerdo político, las guerra civil y extranjera o a la ineficacia administrativa, si no además a la debilidad de los mercados de capital local y a la economía en su conjunto.

Dos eran las condiciones básicas para el desarrollo de los mercados de capital en el siglo XIX, pero ninguno se amplió. En primer término, se requería la estabilización de los mercados monetarios a corto plazo y en segundo lugar, la creación de un mercado domestico relativamente amplio para títulos públicos.

Pero durante el primer medio siglo que siguió a la independencia las tasas de interés en la ciudad de México para los créditos comerciales a corto plazo tendían a ser muy altos y frecuentemente mucho más alto en el caso de crédito gubernamentales.

Esto reflejaba el alto riesgo de trabajos con el gobierno, ya que existían altas tasas en el mercado monetario y eran en buena medida el efecto de la inestable política de deuda del gobierno federal que obstaculizaba el desarrollo efectivo de un mercado al capital de corto y mediano plazo.

⁴⁸ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, "*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*", editorial Colegio de México, Pág. 52.

La razón fundamental de la bancarrota crónica de los gobiernos posindependientes radicaba en la insuficiencia del sistema fiscal. Las diversas administraciones federales contaron con ingresos tan irregulares que no podían cubrir sus deudas, viéndose obligados a emprender operaciones de refinanciamiento a corto plazo o a suspender los pagos sobre las mismas.

El mercado monetario de la ciudad de México no era libre sino cerrado y estaba limitado por el lado de la oferta a un pequeño y selecto grupo de firmas financieras privadas que monopolizaban la mayor parte del capital monetario líquido en la ciudad de México, así como la mayor parte de los instrumentos de deuda pública.

4.- EL CONTINGENTE FISCAL EN LA NUEVA NACIÓN MEXICANA 1824-1861

En los primeros años de vida independientes, la sociedad mexicana se desarrolló dentro de un marco económico y política definido por dos hechos importantes: el primero un legado económico colonial que en sus últimos 50 años había experimentado una profunda reforma, creándose las condiciones para la ampliación de las relaciones económicas entre las regiones y en el interior de éstas, y el segundo, el proceso de adopción y adaptación de la Constitución de Cádiz alrededor de las experiencias de su aplicación en España y en la Nueva España, en particular de la guerra de Independencia.⁴⁹

Estos procesos impulsaron a las localidades y regiones mexicanas a que incrementaran sus lazos sociales y de identificaciones políticas y económicas. Después de que se intentó formalizar esta nueva situación, se decidió por implantar un sistema federal en donde las antiguas regiones, intendencias o provincias se fueran constituyendo en los estados de la nueva nación mexicana.

Existieron algunos debates del Congreso en donde como daría forma a la Primera República Federal, en donde se decidió crear un instrumento fiscal que permitiera a los estados aportar una parte de sus ingresos para el sostenimiento del gobierno nacional

⁴⁹ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, “*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*”, editorial Colegio de México, Pág. 135

(conocidas como el contingente). El pago de estos ingresos denominados contingentes tuvo una relación con la solidez y duración del sistema federal.

En la Primera República Federal la aplicación de esta contribución monetaria permitió consolidar el federalismo, pero después, en la década de los años cuarenta dejó de cumplir aquella función⁵⁰.

En la Nueva España cuando llegó a su fin la época colonial se habían operado amplios procesos de transformación económica y social, en donde una parte de ellos fueron consecuencia de las reformas borbónicas, que crearon un escenario de prosperidad basado en una ampliación de los mercados de productos ya existentes y en la aparición de nuevos satisfactores sociales que la progresiva economía mercantil proporcionó.

Tras la guerra de Independencia fue evidente el deterioro de la estructura económica de la hasta entonces joya del Imperio español. Con dicha concepción se pudo formar un nuevo proyecto político, es decir, una República Federal formada por estados con experiencia relativa en la autonomía política experimentada desde las reformas borbónicas.

En el plano fiscal se mantenían implícitamente vigentes los instrumentos desarrollados en la segunda mitad del siglo XVIII, mismo años que se dio paso a la primera transformación hacendaria, dando nacimiento a una ley fiscal federal. En donde se señaló qué rentas deberían corresponder a la Federación como los derechos de importación y exportación, tabacos, salinas, lotería, bienes nacionales, rentas territoriales, impuestos de internación de 15% sobre los aranceles designados. A los estados se les asignó principalmente las alcabalas y todas aquellas rentas que sin ser de la Federación quisiera conservar⁵¹.

Existió una falta de estadísticas actualizadas que causó un problema para la fijación de las cuotas del contingente para cada estado y el congreso determinó usas con

⁵⁰ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, *“De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág. 137.

⁵¹ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, *“De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág. 138.

mucha reserva los datos existentes de la población y aplicarles la fórmula usada en la convocatoria de años anteriores. Dando como resultado la creación de 5 categorías que se compararon con los datos del pago del diezmo, el estado de su agricultura, el comercio, artes y minería⁵².

La aprobación de las cuotas comenzó en julio de 1824 con la más alta para el Estado de México, correspondiente 31.3% del total del contingente. La determinación de cuotas finalizó con la discusión en torno de los estados de Durango y Chihuahua⁵³.

El contingente participaría en el presupuesto con 29.5% de los ingresos totales, lo que permitiría cumplir con la función de equilibrar o aun obtener un superávit en las finanzas nacionales⁵⁴.

El contingente funcionó como un importante instrumento de negociación en los años del primer liberalismo mexicano y permitió un relativo equilibrio entre la oferta y la demanda fiscal de los gobiernos estatales y de la Federación.

Aunque la federación perdió alrededor de 30% de los ingresos nacionales por una nueva ley, logró ponderar la importancia económica de cada estado a través de las cuotas del contingente y a pesar de las continuas negociaciones para su determinación y pago.

La capacidad de los gobiernos estatales para negociar continuamente sus obligaciones con la Federación, fue uno de varios elementos que contribuyeron a mantener la unidad nacional, que se requería en esa época de constantes cambios y transformaciones.

⁵² Marichal, Carlos y Marino, Daniela, *“De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág. 139.

⁵³ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, *“De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág. 140.

⁵⁴ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, *“De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág. 140.

4.1.- MÉXICO INDEPENDIENTE. LA POLÍTICA FISCAL Y ORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA DURANTE LA REPÚBLICA CENTRALISTA EN MÉXICO, 1836-1844.

Desde la Independencia y hasta la Primera República Centralista. Los ingresos fiscales se basaron en un modelo de reformas parciales al sistema colonial. En donde se observó la disyuntiva de aplicar los impuestos directos o indirectos, en donde los políticos decidieron reducir la alcabala, abolir el tributo indígena, eliminar los monopolios del mercurio y la pólvora, los impuestos a la producción minera y de ciertos productos agrícolas como el algodón, la lana y el café⁵⁵.

La nueva estructura fiscal establecida a partir de la promulgación de la Constitución federal de 1824 dividía los ingresos fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. El gobierno federal tenía los derechos aduaneros, el monopolio del tabaco, de las salinas, la pólvora, el correo, la lotería, los impuestos de los territorios de la federación, los bienes nacionales y para los estados fueron dejados todos los demás entre los que sobresalían las alcabalas, los novenos, medias anatas y contribuciones personales.

El proyecto de las reformas fiscales centralistas fue llevado a cabo en los tres primeros años del régimen, en donde los políticos centralistas discutieron y aprobaron leyes que pretendían modificar la base del sistema fiscal, reestructurar las funciones del aparato burocrático y aplicar mecanismos de recaudación basados en la riqueza personal de los contribuyentes.

Estas reformas fueron motivadas por las necesidades financieras del gobierno a raíz de la rebelión de Texas y los problemas con Francia, es decir, que la imposición de contribuciones directas debía de ser vista como parte de un proyecto de reformas del Estado más que como una respuesta a la necesidad de fondos.

Este modelo de reformas fiscales no fueron únicas, ni novedosas, ya que su origen estaba basado en el modelo francés posrevolucionario, el cual estaba basado en cuatro

⁵⁵ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, *“De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág. 190.

normas: El monopolio de la exacción fiscal se reserva al Estado centralista cuya fiscalidad había sido gestionada por el Ejecutivo, aprobado por el Legislativo y controlado por el Judicial; Simplificar el cuadro tributario y organizar la recaudación por medio de funcionarios públicos; Garantizar la seguridad de los contribuyentes; Los impuestos sólo se justificaban por su aplicación al financiamiento de los gastos públicos.⁵⁶

Para ejercer un mejor control sobre las rentas estatales, el gobierno central necesitaba empezar por conocer el estado que guardaba el recurso que se iba a controlar, por lo que se aplicó la ley del 3 de octubre de 1835, en donde se obligaba a los gobernadores a dar razón exacta de cada una de las rentas y ramos que constituían el erario del Estado.

También se dispuso la elaboración de caja que expresaran los ingresos y egresos de los antiguos estados, se ordenó la elaboración de un inventario de los efectos pertenecientes a las oficinas de rentas como el tabaco o papel sellado, así como muebles y útiles de oficinas.

Se empezó a reformar la estructura fiscal y financiera del Estado mediante la sustitución de las contribuciones indirectas por las directas, teniendo un punto a su favor, la guerra con Texas, la cual actuó a favor de los centralistas al acelerar el proceso de cambio.

Los argumentos a favor de las contribuciones directas estaban dirigidas a la coyuntura de la guerra y de las consecuencias de no permitir el fortalecimiento de las finanzas estatales, por eso la aprobación de los impuestos directos era un deber nacional frente a la amenaza exterior.

A raíz de esto, el Congreso General aprobó el establecimiento del gravamen a las fincas urbanas. Esta ley gravaba las fincas cuyo valor sobrepasaba los 200 pesos, exceptuándose las de menor valor siempre y cuando fueran propiedad única, edificios destinados a conventos, escuelas, a la beneficencia pública o casas parroquiales. Al resto de las fincas se les aplicó un gravamen de 2 % sobre el valor, pagadero en dos

⁵⁶ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, *“De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág. 192

aportaciones semestrales, mismo que aumentaba otro peso al millar si la contribución no era cubierta durante el último mes de cada semestre. Si pasados dos meses no se había cubierto el gravamen, se multaría al propietario embargándose bienes en monto equivalente al adeudo⁵⁷.

A pesar de todas las disposiciones, el sistema general de hacienda no se había reformado, por lo que para la recaudación de los impuestos, el gobierno podría comisionar a las tesorerías, oficinas o personas que le parezcan para evitar el pago de gratificaciones y sobresueldos. A partir de esto, se propuso la creación de una administración general compuesta de un administrador, contador, un cajero, un oficial de libros, otro de correspondencia y dos escribientes, que se encargarían de verificar los enteros de todos los contribuyentes de la República.

El gobierno se comprometió a derogar los impuestos directos si el resultado no era satisfactorio, convirtiendo lo recaudado en subsidio extraordinario que se abonaría por cuenta de alcabalas o de las contribuciones que se establecieran.

Junto esta aplicación de las contribuciones directas, estaban las reformas administrativas, que trataban de desaparecer a los estados y crear una sola masa de rentas, independientemente de su origen, es decir, ya fueran pertenecientes al gobierno central o a los departamentos. Un aspecto crucial que ayudo a acelerar las reformas centralistas, fue la guerra en Texas al precipitar la intervención central de las arcas locales para la extradición de recursos financieros que permitieran el sostenimiento de la guerra o del gasto corriente.

Entre el 21 y 23 de noviembre el Congreso autorizó al gobierno a reformar y arreglar las aduanas marítimas y de frontera y a organizar la oficina del papel sellado, es decir, la desaparición de unas y la habilitación de otras y al arreglo de los derechos de los empelados. En cuento al papel sellado, especificaba la clase, precio y usos del mismo, así como a la organización de las oficinas y métodos de contabilidad en la República.⁵⁸

⁵⁷ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, "*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*", editorial Colegio de México, Pág. 199.

⁵⁸ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, "*De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860*", editorial Colegio de México, Pág. 203

Durante el centralismo los administradores regionales alcanzaron mayor autonomía fiscal y militar que durante el federalismo o la colonia por falta de un control legislativo estatal que pusiera coto a las decisiones de los gobernados u oficiales de Hacienda, y por la disposición discrecional de fondos por parte de las guarniciones militares y el fortalecimiento de los comandantes militares regionales.

La administración principal de rentas estaban sujetas a una doble vigilancia, por un lado estaba la que ejercía la Dirección de Rentas y por otro lado la de los jefes superiores de Hacienda.

Otra reforma importa fue la creación del Tribunal de Revisión de Cuentas creado al igual que el modelo francés, ya que dependía de igual forma del poder Judicial. El tribunal estaba compuesto por tres salas: la primera, que juzgaría en primera instancia, la formarían tres contadores mayores, las otras dos salas dependerían por completo de la Suprema Corte de Justicia⁵⁹.

Sin embargo, las reformas poco ayudaron a resolver los problemas que las habían provocado, ya que existió falta de legitimación del gobierno, problemas técnicos y la falta de un aparato administrativo especializado y leal. Por ello los ingresos fiscales del gobierno centralista disminuyeron entre 1835 y 1838, mientras que los gastos se mantuvieron altos, lo que generó déficit.

Al inicio las reformas fiscales recibieron mucho apoyo de algunos grupos como el de comerciantes de la ciudad de México, pero a causa de los malos resultados durante su primer año de práctica y el rompimiento del compromiso gubernamental de que serían retirados si el resultado no era el deseado, aumentó el descontento incluso entre quines inicialmente habían apoyado las iniciativas gubernamentales.

Los problemas técnicos que existieron, fueron otro elemento que influyo en los resultados finales de las contribuciones directas. Los gravámenes a la propiedad requerían del conocimiento pormenorizado del valor de fincas rústicas y urbanas, algo que para el tiempo en que establecieron las contribuciones estaba lejos de ocurrir.

⁵⁹ Marichal, Carlos y Marino, Daniela, *“De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”*, editorial Colegio de México, Pág. 205.

Dados a estos resultados de las contribuciones directas, las finanzas públicas de la república centralista siguieron dependiendo del cobro de alcabalas y aduanas marítimas como había ocurrido durante la república federal.

Los políticos centralistas no abandonaron la idea de cambiar la estructura fiscal del Estado mexicano, en donde los ministros de Hacienda se refirieron a las bondades de las contribuciones directas y afirmaron que éstas mejoraban las costumbres de los habitantes del país al comprometerlos a cooperar con los gastos de la sociedad, eran equitativas, ayudaban a conocer la riqueza de la nación, mientras que los impuestos indirectos eran inestables, vejaban a los contribuyentes, exigían gran número de empleados e incitaban al fraude y la corrupción.

4.2.- LA LEGISLACIÓN FISCAL DE 1857-1867

En el periodo 1857-1867 tuvo como característica primordial un permanente estado de guerra. El estado bélico del país tuvo una gran influencia en la tendencia seguida por los elaboradores de la política fiscal mexicana.

Las exacciones fiscales fueron uno de los principales medios para asegurar la existencia de un ejército que garantizara la permanencia de un gobierno ante la continua amenaza del enemigo.

Durante 1856 el 52 % de los ingresos de la República correspondían a los impuestos portuarios, tales como, importación, exportación, tonelaje, averías de importación, internación, circulación del dinero y consumo. La atención fiscal estaba centrada en el comercio, única actividad económica en al que el gobierno liberal parecía confiar para hacerse de recursos⁶⁰.

⁶⁰ Garavito, Rhi Sausi, María José, "*Respuesta Social a la Obligación Tributaria en la Ciudad de México, 1857-1867*", editorial Instituto Mora, Pág. 31.

Se establecieron seis distintos grupos de contribuciones para dividir en categorías la totalidad de las leyes sobre impuestos. Estas categorías eran⁶¹:

- Ingresos por servicios del Estado (categoría que se dividirá a su vez en ingresos regulares y extraordinarios): eran los impuestos cobrados por concepto de servicios como el correo, los panteones, la amonedación, los puertos, la lotería, el timbre y el papel sellado.
- Impuestos sobre el comercio: eran los cobrados por importaciones, exportaciones y derechos de portazgo (las alcabalas serán el principal impuesto de este grupo).
- Impuestos sobre la industria y servicios: se encontraban las leyes que impusieron cuotas a la actividad industrial y a las empresas de servicios propiedad de particulares.
- Impuestos sobre la propiedad: la posesión de fincas tanto urbanas como rústicas, el arrendamiento de las mismas, las sucesiones y la posesión de capitales aplicados a una inversión a bien con posibilidad de hacerlo.
- Impuestos para la guerra: subsidios de guerra y las contribuciones para las obras de fortificación de la Ciudad de México.

La existencia de un gobierno que era incapaz de poner en práctica una política dirigida al desarrollo de los giros productivos, se vio obligado a gravar todo tipo de objetos y actividades bajo el único argumento de ser el sustentador del poder.

Existieron varios decretos para cubrir el mal manejo de la recaudación. Uno de los casos más importantes fue el de junio de 1860, el cual se creó un decreto que disponía que fueran juzgados como conspiradores quienes directa o indirectamente cooperasen a la exacción de cualquier impuesto.

El objetivo central del gobierno era allegarse de recursos de la manera más fácil y rápida y que el establecimiento de contribuciones ordinarias no resultaría del todo expedito para sus fines, un claro ejemplo de lo anterior es la creación del decreto de 21 de

⁶¹ Garavito, Rhi Sausi, María José, “*Respuesta Social a la Obligación Tributaria en la Ciudad de México, 1857-1867*”, editorial Instituto Mora, Pág. 31.

julio, que estableció en la capital del país una contribución de 1 por ciento sobre todos los capitales que excedieran de 2 mil pesos, fijando un recargo a los causantes morosos y una multa de 50 por ciento sobre el importe de la contribución a quienes presentaran una manifestación que contuviera inexactitudes relativas al monto del capital y de los objetos en que éste consistiera⁶².

5.- CONCLUSION

México era a fines del siglo XVIII la ciudad más grande en toda América, y toda vez que se encontraba bajo el flujo del despotismo ilustrado, se intentó convertirla en una ciudad modelo con rectificación de trazos, aumentos de espacios verdes, adoquín, alumbrado y drenaje; también se intentó que sus habitantes fueran limpios, trabajadores y ordenados. Pero ese sueño borbónico estuvo muy lejos de la realidad.

Sin embargo, la capital novohispana fue una compleja mezcla de tradición y modernidad, donde las prácticas populares lograron imponerse a la reforma institucional y de papel. La lucha por los recursos entre los habitantes capitalinos permitió la creación de una infinidad de prácticas de resistencia, como respuesta a la agresiva política fiscal del gobierno virreinal.

Considerando haber demostrado que la necesidad de la corona española de ingresos la obligó a esforzarse para incrementar la base tributaria, la tasa de contribución y la eficiencia recaudadora en el ramo de tributos. Tal esfuerzo se realizó igualmente con los otros ramos fiscales; la diferencia radica tal vez en la impenetrabilidad casi absoluta del ramo de tributos a dicho afán recaudador.

El sistema de la contribución indígena llegó al siglo XIX con una estructura básica muy similar a la que había sido definida en el siglo XVI; estructura sumamente complicada y diversa, muy ligada a situaciones consuetudinarias locales que los funcionarios encargados de poner en práctica las nuevas ordenanzas no se atrevieron a cambiar.

⁶² Garavito, Rhi Sausi, María José, "*Respuesta Social a la Obligación Tributaria en la Ciudad de México, 1857-1867*", editorial Instituto Mora, Pág. 37.

Esa situación trajo como consecuencia que la mayor parte de la legislación dictada en la segunda mitad del siglo XVIII no se cumpliera, y junto con ésta incluso varias cédulas muy anteriores que figuraban en la Recopilación de Indias, por lo que nunca se estableció la cuota única, ni se eliminaron las tasas diferentes por estado civil, ni se logró exceptuar a las mujeres. Se mantuvieron, en contra de la ley pero toleradas por la Real Hacienda, muchos peligros, exenciones y situaciones particulares basados solamente en la costumbre.

Como resultado de eso, no se cumplió el objetivo de aumentar la recaudación del tributo a partir de la simplificación, uniformización e incremento en la tasación de indígenas y castas contribuyente. Sin embargo, una tarea todavía por realizar es dilucidar en qué medida, el aumento del ramo se debió a un crecimiento demográfico, y en qué medida a las mejoras que pudieron concretarse en la matriculación de la recaudación en tesorerías regionales.

Aunado a lo anterior, a pesar de la resistencia de la población indígena y de la dificultad que representó la deseada, pero nunca concreta reforma del ramo, la situación de ese grupo no mejoró debido a las arremetidas exaccionistas de la administración borbónica. Los indígenas no se libraron de pagar mayores impuestos a la corona, gracias al incremento de las tasas aplicadas a los bienes de consumo, en particular, al pulque.

Los numerosos préstamos y donativos que exigió la Corona a la población novohispana entre 1781 y el fin de ese siglo afectaron sucesivamente a todos los sectores sociales del virreinato de la Nueva España: comerciantes, mineros, hacendados, eclesiásticos, funcionarios de alto y bajo rango, militares y milicianos, artesanos, peones de haciendas y campesinos de las comunidades indígenas. No obstante, en términos generales, los sectores más acaudalados efectuaron las mayores aportaciones, lo que reflejaba la considerable riqueza en metálico de la que disponían las élites propietarias y, asimismo, su compromiso con el sostenimiento de la administración colonial que garantizaba el statu quo.

Es evidente que si bien los donativos y préstamos constituyeron un importante aporte para la defensa militar del imperio en sus sucesivas y encarnizadas luchas con Inglaterra y Francia, estas exacciones también fueron generando problemas serios al

interior de la Nueva España en tanto contribuyeron al endeudamiento del gobierno virreinal, a la hipoteca de diversos ramos fiscales, a una fuerte presión sobre el sistema crediticio y a una creciente escasez de metálico.

El continente funcionó como un importante aunque imperfecto instrumento de negociación en los años del primer liberalismo mexicano, y permitió un relativo equilibrio entre la oferta y la demanda fiscal de los gobiernos estatales y de la Federación.

La capacidad de los gobiernos estatales para negociar continuamente sus obligaciones con la Federación, fue uno de varios elementos que contribuyeron a mantener la unidad nacional, aunque en el mediano plazo no llegó a ser suficiente para lograr estabilidad y paz social.

De igual forma, las tensiones políticas entre los poderes regionales, y de éstos con el gobierno nacional, reflejaron la deficiente integración de la economía nacional y con ello las propias debilidades del contingente. El costo más alto de este proceso fue la separación de Texas y la “venta” a Estados Unidos de América de gran parte del territorio republicano.

Así mismo se considera que existió una combinación de motivos para el incumplimiento total de las cuotas del contingente: la capacidad económica de cada región y afán de ejercer presión en la representación nacional. Los Estados muestran finanzas públicas equilibradas, y en algunos casos hasta superávit, es decir, los estados cubrieron en primer término sus necesidades locales, y después, aportaron lo “posible” a la Federación.

Se puede afirmar que la decreciente incidencia del contingente en el erario nacional demostró que esta contribución fiscal no llegó a ser un instrumento de política económica de pureza liberal: los individuos no estuvieron reflejados en esta contribución federal. El liberalismo que se consolidó como forma de gobierno desde la década de los años sesenta, tomó con mayor atención al individuo, al ciudadano; así, la creación del impuesto Contribución Federal vino a resolver las múltiples imperfecciones del contingente.

No obstante, es claro que en ninguna de las dos formas, es decir, durante la vigencia del contingente o de la Contribución Federal, la determinación de contribuciones e impuestos llegó a tener como objetivo mejorar el bienestar social: solamente se buscaba la sana gestión gubernamental.

Por lo que se puede observar que desde estas épocas se veían claros ejemplos de la imposición de multas por la falta de cumplir adecuadamente con las contribuciones y los impuestos a las que estaban obligados los gobernados con el gobierno.

Llegando a la conclusión, que esto nos ayuda a darnos cuenta de que el gobierno para poder hacerse de recursos, a lo largo del tiempo, fue creando una serie de contribuciones e impuestos para poder llegar a sus objetivos, surgiendo así sanciones para aquellas personas que no cumplieran con dicha imposición.

Por lo que todo lo relacionado con los Impuesto será analizado en el capítulo siguiente sirviendo de base los antecedentes expuestos con anterioridad.