

DOCUMENTOS DE TRABAJO IELAT

**Nº 40 – Julio
2012**

**Fiscalidad en América Latina
Monográfico Historia**



**Sergio A. Cañedo
Martha Guerrero Mills
Elda Moreno Acevedo
José Joaquín Pinto
Iliana Quintanar Z.**



Fiscalidad en América Latina
Monográfico Historia

Sergio A. Cañedo Gamboa
Martha Beatriz Guerrero Mills
Elda Moreno Acevedo
José Joaquín Pinto Bernal
Iliana Marcela Quintanar Zárate

Estos documentos de trabajo del IELAT están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro. Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión del IELAT. Están disponibles en la siguiente dirección: [Http://www.ielat.es](http://www.ielat.es)

Instituto de Estudios Latinoamericanos
Universidad de Alcalá
C/ Trinidad 1
Edificio Trinitarios
28801 Alcalá de Henares – Madrid
www.ielat.es
ielat@uah.es

Equipo de edición:
M^{ra}. Cecilia Fuenmayor
Mercedes Martín Manzano
Eva Sanz Jara
Inmaculada Simón
Vanessa Ubeira Salim
Lorena Vásquez González
Guido Zack

Consultar normas de edición en el siguiente enlace:
<http://www.ielat.es/inicio/repositorio/Normas%20Working%20Paper.pdf>

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY
Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain
ISSN: 1989-8819

Consejo Editorial

UAH

Diego Azqueta
Concepción Carrasco
Isabel Garrido
Carlos Jiménez Piernas
Manuel Lucas Durán
Diego Luzón Peña
José Luis Machinea
Pedro Pérez Herrero
Daniel Sotelsek Salem

Unión Europea

Sergio Costa (Instituto de Estudios Latinoamericanos,
Universidad Libre de Berlín, Alemania)
Ana María Da Costa Toscano (Centro de Estudios
Latinoamericanos, Universidad Fernando
Pessoa, Porto, Portugal)
Georges Couffignal (Institute des Haute Etudes de
L'Amérique Latine, Paris, Francia)
Leigh Payne (Latin American Centre and Brazilian
Studies Programme, Oxford, Gran Bretaña)

América Latina y EEUU

Juan Ramón de la Fuente (Universidad Nacional
Autónoma de México, México)
Eduardo Cavieres (Pontificia Universidad Católica de
Valparaíso, Chile)
Eli Diniz (Universidad Federal de Río de Janeiro,
Brasil)
Carlos Marichal (El Colegio de México, México)
Armando Martínez Garnica (Universidad Industrial
de Santander, Bucaramanga, Colombia)
Marcos Neder (Trench, Rossi e Watanabe Advogados
Sao Paulo, Brasil)
Peter Smith (Universidad de California, San Diego,
EEUU)
Francisco Cueto (Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales –FLACSO–, República
Dominicana)

Índice¹

Suelos alcabalatorios y política fiscal en San Luis Potosí, México, 1824-1835 . Sergio A. Cañedo.....	2
La transición fiscal en la reconstrucción mexicana. Martha Beatriz Guerrero...	24
Génesis del sistema fiscal mexicano, 1821-1824. Elda Moreno Acevedo.....	53
Derecho de patente sobre giros mercantiles ¿Una alternativa fiscal? 1836-1896. Iliana Marcela Quintanar.....	70
Las finanzas de la “Gran Colombia”. José Joaquín Pinto.....	92

¹ El presente Documento de Trabajo recoge los artículos seleccionados en el marco del Call for Papers sobre Fiscalidad en América Latina que convocó el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá. Este número presenta los artículos relativos a la temática histórica.

Suelos alcabalatorios y política fiscal en San Luis Potosí, México, 1824-1835 *

Sergio A. Cañedo Gamboa **

Resumen:

En este texto se problematiza el tema del suelo alcabalatorio, un componente importante de la estructura fiscal novohispana y que perduró hasta muy entrada la era republicana. Se revisan las diversas reformas que se realizan a los suelos alcabalatorios del estado de San Luis Potosí, México, durante los años de la Primera República Federal y se revisan diversos casos cotidianos que dan luz sobre los efectos que causaban las reformas fiscales en el quehacer de los comerciantes, así como la resistencia o beneplácito que éstos tenían a la aplicación de la política fiscal.

Palabras clave:

Suelos alcabalatorios, política fiscal, alcabalas, rutas comerciales.

Abstract:

In this essay the author problematize the subject of suelos alcabalatorios, an important component of the colonial and republican fiscal systems. The suelos alcabalatorios studied here surpassed the colonial era well into the national period. It is precisely during the latter period the author studies the fiscal reforms that affected the configuration of the suelos alcabalatorios in the Mexican state of San Luis Potosí; also the author pays attention on the effects caused by such reforms on the everyday life of local and foreign merchants and their strategies to resist or support the changes of the government's fiscal policy.

Keywords:

Suelos alcabalatorios, fiscal policy, alcabalas, trading routes.

* Quisiera agradecer a la Comisión Editorial y al Equipo de Edición de Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá por su apoyo para que este texto aparezca publicado bajo su prestigiado pie de imprenta. También quiero agradecer a los titulares y miembros del seminario "San Luis Potosí: la edificación de una unidad territorial. Invención y realidad (del siglo XVI mediados del siglo XIX)" de El Colegio de San Luis AC, México. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada y discutida en varias sesiones del seminario. Asimismo agradezco la colaboración de Marco Antonio Vázquez Rocha y Sandra Martínez Contreras, estudiantes de la licenciatura en Historia y de la licenciatura en geografía de la Coordinación de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, por su apoyo en la elaboración de los mapas que aparecen en esta publicación. Finalmente un agradecimiento a F y MF quienes me apoyaron con su paciencia.

** Doctor por la Universidad de California, San Diego y profesor investigador en el Programa de Historia de El Colegio de San Luis A.C., México. Entre sus publicaciones recientes destaca: "Radical Federalists vs Aristocrats. Ponciano Arriaga and Mariano Ávila's Intellectual Backing of the 14 April 1837 Pronunciamiento of San Luis Potosí", in Will Fowler (Editor), *Malcontents, Rebels, and Pronunciados*, Lincoln, Nebraska, University of Nebraska Press, 2012. Contacto: scanedo@colsan.edu.mx

1. Introducción

El problema de los suelos alcabalatorios, que en la historiografía mexicana enfocada a temas fiscales ha sido escasamente estudiado, es precisamente el tema de este texto. El objetivo se constriñe a delinear cuales fueron las políticas seguidas en la determinación de tales suelos en el estado de San Luis Potosí, México durante los años de la Primera República Federal (1824-1835). Como punto de partida y para resaltar las transformaciones que se presentan en el sistema fiscal en la era republicana exploro brevemente el problema de los suelos alcabalatorios durante el periodo colonial. Por lo anterior, de alguna manera, este texto es un acercamiento a un ramo específico de los ingresos de la Corona Española y su transición del periodo colonial al republicano, justo cuando San Luis Potosí pasa de ser una provincia de la Nueva España a ser un estado federado².

Max Weber sostenía que las tres grandes necesidades de los Estados nacionales eran el control físico del territorio, la soberanía de sus regiones y la capacidad de negociación con los demás países³. Estas tres permisivas, que son sin lugar a dudas la “base de interés del gobierno central mexicano decimonónico por controlar los impuestos del comercio interior”⁴, lo son también de interés para los estados libres y soberanos, a los cuales la Constitución Federal mexicana de 1824 y la ley de 4 de agosto de 1824 del Congreso General, otorgaron la facultad de adoptar el sistema de rentas que mejor les conviniera. Así en julio 4 de 1825 el estado de San Luis Potosí adoptó no solo el sistema de alcabalas sino también el de tabacos y ensaye de la Casa de Moneda⁵.

Las premisas weberianas del control físico del territorio y la soberanía de las regiones son las que más me interesan en este texto. El conocimiento por parte de la

² Ya Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui han mostrado la necesidad de abordar el tema de la transición del antiguo al nuevo régimen de algunas figuras fiscales o ramos específicos del ingreso tales como la alcabala; Aguilar, Aboites y Luis Jáuregui (eds.), *Penuria Sin Fin. Historia de los impuestos en México*, México, Instituto Mora, 2005, p. 16. Indudablemente el futuro interés por este tema específico generará un interesante debate historiográfico, no solo en torno a los ramos específicos del ingreso de manera aislada, sino que el método comparativo será de gran utilidad puesto que a través de éste se podrá apreciar cuáles fueron las transformaciones—o incluso desapariciones—de estos ramos de la recaudación en los diferentes estados federados mexicanos, sobretodo en la coyuntura que ofrece la transición a la república.

³ Weber, Max, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 1047-1117.

⁴ Ibarra Bellon, Araceli, *El Comercio y el poder en México, 1821-1864. La lucha por la fuentes financieras entre el Estado central y las regiones*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Guadalajara, 1998, p. 59.

⁵ Decreto número 26, julio 4 de 1825, “Se adopta el sistema de rentas de Alcabalas y demás que por decreto de 4 de agosto de 1824 le dejó al Estado el Congreso General, y se fijan las reglas sobre la Administración de Rentas”; esta ley es conocida como Ley de Clasificación de Rentas. Para un contexto general, aunque sintético sobre la repartición de las rentas entre federación y estados aprobada en ese año de 1824 véase: Jáuregui, Luis, “Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México, 1821-1855” en Aboites Aguilar, Luis y Luis Jáuregui, *Penuria sin fin Historia de los impuestos en México*, México, Instituto Mora, 2005, pp. 81-83. Una amplia explicación y descripción de la política fiscal del siglo XIX mexicano se puede consultar en: Yañez Ruiz, Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958, t. 1.

autoridad y su familiaridad con las características de los suelos alcabalatorios era una condición imprescindible para el control del territorio del estado en lo que a sus rentas correspondía. La eficacia en dicho control traía consigo la solución, al menos parcial, de dos de los principales problemas; por un lado, disminuía la evasión fiscal que resultaba del contrabando el cual era realizado por experimentados operadores quienes recurrían a rutas y caminos informales, modificación de guías y tornaguías, y por el otro lado, generaba cierta estabilidad en la recaudación de impuestos como las alcabalas a los productos importados y a los nacionales. Una mayor eficacia en el sistema fiscal posibilitaba mayores ingresos lo que repercutiría favorablemente en la generación de condiciones objetivas para promover el crecimiento económico, sin embargo también generaba la proliferación de estrategias políticas en las regiones y estados federados que tenían como finalidad el sostenimiento de la defensa de su soberanía, la protección de su territorio⁶ y de sus jurisdicciones en materia legal, todo ello por sobre los intereses generales de la federación⁷.

Suelos alcabalatorios y sus primeras modificaciones

En términos generales el suelo alcabalatorio correspondía a la jurisdicción territorial sobre la cual tenía autoridad el administrador o receptor de la renta de alcabalas e implicaba que toda mercancía que fuera introducida para su consumo en dicho suelo debía pagar los derechos correspondientes, sin embargo en ciertas ocasiones se cobraban derechos por el simple hecho de transitar por el suelo⁸. Los suelos alcabalatorios que prevalecieron—con algunas modificaciones—durante varias décadas del periodo republicano, fueron demarcados a finales del siglo XVIII en un acuerdo de la Junta Superior de Hacienda de la Corona Española del 25 de septiembre de 1792 y debido a su aparente operatividad se ratificó su observancia el 16 de enero

⁶ Los estados luchaban por la permanencia del sistema de alcabalas porque representaban su principal o en ocasiones su segunda fuente de ingresos lo que a su vez garantizaba su soberanía frente a las posibles injerencias del poder nacional. Aquí aplica la tercera variante propuesta por Weber—con su debida aclaración y contexto—respecto a la capacidad de negociación con otros países. En el caso de los estados federados el hecho de poseer su propia fuente de recursos les ofrecía cierta capacidad para negociar no con otros países sino con el poder central, aunque vale la pena pensar que si estas fuentes de recursos eran controladas por ciertas élites regionales o sectores de tales en el poder, más bien estamos frente a una situación en donde dichas élites utilizan estos recursos para defender sus intereses y regiones del dominio de fuerzas extraregionales o de los intereses de sectores de la misma élite opuestos al sector que está en el poder y que muchas de las veces tales movimientos de oposición eran apoyados desde el gobierno federal. Ibarra Bellon, 1998, p. 79.

⁷ A mediados de 1828 el gobernador del estado de San Luis Potosí comunicó al tesorero del estado que se debían defender la jurisdicción estatal en materia de contrabando, pues las aduanas interiores del estado en caso de detectar o sospechar del tráfico de de éste debían conducirse y remitirse a los jueces del estado y no a los de circuito y distrito: “...en las aduanas marítimas allí desarrollan sus facultades los jueces de circuito y de distrito en asuntos de contrabando, y los estados reglamentan como les conviene sin sujeción a dar cuenta a otros funcionarios de sus procedimientos. Los empleados pagados por este estado vigilan y descubren contrabandos, ellos están sujetos a sus jueces; y por la ley particular deben calificarse”. AHESLP, SGG, manuscritos, legajo 1828.36.

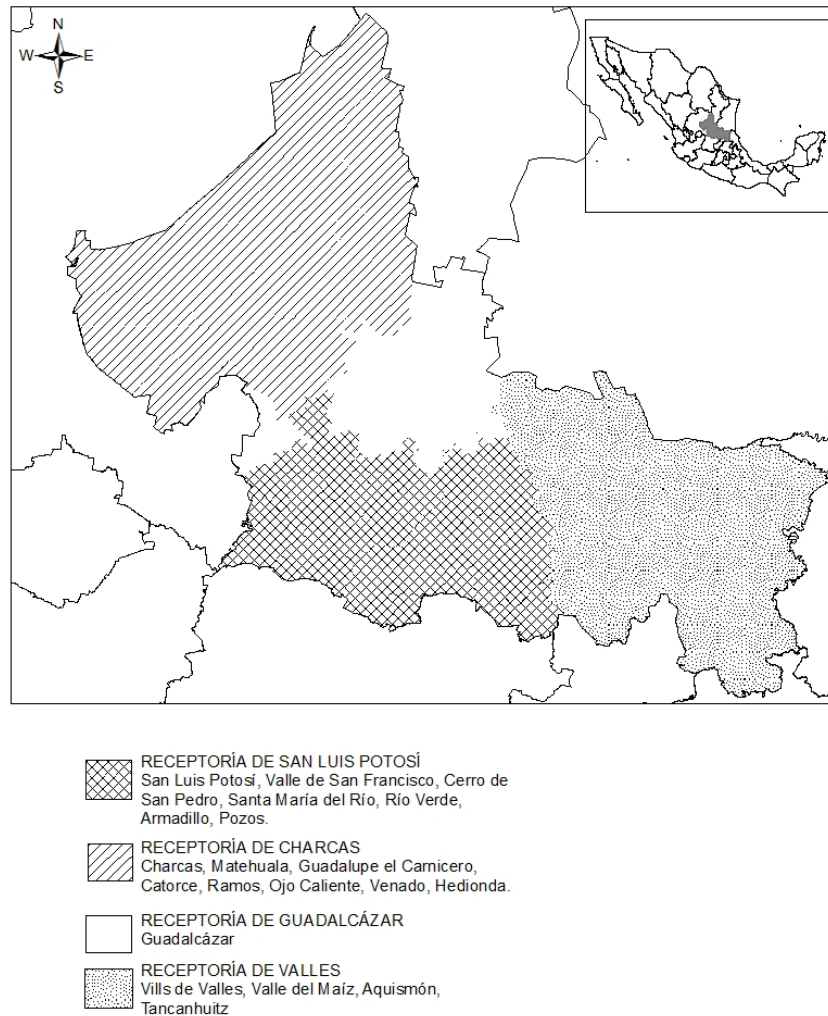
⁸ Esto se puede inferir a partir de lo establecido en la *Ordenanza de Alcabalas* del Conde de Revillagigedo del año de 1753, y de la *Instrucción de los comisionados de la Dirección General y Juzgado Privativo de Aduanas del Reyno* de 1782, redactada por Juan Navarro. Ambos documentos se pueden localizar en edición facsimilar en: Garavaglia, Juan Carlos y Juan Carlos Grosso, *Las alcabalas novohispanas (1776-1821)*, México, Archivo General de la Nación, Banca Cremi, 1987.

de 1818. Hacia finales del virreinato la Dirección General de Rentas de la Nueva España contaba con 12 administraciones foráneas compuestas por 102 receptorías. Si a cada receptoría correspondía un suelo alcabalatorio, el virreinato contaba por lo tanto con 102 suelos alcabalatorios.

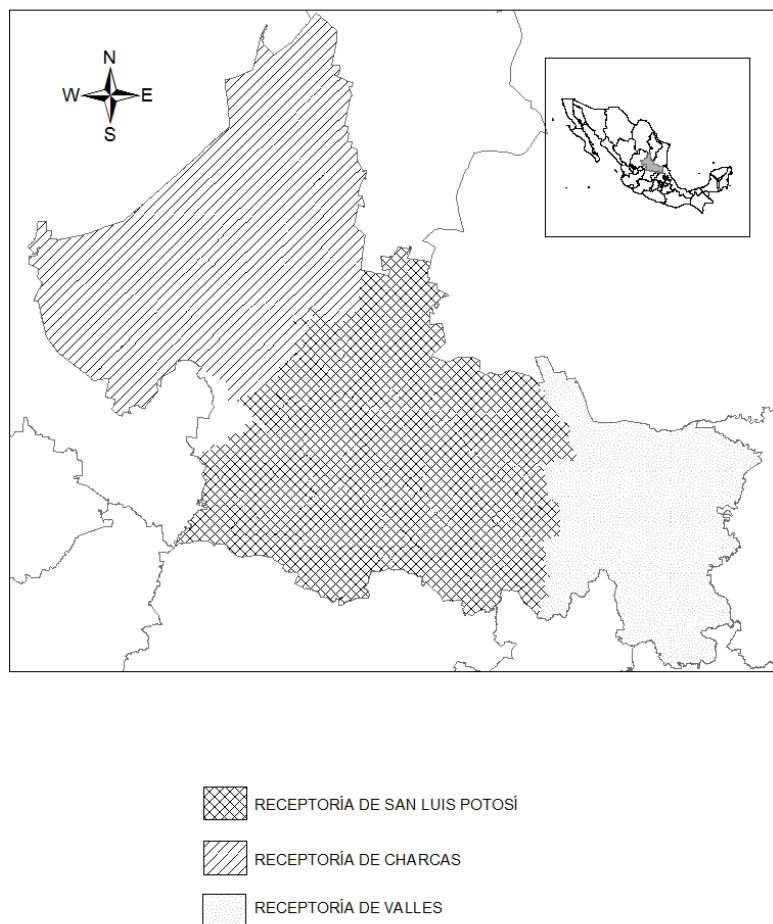
La intendencia de San Luis Potosí, siguiendo esta lógica, contaba con ocho receptorías, es decir ocho suelos⁹. La parte correspondiente al territorio de la provincia del mismo nombre estaba compuesta hasta antes de 1789 por cuatro suelos, a partir de entonces, en que se dio la anexión de la receptoría y suelo del partido de Guadalcázar al de San Luis Potosí se configuraron solo tres suelos que estaban bajo la jurisdicción de los administradores de las receptorías de San Luis Potosí, Charcas y Villa de Valles. (Ver mapas 1 y 2)

⁹ Las receptorías eran: San Luis Potosí, Charcas, Guadalcázar (que pasó a depender de la de San Luis Potosí en 1789), Villa de Valles, Monterrey, Santander, Coahuila y Saltillo. Véase, Garavaglia y Grosso, 1987, pp. 209-226.

**Mapa 1: Receptorías de la provincia de San Luis Potosí antes de 1789. Cuatro
suelos, cuatro receptorías.**



Mapa 2: Receptorías de la provincia de San Luis Potosí de 1789 a 1825. Tres suelos, tres receptorías.



A partir de la era republicana el sistema fiscal colonial fue objeto de diversas modificaciones para dar lugar a la organización de las estructuras hacendarias estatales y federal. La organización de la hacienda estatal potosina reconfiguró los suelos heredados del periodo colonial en al menos tres ocasiones durante el periodo de 1824 a 1835.

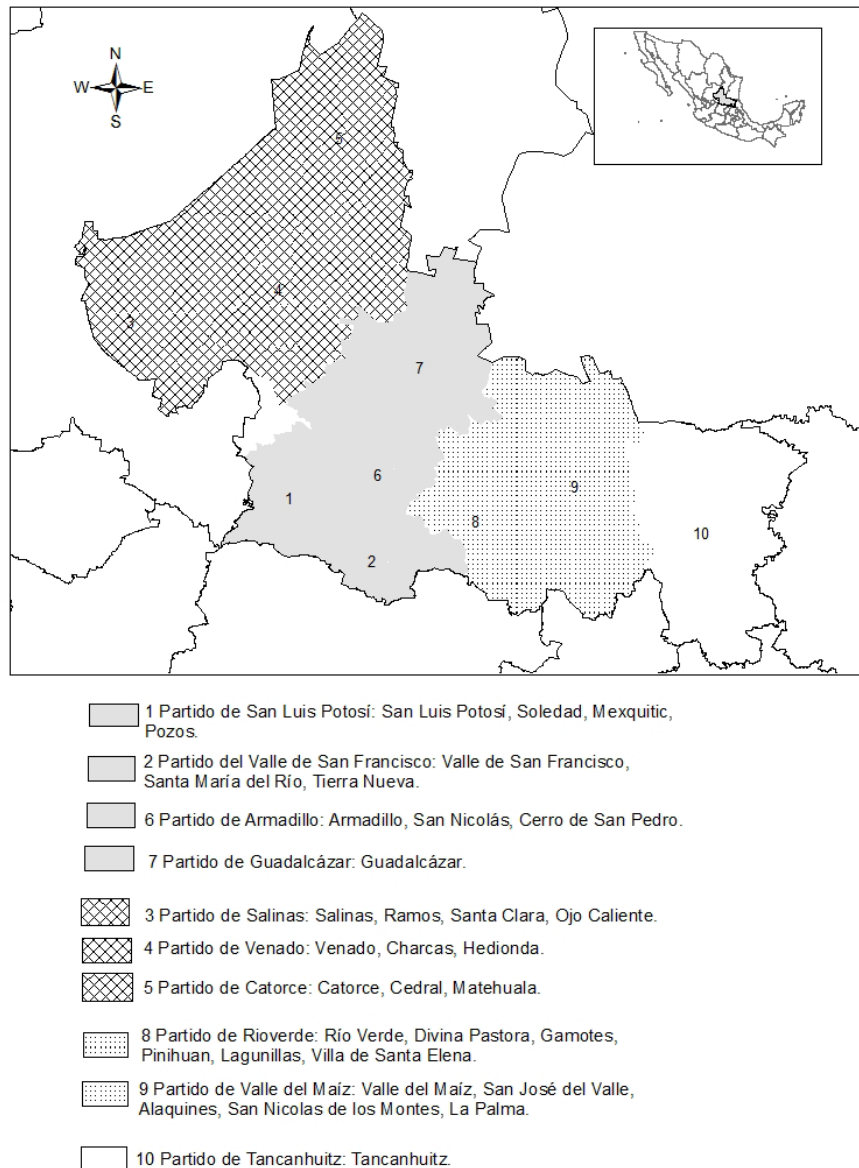
La primera modificación a la forma y número de los suelos y receptorías tuvo lugar al sancionarse la ley 26 de 4 de julio de 1825. En ella se procedió a la división de los tres suelos coloniales para dar lugar al establecimiento de cuatro suelos en los cuales se repartían 10 receptorías y 22 subreceptorías. (Ver mapa 3). Esta primera modificación es primordial en mi argumento por la razón de que el reconocimiento del territorio estatal y su división en términos de materia fiscal anteceden a la división del mismo con respecto a las materias de administración y autoridad política. Es decir, se canalizó por la legislatura estatal y recibió su debida aprobación una ley que establecía

la división del territorio en partidos (fiscales), que según expresaron sus autores estaba determinada “para la mejor administración de las rentas de tabacos, alcabalas y demás anexas al Estado...”¹⁰. Así, previo a que se sancionara la división del estado en diez partidos por un decreto de julio de 1826 dedicado a la materia de división del territorio, en julio de 1825 la ley correspondiente a la materia tributaria ya había determinado tal división del estado con el mismo número de partidos (fiscales) aunque con pequeñas diferencias¹¹.

¹⁰ Decreto número 26, julio 4 de 1825, “Se adopta el sistema de rentas de alcabalas...”. En esta ley se establecía que el administrador general de alcabalas tendría su sede en la ciudad de San Luis Potosí, que era el responsable de este ramo en el partido de la capital y que a su vez los nueve administradores foráneos quedaban bajo su autoridad y responsabilidad.

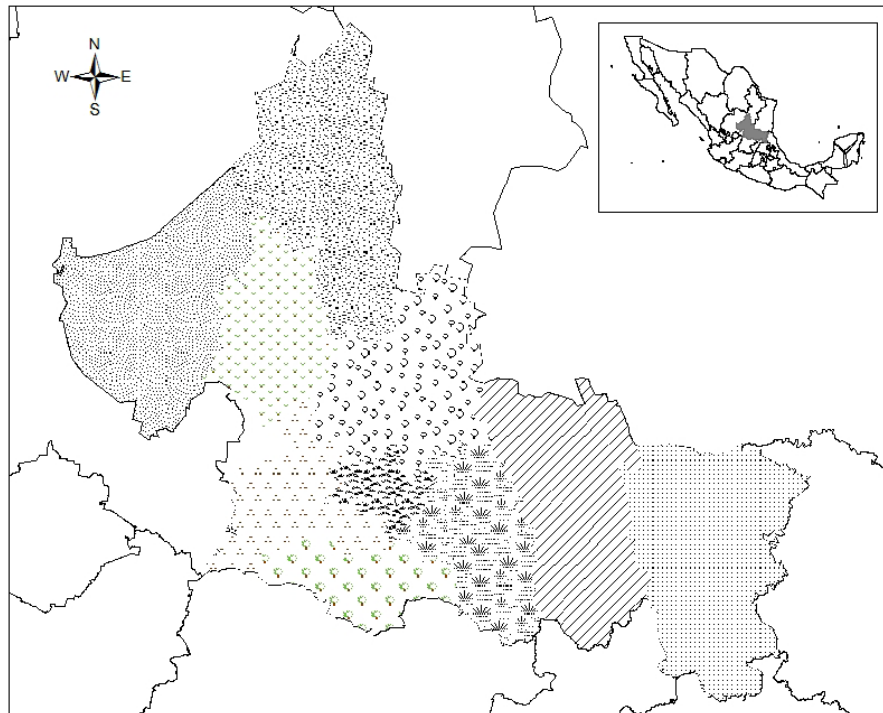
¹¹ Los cuatro suelos establecidos en 1825 correspondían *grosso modo* con la regionalización en cuatro departamentos que se llevó a cabo en 1826. Algo similar ocurrió durante el periodo virreinal pues las jurisdicciones de las doce administraciones foráneas correspondían casi en su totalidad con “las jurisdicciones de las intendencias recientemente creadas”. Grosso y Garavaglia, 1996, pp. 101-102.

Mapa 3. Receptorías de alcabalas y tabaco conforme el decreto 26 del Congreso de Estado de San Luis Potosí, de 4 de julio de 1825. Cuatro suelos (Partidos Fiscales)



Un nuevo reordenamiento territorial tuvo lugar en marzo de 1827 cuando la legislatura estatal sancionó una ley que establecía que el territorio del estado era un solo suelo para la recaudación de las rentas del ramo de alcabalas. En esta ley no se asentó ningún cambio en el número de receptorías y subreceptorías fijadas desde el año de 1825. (Ver mapa 4)

Mapa 4: Receptorías de alcabalas y tabacos conforme el decreto 33 del Congreso del Estado de San Luis Potosí de 20 de marzo de 1827. Un solo suelo (Partidos Fiscales).

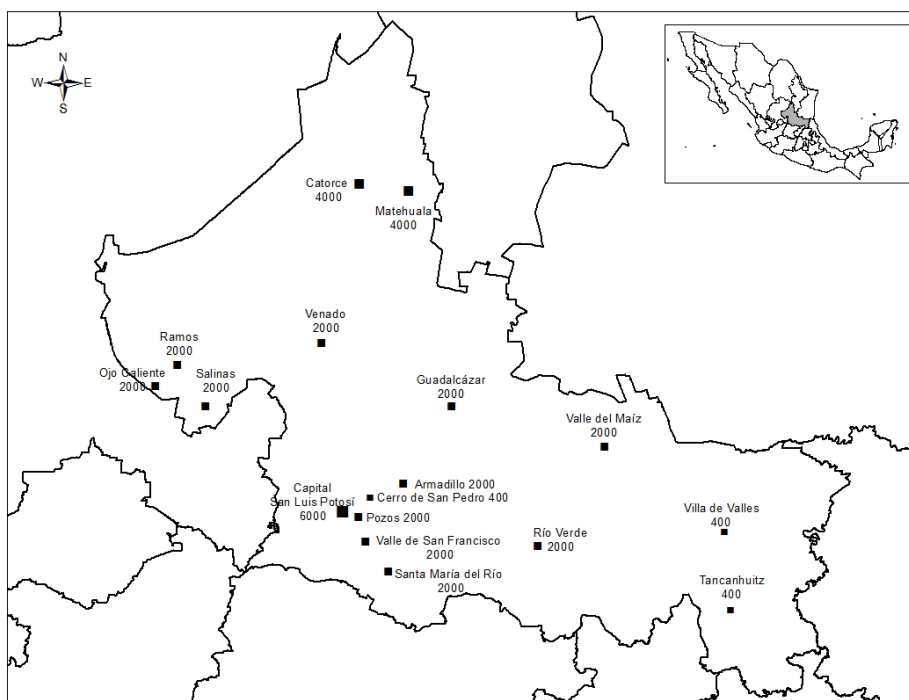


1. PARTIDO DE SAN LUIS POTOSÍ: San Luis Potosí, Soledad, Mexquitic, Pozos.
2. PARTIDO DE VALLES DE SAN FRANCISCO: Valle de San Francisco, Santa María, Tierra Nueva.
3. PARTIDO DE SALINAS: Salinas, Ramos, Santa Clara, Ojo Caliente.
4. PARTIDO DE VENADO: Venado, Charcas, Hedionda.
5. PARTIDO DE CATORCE: Catorce, Cedral, Matehuala.
6. PARTIDO DE ARMADILLO: Armadillo, San Nicolás, Cerro de San Pedro.
7. PARTIDO DE GUADALCÁZAR: Guadalcázar.
8. PARTIDO DE RÍO VERDE: Río Verde, Divina Pastora, Gamotes, Pinihuan, Lagunillas, Villa de Santa Elena.
9. PARTIDO DE VALLE DEL MAÍZ: Valle del Maíz, San José del Valle, Alaquines, San Nicolás de los Montes, La Palma.
10. PARTIDO DE TANCANHUITZ: Tancanhuitz.

Fue hasta la sanción del decreto número 51 de 20 de octubre de 1831 cuando la organización de las jurisdicciones se vio modificada con el establecimiento de una Administración de Rentas de la capital y el establecimiento de 16 administraciones foráneas—que sustituían a la diez existentes. Estas 16 administraciones foráneas sumaban en conjunto un número mayor de subreceptorías. (Ver mapa 5) En esta reforma al sistema fiscal se determinaban las fianzas que debían ser pagadas por los interesados en arrendarlas y los lugares hacia donde serían reubicadas algunas receptorías y subreceptorías. “La redistribución pretendía colocar las receptorías en las

principales rutas comerciales para desalentar el contrabando y aumentar los ingresos por concepto de alcabalas¹².

Mapa 5: La administración de rentas de la capital del estado de San Luis Potosí y 16 receptorías conforme el decreto 51 del Congreso del Estado de San Luis Potosí de 20 de octubre de 1831. Se especifica el valor de la fianza.



Asimismo es posible apreciar la diferenciación territorial del estado en cuatro regiones determinadas por el valor de las fianzas en que se cotizaban las receptorías. Los precios seguían una lógica de a mayor el valor de la fianza, mayor el monto de lo que estaba comprobado se recaudaba. Tenemos así que la capital del estado que era la receptoría más cara cotizada con un valor de 6 000 pesos componía la primera región. El segundo espacio regional correspondería al Partido de Real de Catorce con sus dos receptorías valuadas en cuatro mil pesos cada una. El resto de las receptorías, distribuidas en una extensa región que abarcaba los distritos mineros de Charcas, Ramos, Salinas y Guadalcázar y las zonas agrícolas y comerciales de Valle del Maíz, Rioverde, Santa María, y Pozos. En esta tercera región las receptorías tenían un valor de 2 000 pesos. Finalmente, la cuarta región comprendía la zona huasteca alojada en el departamento de Tancanhuitz. En ella había dos receptorías ubicadas una en Valles y la otra en la población de Tancanhuitz, éstas serían subastadas al interesado que ofreciera sólo 400 pesos. Resalta el hecho del establecimiento de la receptoría foránea

¹² Cañedo Gamboa, Sergio A., "El congreso potosino y la ardua tarea de organizar un estado, 1824-1848", en Cañedo Gamboa, Sergio A., *et. al., Cien años de vida legislativa. El congreso del estado de San Luis Potosí: 1824-1924*, México, El Colegio de San Luis, Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2000, NÚMEROS DE PÁGINA DEL CAPÍTULO, p. 66.

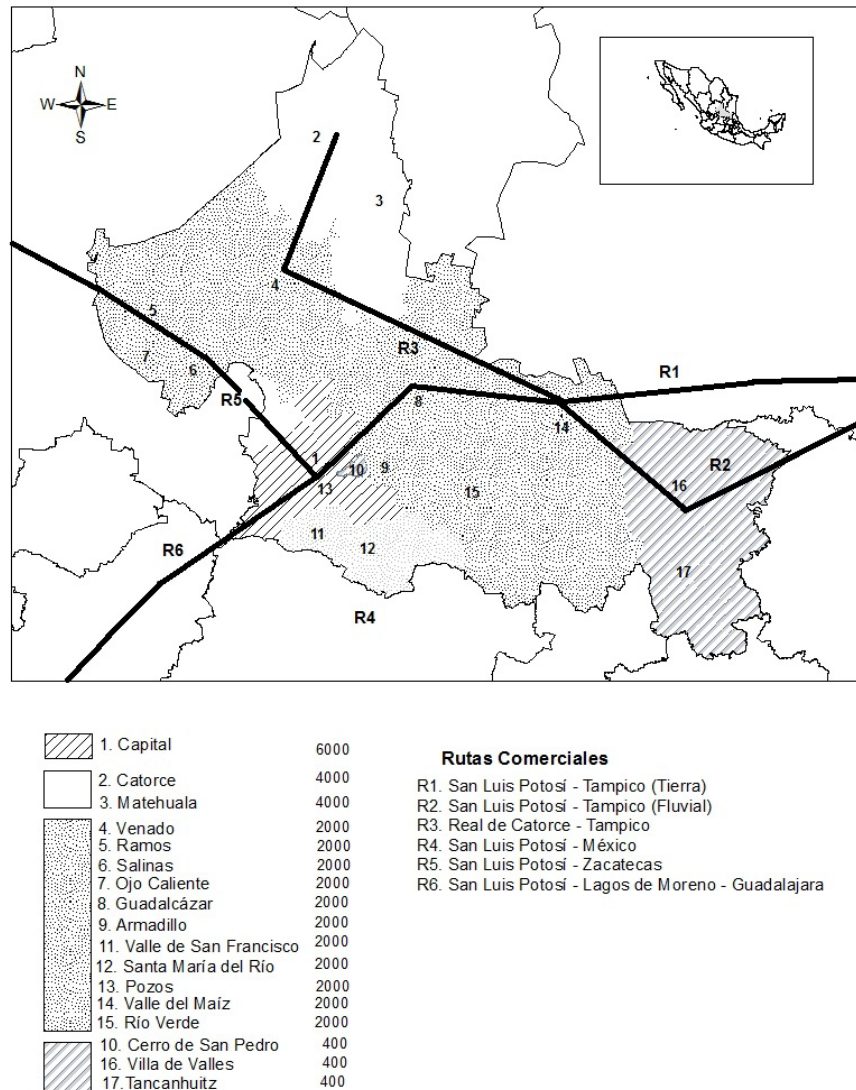
de Valles como independiente de la de Tancanhuitz, puesto que recuperó la antigua jerarquía que poseía durante el periodo novohispano cuando era el asiento de la oficina recaudadora más importante de la región huasteca.

¿Que nos enseña esta lógica regional? La respuesta puede ser que esta regionalización nos ayudaría a identificar el comportamiento en el consumo de efectos nacionales y extranjeros gravados por las alcabalas, así como datos que nos ayudarían a reconstruir la actividad productiva de cada región. Tenemos así que el mayor consumo de efectos nacionales y extranjeros se localiza en dos regiones: la ciudad de San Luis Potosí y su área circundante, y el distrito minero de Real de Catorce. Por otro lado, es posible afirmar una mediana capacidad de consumo en el resto del estado con excepción de la huasteca en donde el consumo aparentemente se reduce a su mínima expresión. Si comparamos ahora los valores de las fianzas con la densidad de población encontramos cierta concordancia entre la densidad poblacional y el valor de la receptoría. Por ejemplo en la región de la capital habitaban más de 50 000 personas, en el distrito minero de Real de Catorce la población superaba los 35 000 habitantes, mientras que las poblaciones de toda la región de la huasteca contaban algo más de 27 000 habitantes¹³. Una comparación entre la capacidad de consumo de efectos nacionales y extranjeros y los indicadores demográficos de la gran región comprendida por las receptorías con valor promedio de 2 000 pesos—ubicadas mayormente en la extensa región que abarcaba todo el departamento de Rioverde, casi todo el de la capital y poco más de la mitad del de Venado, nos podría confirmar la existencia de una región en la cual la tendencia a incrementar el consumo es directamente proporcional a un mayor número de pobladores y por ende determina el valor de la fianza del alcabalatorio. (Ver mapa 6)

Además de la regionalización descrita a partir del valor de las fianzas de las receptorías, es posible ver en el mapa 6 que las principales rutas que cruzan el estado de San Luis Potosí convergen en la ciudad capital. La ruta proveniente de Tampico tiene dos variantes. Un tramo sigue el camino de agua que ofrecían los ríos Pánuco y Tamuín, una vez que llega la ruta fluvial al punto de desembarco, cerca del pueblo de Tamuín, la ruta terrestre conduce hacia el altiplano potosino vía Villa de Valles y Valle del Maíz, el Puerto de San José (que es un puerto terrestre que contaba con una venta, alimento y agua para los viajeros y sus animales), y finalmente llega a la ciudad capital. La otra ruta inicia en el puerto de Tampico y se dirige hacia el noroeste hasta encontrar la ciudad de Tula, Tamaulipas; desde este punto se dirige hacia el altiplano entrando por Valle del Maíz y de ahí a la ciudad de San Luis Potosí. La ruta proveniente de los distritos mineros norteños de Real de Catorce y Guadalcázar arriba también al Puerto de San José, en este punto se bifurca para hacia el sur con dirección a la capital del estado y hacia el este con dirección a Tampico vía Tula o Villa de Valles. Finalmente la ciudad de San Luis está conectada con las ciudades de Zacatecas por un camino con dirección hacia el noreste, con San Juan de los Lagos por un camino de rueda con dirección hacia el suroeste, y con la ciudad de México por medio de un camino que tiene como punto intermedio la ciudad de Guanajuato.

¹³ Los datos de población fueron tomados del *Informe de la gestión administrativa del gobierno del estado de San Luis Potosí presentada a la segunda legislatura constitucional por el ciudadano Vicente Romero, gobernador del estado, 1829.*, s.p.i.

Mapa 6. Regionalización basada en el valor de la receptoría y rutas comerciales principales durante las décadas de 1820 a 1840.



La última reorganización territorial en materia fiscal en el estado de San Luis Potosí se dio en el año de 1835, poco antes de que feneciera la Primera República Federal. La reforma se centró básicamente en el partido de Tancanhuitz. Como ya se mencionó, en 1831 se establecieron dos administraciones foráneas en este partido, localizadas en Valles y en Tancanhuitz. La aparente baja rentabilidad de estas administraciones motivó que el gobierno del estado y el congreso estatal fomentaran la unificación de ambas en una sola. Los legisladores insistieron en que esta nueva y unificada administración de rentas debía contar con el número de receptorías que “se estimen necesarias en los pueblos” para evitar la evasión y el contrabando. Además

consideraron primordial la ubicación de esta administración en un punto del departamento de Tancanhuitz en donde se procurara “el mayor aumento de ellas [las rentas]”¹⁴.

Las modificaciones realizadas a la organización del territorio en materia fiscal obedecieron a diversos factores. Tal vez el principal fue el énfasis en generar un reconocimiento del territorio para proceder a una inicial organización del mismo. Muestra de ello fue el hecho de que la ley que organizaba al estado territorialmente en materia fiscal antecedió la ley de organización territorial administrativa y política. Por otro lado, la modificación de la cantidad de suelos alcabalatorios respondió en gran medida, como se verá más adelante, a los requerimientos y quejas de los comerciantes importadores quienes se veían afectados cuando se les imponían impuestos por el tránsito de sus mercancías. Finalmente el caso de Tancanhuitz nos muestra la necesidad de reorganizar el sistema cuando no resultan rentables las oficinas recaudadoras, ya fuera unificándolas o reubicándolas.

Las solicitudes de un solo suelo

A mediados del año de 1830—y en el contexto del triunfo del Plan de Jalapa—los federalistas moderados potosinos—apoyados por Anastasio Bustamante—recuperaron el poder del gobierno del estado y de la legislatura local que durante poco más de dos años habían estado bajo dominio de los federalistas radicales que encabezaba Vicente Romero. El nuevo gobernador José Guadalupe de los Reyes¹⁵, vinculado con los comerciantes importadores y mayoristas de origen español, británico y norteamericano (conocidos como los monopolistas) inició su gestión solicitando a los diferentes actores políticos y hombres de empresa y comercio le proporcionaran ideas y propuestas para generar una estrategia enfocada al mejoramiento de la actividad mercantil así como de la industria minera, textil y agrícola. Además de lo anterior, de los Reyes buscaba mantener estables los ingresos de las rentas del estado, sobre todo en el ramo de alcabalas. Al efecto y con un afán por institucionalizar las relaciones existentes con los sectores productivos dio continuidad a la formación de una Junta de Comerciantes y de una Junta Protectora de la industria—ambas iniciadas meses antes por el gobernador interino Manuel Sánchez. La premisa que tenía en mente era conciliar los intereses del comercio, de la industria y del gobierno.

Entre los actores políticos que respondieron a la convocatoria hecha por de los Reyes figuró José Antonio Nieto, administrador de la Aduana Nacional de San Luis Potosí. Paradójicamente, Nieto—conocido entre los comerciantes extranjeros como

¹⁴ Decreto Número 22 del H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, abril 13 de 1835, “Sobre reunir en una Administración las Rentas de Tancanhuitz y Valles, con las Receptorías que se estimen necesarias en los pueblos”.

¹⁵ En Julio de 1830 se conformó una junta de vecinos que destituyó a Vicente Romero, brevemente tomó posesión del ejecutivo estatal José Pulgar quien inmediatamente lo cedió a Manuel Sánchez éste convocó a elecciones a principios de 1831, el resultado favoreció al federalista moderado José Guadalupe de los Reyes.

“the famed hunter”¹⁶ por su rígido control de la rentas—había sido uno de los miembros del gabinete del depuesto gobernador, el federalista radical Vicente Romero, pese a ello el nuevo gobernador lo ratificó en el empleo y confió en sus consejos. En su escrito consideraba que el comercio del estado pasaba por un mal momento, por ende la recaudación procedente de las rentas de los ramos de alcabalas a efectos nacionales e impuestos al consumo sobre los efectos extranjeros se vio mermada. La razón de la problemática se debía en gran medida a que el Congreso Federal había sancionado un decreto el 24 de agosto de 1830, reglamentado por circular de la Secretaría de Hacienda de 7 de octubre del mismo año. Los efectos negativos de este decreto se debían a que se incrementaba en un cinco por ciento el impuesto de consumo a los efectos extranjeros y un diez por ciento a los licores de la misma procedencia. Pero el problema más grave radicaba en el artículo 5º de dicha ley en donde se establecía que el derecho de consumo sobre efectos extranjeros y el de alcabala sobre los nacionales se causaba en “el lugar de su introducción, o en el de su venta, o en el de su final destino” ya fuera por iguala o por relaciones juradas; los efectos que hubiesen causado derecho por cualquiera de las tres condiciones anteriores, en caso de ser llevados a otro paraje que bajo el sistema de alcabalas fuera considerado como distinto suelo, volverían a pagar el mismo derecho¹⁷.

El análisis que presentó Juan Antonio Nieto al gobernador no era de poca importancia. Nieto se quejaba del hecho de que comenzaban a ser frecuentes los casos en los cuales se cobraban los derechos de consumo o alcabala a un mismo producto por cada suelo por el que transitaban las mercancías, a pesar de que desde 1827 el estado era considerado un solo suelo (ver mapa 4), pero los administradores de las receptorías hacían caso omiso de ello. Nieto recalca que tal como lo establecía la ley reglamentaria de 7 de octubre se debían de observar las reglas que antiguamente se seguían con respecto a los distintos suelos en que estaban divididos los alcabalatorios desde el periodo novohispano (ver mapa 2), salvo en los casos de las variaciones hechas a los ordenamientos virreinales por los estados a inicios de la era republicana. “De modo que en el de San Luis—explicaba Nieto—habrá efecto a que se le deba cobrar en este caso 15, 20 o más veces la alcabala, según las administraciones por donde fuere vendiéndose”. Acorde con lo manifestado por Nieto éste múltiple cobro del derecho podría evitarse con una sola declaración del congreso local en la cual se asentara que todo el estado de San Luis Potosí tuviese para efectos del sistema de alcabalas un solo suelo¹⁸.

Evidentemente no era ocioso ni accesorio el comentario y consejo del administrador de la Aduana Nacional, sino más bien impreciso. Su reflexión pone de manifiesto lo complicado que resultaba en la práctica el sistema de recaudación local

¹⁶ Corbett, Barbara, *Republican Hacienda and Federalist Politics: The Making of ‘Liberal’ Oligarchy in San Luis Potosí, 1767-1853*, Tesis Doctoral, CIUDAD, Princeton University, Departamento de Historia, 1997, p. 137.

¹⁷ Número 860, Agosto 24 de 1830, Ley, Derecho de consumo sobre géneros, frutos y efectos extranjeros y Número 873, Octubre 7 de 1830, Circular de la Secretaría de Hacienda, Reglas a que debe sujetarse el derecho de consumo sobre efectos extranjeros y el de alcabala sobre nacionales en *Disposición Colección de Leyes Mexicanas Dublan y Lozano*, <http://lynics.dgsca.unam.mx>, consultado en 05 julio 2009.

¹⁸ *Gaceta del Gobierno del Estado de San Luis Potosí*, Imprenta en Palacio, viernes 14 de enero de 1831.

pues desde el arreglo, en 1827 de la hacienda estatal, se había establecido que el estado de San Luis era considerado un solo suelo. En cierta medida la reflexión de Nieto hacía explícita la angustia, incertidumbre y el ambiente de desconfianza en que se desenvolvían tanto la parte recaudadora como la contribuyente. Esta situación era debido a las reformas fiscales implementadas durante el periodo de 1828-1830 marcadas claramente por un incremento en las tasas impositivas y a la desorganización manifiesta en el mismo sistema fiscal que era afectado por factores como la corrupción, el contrabando y la oposición de los grandes importadores a pagar los impuestos que les correspondía por los efectos traficados.

El origen del problema se puede rastrear hacia 1824 cuando el mismo Congreso Federal había autorizado un impuesto al consumo a los efectos extranjeros del 3% y que fue puesto en práctica en el estado potosino en enero de 1825. Este impuesto era cobrado a partir del aforo hecho a las mercancías en la aduana, que fluctuaba en un 40 por ciento, lo que en suma correspondía a una práctica de doble imposición al mismo producto. En 1828 el congreso local, a pesar de esta doble imposición, autorizó un nuevo impuesto—es decir una tercera imposición—a los efectos extranjeros bajo el argumento de que se trataba de un impuesto municipal que debía ser pagado por la sola introducción de los bienes al suelo alcabatorio tuvieran o no consumo¹⁹. La reacción de los comerciantes fue inmediata. Incluso los comerciantes de origen británico con negocios establecidos en el estado habían llevado su queja a su Cónsul General en la ciudad de México por considerar inconstitucional la tercera imposición. Mientras los británicos luchaban por la vía diplomática²⁰, en la práctica y en alianza con otros grandes importadores, la mayoría de ellos españoles y norteamericanos, recurrieron a prácticas desleales con la finalidad de evadir el impuesto. Los grandes importadores comenzaron a sostener habitualmente prácticas negativas como el registro de mercancías en guías que especificaban un tipo de efectos mientras que en los embalajes se contenían en realidad artículos prohibidos por las leyes proteccionistas republicanas²¹. Asimismo se intensificó el hábito de la división de guías con lo que evitaban el pago del impuesto dentro del suelo alcabatorio en donde eran introducidos y consumidos los productos. Juan Antonio Nieto administrador de rentas

¹⁹ Decreto número 111 de mayo 23 de 1828. “Impone a los efectos extranjeros un derecho municipal exceptuando los que se expresa”. En su artículo dos especifica: “Este derecho se causa por sola la introducción, tengan o no consumo” y su artículo tercero consigna: “Satisfecho en cualquier Aduana del Estado una vez, no podrá cobrar en otra. Los administradores darán recibo de lo que cobrasen y avisarán mensualmente al Gobierno para que se publique por la imprenta.” AHESLP, SGG, manuscritos, 1828.24. Los impuestos de introducción son aquellos que gravan la entrada de mercancías a una entidad, proveniente de otras provincias o del extranjero, mientras que los impuestos de circulación o tránsito gravan la simple circulación de la mercancía dentro de una misma entidad. Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Editorial Porrúa 2004, p. 87.

²⁰ Se puede dar seguimiento a parte de esta queja de los británicos dirigida a su cónsul general en: The National Archives, United Kingdom, FO/44.

²¹ AHESLP, SGG, manuscritos, 1828.36, Carta de Juan Antonio Nieto al Tesorero General Juan Guajardo. En una de sus partes explica a Guajardo que por ejemplo una guía de Tampico para San Luis Potosí con el número 1367 correspondiente al 2 de mayo de 1828 indicaba que “el renglón que contiene diez tercios con cuarenta y cuatro piezas bayetas azules, es de paños de segunda sin el más leve disfraz en su empaque y calidad, por lo que he dado noticia al juez para que declare el comiso atento a que trae precio de 6 reales varas con arreglo al antiguo arancel, que le señaló cinco pesos y en el actual está absolutamente prohibido”.

de la capital explicaba en marzo de 1828 a los diputados del congreso local el problema de la división de las guías. Les solicitaba se dispusiera de una medida que fuera capaz de conciliar los intereses del estado con los del comercio pues la situación se volvía cada vez más insostenible. Por un lado había un gran descontento entre los comerciantes, mientras que por el otro la renta de alcabalas recaudaba lo mínimo suficiente para el sostenimiento del sistema. Ejemplifica en su carta un caso interesante de división de las guías y por ende de evasión fiscal: “a pesar de que el decreto número 79 previene que los efectos vendidos para consumo en otro estado no causen alcabala en éste, como que no señala un término para que los comerciantes los saquen o satisfagan el adeudo correspondiente, he procedido a el cobro de aquellos que tienen dos meses de presentados en esta oficina...”²², sin embargo no era suficiente esta medida pues los propietarios de las mercancías no pagaban el impuesto correspondiente. Asimismo explica que de un cargamento, respaldado por una guía con destino a Guadalajara, le había sido extraída la séptima parte de los efectos los cuales fueron vendidos en San Luis Potosí sin pagar impuesto pues no podían ser gravados debido a que la guía tenía como final destino la ciudad de Guadalajara. Incluso explicaba que la última octava parte fue remitida a Guadalajara en donde no pagó impuesto al consumo “porque aquellos vecinos pagan contribución directa”²³. En suma no había medio que conciliara los intereses del gobierno con los de los particulares, y esto se ve de manifiesto en el siguiente apartado.

El impuesto municipal al consumo y la multiplicación de los suelos

En mayo de 1828 el congreso del estado sancionó el decreto número 111 el cual imponía un impuesto municipal a los efectos extranjeros por su introducción tuviesen o no consumo. Resulta interesante este impuesto en virtud de que incentivó un mejor conocimiento y control del espacio geográfico municipal a pesar de pagar el costo generado por el descontento de la clase mercantil, además de que los alcaldes se arrogaron la facultad de cobrar el impuesto, pese a que no estaba precisada tal acción en el decreto.

Las receptorías y subreceptorías y los mismo ayuntamientos se vieron en la necesidad de incorporar en sus libros de contabilidad un nuevo registro dedicado exclusivamente para la contabilización de este impuesto, además de elaborar un reporte mensual dirigido al gobernador del estado en donde comunicaban los ingresos que se generaban. Una paradoja que se presenta es que a pesar de llamarse impuesto municipal, éste en muchos de los casos era cobrado por los ayuntamientos—quienes se arrogaron de facultades recaudatorias—más no eran sus beneficiarios directos,

²² AHESLP, SGG, manuscritos, 1828.14.

²³ AHESLP, SGG, manuscritos, 1828.14. Los especialistas en la política fiscal han desarrollado un amplio debate—dominado por dos corrientes—sobre la definición de los impuestos directos y de los indirectos, el concepto fundamental sobre el que gira tal debate es la repercusión de impuesto; la escuela antigua considera que el impuesto indirecto no es repercutible y el directo sí lo es. La postura moderna sostiene que todos los impuestos son repercutibles, por lo que esta peculiaridad no es el elemento distintivo entre los impuestos directos y los indirectos. Para este caso considero que los impuestos indirectos son aquellos que gravan el consumo mientras que los indirectos gravan los rendimientos, en ambos casos son repercutibles. Margáin Manatou, 2004, pp. 79-80. DESARROLLAR CITA

puesto que el recurso era remitido a la tesorería del gobierno y dispuesto y administrado directamente por el gobernador del estado.

Por otro lado resulta interesante que en múltiples ocasiones los administradores de los alcabalatorios y los alcaldes hacen referencia al cobro realizado en “este suelo”; con ello quieren decir, el suelo de la jurisdicción municipal lo que en cierta medida pone de manifiesto el reconocimiento de un espacio delimitado y autónomo de recaudación definido por los límites municipales, en donde la responsabilidad de la recaudación recaía de manera ambigua tanto en el administrador del alcabalatorio o en el propio alcalde.

La creación de este nuevo impuesto evidentemente provocó una confusión generalizada, oposiciones y abusos²⁴. El decreto 111 establecía que se cobraría a aquellos productos que fueran introducidos en el suelo del estado, sin embargo al llamarse municipal se cobraba al momento de la introducción e indebidamente al tránsito o circulación por el suelo de la municipalidad y no necesariamente al momento de su consumo. Esto lo hacían ver varios funcionarios del gobierno de Zacatecas quienes recibieron quejas de comerciantes residentes de ese estado propietarios de casas mercantiles como Watson MacVicar y Cía., entre otros. La queja principal era debido a que a su paso con sus cargamentos por la municipalidad de Villa de Ramos (colindante con el estado de Zacatecas y en la ruta a ese estado y su capital) les era cobrado por el alcalde el impuesto municipal tan solo por el hecho de solo transitar: “En mi concepto, el alcalde ha equivocado las prevenciones de dicho decreto por que acaso no se fijará en efectos de tránsito como son los de que se trata, sino en los de consumo dentro de la municipalidad, pues como vuestra excelencia sabe no tienen otra tendencia los impuestos locales, como debo entender los que se reclaman, en razón de que el repetido alcalde [de Villa de Ramos, San Luis Potosí] los llama municipales”²⁵.

De igual forma varios comerciantes radicados en la ciudad y estado de San Luis Potosí se vieron afectados por la confusión o abuso de la autoridad recaudatoria en los gravámenes impuestos por el tránsito o circulación. Por ejemplo, Didier, Dall y compañía solicitaron la devolución del impuesto pagado en la administración de alcabalas de la capital debido a que las mercancías que llevaban tenían como destino final la ciudad de Guanajuato. Esta casa comercial había opuesto inicialmente al pago del impuesto correspondiente de 110 pesos por las guías originadas en Tampico con

²⁴ José Antonio Nieto Administrador de alcabalas de la capital escribió al tesorero general del gobierno, Juan Guajardo que había oposición de los comerciantes importadores de pagar el derecho municipal y que incluso se comenzaban a vencer los plazos perentorios que algunos de ellos tenían para realizar el pago: “se les ha concedido los ocho días perentorios de término para el pago de derecho municipal a las casas de los señores Dall y Compañía, Brown y Compañía y Watson y Compañía de efectos presentados los días 20 y 21 de [junio], e importan los adeudos un mil ciento cuarenta y seis pesos que hoy se les han cobrado, más han repuesto que no tienen dinero, pero como ya he oído voces de que han hecho cierta protesta y que esperan sea reprobado el decreto número 111, temo que hayan creído eludir el pago con el pretexto de no tener reales”. AHESLP, SGG, manuscritos, 1828.36 Incluso algunos comerciantes extranjeros dejaban sus cargamentos encerrados en las bodegas de la aduana de la capital del estado en espera de respuesta de sus representantes diplomáticos o socios en la ciudad de México. AHESLP, SGG, manuscritos, 1828.36.

²⁵ AHESLP, SGG, manuscritos, 1828.53

los números 1383 y 1385. Los dueños de la casa comercial consideraron infundada la imposición, sin embargo para no ver impedidos sus negocios y tras las presiones del administrador de rentas hicieron el pago, el cual posteriormente reclamaron a través de la vía diplomática puesto que remitieron una queja al gobierno estatal y al ministro plenipotenciario Joel R. Poinsett. El secretario de gobierno de San Luis Potosí, Mariano Villalobos, ordenó una investigación y se demostró que en efecto las mercancías solo estaban en tránsito por la ciudad por lo que ordenó la devolución del impuesto²⁶.

La misma suerte corrió la compañía Staples y Cía. Los arrieros contratados transportaban 67 tercios y 54 bultos propiedad de dicha compañía y que venían procedentes de la ciudad de México con destino a las haciendas de Parras y Patos en el estado de Coahuila y Texas. Al igual que Didier, Dall y Cía, recurrieron a su representante diplomático, en este caso Ricardo Packenham Encargado de Negocios de Su Majestad Británica, para solicitar la devolución de 240 pesos. Su representante en San Luis Potosí, Pedro del Hoyo, fue el receptor de la devolución la cual se obtuvo después de realizadas las averiguaciones pertinentes²⁷. El argumento para solicitar la devolución era similar al de los casos anteriores: “el decreto 111 de esta Honorable Legislatura se reduce tan solamente a mandar se cobre el derecho municipal a los efectos que vengán destinados a las Casas de Comercio conocidas en este estado, más de ninguna manera a los que vayan de tránsito; bajo este concepto, sí a los Señores Staples y compañía u otro, se les ha cobrado el expresado derecho por efectos que no hayan sido destinados a este estado, bien pueden hacer sus ocurso a este gobierno, quien dictará las medidas que el caso exija”²⁸.

Como reacción a los reclamos de los comerciantes por el cobro que se les realizaba por el tránsito o circulación de sus productos y las consecuentes devoluciones, que incluso generaron en algunos casos juicios mercantiles, el congreso estatal sancionó un nuevo decreto con el número 122. En él se establecía que los efectos extranjeros que tengan como “vigorosa escala a la Capital de este Estado, o a otro lugar de su territorio, aunque los consignatarios residan en otros Estados, y las escalas los señalen por punto final, pagaran el derecho municipal...tengan o no consumo”²⁹. Así mismo aclaraba que no se pagaba impuesto al tránsito, pero se causaba el derecho por el solo hecho de introducción cuando “se halle en el territorio del mismo [estado] cualquier consignatario o individuo a que correspondan los efectos mercantiles”³⁰. Con ello trataron de evitar la evasión del pago del impuesto al realizar división en las guías puesto que los mercaderes acostumbraban dividir sus cargas con el argumento de revender en otras ciudades del país, aunque en realidad comerciaban dentro del territorio estatal.

Pese a las confusiones y a las devoluciones que se tuvieron que realizar, este impuesto vigente de mayo de 1828 a diciembre de 1830, retribuyó a las arcas del gobierno cantidades nada despreciables. Tan solo de mayo a diciembre de 1828 generó un ingreso por poco más de 13 000 pesos lo cual representaba poco más del 50

²⁶ AHESLP, SGG, manuscritos, 1828.60

²⁷ AHESLP, SGG, manuscritos, 1828.67

²⁸ AHESLP, SGG, manuscritos, 1828.60

²⁹ AHESLP, SGG, manuscritos, 1828.55

³⁰ AHESLP, SGG, manuscritos, 1828.55

por ciento de lo generado por el impuesto del 3% al consumo a los productos extranjeros. Por otro lado estimuló el reconocimiento del territorio y de las jurisdicciones municipales pues la contabilidad registrada en los libros y los reportes enviados mensualmente al gobernador muestra que, a pesar de los asegunes, se había generado una estrategia de recaudación medianamente efectiva. Indudablemente la aduana de la capital era la que obtenía la mayor recaudación, sin embargo una revisión detallada de los reportes nos muestra que las administraciones de Matehuala, Rioverde y Tancanhuitz vieron incrementados sus ingresos por el concepto del impuesto municipal. En el año de 1828 en Matehuala se recaudaron 376 pesos, en 1829 la cantidad de 255 y en 1830 se incrementó a 574 pesos. Algo similar ocurrió en Rioverde donde el año de 1829 cerró con un ingreso por 389 pesos y el de 1830 con 278. La receptoría de Tancanhuitz presentó una tendencia a la alza pues en 1829 fueron remitidos a la capital 189 pesos y en 1830 se recaudaron 239 pesos.

A la par que el impuesto incrementaba los efectos benéficos para las rentas del estado, incrementaba el descontento de la clase mercantil, lo cual desencadenó una crisis política y económica pues la evasión comenzó a incrementarse. Esta crisis entre el gobierno y los sectores dedicados a la actividad mercantil comenzó a encontrar solución cuando se dio la salida del grupo liberal radical y se comenzó a dar seguimiento a lo propuesto por la Junta de Comerciantes convocada inicialmente por el gobernador del estado, Manuel Sánchez, y ratificada por el siguiente gobernador José Guadalupe de los Reyes en los últimos días del año de 1830. Sus objetivos eran básicamente dos, el primero, determinar las causas que habían provocado el derrumbe del comercio, y el segundo cuáles serían las estrategias a seguir para su reactivación. La junta manifestó que los principales motivos de la baja en el comercio se debían al exceso de impuestos de alcabala y de gastos municipales aplicados a algunos productos, además del mal estado de los caminos que eran utilizados como rutas para el tráfico de mercancías. Manifestaban que por la ley de 24 de agosto de 1830 el suelo del estado fue dividido en cuatro partes lo cual no podía ser procedente. “la organización interior de él [estado] decretada por la constitución [1826] no permite tenga efecto la división en cuatro suelos que regía antes del sistema federal, y si se quisiere reputar ahora un suelo, la demarcación de cada Administrador de Rentas serían casi innumerables porque al establecer éstas se consultó sólo la comodidad en la recaudación sin detenerse en asignarles extensión larga o pequeña”³¹. Recalcaban que por ejemplo a tres leguas de la capital se localizaba una oficina recaudadora, lo mismo a cinco, luego a doce a veinte “de aquí puede inferirse que si un efecto debiese pagar en cada uno de estas puntos nuevo derecho con arreglo a la ley citada, llegaría el caso de que ni su valor ni el duplo [sic] de él alcanzasen a cubrirlo”³². De ahí que solicitaban un solo suelo para todo el estado o en otras palabras “una su administración de alcabalas dividida en diversos puntos como debía ser para facilitar el modo de percibir los derechos”³³.

Esta Junta (entre cuyos miembros destacaban los comerciantes mayoristas españoles Mariano Quintana, Juan Gutiérrez Castillo, Cayetano Rubio y el mexicano

³¹ AHESLP, SGG, manuscritos, 1831.6

³² AHESLP, SGG, manuscritos, 1831.6

³³ AHESLP, SGG, manuscritos, 1831.6

Andrés Barroeta) elevó una iniciativa al gobernador del Estado para que éste a su vez la hiciera llegar al Congreso. En este escrito dieron a conocer cuales eran las medidas necesarias que a su parecer se deberían tomar en cuenta para la reactivación del comercio. Entre ellas se proponía una disminución en la tasa del impuesto al derecho de consumo y de alcabala a los productos de importación (del 5% al 2 ½%), así como a los nacionales (de 12 ½% a 8%); proponían también que el territorio del Estado fuera considerado como un solo suelo alcabalatorio, debido a que—como ellos manifestaban—desde 1824 estaba dividido en cuatro suelos, por lo que al ingresar los productos al territorio estatal, tenían que pagar alcabala cada vez que pisaban uno de los suelos, lo cual se vio agravado por el decreto 111 que establecía el impuesto municipal. Además, pedían que las manufacturas del estado fueran exentas de todo impuesto. Finalmente, solicitaban una feria regional anual por diez días contados desde el 16 de agosto hasta el 25 del mismo³⁴.

La propuesta fue revisada y corregida por la legislatura. Como clara muestra, más de filiación política que de voluntad política en beneficio de los ingresos del gobierno, los congresistas apoyaron la propuesta de la Junta, misma que se convirtió en decreto, el cual sancionó el Congreso con el número 16 el día 11 de marzo de 1831. En él se cumplían casi todos los puntos sugeridos por los comerciantes, pues la feria no fue autorizada. Esta resolución pone de manifiesto la relación y filiación del grupo político al frente del gobierno del estado como del mismo congreso. El grupo que ocupó el poder tras la salida de Vicente Romero se caracterizaba por ser moderado en su actuar sobretodo respecto a la fiscalidad y recibían el apodo de los “aristócratas”. Su actitud es explicable dada la cercanía que tenía este grupo político con los comerciantes españoles y extranjeros, algunos de ellos poseedores de grandes fortunas—a quienes el mismo Ponciano Arriaga nombraba “monopolistas”. Entre ellos destacan Martín de Bengoa, Cayetano Rubio, y José Gutiérrez Castillo—estos dos últimos miembros de la Junta y firmantes del documento. En diversas ocasiones Ponciano Arriaga y Mariano Villalobos expusieron las relaciones entre el grupo de políticos “aristócratas” y los comerciantes “monopolistas” en sus artículos publicados en el periódico del gobierno *El Yunque de la Libertad*. Entre los políticos “aristócratas” se pueden contar a José Guadalupe de los Reyes, Ignacio Sepúlveda (ambos fueron gobernadores del estado)³⁵, Tirso Vejo, Anastasio Quiróz³⁶, (ambos diputados en varias legislaturas constitucionales del estado) entre otros.

³⁴ AHESLP, SGG, manuscritos, 1831.6

³⁵ Véase la nota 14. José Guadalupe de los Reyes fue gobernador de San Luis Potosí del 2 de abril de 1831 al 3 de agosto de 1832, en que huyó de la ciudad de San Luis Potosí ante la amenaza de ocupación de la ciudad por las fuerzas del general Esteban Moctezuma. Volvió a hacerse cargo de la gubernatura del 1º de octubre al 14 de noviembre de 1832, en que volvió a huir ante el asedio de la ciudad por el general Moctezuma. Del 7 de octubre de 1851 al 20 de marzo de 1852, fue gobernador interino. Ocupó el cargo provisionalmente del 8 al 17 de enero, nombrado por la Legislatura, al ser asesinado el gobernador Julián de los Reyes. José Guadalupe de los Reyes era en ese momento, presidente del Supremo Tribunal de Justicia. El general Ignacio Sepúlveda fue gobernador del estado del 17 de mayo de 1837 al 22 de abril de 1842. Montejano y Aguinaga, Rafael, *San Luis Potosí, la tierra y el hombre*, México, Archivo Histórico del Estado de San Luis Potosí, 1990, pp. 147 – 151.

³⁶ Tirso Vejo fue diputado en la II Legislatura Constitucional (1829 – 1830; del 4 de noviembre al 31 de diciembre de 1832), en la IV (16 agosto a 18 diciembre 1832. En la III (septiembre – diciembre 1834).

A partir de este año de 1831 el territorio del estado de San Luis Potosí fue considerado como un solo suelo y se mantuvo así hasta el final de la Primera República Federal. Nuevas necesidades de recursos extraordinarios volvieron a modificar el espacio fiscal potosino. En 1846 el gobierno del estado consideró que como medida acertada para incrementar las rentas era necesaria la división del estado nuevamente en cuatro suelos, tal como lo estaba antes del decreto de 1827. Las inconformidades de la parte contribuyente, como era de esperarse, comenzaron a manifestarse de manera inmediata.

Bibliografía

Abreviaturas:

AHESLP, SGG: Archivo Histórico del Estado de San Luis Potosí, Secretaría General de Gobierno

FO: Foreign Office

Aboites Aguilar, Luis y Luis Jáuregui (Eds.), *Penuria Sin Fin. Historia de los impuestos en México*, México, Instituto Mora, 2005.

Cañedo Gamboa, Sergio A., "El congreso potosino y la ardua tarea de organizar un estado, 1824-1848", en Sergio A. Cañedo Gamboa, *et. al., Cien años de vida legislativa. El congreso del estado de San Luis Potosí: 1824-1924*, México, El Colegio de San Luis, Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2000,

Corbett, Barabara, *Republican Hacienda and Federalist Politics: The Making of 'Liberal' Oligarchy in San Luis Potosí, 1767-1853*, Tesis Doctoral, Princeton University, Departamento de Historia, 1997.

Disposición Colección de Leyes Mexicanas Dublan y Lozano,
<http://lynics.dgsca.unam.mx>.

Garavaglia, Juan Carlos y Juan Carlos Grosso, *Las alcabalas novohispanas (1776-1821)*, México, AGN, Banca Cremi, 1987.

Grosso, Juan Carlos y Juan Carlos Garavaglia, *La región de Puebla y la economía novohispana. Las alcabalas en la Nueva España, 1776-1821*, México, Benemérita Universidad de Autónoma de Puebla, Instituto Mora, 1996.

Ibarra Bellon, Araceli, *El Comercio y el poder en México, 1821-1864. La lucha por la fuentes financieras entre el Estado central y las regiones*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Guadalajara, 1998.

Informe de la gestión administrativa del gobierno del estado de San Luis Potosí presentada a la segunda legislatura constitucional por el ciudadano Vicente Romero, gobernador del estado, 1829, San Luis Potosí, 1829, s.p.i.

Anastasio Quiroz fue diputado en la III Legislatura Constitucional (1º enero 1833 a 4 julio 1834 y septiembre a diciembre de 1834). Cañedo Gamboa, 2000, pp. 338 – 341.



Jáuregui, Luis, “Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México, 1821-1855” en Aboites Aguilar, Luis y Jáuregui, Luis, *Penuria sin fin Historia de los impuestos en México*, México, Instituto Mora, 2005,

Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2004.

Montejano y Aguinaga, Rafael, *San Luis Potosí, la tierra y el hombre*, México, Archivo Histórico del Estado de San Luis Potosí, 1990.

Yañez Ruiz, Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958, 5 tomos.

Weber, Max, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

La transición fiscal en la reconstrucción mexicana.

Martha Beatriz Guerrero Mills*

Resumen

La propuesta de este trabajo es estudiar el sistema fiscal mexicano durante la posrevolución, las estrategias particulares utilizadas por los secretarios Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca, que coadyuvaron a establecer el régimen de gobierno bajo el principio dominante de reconstrucción, como parte de las funciones gubernamentales de la Secretaría de Hacienda. Se describen los principales problemas de la política interna, como fueron el sanear el déficit de la cuenta corriente, durante el período histórico de 1924 a 1934, lo que implicó generar una rehabilitación fiscal, equilibrar el gasto público, coordinar diversos programas de desarrollo y poner orden a la anarquía prevaleciente entre la federación, los estados y municipios; debido a que existía una doble imposición y una clara dependencia de gravámenes del exterior. En este proceso, para conciliar intereses, requirieron garantizar la ejecución, financiamiento de sus programas y organización de los recursos económicos con base en una reforma fiscal, lo que implícitamente significó la reasignación de responsabilidades, implicó un reacomodo de fuerzas, un consenso y una negociación, con aquellos grupos sociales privilegiados por el régimen anterior.

Palabras clave:

Primera y Segunda Convención Nacional Fiscal, Impuesto sobre la Renta, Reconstrucción económica.

Abstract

The purpose of this paper is to study the Mexican tax system during the post-revolutionary period, the particular strategies used by the Secretaries Alberto J. Pani and Luis Montes de Oca, who helped to establish the system of government under the dominant principle of reconstruction, as part of the governmental functions of the Ministry of Finance. It describes the main problems of internal politics, as were the cleaning up the current account deficit, during the historical period from 1924 to 1934, which involved generating a rehabilitation tax balance public spending, coordinate various development programs and bring order to the anarchy prevailing among the federal, state and municipalities, because there was double taxation and a clear

* Agradecimiento a las doctoras Esperanza Fujigaki, Leonor Ludlow, Elsa Gracida, así como a la dirección y al equipo del Centro de Estudios de Historia de México, Carso, quienes me han apoyado para la realización de esta investigación. Candidata a Doctorado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestra en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestra en Historiografía de México por la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco; especialista en historia económica, historia empresarial y pensamiento económico. Contacto: marthaguerrermills@yahoo.com.mx

dependence on foreign taxes. In this process, to reconcile interests, required to ensure the implementation, financing their programs and organization of financial resources based on tax reform, which implicitly meant the reallocation of responsibilities, involved a realignment of forces, a consensus, and a negotiation with those social groups privileged by the previous regime.

Keywords

First and Second National Convention Tax, Income Tax, economic reconstruction.

1. Introducción

“La Hacienda pública es uno de los mejores puntos de partida para realizar una investigación de la sociedad, y en especial, aunque no de manera exclusiva, de su vida política. La gran utilidad de este enfoque se ve particularmente en aquellos momentos decisivos, en mejores épocas, durante los cuales las formas existentes empiezan a morir y a cambiar por algo nuevo y que siempre comprenden una crisis de los viejos métodos fiscales”

Joseph Alois Schumpeter³⁸

La reconstrucción económica fue el principal criterio en los que se basaron los gobiernos de Álvaro Obregón (1920-1924,1928) y Plutarco Elías Calles (1924-1928), la expresión que delimitó algunos de los lineamientos discursivos sentó las bases para la reanudación de diversas instituciones y la instalación de otras. Bajo el mandato callista se consolidó el Estado moderno y dio continuidad a una política autoritaria, porque se instauró el “maximato” con el Jefe Máximo de la Revolución, durante el período de 1928-1934. La política económica de la posrevolución estuvo regida por la implicación de la reforma fiscal, lo que implícitamente significó la reasignación de responsabilidades, implicó un reacomodo de fuerzas, un consenso, una negociación con aquellos grupos sociales privilegiados por el régimen anterior a la Revolución Mexicana.

Durante el proceso de reconstrucción económica, se instauraron nuevos paradigmas jurídicos e institucionales, en el cual la recaudación fiscal tuvo criterios que tuvieron un peso importante en la consolidación de los nuevos paradigmas políticos

³⁸ Joseph Alois Schumpeter, (1918) “*La crisis del Estado fiscal*” *Revista española de control externo*, vol. 2, no. 5, 2000, pp. 147-192.

marcados en la Constitución de 1917 y reformados, bajo el nuevo contexto, sirvieron para solventar las fracturas del sistema, para restablecer el sistema de gobierno, para fiscalizar mejor, para tener mayor competitividad con el exterior, para transformar el patrón económico, en los términos de modernidad³⁹. Dicho proceso de transformación estuvo regido bajo el principio dominante de reconstrucción⁴⁰, porque fueron anunciados como logros la creación de instituciones, la inversión de infraestructura (camino, puentes, ferrocarriles, escuelas, el Banco de México) y la restauración del poder económico. Considerada así la etapa de transición, las reformas estructurales del período de estudio dieron paso al modelo de sustitución de importaciones y al keynesianismo proteccionista, en el período de gobierno de Lázaro Cárdenas.

La cuestión fiscal, hace referir la suposición que la inserción de las estrategias de desarrollo, fue una adecuada política fiscal que incentivó el desarrollo económico; si se relaciona con los efectos de modernización administrativa en el período de 1924-1934, se procuró el saneamiento de las finanzas públicas para alcanzar un equilibrio, intentando garantizar las inversiones públicas y/o privadas. Entonces con la reforma fiscal se ajustaron los precios, las tarifas de los impuestos –por el lado de los ingresos–, se redujo el gasto corriente y el servicio de la deuda –por el lado de los gastos–; con ello, inicia un proceso que dio impulso al federalismo fiscal, a la transición del régimen basado en el impuesto *ad valorem* al de un sistema apoyado en la progresividad de los impuestos. Los secretarios de Hacienda durante el período de estudio, mantuvieron similar política interna, Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca procuraron sanear el déficit de la cuenta corriente, lo que implicó generar una rehabilitación fiscal, equilibrar el gasto público, coordinar diversos programas de desarrollo y poner orden a la anarquía prevaleciente entre la federación, los estados y municipios. En este proceso, requirieron conciliar intereses, garantizar el financiamiento y organización de los recursos económicos ¿cuáles fueron sus métodos particulares y cuáles garantizaron la modernización de la Hacienda pública?

³⁹ Las reformas fiscales tienen características propias en la conformación de los Estados modernos, asimismo se incluye el concepto de transición. Vid. Francisco Comín, *Historia de la Hacienda pública*, Barcelona, Crítica, 1996.

⁴⁰ Véanse, entre otros, para observar el término para los años posrevolucionarios, Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios: La soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 359 y ss. Enrique Cárdenas, *La Industrialización Mexicana durante La Gran Depresión*, El Colegio de México, 1987, p. 8. Enrique Krauze y Cayetano Reyes, “La reconstrucción Económica”, en *Historia de la Revolución Mexicana. 1924-1928*, Tomo 10, México, El Colegio de México, 1977, p. 7.

2. La Secretaría de Hacienda en la gestión de Alberto J. Pani

Alberto J. Pani⁴¹ tomó el cargo de Secretario de Hacienda el 26 de septiembre de 1923, con el gobierno de Álvaro Obregón, labor que continuó desempeñando con el régimen de Plutarco Elías Calles hasta febrero de 1927 cuando renunció para ejercer como ministro plenipotenciario en París y primer embajador de México en España, regresó en 1932 para ser nombrado secretario de Hacienda por Pascual Ortiz Rubio y reelecto por el presidente sustituto Abelardo Rodríguez hasta el 28 de septiembre de 1933. La política interna que ideó fue la promoción al desarrollo nacional, la modernización fiscal significó la creación de fuentes adicionales de recaudación, establecer una reforma al sistema hacendario y reubicar a los sectores que no estuvieran capacitados.

Alberto J. Pani distinguió que el problema hacendario comprendía dos cuestiones: 1° La nivelación de los presupuestos y 2° El pago de las deudas; por una parte, mientras que por otra, recomendó la suspensión de pago de salarios al personal militar y de gobierno, además de vender o hipotecar algunas propiedades pertenecientes al gobierno⁴². Debido a que la hacienda pública se encontraba en “una completa bancarrota material y, más aún, en una completa bancarrota moral”⁴³, como lo sostuvo el Presidente Álvaro Obregón para justificar la elevación de los impuestos en todos los sectores y la destitución de funcionarios públicos. La política fiscal iniciada por Pani no fue bien recibida en las Cámaras de representantes, causó revuelo y fue controversial –antipopular– en el debate sobre el presupuesto, se advertía que el nuevo secretario de Hacienda carecía de experiencia sobre la conducción de los recursos y la carga fiscal, recurriendo como primera opción a la reducción de personal, tanto los diputados socialistas como delahuertistas, expusieron como alusión personal, la ‘incapacidad’ de Pani para manejar la Secretaría porque no podía trabajar en números deficitarios como lo hacían en los países europeos⁴⁴.

En el primer año que tomó la Secretaría, alrededor de dos mil empleados del gobierno considerados como innecesarios fueron dados de baja, ahorrando de esta manera, más de 800 mil pesos mensuales; también bajaron los salarios de los empleados públicos y de los militares en un 10%, lo que rendiría un ahorro adicional de

⁴¹ Alberto José Pani Arteaga nació en Aguascalientes, el 21 de junio de 1878. Se tituló en la Escuela Nacional de Ingenieros y trabajó en la construcción del Palacio Legislativo y en obras hidráulicas. Se desempeñó como subsecretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, rector de la Universidad Popular, director de Obras Públicas del Distrito Federal, agente confidencial de la Revolución, tesorero de la Federación, presidente ejecutivo de los Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., secretario de Industria y Comercio, ministro plenipotenciario de México en París, primer Embajador mexicano en España y secretario de Relaciones Exteriores antes de ocupar el cargo de secretario de Hacienda. Alberto J. Pani, *Apuntes Autobiográficos*, t. I, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1950. *Apuntes Autobiográficos*, t. II, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1951, (Biblioteca Mexicana 7). 3 ed., Senado de la República, 2003.

⁴² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La controversia Pani-De la Huerta. Documentos para la historia de la última asonada militar*, México, SHCP, 1924, pp. 9 y ss.

⁴³ *Ibid.* Álvaro Obregón, *Circular a todos los funcionarios y empleados del Gobierno Federal*, 16/10/1923, p. 16.

⁴⁴ Roberto Casas Alatríste contador, erudito y agente financiero en Nueva York, al diputado Jesús B. González, *Diario de Debates*, XXX Legislatura, año 2, no. 25, México, 24 de octubre de 1923.

1.5 millones de pesos anuales. Con estas y otras medidas como la eliminación de departamentos y cancelación de partidas se trató de nivelar el ejercicio fiscal y se redujo el déficit del ingreso del Gobierno federal. En el año de 1923 todavía con Adolfo de la Huerta en la Secretaría de Hacienda, el déficit ascendía a 59 millones de pesos, Pani lo reduce a 7 millones de pesos, meta que alcanzó el primer año; con base en los datos proporcionados en el cuadro I.

Al asumir el poder ejecutivo, Plutarco Elías Calles, realizaron un salto cuantitativo en la estructura fiscal, aseguró que para resolver la cuestión del gasto público era necesario empezar con la nivelación del presupuesto. La medida fue a través de la elevación de los impuestos para cubrir con los gastos de todas las dependencias y los salarios de los organismos administrativos, plateaba una política económica revolucionario nacionalista, a través de: “controlar ciertas áreas estratégicas de la economía, de regulación, de control de los recursos naturales, la cancelación de privilegios –legales y fiscales- y la protección legal de los trabajadores agrarios e industriales”⁴⁵. Calles afirmaba que el problema del crecimiento económico bajo control de los nacionales era el más grave problema que vivía el país, para solucionarlo, se tenían que realizar una serie de reformas de orden social, con un saneamiento financiero y presupuestal, utilizando para ello los recursos naturales de la nación, en apoyo a la expansión productiva, aplicando el artículo 27 constitucional. En otras palabras, en los primeros años del gobierno de Calles, sentaron las bases legales para la creación de áreas económicas de uso exclusivo para los inversionistas mexicanos y acotaron el domino monopolístico del capital externo en las zonas estratégicas de la economía, eliminando algunos de los privilegios con vista a un cambio con sentido social, educativo y agrario⁴⁶.

Cuadro I

Presupuestos de Ingresos y Egresos del Gobierno Federal (1922-1934)

millones de pesos

Años	Ingresos	Egresos	Déficit (-) o Superávit
1922	284	384	-100
1923	266	325	-59
1924	284	277	-7
1925	337	374	-37
1926	317	304	13
1927	300	319	-19
1928	295	291	4

⁴⁵ Primer Informe presidencial de Plutarco Elías Calles, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, XXI Legislatura, año 2, no. 2, México, 1 de septiembre de 1925.

⁴⁶ El reparto agrario, durante el régimen de Plutarco Elías Calles llegó a 3'088,000 hectáreas. Con Emilio Portes Gil a 1'173,000 hectáreas. Con Pascual Ortiz Rubio a 1'469,000 hectáreas y con Abelardo Rodríguez alcanzó la cifra de 799'000 hectáreas. véase, Miguel Ángel Calderón, *El impacto de la crisis de 1929 en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 191.

1929	288	288	0
1930	294	294	0
1931	300	299	1
1932	210	215	-5
1933	215	216	-1
1934	243	243	0

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, México INEGI, 2009, p. 627.

Como se puede observar en el cuadro I, en 1926 se pudo alcanzar un superávit de 21 millones de pesos en las cuentas corrientes del Gobierno Federal coincide cuando entraron en marcha las reformas indicadas por el ingeniero Alberto J. Pani, quien consigue el equilibrio del presupuesto federal, esto de logró porque la política fiscal transformó la estructura inminentemente indirecta de impuestos al consumo, para dar paso a los sistemas modernos de los tributos con sentido social, de carácter directo a los rendimientos. Aunque no se mantuvo la paridad entre los presupuestos debido a diversas circunstancias entre las que se destaca, el levantamiento cristero, la caída de los precios internacionales del petróleo, la plata como los principales factores exógenos de la crisis del sistema económico mexicano.

El plan de austeridad se refleja en la asignación de la partida presupuestaria cuando Pani fue secretario de Hacienda a su dependencia se le otorgaron cerca de 3.3 millones de pesos, cifra que redujo a 1.7 millones de pesos; nivelando el gasto de la Secretaría de Hacienda en 1926 y 1927 a 3.6 millones de pesos que constituyó el segundo renglón de gastos en el sector administrativo. Como se observa en el cuadro II, el primer renglón de importancia se encontraba Defensa, que entre los sectores de Guerra y Marina descendieron de casi 9 millones en 1924 a 7 millones al año siguiente. Asimismo, redujo la partida presupuestaria de Relaciones Exteriores a 3.6 millones en 1924 a 820 mil pesos en 1925; mientras que en Justicia le asignaron solamente 540 mil pesos en 1925 de los 1.5 millones comparados con el año anterior. Asimismo se destaca la cancelación de los pagos a empréstitos extranjeros en la administración de Pani. A pesar que el 23 de octubre de 1925 se firma la enmienda al Convenio DelaHuerta-Lamont para descartar la deuda ferrocarrilera como parte de la deuda nacional, no se pudo girar remesas hasta 1928⁴⁷.

En cuanto a las reformas administrativas, con Alberto J. Pani en la Secretaría de Hacienda combinó en uno solo los antiguos departamentos: Consultivo y de Legislación; e incorporó en el Departamento Administrativo el de Personal y la Oficina de Correspondencia. A parte de agrupar estos departamentos, estableció el Departamento Técnico Fiscal, cuya función consistió en: “formular el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, estudiando especialmente cada uno de los renglones de

⁴⁷ Para analizar la Enmienda Pani y las relaciones internacionales en el período, véase, entre otros, Lorenzo Meyer, *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1973.

esta última, a fin de adaptar los impuestos a las necesidades nacionales”⁴⁸; asimismo, creó un Tribunal de Apelación para conocer de todos los casos de inconformidad de infracciones penadas en materia fiscal. Todas estas modificaciones sirvieron para eliminar de la partida a los empleados superhonorarios y reducir los gastos administrativos.

Cuadro II.

Presupuesto de Egresos del gobierno federal por ramos presupuestales(1924-1934)

miles de pesos

Año	Total (*)	Ramos presupuestales								
		Poder Ejecutiv o	Congre so Genera l	Relacion es	Justici a	Haciend a	Guerr a	Marin a	Empréstos extranjero s	Otros
1924	15 184	-	-	360	159	3 351	8 404	473	-	-
1925	13 110	-	248	82	54	1 777	6 432	790	-	3 727
1926	12 190	-	339	199	84	3 673	6 995	900	-	-
1927	12 627	-	-	374	-	-	-	-	-	-
1928	10 976	42	374	398	164	1 029	8 324	498	173	-
1929	12 239	24	398	265	198	3 720	7 192	304	81	-
1930	11 923	42	265	462	141	3 461	7 514	178	19	-
1931	16 185	25	462	320	299	6 730	-	154	-	-
1932	16 731	37	320	270	225	3 350	8 186	126	590	-
1933	18 808	49	270	-	155	801	10 450	142	53	6 265

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, p. 643

Alberto J. Pani contó con un eficaz equipo de trabajo, aliados como Manuel Gómez Morín, quien se había desempeñado como agente financiero de México en Nueva York y centró su interés en el funcionamiento de los bancos centrales. Asimismo, participaron: León Salinas, subsecretario de la Secretaría de Hacienda,

⁴⁸ Multas, sanciones, etc., el artículo 8 del decreto del 9 de julio de 1924, Tribunal de Apelación, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 1924.

Quintín Rosas quien se hizo cargo de la Dirección General del Timbre, Pedro Treviño fue el Subdirector General en funciones de director, y Lorenzo L. Hernández tomó el puesto de Tesorero General de la Nación, Fernando de la Fuente se hizo cargo de la Jefatura del Departamento de la Secretaría de Hacienda y el Departamento Técnico Fiscal, estuvo a cargo de Daniel Aguilar que después se sub-especializó con Tomás Orozco, Jr., quien estuvo a cargo cuando crearon la jefatura del Departamento del Impuesto sobre la Renta. Además contó con la participación de Alberto Mascareñas, quien había desempeñado el cargo de Agente Financiero en Nueva York, lo nombró Subsecretario de Hacienda por algunos meses, ya que se encargó de la comisión para redactar los estatutos, las leyes y escrituras del Banco de México S.A. junto con Elías SA de Lima y Gómez Morín, en cuanto lo inauguran el 28 de agosto de 1925, fue nombrado el director general del banco central⁴⁹.

2.1 Impuestos federales

La primera reforma fiscal que realizó Alberto J. Pani en su gestión fue la convocatoria a los propietarios de predios rústicos y urbanos para el estudio de la formación de un Catastro Nacional Uniforme de la propiedad raíz para el pago del impuesto directo a la propiedad territorial⁵⁰. Pani tenía la convicción de era urgente y que a partir de conocer un predial exacto se podría llegar a la rehabilitación hacendaria; prácticamente era una necesidad fundamental tener un censo que garantice la recaudación, así como para la distribución de las tierras ejidales, se requirió a la par un censo y un catastro de toda la propiedad nacional.

La Primera Convención Catastral Nacional se llevó a cabo en diciembre de 1924, estuvo integrada por representantes de los gobiernos de las Entidades federativas y de la Secretaría de Hacienda, y con la cooperación de los propietarios de predios rústicos y urbanos, sugirieron crear impuestos con participación para los municipios, los Estados y la Federación, sobre el incremento no ganado de la propiedad, desapareciendo los que gravan las traslaciones de dominio y que estaría bajo una nueva dirección catastral que esté integrada por juntas distritales, principales o de Estado y una superior o concentradora con asiento en la capital de la República. Así instituyeron la Dirección General de Catastro por decreto presidencial⁵¹. El tener un censo confiable contribuyó a la recaudación, porque de ello se desprenden los valores de los inmuebles, la tasación para el pago anual de los propietarios o tenedores de predios a la municipalidad de su distrito; sin embargo los avances en censo específicos para cada sector quedaron a cargo del departamento de Estadística Nacional que pudo publicarlo hasta 1930⁵².

⁴⁹ Pani, *Apuntes Autobiográficos*, t. II, p. 14.

⁵⁰ "Convocatoria", en *Diario Oficial de la Federación*, 06 de noviembre de 1923.

⁵¹ Cuarto Informe Presidencial de Álvaro Obregón, Dirección General de Catastro, *Diario Oficial de la Federación*, 01 de septiembre de 1924. Alberio J. Pani, *La política hacendaria y la revolución*, México, Cultura, 1926, p. 17

⁵² Departamento de la Estadística Nacional, Dirección General de los Censos, *Primer Censo industrial de la República*, 15 de mayo de 1930.

Sobre la recaudación de impuestos siguió con los mismos lineamientos de la administración precedente. La política financiera que estableció Adolfo de la Huerta fue un sistema impositivo dinámico, abolió los impuestos del timbre, de energía y teléfonos, los que fueron reemplazados por los gravámenes federales, por impuestos directos a la producción (petróleo, minería, textiles, alcoholes, cerveza) y aumento los impuestos de exportación e importación de productos con 10% *ad valorem*, en petróleo crudo, gasolinas, automóviles y tacaco. Entre otras disposiciones como por las entradas brutas de los Ferrocarriles y el impuesto sobre ganancias llamado “El Centenario”⁵³.

Manuel Gómez Morín, subsecretario de Hacienda, cuenta que le pidieron su asesoría para realizar el proyecto de ley, y junto con Miguel Palacios Macedo redactaron en una noche la ley del impuesto conocido como “el Centenario” y sin enmiendas fue aprobado el 21 de julio de 1921. Se trataba del impuesto federal extraordinario y pagadero una sola vez sobre ingresos o ganancias particulares, a mexicanos o extranjeros, a personas físicas o morales, que hayan obtenido sus en territorio nacional cualquiera que sea su domicilio. El impuesto del Centenario establecía ocho categorías: del comercio, de la industria, de la ganadería y obtenidos por profesionistas con tasa progresiva entre el rango de 1 y 4%, las cuales contribuían en mayor proporción los causantes con mayores ganancias; para los asalariados entre el 1 y 4%; mientras que para la colocación de dinero proveniente de la imposición de capitales en valores a rédito y participaciones o dividendos en las empresas fue del 1 y 4% de los rendimientos. Quedaban exentos quienes tuvieran ingresos menores de 100 pesos mensuales y los veteranos de la Batalla de Puebla. Dicho impuesto se pagaba en estampillas que llevaba la leyenda del “Centenario” y tendría que adherirse a la declaración fiscal en el mes de septiembre. Cuando se estableció se dijo que el destino de las contribuciones de este pago serviría para la compra de barcos mercantiles nacionales y para rehabilitar los puertos⁵⁴.

De la misma forma, con Adolfo de la Huerta, introdujo la permanencia del impuesto sobre las ganancias el 21 de febrero de 1924, con la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingreso sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, con base en las facultades extraordinarias que tiene el Ejecutivo en el ramo de Hacienda. Dicho gravamen contempló tarifas progresivas del 2 al 4%, discriminando los ingresos (en efectivo o en especie) provenientes del capital como: la actividad de las empresas comerciales dedicadas a la industria, la agricultura y al comercio, de los ingresos provenientes de la actividad personal derivados del trabajo de asalariados o

⁵³ Leonor Ludlow, (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos, (1821-1933)*, t. II, México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad nacional Autónoma de México, 2002, Cuadro 68, p. 441-457.

⁵⁴ “El presidente Obregón pagó su impuesto en la oficina principal de la Administración de Correos.” 7 de septiembre de 1921, *El Universal*, “se ha recaudado 3.5 millones por el impuesto al centenario” 15 de octubre de 1921, *El Universal*. Este impuesto estuvo inspirado en un proyecto de Rafael Nieto elaborado en 1918 sobre un impuesto federal sobre ganancias. Carlos Sierra, (1971), “A 50 años de la Ley del Centenario”, México, *Boletín de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, p. 9.

profesionales⁵⁵. El producto de lo recaudado en la ley federal estableció que un 10% sería redistribuido a los Estados y otro 10% a los municipios y que sus ingresos serían deducibles. Mientras que al empresariado considerado causante se le aplicaría una renta presunta con el porcentaje de la utilidad de su ingreso.

Po su parte, Alberto J. Pani abanderó una de la exigencias del sistema económico al promover la permanencia del impuesto directo sobre las ganancias, siguiendo las tendencias del pensamiento económico para la modernización del sistema fiscal que en Estados Unidos (establecido en 1913) y en Europa (desde el siglo XIX) se manejaban bajo el nombre del *income tax*⁵⁶. Si bien desde principios de 1917, se integró una Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera organizada por Rafael Nieto, Luis Cabrera y Alberto J. Pani, quienes contrataron los servicios de asesores financieros Edward Kemmerer⁵⁷ y Henry Alfred Chandler⁵⁸, sus estudios sirvieron como afianzadores de los proyectos para establecer un sistema financiero moderno. Este último teórico estadounidense hablaba de crear nuevos mecanismos de recaudación para diversificar la dependencia a la tributación sobre el comercio exterior. La propuesta de Chandler se enfocó en organizar los impuestos y simplificar los pagos, sobre todo le otorgaba una importancia a los impuestos a la exportación, minimizando a los de importación. El proceso fue tomado en cuenta por las autoridades financieras y poco a poco se fueron sustituyendo los impuestos de cuantía fija por impuestos *ad valorem*, para los artículos de exportación, principal aportación al Erario Público.

Si bien fue hasta 1925 cuando se estableció el impuesto sobre la renta: *income tax*, no significó alto potencial de recaudación como lo fueron los directos a la producción y al tránsito de los productos al comercio exterior. Aunque, cabe destacar que el primer promotor de esta iniciativa fue Rafael Nieto, al igual que Adolfo de la Huerta y Alberto J. Pani siguieron las recomendaciones de Chandler al apostar por la implementación de ingresos adicionales sobre las ganancias directas; de tal forma podemos asegurar los postulados de la escuela liberal estadounidense permeaba en el lenguaje de los protagonistas que ayudaron al establecimiento de la reforma fiscal. Pani traduce la lógica del cambio así: “El defecto fundamental del sistema fiscal de la Federación es, desde el punto de vista administrativo, su complicación y el número fabuloso de impuestos y tasas vigentes. Basta citar, en este respecto, la Ley del Timbre, que abarca -en un completo desorden de más de cien tasas- actos, documentos y contratos, sin discriminar la naturaleza de las operaciones gravadas ni la clase de las

⁵⁵ Luz María Uhthoff López (2006), “Hacia la modernización de la política presupuestaria en México. Los impuestos exteriores e interiores, 1870-1930”, *Signos Históricos*, núm. 15, pp. 58-79.

⁵⁶ Se estableció el impuesto sobre la renta o *income tax* después de las guerras civiles en Estados Unidos y en Italia. El más antiguo es en Inglaterra con la propuesta de William Pitt Tax en 1798; en Alemania después de la revolución de 1848. España en 1910, El Salvador y Costa Rica en 1914, Canadá en 1917, Bélgica, Colombia y Argentina en 1919, España en 1920. Francisco Comín, *Historia de la hacienda pública, I. Europa*, Barcelona, Crítica, 1996.

⁵⁷ Edwin Walter Kemmerer, *Sistema monetario de México. Reformas propuestas*, México, Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, 1917.

⁵⁸ Henry Alfred Ernest Chandler, realizó dos informes rendidos a la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera de los Estados Unidos Mexicanos. *Estudio preliminar sobre el sistema de impuestos del gobierno mexicano con indicaciones para su reorganización*, México, s.e., 1917, 26 p. y *Análisis del proyecto de impuesto sobre ganancias (income tax) con recomendaciones para formular un impuesto nuevo*, México, Oficina Impresora de la Secretaría de Hacienda, 1918.

rentas o utilidades obtenidas”⁵⁹. El basar la estructura tributaria en los postulados de la escuela clásica implicaba el principio de igualdad, pero con una total falta de justicia social porque de igual forma gravaban a los artículos de primera necesidad como a los de lujo; por ello, advertía Pani, que si se establecía como base a los impuestos directos con tasas progresivas, no sólo se elevaría el nivel de vida del pueblo, sino que aminoraría las profundas diferencias de la sociedad mexicana. Esta medida, fue el principio de una política económica de federalización del régimen fiscal mexicano.

El impuesto sobre la renta establecido el 18 de marzo de 1925 y el Reglamento de 22 de abril de 1925, tiene como principio la progresividad indica que a mayor riqueza, mayor es la tasa de tributación. Al establecer el impuesto se discriminaría entre las diversas clases de rentas, es decir, las del capital y el trabajo, y las del trabajo solamente respetando el símbolo de progresividad para que paguen más quienes más tienen. Para Pani los impuestos indirectos, eran desproporcionados, injustos y regresivos, porque recaían con más fuerza sobre los pobres, mientras que a los ricos poco les afectaba el gravamen, ya que el impuesto representaba una fracción mínima de sus ingresos. Los impuestos indirectos recaían en el comercio y su pago repercutía al consumidor porque es quien absorbe el gasto al transferirlo al precio de los productos. En palabras de Pani se: “orientó la marcha de la Secretaría de Hacienda hacia la promoción del progreso material de México”⁶⁰. Porque con esta medida colocó las finanzas públicas como un instrumento de redistribución de la riqueza.

Así el Impuesto sobre la renta quedó basado como ley en cuatro postulados: a) exención del gravamen para ingreso mínimo; b) diferenciación de las distintas clases de rentas: capital y trabajo o trabajo; c) progresividad en el impuesto; d) reducción de cargos de familia. Los beneficios de la recaudación de tales impuestos se dividían entre la federación 80%, los estados y los municipios el 20% restante. Además, quedaron definidas las siete categorías o Cédulas que eran gravables de acuerdo a los ramos de: comercio, industria, explotación agrícola, a la imposición de capitales (precisa en intereses, descuentos, anticipos, depósitos, obligaciones, bonos, acciones, fianzas y arrendamientos e inversiones u operaciones de capital); de participaciones obtenidas en explotaciones de subsuelo o en concesiones de Poder público; trabajo a sueldo o salario; y del ejercicio de una profesión liberal, artesanal, artística, o cualquier otra ocupación lucrativa no comprendida en las cédulas anteriores⁶¹.

⁵⁹ Cuarto informe presidencial de Álvaro Obregón, Secretaría de Hacienda, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura XXXI, año I, núm. 11, México, 01 de septiembre de 1924. Alberto J. Pani, *El problema supremo de México*, Inversiones ARPA, 1955, pp. 20-21.

⁶⁰ Las principales modificaciones introducidas en la ley del ingresos de 1924 para formar –conservando su estructura general– la de 1925, tendieron a simplificar mediante la clasificación más técnica de los ingresos federales en los cuatro grupos de “impuestos”, “derechos”, “productos” y “Aprovechamientos” y la supresión de gabelas improductivas y estorbos; a aumentar en lo posible, y sin perjuicio de la economía nacional, los recursos naturales del Erario y, sobre todo, a continuar la reforma fiscal iniciada por medio de la creación de nuevos elementos correctores del defectuoso régimen imperante, y de la vigorización del régimen ya incubado de dicha reforma: el impuesto sobre la renta. Alberto J. Pani, *La política hacendaria y la revolución*, México, Cultura, 1926, pp. 22-23.

⁶¹ Ley del impuesto sobre la Renta, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de marzo de 1925. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura XXXI, año 2, no. 2, México, 1 de septiembre de 1925. Dentro de esta ley se eliminaron los requisitos de periodicidad, durabilidad y estabilidad de la fuente;

En cifras, como se observa en cuadro III, el impuesto sobre la renta, en sus primeros años, sobrepasó sus expectativas ya que en 1924 representó el 6.8% y al año siguiente recaudó 8.7 porcentuales del total de los ingresos federales, que representaron 13 millones de pesos. Sin embargo, Pani no pudo solventar la caída del ingreso per cápita de 1926, año que representó una recaudación de tan sólo 7 millones; para 1927, cuando salió de la Secretaría de Hacienda, el impuesto sobre la renta aportaba la exigua cantidad de 5 millones de pesos. Mientras que los impuestos postales y timbres, tercer rubro más importante (consistía en una estampilla que se adhería a todos los registros y se estableció un reglamento para el cobro del mismo, el papel timbrado se establecía para actos no mercantiles) alcanzó la suma de 34 millones de pesos en 1926, superando el 18% recabado el año anterior y el 15% que se tenía en 1923, como se observa en el cuadro III.

Cuadro III

Porcentaje del Total del ingreso y las fuentes más importantes

	1923	1924	1925
Impuesto sobre comercio exterior	35.7	29.4	28.7
Impuesto sobre industrias extractivas	20.9	17.9	13.5
Timbres fiscales	15.2	18.5	18.2
Impuesto sobre la renta	6.1	6.8	8.7
Otros impuestos internos	24.1	27.4	30.9
Total	100	100	100

Fuente: Pani, *La política hacendaria y la Revolución*, pp.163-187.

Asimismo se analiza en el cuadro III un incremento a los impuestos internos que significó incrementos en el transporte y en la gasolina (30 de marzo de 1925). Este último, establecido con la garantía de obtener recursos para la construcción de carreteras, principalmente; pero también para solventar la recién formada Comisión Nacional de Caminos a la que se le invirtió 27 millones de pesos, en 1924. Entre otras obras públicas análogas que invirtió el gobierno federal, fue la Comisión Nacional de Irrigación a la cual se le destinaron 38 millones de pesos, en el mismo año⁶².

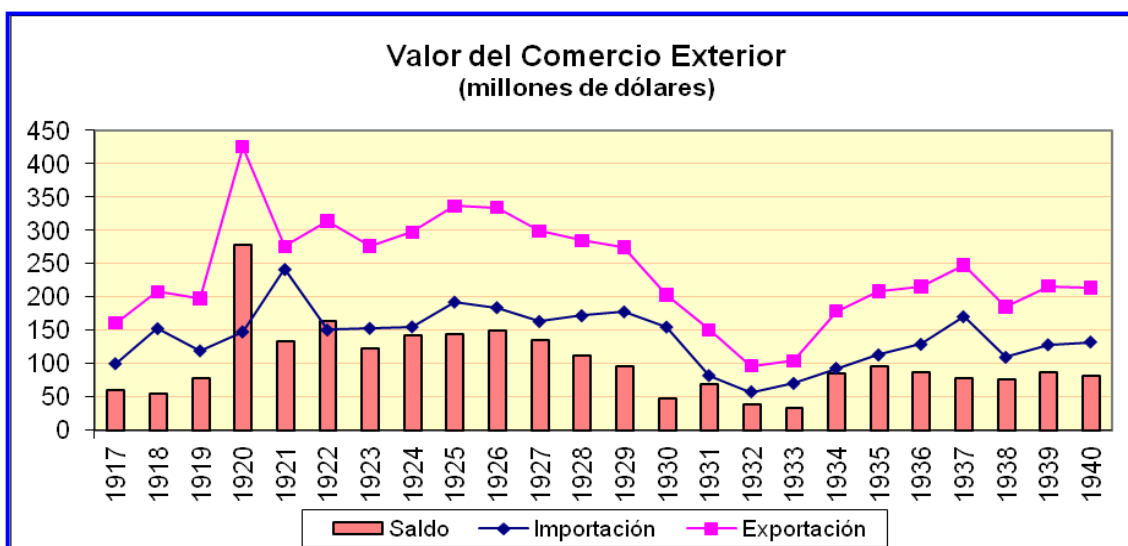
Los impuestos sobre industrias extractivas disminuyeron significativamente por la baja producción del petróleo y minería, descendieron del segundo al tercer lugar de mayores aportaciones al erario público, para 1923 representaba casi el 21% el total de los ingresos; mientras que para el año de 1925 sólo alcanzó los 13.5% del total recabado, con base en los datos del cuadro III. El decremento de este impuesto tuvo

define la aplicación a los ingresos concebidos como toda percepción en efectivo, en valores o en créditos que modifique el patrimonio del causante y de la cual pueda disponer sin obligación de restituir su importe.

⁶² Sterrett y Davis, *The Fiscal and Economic Condition of Mexico*, "Report submitted to the International Committee of Bankers on Mexico" 25 mayo de 1928, p. 61.

enormes consecuencias económicas para México con la caída de los precios internacionales del petróleo, porque en 1924, con el descubrimiento de vastos depósitos de petróleo, en Estados Unidos, Colombia y Venezuela, de pronto, restringieron las compras de petróleo mexicano, acarreando una sobreproducción mundial. El gobierno ávido de recursos buscó obtener el mayor ingreso posible de los impuestos al comercio exterior, principalmente en los aranceles de importación para desincentivar la competencia externa. Como el impuesto al comercio exterior fue el más socorrido por la hacienda pública, en las aduanas se reformaron dos veces consecutivas con Pani tratando de retroalimentar lo más posible las arcas con la reforma a la Ley de Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas (10/febrero/1925 y 6/julio/1926). La exportación se basaba principalmente en el petróleo, oro, plata, café y henequén⁶³.

Gráfica 1



Fuente: *Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos*, 1948.

Por el concepto al impuesto al comercio exterior en 1924 representó el 29.4% del total de los ingresos y esta se contrajo al 28.7% en tan sólo dos años. Las principales aportaciones provenían de El saldo favorable de comercio exterior en gran parte de la década de los veinte, pero se contrajo gradualmente, pasó de casi 280 millones de dólares en 1920 a 123 millones en 1923; estabilizándose entre 1924 y 1927 con 140 millones de dólares, aproximadamente. Ver gráfica 1 el comportamiento inicial de los flujos económicos verifica la recuperación de las importaciones fue extraordinariamente rápida, se observa una contracción a partir de 1926 y el

⁶³ Jean Meyer, "Mexico: Revolution and Reconstruction in the 1920s", en Leslie Bethell, ed., *The Cambridge History of Latin America*, 1870-1930, vol. 5, Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge UP, 1986.

derrumbe económico general con la crisis de 1931, se aprecia que durante los dos secretarios de Hacienda Pani y Montes de Oca trabajaron sin déficit en la balanza de pagos, pero sus declinaciones afectaron a la estructura tributaria por lado de las recaudaciones, porque las inclinaciones tanto de importaciones como exportaciones respondieron ante crisis de 1929, llegando a un saldo desfavorable de 48 millones de dólares en 1930, siendo que tan sólo un año antes representaba 97 millones y en 1920 representaba 278 millones de dólares el saldo en el valor del comercio exterior.

2.2 La Primera Convención Nacional Fiscal

En la Primera Convención Nacional Fiscal negociaron crear nuevos acuerdos que sirvieran para uniformizar y distribuir la competencia de los impuestos entre la Federación y los gobiernos locales. Fue inaugurada el 11 de agosto de 1925. Fueron electos como presidente, Fernando de la Fuente, jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda, y como vicepresidente, Manuel Gómez Morín. El Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani en tribuna frente a los empresarios y funcionarios asistentes afirmó: “Otro de los defectos del régimen que impera en todo el país es el de su extraordinaria complicación, ya que las cuotas, las bases de la imposición, las reglamentaciones, y las formas y épocas de pago de los impuestos, se multiplican hasta el punto de crear un estado de confusión y de incoherencia, casi anárquicas, en materia fiscal”⁶⁴. Por ello Pani invitaba a reconsiderar el alza de los impuestos para mejorar la administración pública en beneficio mutuo de los estados y la federación que no haya sobreposición de los gravámenes⁶⁵.

En la Convención se estudiaron los métodos para mejorar la cobranza y la diversificación de ingresos federales, para terminar con la anarquía fiscal y los impuestos alcabulatorios, y las vías para mejorar la distribución con justicia la carga impositiva entre la federación, entidades y municipios; analizaron a detalle la concurrencia y la sobreposición de los impuestos a la producción, consumo y trabajo. Se nombraron dos comisiones: para formular un plan de arbitrios y para examinar el problema de la concurrencia. La primera propuso la unificación de todos los impuestos, de acuerdo con un método uniforme. El problema de anarquía e inequidad fueron los lineamientos claves que promovieron la federalización de la carga impositiva, porque al conformar los reglamentos -que contenían los derechos y obligaciones de los causantes, de manera clara y específica, a los renglones

⁶⁴ José Iturriaga de la Fuente, *La revolución hacendaria. La Hacienda pública con el presidente Calles*, México, Secretaría de Educación Pública, 1976, p. 73.

⁶⁵ Alberto J. Pani resume las causas de la grave situación impositiva de la siguiente manera: 1) La complicación de los impuestos, agravada por la supervivencia de muchos anticuados, incosteables o incompatibles con el espíritu del Nuevo Régimen; 2) su composición casi exclusiva de impuestos indirectos, que pesan infinitamente más sobre los pobres que sobre los ricos y engendrados por propósitos puramente fiscales, esto es, de obtener solamente los recursos necesarios para sufragar los gastos públicos; y 3) la carencia de preceptos constitucionales que determinen técnicamente los diversos campos de imposición del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios. Yañez Ruiz, Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, tomo 4, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1958, p. 202.

involucrados- se decidió que debieran establecer impuestos administrados por las autoridades centrales, para combatir la corrupción administrativa.

Asimismo en la Convención se habló sobre la complicación fiscal, hicieron referencia a la concurrencia para la realización de las cuotas, bases de la imposición, reglamentación, formas, temporalidad de los pagos, etc. Al hablar de modernizar el sistema alcabalariorio, se manejó como sinónimo de centralización, que respondía a una exigencia pragmática de canalizar los recursos a los ingresos federales y de ahí repartir a los Estados, para beneficiar a los gobiernos de las rentas, que no todos compartían; dicha centralización simplificaba la estructura general de las disposiciones tributarias. Sin embargo, el federalismo fue la base de la discusión, y modernizar la estructura tributaria heredada de la época colonial. Si el Estado concentraba los ingresos fortalecía a la Federación, pero les fue difícil garantizar con equidad la asignación de las partidas presupuestarias destinadas a las entidades y municipios. Esto significó modificar y modernizar las estructuras fiscales, verificar los capitales o sectores que les asignaban recursos, entre otras cualidades que el federalismo acarrea⁶⁶. En parte, centralizar requirió garantizar los impuestos directos y progresivos por el interés nacional, que no sólo se beneficiaba el Estado, sino también con la retribución a las autoridades locales, porque su tarea no era sólo recabar sino administrar los recursos. Finalmente, los delegados a la Convención acordaron reunirse cada cuatro años, con la tarea de establecer impuestos que debieran causarse en toda la República, uniformizar sistemas impositivos y delimitar competencias de las distintas actividades fiscales, para que las autoridades locales tuvieran participación en los rendimientos, en la fijación de coeficientes y tasas, además de la reglamentación.

A partir de la Primera Convención Nacional Fiscal se avanza en la federalización de los siguientes impuestos: sobre la tierra, sobre actos mercantiles y sobre el impuesto sobre comercio y la industria, aunque los estados deberían participar en el producto de tales impuestos recaudados de acuerdo con una tasa uniforme para todos los estados. Asimismo, crearon una Comisión permanente dentro del Departamento Técnico Fiscal de la Secretaría de Hacienda, misma que prepararía los trabajos de las convenciones fiscales posteriores, con base a los acuerdos extendidos. A consecuencia de la Primera Convención Nacional Fiscal se crearon impuestos especiales directos, como lo fue la Ley de Herencias y Legados y sobre Donaciones (31 de diciembre de 1925) establecido bajo el antecedente uno al millar sobre la propiedad raíz rústica y urbana (del 30 mayo de 1923) que sería exclusiva de los estados⁶⁷.

En síntesis, con las nuevas reformas al sistema fiscal se obtuvo el equilibrio deseado, entre otras razones, por un forzado ahorro; también porque se dejó de subsidiar a Ferrocarriles Nacionales, ya que se devolvió la compañía a manos privadas y se desincorporó la deuda ferrocarrilera del gobierno federal. Sin embargo, la administración hacendaria no logró contrarrestar el descenso de los ingresos petroleros y mineros, del cual se dependía sustancialmente, casi en un 21% para el año

⁶⁶ Aboites Aguilar, Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2003.

⁶⁷ Con adición a los artículos 131 y 117 de la Constitución. *Vid. Primera Convención Nacional Fiscal, Memoria*, 2 ed. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1932.

de 1923 bajaron al 13.5% en 1925, dentro del impuesto de industrias extractivas. También se verifica una caída de los ingresos, que se debió en gran medida a la baja producción petrolera y minera, más que a las presiones fiscales, como se analizó en el cuadro III. En términos financieros el petróleo representó al erario una parte significativa que comprendía en tres partes, por una, la producción; la exportación, como segunda; mientras que sobre la explotación de recursos naturales contribuyó como tercera, entre otras aportaciones que representó su inversión productiva, destinado en gran medida como aval en las negociaciones, dentro de los tratados comerciales⁶⁸.

3. La Secretaría de Hacienda en la gestión de Luis Montes de Oca

Luis Montes de Oca fue secretario de Hacienda con los gobiernos de Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio, durante el período del 16 de febrero de 1927 al 20 de enero de 1932, época de agitación política y crisis económica, beneficiado un tanto por los cambios en el modelo económico, como por la permutación del caudillo Plutarco Elías Calles en su mandato, políticamente fue catalogada por un acercamiento con la burguesía y tras la muerte de Obregón (17/julio/1928) mostró cambios radicales en la política monetaria que fracturaron el modelo económico, acarreando la atemorizada inflación. La situación financiera permanecía frágil, ya que dependía demasiado de los ingresos aleatorios como lo eran los impuestos a la exportación del petróleo y la plata; aunado con los levantamientos armados producto de la guerra cristera –que le costó al erario varias decenas de millones de pesos–, se buscó hacer un esfuerzo por equilibrar las finanzas públicas, pero la baja recaudación de los ingresos públicos causó una crisis interna que se expandió con el fenómeno de la Gran Depresión⁶⁹.

La primera acción de Luis Montes de Oca, a cargo de la Secretaría de Hacienda, fue ordenar un estudio relativo a la organización administrativa del ramo; con el fin de que se propusieran las reformas que fueran necesarias, para que el despacho de los asuntos se efectuara con eficiencia, ahorro económico y de tiempo, por medio de la uniformidad de métodos y del establecimiento de sistemas que evitaran la duplicidad de labores⁷⁰. Luis Montes de Oca se allegó con una serie de funcionarios públicos de alto nivel como lo fueron Rafael Mancera Ortiz, subsecretario del ramo, Saturnino López, jefe del Departamento Administrativo, Lorenzo Hernández y Pedro H. Gómez (directores de la Tesorería General), Daniel R. Aguilar, jefe del Departamento Técnico Fiscal, Gustavo R. Velasco, director de Presupuesto, Francisco Velasco, Jefe de la

⁶⁸ Pani, 1926, pp.163-187.

⁶⁹ Luis Montes de Oca, nació en la ciudad de México el 03 de agosto de 1895 y murió en la misma ciudad el 04 de diciembre de 1958, estudió Contaduría Pública en la Escuela Superior de Comercio y Administración, fundador de la Asociación de Contadores Titulados de México y del Instituto de Contadores Públicos Titulados, fue cónsul de México en el Paso, Texas; en Hamburgo y en París representó al gobierno de Álvaro Obregón, fue contralor de la Nación entre 1924-1927, antes de ocupar el cargo de secretario de Hacienda.

⁷⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Comisión de Revisión Contable, Informe sobre la revisión de la contabilidad del gobierno federal*, 1928, pp. 47-49.

Oficina de Inspección de Oficinas Federales de Hacienda y Jesús Silva Herzog, Jefe de Departamento de Biblioteca y Archivos Económicos⁷¹.

La primera labor como secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca fue solicitar una auditoría a los Contadores Públicos Titulados Tomás Vilchis y Tomás Thierry, en marzo de 1927. La auditoría consistió en proponer un plan específico para la Secretaría de Hacienda, según su informe del 15 de agosto de 1927, observan una falta de criterio en la organización; en la reglamentación general de funciones; carecían de archivo, de equipo y de personal calificado; los métodos estadísticos que pudieran orientar la buena marcha de algunas dependencias era nulos; los trámites establecidos estaba más por costumbre; sugirieron delegar responsabilidad a los jefes de sección y que firmaran sus propias resoluciones; analizan que constantemente algunas dependencias invadían las facultades de otras, había una constante repetición de labores y una falta de coordinación entre las dependencias, y ello significaba una carencia de autonomía⁷².

El informe revela un interés por el establecimiento de los nuevos métodos de contabilidad y auditoría aplicados en la profesionalización de la hacienda pública moderna. Para realizar esta tarea se propuso una Comisión de Reorganización que estuvo a cargo de Rafael Mancera como Presidente, Saturnino Pérez López, Hermenegildo Díaz, Tomás Vilchis y Davis Thierry, iniciando sus labores el 1° de septiembre de 1927 al 31 de agosto de 1928, bajo la función de reorganizar las dependencias de la Secretaría de Hacienda, unificar los procedimientos mediante reglamentos, reducir el costo de la administración, selección del personal, mejorar los métodos de contabilidad, oficinas y servicios. A los trabajos de contabilidad y finanzas se integraron Antonio Manero y Jesús B. Arechavala, quienes formaron un enlace con la Oficina del Registro de Finanzas, creada para realizar los cuadros estadísticos de los recursos y obligaciones del erario, mensualmente y anualmente publicado en la Memoria de Hacienda. También participaron en la conformación de los archivos Carlos Duplán y Jesús Silva Herzog, quienes auxiliaron en la estructura y funciones de la Oficina de Central de Archivo, con los departamentos de Biblioteca y Archivos Económicos, albergados en la Biblioteca Lerdo de Tejada inaugurada el 1° de septiembre de 1928.

El programa de la Comisión Reorganizadora incluyó la centralización de los servicios, mejoramiento de los procesos de correspondencia, reformular los reglamentos así como la creación de sub-dependencias: Tesorería, Departamento de Crédito, Dirección de Timbre, Casa de Moneda, Oficina Impresora de Hacienda y al

⁷¹ Gómez, Marte R., *Vida política contemporánea. Cartas de Marte R. Gómez*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, t. 1, p. 347.

⁷² “[...] hasta el comienzo del actual período presidencial, puede decirse que la administración de la Secretaría no había obedecido a ningún programa definido, careciendo por completo de unidad, de eficiencia y de economía. Múltiples labores estaban duplicadas; otras que debieran tener homogeneidad estaban en completo desacuerdo, y trabajos que por su índole debieran corresponder a determinado departamento u oficina, estaban confiados a otros cuyo objetivo era totalmente distinto.” Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Comisión Reorganizadora, 1927-1928, Informe de sus labores*, México, 1928, p. 238.

Almacén de estampillas⁷³. Entre las propuestas más destacadas fue el acuerdo para el servicio civil para todos los empleados de la Secretaría de Hacienda y la propuesta de establecer un Código Nacional Fiscal.

El 13 de febrero de 1929 se facultó al Ejecutivo para la designación del Código Fiscal de la Federación y hacer las reformas fiscales convenientes para la revisión o amparo de las inconformidades fiscales por medio de juicios ante los tribunales federales, este hecho confiere un antecedente directo del Tribunal Fiscal de la Federación (31/08/1936) que dictaminaría el carácter contencioso de los delitos administrativos⁷⁴. En el informe presidencial de 1929, presenta el balance logrado por la Secretaría de Hacienda el cual distingue dos resultados placenteros el Código fiscal y la Ley aduanal, porque permitirían resumir las disposiciones, establecer las leyes de tributación que se hallaran dispersas, permitirá la fácil interpretación, cumplimiento y aplicación ya que “este Código establecerá la teoría del Derecho Administrativo Fiscal en nuestro país” en palabras del Presidente Emilio Portes Gil, quien a su vez distinguió que la nueva Ley Aduanal era un símbolo de modernidad y simplificaba los procedimientos en el comercio internacional porque permitía “la unificación en una sola tarifa de los diferentes impuestos que gravan la importación de mercancías y productos extranjeros, no sólo hará más sencilla su aplicación en la práctica, sino que abaratará esta actividad comercial con la supresión de trámites y documentos a que ahora se ve sujeto el tráfico de importación”⁷⁵.

Luis Montes de Oca restauró toda la verticalidad del sistema aduanero creando en primera instancia los agentes aduanales y reorganiza la Comisión de Aranceles (30 y 31/agosto/1927. Reglamento), después reforma la Ley Aduanal, que derogó la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y fronterizas, obra del porfiriato del 12 de junio de 1891. Con la nueva Ley Aduanal se establecían las funciones de los agentes aduanales y se reformó la Comisión de Aranceles; sus labores dieron como resultado un reglamento interior de la Dirección General de Aduanas y la Tarifa General de Importación que unificó los aranceles de importación –por grupos y subgrupos– de acuerdo con la categoría utilizados para el comercio o la industria, mejorando con ello el cobro y la proporción impositiva conforme al precio⁷⁶.

⁷³ Integrantes de las sub-dependencias fueron: Julio Novoa, Francisco Borja, Luis Magaña, José Ferrell, Gonzalo Quintana, Roberto Guerrero, Abel Espinoza, Diego Moreno, Carlos Zetina y Francisco J. Gamoneda. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe de labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1927-1928*, México, 1928. Resumen en: *Revista de Administración Pública*, 54, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, abril-junio, 1983, pp. 415 y ss.

⁷⁴ En mayo de 1929 se establece el Jurado de Revisión por la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, era un órgano de carácter administrativo y considerado como el supremo órgano administrativo fiscal, que conocía del recurso de revisión creado por esa misma ley; este recurso podía ser interpuesto por el contribuyente en caso de disconformidad con las resoluciones de las Juntas Calificadoras.

⁷⁵ Primer informe presidencial de Emilio Portes Gil, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, XXXIII Legislatura, año 2, no. 2, México, 1 septiembre de 1929.

⁷⁶ “La nueva Ley Aduanal del 31 de mayo de 1928”, en *El Economista*, vol. 1, núm. 1, 1 de septiembre de 1928.

El impuesto sobre el comercio exterior, la principal fuente de egresos, comprendía cobros por los derechos de importación y exportación, los de tráfico marítimo, de certificación consular, de facturas y otras varias prestaciones, que con diversos títulos y motivos se recaudan. Sin embargo, su fluctuación dependió de los cambios de la demanda en el mercado internacional, como se observó en la gráfico 1. La Tarifa Aduanal, se convirtió en una medida de defensa económica de más activo impulso al desarrollo de los recursos naturales del país así como un medio de proteger la industria nacional. Mientras que la Comisión de Aranceles creada en 1927 unificó los impuestos y derechos sobre el comercio exterior, con ello se redujo el volumen de las importaciones con el propósito de equilibrar la balanza de cuentas, medida que ayudó a mejorar el comercio exterior y apoyó la sustitución con producción nacional⁷⁷.

3.1 Impuesto federales

Comprometido en su cargo, Luis Montes de Oca, se dedicó a mantener un presupuesto equilibrado, lo que implicaba la reducción de los gastos y el aumento de los impuestos –una política ortodoxa de presupuesto balanceado que en términos exactos refería a la exigencia de tener finanzas sanas –, con un nivel reducido de gasto gubernamental. Con un nuevo Departamento de Presupuesto, las finanzas ganaron una estructura y reasignación de responsabilidades, equilibró los saldos y mejoró la administración pública. Sin embargo, hubo una contracción en general de la economía y los gastos se enfocaron al fortalecimiento militar impulsando la aviación y la marina que unidos alcanzaron los 12 millones de pesos del presupuesto federal durante el quinquenio que administró Luis Montes de Oca entre 1927 y 1931, como se analiza en los cuadros I y II. Asimismo se observa la reanudación de los pagos a empréstitos extranjeros y gastos en importantes renglones como irrigación, caminos, fomento bancario, en los dos últimos años del gobierno callista a pesar de que el año de 1927 fue de crisis Hacendaria y depresión económica para el país, decreciendo renglones importantes como importación, recursos naturales y Timbre⁷⁸, como se observa en el cuadro IV. Con el impacto de la crisis económica mundial en 1929 sobrevino la recesión; contrayendo y descendiendo las cifras de todos los sectores económicos.

⁷⁷ Se protegió al mercado interno con nuevas tarifas a los impuestos generales de importación (02/12/1929) y con recargos adicionales para los impuestos de importación y exportación de 2% (09/01/1930), pero es hasta la reforma a la Tarifa del Impuesto General de Importación (13/08/1932) en el rubro de maquinaria, donde se distingue la incorporación de una sustitución de importaciones. Tercer Informe Presidencial de Plutarco Elías Calles, Secretaría de Hacienda, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, XXXII Legislatura, año 2, no. 2, México, 1 septiembre de 1927.

⁷⁸ Ley orgánica del Departamento de Presupuestos, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 1928.

Cuadro IV
Estructura tributaria. 1925-1934
(millones de pesos)

Impuestos	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
Sobre explotación de										
recursos naturales	39	36	25	20	18	16	11	11	10	24
Industria	35	33	47	46	47	45	49	43	46	60
A la importación	77	81	69	79	84	102	56	51	51	59
A la exportación	18	17	16	14	12	10	4	4	3	7
Sobre la renta	13	7	5	16	16	16	11	10	12	26
Del timbre	20	34	30	20	18	16	17	16	18	11
10% adicional	18	15	14	15	14	7	5	5	6	7
Contribución federal	23	21	22	22	20	19	13	13	13	12
Otros impuestos	1	1	1	1	2	3	23	3	3	5
Total de impuestos	244	245	229	233	231	234	189	155	163	222
Total de ingresos	322	309	307	311	322	289	256	212	223	295

Fuente: *Estadísticas históricas de México*, 2009, Cuadro 15. 7.

El impuesto del timbre se denomina oficialmente impuesto sobre actos, documentos y contratos no mercantiles.

10% adicional sobre impuestos y derechos señalados específicamente en la ley correspondiente.

El impuesto sobre migración se creó en 1927, pero hasta 1947 su recaudación fue insignificante.

Sobre los impuestos al comercio se carecen de datos hasta 1934 que alcanzó la cifra de 11 millones de pesos.

Durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, la situación de crisis sobrellevó a la creación de un programa. En el informe de gobierno del año de 1931 la secretaría de Hacienda presenta los siguientes datos: "...el Gobierno se haya preocupado por mantener a toda costa el equilibrio presupuestal, para saldar el año en las condiciones financieras menos desventajas. Tres son los medios hasta ahora conocidos para resolver el problema de nivelar los Presupuestos: a) La contratación de empréstitos. b) La disminución de los gastos públicos. c) El aumento de las contribuciones"⁷⁹. Es interesante notar que Pascual Ortiz Rubio tuvo que enfrentar las graves consecuencias de una economía en crisis que golpeó a la economía mexicana en 1931, fue necesario en los términos presupuestales, reducir al mínimo el personal del gobierno, reducir los salarios de los militares y burócratas que percibían más de 3 pesos diarios; de tal forma que las disminuciones al salario fueron del 10%, 12.5% y 15%, dependiendo del monto

⁷⁹ Segundo informe presidencial de Pascual Ortiz Rubio, Secretaría de Hacienda, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, XXXIV Legislatura, año 2, no. 2, México, 01 de septiembre de 1931.

que se percibiera. El promedio de desocupación entre 1931 y 1934 era de unos 300 mil trabajadores desempleados. En su mayoría la reducción de empleos se dio en las minas y en trabajos petrolíferos⁸⁰. Aunque el movimiento obrero resurgió de manera importante, producto de la crisis y se generaron huelgas en la industria textil y extractiva, que fueron los sectores afectados directamente por la crisis paralizando los mercados. Con la Ley Federal del Trabajo expedida el 28 de agosto de 1931, establecía que todos los sindicatos obreros debían estar registrados en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, para declarar su número de afiliados y sujetarse a las Juntas de Conciliación y Arbitraje; al igual que las cámaras patronales. Con ello, el movimiento obrero se vio favorecido, inició una campaña de unificación y los sindicatos se convirtieron en un instrumento político.

La reconstrucción financiera iniciada desde la revolución cobró un matiz de institucionalización una vez que Luis Montes de Oca condujo la Secretaría de Hacienda. Si bien, no hubieron reformas que reflejaran un cambio en la estructura tributaria, sólo se volvió más restrictiva, en este sentido se aplicaron fuertes recargos, a través de Jurados de infracciones fiscales; como por ejemplo del 25% por cada mes o fracción que se retrase el pago de los impuestos sobre entradas brutas a los ferrocarriles, aprovechamiento y uso de aguas públicas de jurisdicción federal y consumo de gasolina. Se reorganizaron los reglamentos a los servicios como agua, correos, teléfono, lotería y diversiones; así como a los ingresos recibidos por los mexicanos en el extranjero.

Luis Montes de Oca estableció la reforma en la que debiera recaudarse la contribución federal para reducir al mínimo la contribución del Timbre⁸¹. Manuel Gómez Morín fue quien recomendó al secretario de Hacienda la creación de un sistema “racional” de impuestos; proponía unificar el impuesto sobre industria y comercio, suprimir el del timbre de compraventa y complementarlo con el de la renta⁸². Una de las primeras medidas fueron poner recargos para quienes no pagaran el impuesto sobre la renta con un 25% por mes o fracción; pero como logró rápidos rendimientos, elevaron la tarifa del impuesto a la renta de un orden del 6% sobre los rendimientos de capital y en un 5% a los salarios a través de la revisión escrupulosa de las Junta Calificadoras y Revisora del Impuesto sobre la Renta⁸³. El impuesto sobre la renta tuvo un salto cuantitativo importante ya que pasó su recaudación de 5 millones de pesos en 1927 a 16 millones al año siguiente, manteniendo la cifra hasta 1931, cuando solamente lograron percibir de este concepto la cantidad de 11 millones de pesos, con recesión de tres años como se observa en el Cuadro IV. El impuesto sobre la renta tuvo un flujo ascendente al final del período constituyó el tercer renglón más importante dentro de la estructura tributaria en México, ello representó un avance en la materia, modernización y diversificación del Erario.

Luis Montes de Oca implementó la reforma al impuesto sobre la renta para contemplar exenciones fiscales, para personas físicas y morales con ganancias entre

⁸⁰ Calderón, 1982, p. 82.

⁸¹ Decreto del 22 de mayo de 1929 y el 20 de agosto de 1929, se establece su Reglamento.

⁸² Ludlow, 2002, t. 2, “principales leyes, decretos y reglamentos, 1920-1933”, pp. 441-457.

⁸³ *Ibíd.*, Decreto del 13 de enero de 1928.

dos y cinco mil pesos, respectivamente; mientras que para agricultores, comerciantes e industriales con utilidades inferiores hasta por diez mil pesos dependiendo su categoría. La modificación a la Ley del impuesto sobre la renta del 28 de diciembre de 1931 decidió reducir en cinco las categorías fiscales, que de igual manera se dividía en cédulas, agrupando las actividades del comercio, la industria, la agricultura y la ganadería en la primera cédula; mientras que imposición de capitales, explotación de concesiones de subsuelo, salarios y honorarios, correspondieron las demás cédulas, que con base en el reglamento se estipularon las tasas y los plazos para exhibir la contribución.

El Código Penal del 14 de agosto de 1931, en materia fiscal, estipulaba multas, sanciones, amonestaciones, suspensión de derechos, entre otras cláusulas que apoyaban a lo establecido en el Código Fiscal. A pesar de sus esfuerzos por garantizar la recaudación, evitar los fraudes y la evasión fiscal, su caída fue significativa entre el período de 1930 y 1934, como la mayoría de los rubros. Con base en estos datos, sobresale la cifra de 23 millones para impuestos varios en la recaudación fiscal del año de 1931, indicativa porque observamos una elevación significativa de impuestos en plena recesión económica. En el cuadro IV se observa la elevación de impuestos varios, lo cual en cierta forma, correspondió a que se empezó a aplicar como caso de emergencia el 1% sobre las entradas brutas de la industria, comercio y agricultura; dicha medida fue un impuesto extraordinario de pago único. Otros impuestos, de igual forma provienen de la elevación sobre los impuestos a la producción de energía eléctrica siendo una industria incipiente comenzaba a repuntar en la ciudades⁸⁴. Si bien con la incipiente industrialización, el crecimiento interno dio impulso a tecnologías orientadas una economía agro-exportadora y una industria nacional, que apenas incorporaba la cadena de montaje, pero abastecían al mercado interno y al Erario. En este sentido, observamos a los impuestos que se aplicaba a las ventas de primera mano de licores, alcoholes, loterías y rifas⁸⁵; sobre la producción de tabaco, alcoholes y aguardiente (10%)⁸⁶, a la producción de cerveza⁸⁷, aguamiel y pulques se adicionó el 10%⁸⁸. Mientras que a la producción de azúcar, cerillos y a la elaboración de aguas minerales y refrescos se incorporó a cada uno de los gravámenes federales un reglamento que ayudaban a la simplificación y diferenciación a cada sector entre los impuestos de consumo y los de producción⁸⁹. El 27 de abril de 1932 se decretó la Ley de impuesto de contingencia sobre expendios de toda clase de bebidas alcohólicas y en agosto se adiciona para incluir todos los destilados y productos fermentados. Obviamente, estas políticas tuvieron efectos muy depresivos en la economía⁹⁰.

⁸⁴ *Ibid.*, Impuesto sobre energía eléctrica, decreto del 23 de diciembre de 1930.

⁸⁵ *Ibid.*, Decreto del 3 de diciembre de 1931.

⁸⁶ *Ibid.*, Ley de impuestos sobre los alcoholes, aguardientes, tequilas, mezcales y sotesos, 24 de agosto de 1932.

⁸⁷ *Ibid.*, El Decreto del 13 de enero de 1928 se establece un impuesto adicional sobre la producción de la cerveza.

⁸⁸ *Ibid.*, Decreto del 08 de enero de 1928.

⁸⁹ *Ibid.*, Decreto del 19 de noviembre de 1931 y del 2 de febrero de 1931.

⁹⁰ "El problema de la depreciación de la moneda de plata en México. Estimación del stock monetario de la República", estudio presentado a la Secretaría de Hacienda por la comisión nombrada para investigar los problemas monetarios, 7 de junio de 1927, en Carta de Gómez Morín a Montes de Oca del 18 de

La Ley Monetaria promulgada el 25 de julio de 1931 llamada Ley Calles monetizó transitoriamente el oro, consistió en dos medidas que hicieron profundizar la crisis por la que se estaba pasando por las condiciones económicas mundiales y la declinación de los precios de los productos básicos; además que restringió la moneda porque pensaba que con ello se mejorarían los términos de intercambio y se corregirían los desequilibrios en la balanza de pagos. Al modificar el patrón oro se generó una contracción monetaria que condujo a la reducción del circulante. Lo que trajo consigo fue la reducción del sector laboral por los paros, las bajas salariales, los despidos y sobre todo una disminución del consumo. Como bajaron los precios de los productos primarios en los mercados internacionales, afectando a los sectores industriales. En México la reacción instantánea se reflejó en la actividad minera y petrolera con un desplome del sector⁹¹.

3.2 La Segunda Convención Nacional Fiscal

Alberto J. Pani regresó al cargo de secretario de Hacienda el 14 de febrero de 1932 hasta el 1° de septiembre de 1933. A su llegada introdujo la enmienda al sistema monetario para corregir el proceso deflacionario ocasionado por la reforma monetaria de 1931, la cual declaraba que se debería: aumentar el circulante, abandonar el patrón oro, la emisión de billetes del Banco de México y acuñación de monedas de plata, así como dejar la libre flotación del peso, medidas expansionistas que sirvieron como apoyo para la recuperación económica. Bajo el lema: “reducir la deflación sin caer en el extremo opuesto de la inflación”⁹². Se confiaba en Pani para atender la escasez de dinero y la vía para resolverlo, para el nuevo titular de Hacienda significó un reto y lo presentó como parte de los problemas supremos de México, previo a la reforma que implementó para controlar la caída del comercio externo de los metales, en la conferencia Económica Mundial de la plata en Londres.

Durante el regreso de Pani a la secretaría de Hacienda se realizaron pocas modificaciones de ley en materia tributaria, se establece un nuevo reglamento a la Ley general del Timbre y se constituyó un impuesto especial a la nascente industria radiofónica⁹³. Asimismo derogó un impuesto sobre empresas de transportes por automóviles y camiones que había establecido Luis Montes de Oca en agosto de 1931 y había apoyado con los 23 millones de dólares al Erario en el rubro de otros impuestos como se analiza en el cuadro IV.

Alberto J. Pani convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal, realizada entre el 20 de febrero y el 14 de marzo de 1933, buscó fortalecer la delimitación de las

junio de 1927, en Archivo Luis Montes de Oca, Fondo CMLXXV, leg. 12529, Centro de Estudios de Historia de México, Carso.

⁹¹ Cerraron 14 Minas en la República durante la Depresión. “El desempleo afectó, según cifras conservadoras, a 28 mil de los 107 000 mineros de México. El valor total de la producción minera bajó de unos 373 000 pesos en 1929 a unos 170 000, en 1932” Krauze, 1977, p. 268.

⁹² Pani, 1951, tomo 2, p. 155-162. Pani, 1955, p. 48.

⁹³ Ley general del Timbre del 16 de julio de 1932 y 23 julio de 1933; Impuesto a la industria radiofónica del 10 de julio de 1933. Ludlow, 2002, pp. 441-457.

facultades concurrentes considerando la participación de los municipios y evitar la doble tributación⁹⁴. Los gobiernos de los estados trataron con la Secretaría de Hacienda cuestiones relativas al impuesto sobre la propiedad territorial y a los impuestos sobre el comercio y la industria en general, impuestos sobre sucesiones y donaciones, sobre operaciones jurídicas y profesionales, y sobre gravámenes especiales por parte de la Federación como son: sobre hilados y tejidos, gasolina, energía eléctrica⁹⁵. Las conclusiones de esta Convención tuvieron el carácter de recomendaciones concretas para resolver los dos grandes problemas de los erarios: estatales y federal.

Desgraciadamente esta segunda reunión se celebró en los momentos en que estaba por concluir un ejercicio presidencial y, por esa causa, no pudieron dictarse medidas de carácter legislativo que condujeran a la realización de las conclusiones vertidas. Un hecho importante posterior a la segunda convención, fueron la federalización de los impuestos a la gasolina (1932) y a la electricidad en 1933, reformada del 18 de enero de 1934. Con estas medidas se planteó conservar, y aún ampliar, la competencia fiscal de la federación, pero concediéndose a los estados y municipios participación en la mayoría de los impuestos.

La política hacendaria que siguió Marte R. Gómez en el año de 1934 (enero-noviembre) tuvo continuidad con las orientaciones prescritas por Pani, que eran precisamente la reactivación de la economía a través de la expansión monetaria. El nuevo secretario de Hacienda continuó la reforma fiscal establecida en la Segunda Convención Nacional Fiscal. De este modo, en el mes de abril de 1934 se emitió la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados para el Distrito y Territorios Federales, abrogó la publicada en agosto de 1926, la cual dada la existencia de un marco de múltiple imposición, poco a poco fue siendo adoptada por las entidades federativas, la cual cedía la facultad de aplicar el impuesto sólo a nivel local y dividir el producto de dicha recaudación con la federación en la proporción de 60% para la entidad que aplicaba el impuesto y el 40% restante para la federación⁹⁶. Además eximía del impuesto a las transmisiones que se realizaban en favor de instituciones educativas, culturales, científicas, artísticas, museos y fundaciones y a aquellas sucesiones a favor de ascendientes y descendientes, cónyuge o concubina, sin exceder de \$15,000 para cada beneficiario⁹⁷.

⁹⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal, México*, SHCP, 1947, pp. 5-6.

⁹⁵ Con base en la reforma al Artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de México, atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de energía eléctrica. Primer informe presidencial de Lázaro Cárdenas, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, XXXVI Legislatura, año 2, no. 2, México, 1º de septiembre de 1935.

⁹⁶ El 25 de agosto de 1926 se emitió la *Ley del Impuesto Federal sobre Herencias y Legados*, que era de aplicación federal, mientras que cada una de las entidades federativas aplicaba sus propias leyes en la materia.

⁹⁷ Entre las modificaciones en materia fiscal en la administración de Marte R. Gómez fueron la creación de seis nuevos renglones de tributación: ausentismo, seguros, azúcar, sal, fondos petroleros y durmientes de ferrocarril. Se disminuyó, en cambio la contribución federal en los Estados que venían pagándola del veinte al quince por ciento, se suprimió el derecho de inspección sanitaria de carnes y manteca, se exoneraron de impuesto las pequeñas pensiones, se disminuyó el número de los renglones

Los efectos de recuperación en la economía fueron favorables para México, en las modificaciones tributarias aumentaron la recaudación fiscal. En el año que estuvo Marte R. Gómez en la Secretaría de Hacienda fue decisivo, porque en el poco tiempo estabilizó la economía, continuó con un presupuesto balanceado, recabaron 222 millones de pesos en total de los impuestos cifra no alcanzada desde 1927 (ver cuadro I). Se incrementaron los gastos sociales; así como, fundaron de tres instituciones económicas: Nacional Financiera, el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas y el Fondo de Cultura Económica. Pero el cambio radical en las contribuciones para este año fue que el sector industrial aportó mayores ingresos que el impuesto a la importación, inversamente proporcional si se compara su trayectoria en diez años. Mientras que el impuesto sobre la renta representó el tercer renglón de importancia para el erario nacional duplicó su cifra (cuadro IV). Como de igual forma, se duplicó el saldo del comercio exterior, se estabilizó el peso en 3.60 y recuperando los precios en todos los sectores productivos.

4. Conclusiones

La política hacendaria seguida en el período de 1924 a 1934, hicieron hincapié en el desarrollo económico, un crecimiento en general, basado en un cierto grado de control nacional sobre la economía. En su misión durante el período de reconstrucción dieron los mecanismos institucionales para activar la economía nacional, devastada por la Revolución; en sus intentos por poner en práctica la Constitución 1917, parecía ser más radicales de lo que realmente eran. La situación económica que se vivió en la época posrevolucionaria condujo a un desequilibrio entre los ingresos y egresos federales, al no poder pedir préstamos o crédito con el exterior, para lo cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público redujo los gastos y aumentó los impuestos, se redujeron los salarios de los trabajadores y hubo despidos masivos, tanto en la administración de Pani como con Montes de Oca. Estos dos dirigentes, trataron de restablecer la posición de la nación en diferentes ámbitos, la recuperación a lo largo de la década se mantuvo un crecimiento moderado, aunque empezó a mostrar signos de contracción en 1926 con la crisis económica y con una caída más recesiva en 1932-1933, con un efecto en la política monetaria y financiera.

En materia fiscal los avances fueron significativos en el período, se llevaron a cabo las labores de reconstrucción económica y modernización para resolver las enormes necesidades de recursos, debido a que los créditos internos y externos se encontraban paralizados. Con Alberto J. Pani se redujeron los gastos administrativos dando cabida a proyectos sociales, caminos, puentes, agricultura y riego; mientras que el período de Montes de Oca se destinó el gasto a los rubros administrativo, militar y deuda externa. Con el nuevo régimen fiscal se transitó de una anarquía prevaleciente en las entidades federativas a un centralismo de las contribuciones diversificando con impuestos progresivos y negociados en las Convenciones, en el caso de Pani; mientras

que están sujetos al impuesto de diez por ciento adicional y se redujeron los derechos de tráfico marítimo. Segundo informe presidencial de Abelardo L. Rodríguez, *Diario de Debates de Cámara de Diputados*, XXXVI Legislatura, año 1, no. 8, México, 1 de septiembre de 1934.

que Montes de Oca hace uso de los recursos extraordinarios, impone sanciones y regula el comercio exterior.

Con la reforma administrativa que inició Pani y continuó Montes de Oca se instauraron nuevos parámetros jurídicos e institucionales para la recaudación fiscal, no sólo a raíz de las Convenciones, sino por la formación de un Catastro, reglamentos y códigos fiscales adecuados para ampliar la base tributaria; por lo tanto se puede observar a este período como de transición que diversifica los impuestos, los centraliza o federaliza y consolida una modernización en términos fiscales. Si bien la política fiscal en el período estuvo claramente influida por la concepción liberal de igualdad, libre concurrencia, equilibrio presupuestal y el establecimiento del impuesto de la renta como principal fuente de recaudación. Sólo Luis Montes de Oca pudo obtener finanzas sanas, a pesar de los desajustes ocasionados por las dos crisis sistémicas, una de producción, en 1926-1927; y otra de reconversión, que acarreó la depresión iniciada en 1929, con la desarticulación del sistema monetario internacional y las estructuras bancarias. La pronta recuperación económica se debió principalmente a las medidas expansionistas que implementó Alberto J. Pani a su regreso en 1931, en las vertientes monetarias, cambiarias y tributarias, ya que se pudo recaudar de manera más eficiente a raíz de las reformas preestablecidas como observamos en los sectores productivos, al comercio exterior y principalmente al salario que diversificó los ingresos federales.

Bibliografía

- Anaya Merchant, Luis, *Colapso y reforma, La integración del sistema bancario en el México revolucionario, 1913-1932*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2002.
- Aboites Aguilar, Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México. 1922-1972*, México, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 2003
- Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo, La formación de la economía mixta mexicana, 1920-1982*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, Secretaría de Energía, minas e industria paraestatal, 1988.
- Bethel, Leslie, *Historia Económica de América Latina, 1870-1930*, Barcelona, Crítica, 1991.
- Calderón Rodríguez, Miguel Ángel, *El impacto de la crisis de 1929 en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Calles, Plutarco E., *Correspondencia personal, 1919-1945*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, 2 vol. 1993.
- Cárdenas, Enrique, *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, México, El Colegio de México, 1987.

- Chandler, Henry Alfred, *Estudio preliminar sobre el sistema de impuestos del gobierno mexicano con indicaciones para su reorganización*, México, s.e., 1917, 26 p.
- _____, *Análisis del proyecto de impuesto sobre ganancias (income tax) con recomendaciones para formular un impuesto nuevo*, México, Oficina Impresora de la Secretaría de Hacienda, 1918.
- Collado Herrera, María del Carmen, *Empresarios y políticos, entre la Restauración y la Revolución, 1920-1924*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1996.
- Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda pública I. Europa*, Barcelona, Crítica, 1996.
- Cosío Villegas, Daniel, *Historia de la política aduanal*, ed. fasc., México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.
- Diario de Debates, H. Cámara de Diputados*, varios números entre 1920-1934
- Diario Oficial de la Federación*, varios números entre 1920-1934
- Dulles, John W. F., *Ayer en México. Una crónica de la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Gómez, Marte R., *Vida Política contemporánea*, 2 vol., Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Haber, Stephen, *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México*. México, Alianza Editorial, 1992.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas históricas de México*, México INEGI, 2009, en http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/EHM2009.pdf, consultado el 03 de mayo del 2012.
- Iturriaga de la Fuente, José, *La revolución hacendaria. La Hacienda pública con el presidente Calles*, México, Secretaría de Educación Pública, 1976, (Sep-setentas 282)
- Krauze, Enrique, "La reconstrucción Económica", en *Historia de la Revolución Mexicana. 1924-1928*, tomo 10, México, El Colegio de México, 1977.
- Kemmerer, Edwin, Walter, *Sistema monetario de México. Reformas propuestas*, México, Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, 1917.
- _____, *Oro y patrón oro*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1959.
- Ludlow, Leonor (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos, 1821-1933*, 2 tomos, México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Meyer, Lorenzo, "El conflicto social y los gobiernos del Maximato", en *Historia de la Revolución Mexicana. 1928-1934*, tomo 13, México, El Colegio de México, 1978.
- _____, *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1973 (col. del Archivo Histórico Diplomático Mexicano).

- _____, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, “Los inicios de la institucionalización” en *Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934*, tomo 12, México, El Colegio de México, 1978.
- Meyer, Jean, “Estado y sociedad con Calles” en *Historia de la Revolución Mexicana, Período 1924-1928*, tomo 11, México, El Colegio de México, 1977.
- Montes de Oca, Luis, “La intervención del Estado en la actividad económica” *Investigación económica*, México, vol. 3, no. 3, tercer trimestre de 1943.
- _____, *Cinco artículos sobre devaluación monetaria*, México, [s.e.] 1954.
- Musgrave, Richard A., *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1969.
- Pani, Alberto J., *La política hacendaria y la Revolución*, México, Cultura, 1926.
- _____, *Mi contribución al nuevo régimen (1910-1933)*, Cultura, 1936
- _____, *Tres monografías*, México, Atlante, 1941.
- _____, *Apuntes autobiográficos*, 2 tomos, México, Librería de Manuel Porrúa, (Biblioteca Mexicana, 7), 1950-1951.
- _____, *El problema supremo de México. Ensayo de crítica constructiva de la política financiera*, Inversiones ARPA, 1955.
- Portes Gil, Emilio, *Autobiografía de la Revolución Mexicana. Un tratado de interpretación histórica*, México, Instituto Mexicano de Cultura, 1964.
- Romero Sotelo, Ma. Eugenia y Leonor Ludlow (coord.), *Temas a debate. Moneda y banca en México, 1884-1954*, México, UNAM, 2006.
- Schumpeter, Joseph Alois “La crisis del Estado fiscal”, *Revista española de control externo*, vol. 2, no. 5, (1918, 2000), pp. 147-192.
- Serna Garza, José María, de la, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el federalismo en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Convención Nacional Fiscal, Memoria*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1926.
- _____, *Comisión Reorganizadora 1927-1928. Informe de sus labores*, 3 tomos, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1928.
- _____, *La controversia Pani-De la Huerta. Documentos para la historia de la última asonada militar*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1924.
- _____, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondiente a los años fiscales de 1923-1924-1925, presentada por el C. secretario de Hacienda ingeniero Alberto J. Pani al Congreso de la Unión con especial referencia al periodo comprendido entre el 26 de septiembre de 1923 y el 31 de diciembre de 1925*, México, Cultura, 1926, 2 vols.
- _____, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1927-1928, registro de labores*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1959.

- _____, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1928-1934*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1962.
- Servín G. Armando "Apuntes históricos del impuesto sobre la renta" *Revista de Hacienda*, México, vol. 2, no. 2, febrero de 1939, pp. 3-21.
- Sterrett, Joseph E. y Joseph S. Davis, *The Fiscal and Economic Condition of Mexico*, "Report submitted to the International Committee of Bankers on Mexico" 25 mayo de 1928.
- Suárez Dávila, Francisco, "Política hacendaria y economía política en el México Posrevolucionario" en: *75 años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Uhthoff López, Luz María "Hacia la modernización de la política presupuestaria en México. Los impuestos exteriores e interiores, 1870-1930", *Signos Históricos*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, no. 18, 2007, pp. 58-79.
- Yáñez Ruiz, Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, 6 tomos, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1958.
- Zebadúa, Emilio, *Banqueros y revolucionarios: La soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Génesis del sistema fiscal mexicano, 1821-1824.

Elda Moreno Acevedo*

“La base de toda contribución es el valor de la cosa que ha de contribuir, porque en la proporción que debe guardarse entre aquella y la renta del propietario consiste la justicia y la igualdad en los impuestos, circunstancias sin las cuales no se hará más que arruinar a los contribuyentes”

Carlos María de Bustamante, *Actas del Congreso Constituyente Mexicano*, Tomo II, Sesión 09/07/1822

Resumen

Este artículo tiene como propósito dar a conocer el proceso de creación del primer sistema fiscal del Estado mexicano a través del examen de los debates legislativos realizados entre 1821 y 1824, es decir desde la Junta Provisional Gubernativa hasta el Segundo Congreso Constituyente. Si bien en la historiografía mexicana existen numerosos estudios sobre el proceso de fundación del Estado y sus leyes fundamentales, poco se sabe respecto a cómo se construyó la fiscalidad del México independiente. Por tanto, el análisis de los debates resulta crucial para entender cuáles fueron las ideas expresadas y defendidas por los representantes políticos en torno al fisco, la Hacienda Pública y los impuestos que se materializaron y legitimaron en los nuevos ordenamientos jurídicos.

Palabras clave:

Estado, debate legislativo, sistema fiscal, impuestos.

Abstract

This article examines the formation of the first Mexican tax system focusing on the legislative debates that took place from 1821 to 1824, from the *Junta Provisional Gubernativa* to the *Segundo Congreso Constituyente*. Although Mexican historiography and several academic works have studied the founding process of the State and its fundamental laws, little is known about how they built the federal tax system. Therefore, the analysis of debates is crucial to comprehend the ideas around the Treasury, the Public Finances and taxes expressed and defended under political representation, which were materialized in the new legal order.

Keywords:

State, legislative debates, tax system, taxation.

* Elda Moreno Acevedo estudió el doctorado en Historia en El Colegio de México, es maestra en Historia por la misma institución y licenciada en Economía por la Universidad Autónoma de Yucatán. Actualmente es profesor invitado de Fiscalidad y Estado en dicha universidad y también desarrolla su investigación doctoral sobre “La construcción de las finanzas públicas en Yucatán 1821-1915”.

Contacto: ejmoreno@colmex.mx

Unidad de Ciencias Sociales, Calle 61 núm. 525 entre 66 y 68, Centro Histórico, Mérida, Yucatán, México. C.P. 97000

Introducción

Durante las primeras décadas del siglo XIX las antiguas colonias españolas en América iniciaron una etapa que se caracterizó por el esfuerzo deliberado para refundar la legitimidad política. El punto de partida fue la aparición de nuevos principios organizativos y su reunión en un documento formal denominado Constitución⁹⁸. Para Nueva España este proceso inició en 1821, cuando declarada la independencia, sus provincias se enfrentaron al problema de organizarse como un Estado soberano y por consiguiente determinar una nueva forma de gobierno, un sistema fiscal para solventarlo y un nuevo ordenamiento jurídico susceptible de ser acatado por la sociedad⁹⁹.

El 24 de agosto de 1821, firmados los Acuerdos de Córdoba, se reconoció la soberanía del Imperio mexicano y el gobierno general recayó en la Regencia - encabezada por Agustín de Iturbide- y en una Junta Provisional Gubernativa, en tanto se convocaba al primer Congreso¹⁰⁰, el cual se instaló con carácter constituyente en febrero de 1822. Sin embargo, nueve meses después el propio Iturbide lo disolvió y en su lugar creó la Junta Nacional Instituyente¹⁰¹. Esta decisión generó pugnas y rebeliones; y significó el fracaso de la monarquía y la renuncia de Iturbide. Para 1823, con el plan de Casa Mata el Congreso fue reinstalado¹⁰². En abril efectuó sus primeras sesiones y convocó a un nuevo congreso para redactar la primera constitución mexicana bajo los principios federales¹⁰³.

⁹⁸ Como señala Mario Góngora, *Estudios sobre la historia colonial de Hispanoamérica*, pp. 176-200, la crisis en los fundamentos doctrinarios de la monarquía católica fue el antecedente de los procesos de independencias coloniales.

⁹⁹ A la par se redefinió la organización territorial novohispana. Durante el siglo XVIII el entonces virreinato estaba conformado por 14 territorios con diferentes ámbitos jurisdiccionales, habían cinco reinos, ocho provincias y una colonia. Con las reformas borbónicas se reorganizó en doce intendencias y así se mantuvo hasta 1808, cuando se reconfiguró en tres grandes subdivisiones con sus respectivas provincias, el virreinato de la Nueva España, la Comandancia General de las Provincias Internas y la Capitanía General de Yucatán. La aplicación de la constitución gaditana significó la redefinición en 23 provincias representadas por 5 juntas preparatorias. Véase Horst Pietschmann, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España*, pp. 87, 120 Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, pp. 11, 33 Hira de Gortari Rabiela, "La organización política territorial. De la Nueva España a la primera república federal, 1786-1827" en Vázquez, Josefina (Coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, , pp. 56-57.

¹⁰⁰ Con los Acuerdos de Córdoba se estableció el régimen de gobierno constitucional moderado, el orden de designación del titular de la Corona y se instauró una Regencia con cinco miembros, presidida por Iturbide y una Junta Provisional Gubernativa. Véase Manuel Ferrer Muñoz, *La formación de un estado nacional en México*, pp. 103, 109.

¹⁰¹ La Junta Nacional Instituyente fue un órgano de representación de carácter provisional. La integraron dos diputados por cada provincia y en su mayoría fueron miembros del anterior Congreso elegidos por Iturbide. *Ibidem*, p. 127.

¹⁰² El Congreso dispuso la creación del Supremo Poder Ejecutivo como un órgano provisional integrado por tres personas que ejercerían la presidencia alternativamente. Los cargos recayeron en Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. *Ibidem*, p. 139.

¹⁰³ Josefina Vázquez "El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827" en Vázquez (coord.), *El establecimiento* pp. 28- 30.

En noviembre de 1823, cuando el Segundo Congreso Constituyente entró en sesiones la situación política era inestable y el conflicto era un problema latente. Con el fin de otorgar mayor estabilidad a la población el 31 de enero de 1824 se publicó el Acta Constitutiva. Al decir de Reynaldo Sordo, “la idea era que rápidamente se pudiera contar con los principios para formar el nuevo sistema, sin tener que esperar a la discusión y sanción de toda la constitución”. Así, el Estado mexicano se constituyó como república representativa popular federal, libre, soberana e independiente de cualquier otra. Las partes integrantes de la federación se definieron como estados libres, soberanos e independientes en su régimen interior. Además, el Acta declaró la división de poderes, la intolerancia religiosa y las normas para el gobierno particular de los estados¹⁰⁴. Las discusiones en torno a la Constitución Federal concluyeron en septiembre de 1824 y fue promulgada el 4 de octubre.

Si bien son abundantes los estudios sobre el proceso de fundación del Estado mexicano y también sobre sus leyes fundamentales, poco se sabe respecto a cómo se sentaron las bases del primer sistema fiscal. Esta investigación tiene como propósito dar a conocer el proceso de creación de los principios fiscales consignados en la Constitución de 1824. De este modo se analizará el debate en torno a la construcción de la fiscalidad, con la finalidad de entender los principales problemas estructurales e institucionales a los que se enfrentó el naciente estado mexicano. También se abordarán las opiniones de los representantes políticos como un reflejo de las ideas políticas y sociales que prevalecían en los primeros años de independencia. Por tanto, en las diversas instancias de representación nacional se dará seguimiento a las ideas sobre la Hacienda Pública, los impuestos y la política fiscal. La investigación inicia en 1821, cuando inauguró sesiones la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio. Finaliza en 1824, con la promulgación de la Constitución Federal.

En el espacio de debate del Congreso Nacional cobra particular importancia destacar el proceso de generación o resignificación de las ideas sobre la fiscalidad y los impuestos, al igual que su difusión y legitimación, pues existe la creencia de que las más consensuadas fueron las que finalmente se expresaron en la Constitución de 1824.¹⁰⁵ El análisis histórico de las ideas debatidas en la coyuntura 1821-1824 resulta un ejercicio necesario para conocer los orígenes de las nociones clave de la organización estatal de la nación, con particular énfasis en la fiscalidad del Estado. La premisa fundamental planteada en este estudio se articula en torno a dos vertientes. La primera señala que el proceso de construcción del sistema fiscal del México

¹⁰⁴ El proyecto original del Acta Constitutiva constó de 40 artículos y su autoría se le atribuye a Miguel Ramos Arizpe. Después de discutirlo, para su aprobación se redujo a 36 artículos. Así la primera definición de la nación mexicana se expresó en este documento, en los términos establecidos en la constitución de Cádiz. Este hecho confirma la idea de que la nación es anterior a la formación de los estados. Sordo Cedeño, “El congreso nacional”, en Vázquez, Josefina (Coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, p. 120.

¹⁰⁵ Para una historia de las ideas véase a José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*. Desafortunadamente su obra solo abarca hasta 1820. Para el período posterior Annick Lempérière, “Reflexiones...”, en Connaughton, Brian, Carlos Iliades (coords), *Construcción de la legitimidad política en México en el siglo XIX*, discute las ideas y sobre todo la terminología política del liberalismo, pp. 35-56.

independiente no fue inmediato al cambio político debido a la desconfianza generalizada de la sociedad respecto a la transformación fiscal –entendida como la creación o la modificación sustancial de los impuestos- y al temor de que los recursos se concentraran en el ámbito federal. La segunda vertiente plantea que la urgencia de recursos para el sostén del Estado actuó como factor desencadenante, generó el debate legislativo e impulsó los cambios en la fiscalidad.

En cuanto a la historiografía, los estudios que utilizan el debate político como un generador de ideas y conceptos que permiten entender mejor los procesos sociales o económicos son escasos, sobre todo en lo referente al siglo XIX. Si bien los debates son reconocidos como una fuente histórica, es a partir del último tercio del siglo XX que las ciencias sociales y en forma particular la historiografía han experimentado una renovación en sus aproximaciones metodológicas. Se han vuelto los ojos a la hermenéutica y se han incorporado otras disciplinas como herramientas del análisis histórico. Como señalan Fernández Sebastián y Fuentes, “este dislocamiento en la jerarquía de los objetos de interés historiográfico ha otorgado últimamente una centralidad inusitada a las cuestiones relacionadas con el lenguaje, el léxico y el cambio conceptual”¹⁰⁶. En este contexto, la historia económica en su vertiente financiera y fiscal no ha estado exenta de este debate. Como distingue Bonney, “las cinco grandes teorías (o taxonomías) de las finanzas del estado, la clásica, neoclásica, keynesiana, marxista y wagneriana han sido motivo de discusión reciente”¹⁰⁷ y la falta de consenso en las opiniones de los estudiosos sugiere que estos temas permanecen en una relativa infancia metodológica. Un primer acercamiento son los estudios europeos sobre la evolución de los sistemas fiscales premodernos en una estructura comparativa. Su objetivo principal es distinguir los aspectos originales de varias teorías generales y particulares propuestas por los contemporáneos, para lograr entender el impacto a largo plazo de las ideas adoptadas como soluciones fiscales -por ejemplo, entre 1789 y 1794 en Francia las ideas ilustradas tuvieron una relevancia práctica en el debate fiscal-. De este modo la experiencia histórica europea muestra cómo las finanzas y la imposición como políticas, son actividades lingüísticamente constituidas y el impuesto, como instrumento central y elemento activo de toda estructura de gobierno es o debería ser inherente en cualquier discusión histórica del Estado¹⁰⁸.

En Hispanoamérica el interés por el estudio histórico sobre la el cambio fiscal es más reciente que en Europa. Además, un análisis completo debe partir de la organización prehispánica y su posterior fractura debido a la implantación de las ideas e instituciones del estado español¹⁰⁹. Para el caso de México, la obra de Miranda

¹¹ Fernández Sebastián, Javier y Juan Francisco Fuentes (dirs), “Introducción”, *Diccionario político y social del siglo XIX español*, p. 24.

¹² Además está el modelo particular de Gabriel Ardant (esquemmatizado por Charles Tilly), que ha sido discutido con detalle en el mismo ensayo, y una nueva teoría propuesta por Waquet. A estas teorías particulares, le añadiría tres más (de entre muchas otras) a las que Waquet no nos acerca: La “sociología fiscal” de Schumpeter, la teoría del “efecto desplazamiento” de Peacock-Wiseman y el concepto de “constitución fiscal” de Brennan-Buchanan. R. Bonney, *Economic Systems and State Finances*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Al respecto véase la obra de Mario Góngora, *Estudios sobre la historia colonial de Hispanoamérica*, Editorial Universitaria, 1998.

titulada *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI* llama la atención sobre la justificación, naturaleza y justicia del tributo indígena¹¹⁰. Sin embargo los estudiosos de la historia fiscal colonial, preocupados por los aspectos económicos-cuantitativos, políticos o institucionales, han prestado poca o ninguna atención a las ideas que legitiman y los principios teóricos que sustentan la imposición¹¹¹. Esta investigación, con el fin de abordar el proceso de creación y articulación del sistema fiscal del México independiente se divide en dos apartados. El primero comprende el período 1821-1822 y analiza las pervivencias y continuidades coloniales en el debate fiscal. El segundo apartado inicia en 1823 y concluye un año después con la promulgación de la Constitución.¹¹² Presta particular atención a la planificación del cambio fiscal y al proceso de definición de las esferas de la fiscalidad estatal.

1.- El nacimiento de la Hacienda Pública. Entre la continuidad y la provisionalidad, 1821-1822

Los hombres que se reunieron el 22 de septiembre de 1821 en la villa de Tacubaya convocados por Agustín de Iturbide, entonces Generalísimo y Jefe de los ejércitos imperiales tenían en sus manos una tarea tan difícil como loable, organizar a la recién independizada Nueva España. El primer paso fue trazar objetivos y comisionar a los que consideraban más autorizados. Así el 25 de septiembre ya se encontraban formadas cinco comisiones permanentes, una de ellas dedicada a los asuntos de Hacienda. Pocos meses después, en febrero de 1822 fue disuelta la Junta provisional gubernativa y quedó instalado el Congreso Nacional Constituyente¹¹³.

Sin embargo el legado fiscal que heredó el naciente imperio no tenía nada de envidiable pues la otrora opulenta Real Hacienda Novohispana se encontraba

¹⁵ Miranda, José, *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI* pp. 145-148.

¹⁶ Dos estudios recientes que abordan esta problemática son los de Quezada, Sergio, "Tributos, limosnas, y mantas en Yucatán, siglo XVI", *Ancient Mesoamerica*, y el de América Molina, "Tributos y calamidades en el centro de la Nueva España, 1727-1762. Los límites del impuesto justo", *Historia Mexicana* 213, pp. 15-57.

¹¹² Para tener el panorama completo de los debates políticos del período fundacional 1821-1824 fue necesario acudir a diversas colecciones. Los primeros debates son resúmenes pues la principal dificultad para transcribir las sesiones era la carencia de taquígrafos, en consecuencia se transcribía solo lo más importante del debate y las resoluciones. La Universidad Nacional de México en su obra *Actas Constitucionales* rescató las sesiones correspondientes a 7 períodos. El primero, de septiembre de 1821-febrero de 1822 corresponde a la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio. Los siguientes tres períodos son del Congreso Constituyente (febrero de 1822- mayo de 1822, junio de 1822- agosto de 1822 y agosto de 1822-septiembre de 1822). El cuarto es de la Junta Nacional Instituyente, de noviembre de 1822 a marzo de 1823. Finalmente los tres últimos períodos (marzo de 1823 hasta diciembre 1824) corresponden al Congreso Constituyente de la federación mexicana. Asimismo se consultó a Mateos, Juan A., "Historia parlamentaria de los congresos mexicanos 1822 a 1824", *Enciclopedia Parlamentaria de México*, volumen II, Tomo 2, y las tres obras de Luis Muro (nota preliminar), *Historia Parlamentaria Mexicana, sesiones secretas 1821-1824*; *Historia Parlamentaria Mexicana, Crónicas I mayo-octubre 1823* e *Historia Parlamentaria Mexicana, Crónicas II febrero-marzo; octubre-diciembre 1824*.

¹¹³ Las cuatro comisiones restantes fueron Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores, de Justicia y lo Eclesiástico y la de Guerra. *Diario de las sesiones de la soberana junta provisional gubernativa del Imperio mexicano*, Primera sesión preparatoria, 22/09/1821.

prácticamente vacía. Diversos acontecimientos habían afectado el erario y la economía en general. El auge minero de la segunda mitad del siglo XVIII no fue suficiente para solventar el conjunto de reformas administrativas y medidas económicas que la corona española puso en marcha con el fin de incrementar el control sobre las colonias y aumentar los ingresos del erario imperial. Asimismo los cuantiosos gastos para costear los enfrentamientos bélicos de España contra Inglaterra y la Convención Francesa llevaron a la hacienda a requerir fondos mediante donativos y préstamos sin intereses y garantías, lo cual afectó también el funcionamiento de los mercados financieros del virreinato¹¹⁴. Además, el movimiento de Independencia y las dificultades en la circulación de mercancías y de capital disminuyeron el comercio y las actividades productivas. La situación se tornó más grave cuando en 1811 el costo de mantener el ejército virreinal y la suspensión del envío de remesas de las cajas provinciales obligó a la hacienda novohispana a cancelar el servicio de la deuda pública, las remesas a España y a otros destinos coloniales. Por su parte, los oficiales reales de las cajas excedentarias prefirieron utilizar sus recursos para salvaguardar la seguridad y autonomía regionales, antes que continuar enviándolos a la ciudad de México. Con este hecho, al decir de TePaske, “de buenas a primeras se había deshecho la madeja fiscal que había unido en simbiosis a las diversas cajas del virreinato”¹¹⁵.

En estas circunstancias la estrategia de la administración de Iturbide fue mantener el sistema fiscal sin cambios drásticos y los que resultaron necesarios, se realizaron con un carácter provisional. Así, en octubre de 1821 se abolieron algunos impuestos, entre ellos los del aguardiente y el mezcal, los de guerra directos y temporales y todos los pagos extraordinarios. Además, se redujo la alcabala sobre bienes domésticos e importados. Un mes después, en noviembre la Regencia dictó regulaciones para cuatro ministerios, a saber Relaciones Exteriores, Guerra, Justicia y Tesoro. Esta organización estatal recuerda las cuatro causas de la Ordenanza de Intendentes: Justicia, Policía, Guerra y Hacienda y también llama la atención el cambio nominal de Tesoro en lugar de Hacienda. A finales de 1821 el tesoro contenía solamente 6,647 pesos y las urgencias eran muchas, la principal era el pago de las fuerzas armadas. Ante la resistencia de las élites a colaborar, la única estrategia a la que se pudo recurrir fue el préstamo. La necesidad de una estructura fiscal adecuada era evidente para el emperador, quien nombró un comité para diseñar el sistema fiscal del imperio mexicano¹¹⁶. Las primeras decisiones fiscales que se tomaron no representaron ninguna innovación, pues estuvieron dirigidas a incrementar los gravámenes indirectos sobre aguardiente y otros licores y crear aranceles directos sobre las monedas, la plata y la acuñación¹¹⁷.

¹¹⁴ Marichal, Carlos, *La bancarrota del virreinato*, p. 284, estima que entre 1780 y 1810 el monto de los préstamos, donativos y suplementos de particulares y corporaciones enviados a España alcanzó los 35 millones de pesos.

¹¹⁵ Véase TePaske, John “La crisis financiera”, 128-130.

¹¹⁶ Sus cinco integrantes eran Francisco Sánchez de Tagle, Máximo Parada, Fernando Navarro, Antonio Batres y Vicente Carvajal.

¹¹⁷ Tenenbaum, Bárbara A, “Sistema Tributario y Tiranía: Las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823”, en Jáuregui y Serrano, *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, pp. 214-216.

En este primer momento el debate fiscal giró en torno a tres temas principales. En primer lugar estaba la necesidad de “purificar” la Hacienda Pública, es decir sanear las finanzas. La segunda era implementar medidas de carácter provisional para paliar la urgencia de recursos del erario. Finalmente también se discutió sobre la forma de imposición más adecuada, es decir la directa o la indirecta. Respecto a este último debate, para darle un contexto más amplio podemos mencionar que en las Cortes españolas durante este mismo lapso de tiempo dichas cuestiones también eran los temas centrales de discusión¹¹⁸.

En marzo de 1822, el recién instalado Congreso Constituyente mexicano comenzó a debatir sobre cómo organizar el sistema fiscal del Estado. El primer llamado que los constituyentes realizaron fue para recuperar la “confianza pública”. Pues, al decir del diputado Rafael Leandro Echenique “todos los desvelos del augusto Congreso deben tender hacia este esencial objeto, si hemos de conservar el imperio, tener constitución, leyes, libertad y cuanto exige la armonía social para su bienestar. Sin Hacienda no lograremos llenar tan recomendables objetos y no tendremos Hacienda si no enseñamos a inspirar confianza”. Con el fin alcanzar este objetivo el Congreso propuso cuatro lineamientos generales para el manejo de los asuntos fiscales. El primero era la estricta economía en la administración. En segundo lugar franqueza y liberalidad en las resoluciones. El tercero era la exactitud y escrupulosidad en los contratos. Por último se encontraba el cumplimiento de las obligaciones¹¹⁹. Este último lineamiento era en realidad el punto de partida de la nueva organización fiscal de México, pues no era otra cosa que sanear las finanzas públicas, las deudas y los compromisos contraídos para comenzar sin lastres la nueva etapa estatal. Así, “purificar la Hacienda” debía ser el objetivo inmediato del nuevo gobierno¹²⁰. En otras palabras, el saneamiento de las finanzas públicas era condición necesaria para emprender la organización del sistema fiscal. Los miembros del Congreso compartieron esta visión y después de analizar la propuesta, reconocieron la urgencia del asunto y la remitieron en orden preferente a la comisión de Hacienda.

Un segundo punto de atención en los debates sobre la Hacienda Pública fue la definición de las obligaciones del Estado. En marzo de 1822 los diputados recibieron del Ministerio de Hacienda un oficio suscrito por el capitán general y el comandante de

¹¹⁸ En España con el *Sistema Administrativo de la Hacienda Pública* de junio de 1821 se crearon direcciones separadas para los impuestos directos y los indirectos. La idea de la provisionalidad se expresó del siguiente modo “Este plan administrativo se pondrá en ejecución, pero se conservará el que actualmente rige hasta que el nuevo se halle organizado, de suerte que no pare un momento la administración pública...”. Finalmente la estructura del sistema fiscal español estableció con claridad la idea de que los gravámenes directos por su naturaleza eran contribuciones y los indirectos, impuestos. Véase Decreto LXXVIII de 29 de junio de 1821, arts. 19 y 48, Sistema administrativo de la hacienda pública, en *Colección de los decretos y órdenes generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821*.

¹¹⁹ *Actas del Congreso Constituyente Mexicano*, en adelante *Actas*, Tomo II Sesión 01/03/1822.

¹²⁰ Las propuestas favorecían que se hiciera “exacta liquidación” de la deuda del estado anterior al 24 de febrero de 1821. Así, ya “purificada” sería la contaduría general de México la encargada de reunir, con las precauciones necesarias, las certificaciones o documentos de crédito, recogiendo los emitidos en diversos sentidos y procedencias. Del mismo modo, la deuda contraída a partir de 1821 debía ser contabilizada y su liquidación realizarla con créditos pasivos. *Actas*, Tomo II Sesión 01/03/1822.

unas tropas “representando haber pasado muchos días sin darse socorro a la tropa, llegando la falta hasta el grado de haberse desmayado de hambre un soldado”¹²¹. Ante la urgencia de recursos para sustentar los gastos militares las opiniones eran encontradas. Por un lado se planteó que no era atribución del poder legislativo “socorrer las necesidades del momento”, pues su labor era “dictar disposiciones que hagan para lo futuro suficiente el tesoro público a las necesidades del estado”. En todo caso la comisión de Hacienda era la encargada de “tener prevenidos los medios para los gastos de los ramos de la administración pública que le está encomendada”¹²². Al decir de los miembros del Congreso dicha comisión para esas fechas –marzo de 1822-, ya debía estar organizada y cumpliendo con tareas como “solicitar los sobrantes de todas las tesorerías y activar los cobros de los débitos a la hacienda pública”. Más aún, tenía que “estrechar la economía hasta el último grado y distribuir equitativamente los ingresos”. Lo anterior con el fin de evitarle al Congreso “llegar al sumo apuro que presenta a los muy pocos días de instalado, cuando no más ha podido ir organizándose e instruyéndose al por mayor del estado de la nación”. Otras voces también se dejaron oír y propusieron “una contribución corta pero general a todos los habitantes de este imperio, para proveer a la urgente necesidad que se presenta”¹²³. También algunos representantes se expresaron en defensa de Iturbide, al señalar que no era atribución de su Majestad, sino del gobierno “proveer a la necesidad del momento y que se le contestase que la atiende, poniendo en uso todas sus facultades, esforzando hasta los últimos términos y arbitrios que le permite la ley y si no le bastan, consulte al Congreso lo que tenga por oportuno”¹²⁴. Estos debates dan cuenta de las dificultades que implicaba establecer nuevos fundamentos que garantizaran y legitimaran la imposición, pues ante la urgencia de recursos era clara la necesidad de establecer gravámenes, pero aún no se decidía sobre dos aspectos esenciales, el primero es a quien correspondía establecerlos ¿al Emperador Iturbide, al ministerio de Hacienda, a la comisión, al Congreso en general? En segundo lugar la cuestión era ¿Qué nuevos impuestos se establecerían?, ¿a quien gravar?, ¿en que medida? y sobre todo, ¿cómo justificar la aparición de nuevas cargas sobre la sociedad?

Las sesiones del Constituyente muestran cómo las propuestas para captar recursos no fueron innovadoras, más bien se acudió a una socorrida estrategia de antiguo régimen, la incautación. Así Carlos María Bustamante sugirió cobrar la quinta parte de lo que estaba asignado a las fincas rústicas y urbanas y “solicitar” el noveno a las catedrales. También advirtió tener “mucho cuidado en no gravar particularmente a los labradores, porque habían padecido muy mucho en el decenio de la revolución”¹²⁵. Los constituyentes tenían claro de que imponer una contribución general con seguridad lograría “abrir reclamaciones y generar disgustos”, situación que trataron de evitar a toda costa¹²⁶. Asimismo se discutió respecto a los préstamos forzosos que estaban

¹²¹ *Actas*, Tomo II Sesión 09/03/1822. En este debate las voces más enérgicas fueron las de los diputados Guridi y Alcocer, Fagoaga y Bustamante.

¹²² *Actas*, Tomo II, Sesión 09/03/1822.

¹²³ *Actas*, Tomo II, Sesión 09/03/1822.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Actas*, Tomo II Sesión 09/03/1822

¹²⁶ *Actas*, Tomo II Sesión 09/03/1822.

exigiendo, pues las quejas y representaciones al Congreso eran continuas. El Congreso resolvió pedirle a Iturbide suspender y revocar los préstamos, pues esta medida “choca con la igualdad ante la ley y ocasiona graves daños y disgustos”. En consecuencia era menester proscribir para siempre ese arbitrio y en su lugar adoptar “contribuciones notoriamente posibles para cada individuo”¹²⁷.

Durante 1822 la organización de la estructura fiscal también fue motivo de acaloradas discusiones. En este sentido, superar el sistema de la Real Hacienda plasmado por Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia en su *Historia General de Real Hacienda* no fue sencillo, pues el cambio significó crear una nueva institucionalización del fisco y también poner en marcha una nueva racionalidad fiscal¹²⁸. El primer cambio fue burocratizar a los funcionarios fiscales. Es decir, eliminar las prerrogativas que durante la colonia tenían los “oficiales reales”¹²⁹. Así, se estableció que “nadie que maneje caudales pertenecientes a la hacienda nacional, dispondrá de ellos en pagos de ninguna clase -excepto los de dotación- sin orden expresa del ministerio de hacienda, la que deberá siempre contraerse a cantidad determinada”. Por su parte, la organización territorial de la Hacienda se mantuvo en los mismos términos que en el Antiguo régimen, es decir, con cajas provinciales y una tesorería general¹³⁰.

Las sugerencias para reunir fondos y hacer “economías” al erario fueron diversas. Se planteó implementar una serie de descuentos a los salarios de todo empleado civil o militar. También se propuso examinar las zonas de resguardo y precisar el número exacto de tropas necesarias, con el fin de “conservar sólo el ejército de línea necesario, se licencie el resto y se liberte el erario de México de la insoportable carga de su manutención”¹³¹. Otra de las propuestas para captar recursos al erario fue la venta de los bienes y temporalidades de los jesuitas. Sin embargo generó opiniones encontradas. Las negativas se fundaban sobre el hecho de que, al decir del diputado Carlos Espinosa de los Monteros, “hallándose el reino en un estado de miseria no habría compradores y porque la venta demandaría muchas demoras a que no daba lugar la urgentísima necesidad del erario para el pago de tropas”. Por su parte Carlos M. Bustamante, señaló que sólo era conveniente apropiarse de las temporalidades “toda vez que el gobierno se obligase a devolvérselas o a lo menos a mantener el

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ Para un completo panorama de la fiscalidad colonial véase Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia, *Historia general de real hacienda, I*; y el estudio de Andrés Lira, “Aspecto fiscal de Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano, *Las finanzas americanas del imperio español, 1680-1809*.

¹²⁹ Durante la colonia los cargos de tesorero y contador fueron adquiridos como “oficios vendibles y renunciabiles”. De este modo existía una fianza que actuaba como garantía y permitía el manejo discrecional de los dineros de la Hacienda. Jáuregui, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España*, pp. 38-40.

¹³⁰ Se estableció que la tesorería general y todas las cajas de provincia debían remitir mensualmente al ministerio de hacienda los estados exactos de entrada, salida y existencia para su conocimiento y que pueda disponer la última según conviniere al servicio de la nación. Asimismo todas las tesorerías particulares de rentas en la capital, sin exclusión de la de correos, enterarían cada mes a la general de los excedentes que resultaran después de cubrir sus gastos, dotaciones y ramos propios. También se suprimió la tesorería y contaduría del ejército y sus labores quedaron a cuenta de la tesorería general. *Actas*, Tomo II Sesión 09/03/1822.

¹³¹ *Actas*, Tomo II Sesión 11/03/1822.

número necesario para cada colegio, pues no era arreglado a principio de economía política que poseyesen inmensos territorios en grave daño de la población”. Asimismo expresó que “la nación podría echar mano de otros recursos antes que de los de temporalidades, vendiendo los bienes pertenecientes a los duques de Terranova y Veragua”. Y también señaló que “siendo justa la emancipación de esta América de la España, fuese también la pérdida de bienes de los que habían sido remunerados como autores y agentes de la conquista y tales eran los descendientes de Cristóbal Colón y Hernán Cortés”¹³².

Durante marzo de 1822 el debate sobre las temporalidades se prolongó e intervino el presidente del Congreso, quien señaló que la propuesta podía llevarse a cabo fundada en el dominio eminente del Estado sobre los bienes de los particulares¹³³. En realidad el problema central no era la incautación de las temporalidades, como llamó la atención el diputado Mariano Aranda, sino reunir con la mayor prontitud posible dineros para solventar las urgencias del erario. Al respecto Aranda dijo “el erario necesita dinero efectivo y no fincas, porque estas no pueden enajenarse, si no es a costa de esperar mucho tiempo para que se verifiquen las ventas que no son en el día nada frecuentes por falta de compradores”. Y agregó “aun suponiendo que se encuentren compradores ¿qué suma sería ahora la que pueden producir los bienes de los jesuitas? ¿De que ahogo saldría la nación con una ratera cantidad, que no alcanzaría ciertamente a cubrir las atenciones de un mes?”. Esta opinión coincidió con la de otro diputado, José Hipólito Odoardo, quien señaló “la proposición de que vendan las temporalidades por una tercera parte menos de su valor es infructuosa”¹³⁴. Las razones eran varias y muy claras. En primer lugar por la falta de compradores. En segundo lugar porque las urgencias son del momento, las ventas demandan tiempo y la necesidad no admite prórrogas. Por último abundó sobre lo injusto de la medida, pues “las temporalidades, sean de los jesuitas o sean de las demás órdenes religiosas extinguidas no pueden llamarse del gobierno, ínterin no se decida si estas extinciones fueron legítimas e ínterin acerca de este particular no se sepa cuál es la voluntad de los pueblos”. Con esta última afirmación el diputado Aranda contradujo al presidente del Congreso respecto al dominio eminente del estado sobre los bienes de particulares, toda vez que la legitimidad de una decisión la fundamenta la voluntad popular¹³⁵.

Durante los meses de abril, mayo y junio de 1822 las urgencias del erario continuaron y las propuestas eran de toda índole, pues al decir de un constituyente “la necesidad es del día de hoy, los proyectos para remediarla sean justos o injustos no habrán de surtir sus efectos tan pronto como sean menester”. Así, soluciones más inmediatas eran sugeridas “pídase un empréstito o hipotéquense bienes valederos”. En este tenor se hizo mención de la renta de tabaco, que en ese momento se percibía

¹³² *Actas*, Tomo II Sesión 16/03/1822.

¹³³ Dicho principio se estableció en la ley del fuero de la población, inserta en el código de Indias. para esos años encontraba aún vigente pues su observancia se había ratificado sucesivamente en cédulas posteriores. *Actas*, Tomo II Sesión 16/03/1822.

¹³⁴ *Actas*, Tomo II Sesión 16/03/1822.

¹³⁵ *Ibidem*.

como “el último recurso de la nación y que si se hubiera atendido desde octubre, acaso nos veríamos libres de las presentes angustias”. Es decir, se reclamaba a Iturbide el descuido en ese ramo, que también había sido objeto de la incautación, al grado que era necesario tomar medidas para “sacar de miseria a los cosecheros de tabaco cuyas propiedades, no menos sagradas que las del comercio de México y las de los jesuitas, han pasado enteramente al erario público”¹³⁶.

A pesar de la discusión y planeación pocos eran los resultados. El constituyente Francisco Manuel Sánchez de Tagle se quejaba de que entre peticiones y respuestas “el tiempo pasaba y la necesidad, que no sufría tiempo para su socorro seguía atribuyéndose acaso al descuido del Congreso”. Tenía razón, pues ante la opinión pública, el Congreso no demostraba capacidad para organizar la colecta y administración de los dineros y menos para el cobro de créditos de hacienda pública y su equitativa distribución. En términos de los hombres de la época el dilema era el siguiente: “o la regencia no da socorros porque no puede, porque no tenga absolutamente que dar y es del momento dictar arbitrios con que pueda dar; o no da porque no activa los medios, ni distribuye debidamente, ni apura hasta hacer eficaces los arbitrios que están a su mano y los que se la han dado después...”¹³⁷. Los propios miembros del Congreso reconocían su culpa, como es el caso del diputado Rafael Leandro Echenique, quien en numerosas ocasiones llamó la atención “sobre las graves necesidades que sufrían las tropas, a fin de que se dictasen providencias que fuesen desde luego eficaces, supuesto que las acordadas no surtían efecto correspondiente a las urgencias, que no admitían espera” y sin embargo poca había sido la respuesta. Más aún, los resultados de las evaluaciones y los debates siempre convergían en lo mismo, “volver las contribuciones a su antiguo estado”¹³⁸.

En julio de 1822 el conflicto entre el Congreso y la Regencia era evidente. A todas luces sus integrantes eran incapaces de llegar a acuerdos y trabajar con un proyecto en común, en este caso la hacienda pública y los impuestos. Ante el panorama tan poco alentador y ante las quejas de la opinión pública los constituyentes se defendieron y acusaron a la Regencia de “falta de celo para el cumplimiento de lo mandado”, más aún afirmaron que llevó a cabo préstamos forzosos aún cuando el Congreso dictaminó en contra de esa medida, por considerarla un “arbitrio ruinoso e impolítico”. Los ataques continuaron, cada vez más fuertes, al grado de que el Congreso le “recomendó” a Iturbide “el pronto y puntual cumplimiento que debe exigir de lo que sirva decretar, principalmente en materias graves y de urgencia suma”¹³⁹. La situación se tornó aún más grave en agosto, cuando dentro del propio Congreso comenzaron los descréditos. Rafael Pérez Maldonado, entonces ministro de Hacienda comenzó a faltar a las reuniones y las decisiones se tomaron sin su anuencia. Por su parte al interior del

¹³⁶ Se procedió a oír el dictamen de la comisión de Hacienda sobre la consulta de la Regencia en orden a las providencias de tomar el millón y medio prevenido para fomento de la renta de tabaco y venta de temporalidades en pronto socorro de las urgentes necesidades de las tropas, véase Sesión secreta de 21/03/1822.

¹³⁷ *Actas*, Tomo II Sesión 23/06/1822.

¹³⁸ *Actas*, Tomo II, Sesión extraordinaria, 06/08/1822.

¹³⁹ *Actas*, Tomo II, Sesión 23/03/1822.

también hubieron desacuerdos pues la mayoría de los diputados opinaba mal de la comisión de Hacienda que “vacila en sus designios y muda de puntos de vista” y por lo tanto no se le prestaba demasiada atención a sus sugerencias y dictámenes¹⁴⁰. Las discusiones del tema fiscal eran ya terreno pantanoso cuando en noviembre de 1822 Iturbide disolvió el Congreso y en su lugar organizó una Junta Nacional Instituyente. Este cambio significó una coyuntura que reencauzó el debate en el ámbito de la Hacienda y los impuestos.

2.- Dividir los recursos del Estado. Las rentas generales y las particulares, 1822-1824

La primera sesión de la Junta Nacional Instituyente se llevó a cabo el 2 de noviembre de 1822 en el antiguo templo de san Pedro y san Pablo de la ciudad de México. Tres días después ya se encontraba organizada y para sus labores se integraron seis comisiones. La de Hacienda era la segunda en importancia, después de la de Constitución y fue conformada por siete miembros¹⁴¹. Una de sus primeras actividades fue elaborar el Plan de Hacienda, que incluía el Presupuesto de Gastos de 1823. Sin embargo este plan no significó cambio alguno ni incluyó propuestas innovadoras, por el contrario fue un regreso al pasado borbónico porque restauró las alcabalas de viento e incrementó las tasas de otros derechos “eventuales”¹⁴². La primera medida en apariencia innovadora se aprobó por el Congreso el 17 de diciembre. Consistió en un decreto nacional para el cobro de una contribución directa de seis millones de pesos durante 1823¹⁴³. La participación de cada provincia se calculó mediante un cupo que se reuniría mediante el pago de dos derechos. El primero denominado de capitación y el segundo de consumo¹⁴⁴. Sin embargo la caída de Iturbide frustró la puesta en marcha del Plan de Hacienda y de todas las medidas aprobadas por la comisión. Antonio de Medina, el ministro de Hacienda y promotor del cambio fiscal fue sustituido por José Ignacio García Illueca¹⁴⁵.

El 7 de marzo de 1823 el reinstaurado Congreso Nacional comenzó a sesionar de nuevo, en medio de los conflictos de unificación con las antiguas provincias¹⁴⁶. El problema hacendario aún no se había resuelto y las necesidades tenían un carácter cada vez más urgente. Al respecto las opiniones no se hicieron esperar. En abril, un articulista de *El Diario Liberal* decía:

¹⁴⁰ *Actas*, Tomo II, Sesión extraordinaria, 06/08/1822.

¹⁴¹ La comisión de Hacienda la conformaban los Sres. José Ignacio Esteva, Lorenzo de Zavala, Bonifacio Fernández, Francisco Velasco, Francisco Puig, José María Covarrubias y Ambrosio Martínez de Veá, en Mateos, Juan, *Historia Parlamentaria*, sesión 06/ 11/1822.

¹⁴² Mateos, Juan, *Historia Parlamentaria*, sesión 16/12/1822.

¹⁴³ Dicha contribución se pagaría a lo largo de 1823 entre las 20 provincias. El criterio de la asignación y distribución de las aportaciones por provincia no está explícito en el decreto. Mateos, Juan, *Historia Parlamentaria*, sesión 17/12/1822.

¹⁴⁴ El derecho de capitación era de cuatro reales a pagar todas las personas entre 14 y 60 años de edad. El derecho de consumo debía fijarse por el valor cuádruplo del arrendamiento de las casas habitación que ocupen todos los ciudadanos de cualquier clase, estado y condición. *Ibidem*.

¹⁴⁵ Rodríguez Venegas, Carlos, “Las políticas ministeriales durante la Regencia y el Imperio”, en Ludlow, Leonor (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos*, I, pp. 43-46.

¹⁴⁶ Sordo Cedeño, Reynaldo, “El congreso nacional”, p. 127.

“[...] el erario es el punto común a donde van a parar todos los resultados, sin este no hay Estado y las deliberaciones del Congreso y los cálculos del gobierno tienen o deben tener, según mi juicio, un particular interés en el aumento y conservación del fondo nacional ... las repetidas indicaciones que antes y ahora se han hecho en el Congreso, las muchas proposiciones presentadas a discusión son prueba nada equívoca de que nuestros representantes conocen la necesidad y cada cual quiere socorrerla en lo que más aflige a su provincia, ya en lo más urgente al común de todas ellas”¹⁴⁷.

Si bien el problema de las competencias fiscales aún no se discutía, toda vez que la organización federa no era un hecho, los debates evidencian el problema central al que se enfrentó el Congreso a lo largo del siglo XIX –y hasta hoy en día-, determinar que le corresponde a los estados y que a la nación. La solución a este problema estaba muy lejos de vislumbrarse y los préstamos eran la estrategia más socorrida, a pesar del rechazo que provocaba dado que en esa época se consideraban como “el recurso más ruinoso al que pueden optar las naciones”¹⁴⁸.

En abril de 1823 el Supremo Poder Ejecutivo se dirigió a la nación por medio de un manifiesto. En el ámbito político confirmó su rechazo al establecimiento de un poder dictatorial. En lo económico se comprometió a salvaguardar los intereses de los ciudadanos y a no abusar de la “confianza pública”. Al respecto se referían básicamente a dos cosas que no habían cumplido los regímenes anteriores. La primera era asumir su responsabilidad en la salvaguarda del bienestar y los bienes de los ciudadanos. La segunda cumplir el compromiso de no extraer recursos de las cajas de comercio, o de cualquier otro fondo de particulares¹⁴⁹. Entretanto, la situación del erario no había cambiado y la recaudación continuaba siendo complicada y escasa. Los diputados reconocían el estado “miserable, exhausto y sin recursos para cubrir atenciones indispensables”¹⁵⁰. En este ámbito los hombres de las decisiones continuaron en la búsqueda de fórmulas para fortalecer la debilitada Hacienda Pública. Al decir del diputado Francisco Manuel Sánchez de Tagle se había recurrido ya al empréstito y agotado este recurso era necesario establecer contribuciones de carácter extraordinario. Sin embargo, como señaló el diputado Juan de Dios Mayorga, “en las circunstancias actuales en que el gobierno no se ha consolidado, no se puede pensar en contribuciones extraordinarias, que siempre son muy gravosas ... además, el pueblo no tiene otro medio de calcular sus ventajas que él no ser gravado con nuevos impuestos”¹⁵¹.

Ante las urgencias del erario en junio de 1823 se creó una contribución personal que consistía en la ganancia de tres días de trabajo de todos los ciudadanos¹⁵². Durante los meses restantes de ese año pocos cambios acontecieron en el ámbito

¹⁴⁷ *Diario Liberal de México* de 10 de abril de 1823.

¹⁴⁸ *Diario Liberal de México* de 10 de abril de 1823.

¹⁴⁹ Rodríguez Venegas, Carlos, “Las políticas ministeriales durante la Regencia y el Imperio”, p. 45.

¹⁵⁰ Mateos, Juan, *Historia Parlamentaria*, sesión 30/04/1823.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² Mateos, Juan, *Historia Parlamentaria*, sesión 23/06/1823.

hacendario. Los debates dan poca cuenta de las decisiones que se estaban tomando, más bien las acciones estaban dirigidas a recaudar los gravámenes ya existentes y a administrar los recursos con la mayor eficiencia posible. En noviembre de 1823, Francisco de Arrillaga, entonces secretario de Hacienda, presentó una *Memoria* donde examinó la situación general del erario y propuso algunas soluciones. El funcionario señaló los obstáculos administrativos y las resistencias de la sociedad y mientras no fuera posible superar estos lastres, sus recomendaciones giraron en torno a “conservar contribuciones antiguas y envejecidas, como había ocurrido en otras latitudes”¹⁵³.

En enero de 1824 ya se discutía lo referente a la imposición en el proyecto del Acta Constitutiva. El artículo 13 era uno de los más polémicos, toda vez que establecía las competencias “para establecer las contribuciones que sean necesarias para cubrir los gastos generales de la Nación, determinar su inversión y tomar en cuenta de ella al poder ejecutivo”¹⁵⁴. En marzo de 1824 la comisión de Hacienda, integrada por Bernardo González de Angulo, Rafael Mangino y Francisco María Lombardo puso a consideración del Congreso su proyecto fiscal, que incluía los criterios para establecer la futura clasificación de rentas¹⁵⁵. Como señala Venegas “se sugirió distribuir las antiguas rentas virreinales entre las soberanías estatales y la nacional, lo que significó discutir acerca de los límites y modelos de república federal que debía establecerse”. Sin embargo “por ahora y mientras se organiza y arregla el sistema general de hacienda”, todo debía permanecer sin cambios¹⁵⁶.

En agosto de 1824 el Congreso aprobó la minuta de decreto sobre la clasificación de rentas generales y particulares. El primer paso para organizar el nuevo sistema fiscal ya era un hecho. La realidad sería un duro golpe para los encargados de elaborar el sistema tributario de la Federación, pues vulneró al gobierno nacional al extraerle parte de sus antiguos recursos¹⁵⁷. Los recién identificados estados federados, por su parte permanecerían a disgusto con la pérdida de los dineros de las aduanas. En esta coyuntura el contingente y los préstamos extranjeros fueron la tabla de salvación y el mecanismo de equilibrio fiscal. Dos meses después, se juró la Constitución Mexicana. Al Congreso General se le reservó la facultad de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno¹⁵⁸. Esta concentración de poder en el legislativo causó conflictos cuyo estudio ameritaría un trabajo particular, pues como evidencian las continuas pugnas entre los estados, los niveles de gobierno y el Congreso a lo largo del siglo XIX la trayectoria de esta nueva organización no fue tersa.

¹⁵³ Véase Rodríguez Venegas, Carlos, “Las políticas ministeriales durante la Regencia y el Imperio”, p. 48.

¹⁵⁴ Mateos, Juan, *Historia Parlamentaria*, Sesión extraordinaria, 01/01/1824.

¹⁵⁵ *Dictamen de la Comisión de sistema de hacienda sobre la clasificación de rentas generales de la federación y particulares de los estados, leído en sesión pública del Soberano Congreso, quien lo mandó imprimir*. México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824.

¹⁵⁶ Rodríguez Venegas, Carlos, “Las políticas ministeriales durante la Regencia y el Imperio”, p.51 véase también Sesión 15/03/1824.

¹⁵⁷ Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, vol. 1, p. 711.

¹⁵⁸ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en Calvillo, Manuel, *La República Federal Mexicana: gestación y nacimiento*, p. 886.

Conclusiones

Conocer los principales aspectos del debate fiscal durante los años de gestación y constitución del Estado mexicano permite afirmar que el proceso de construcción del primer sistema fiscal no fue inmediato al cambio político. Las razones aludidas por los constituyentes eran sencillas, el estado de la hacienda era miserable y la urgencia de fondos no daba margen a la experimentación. En este contexto resultó coherente recurrir a las estrategias conocidas e implementadas en el pasado, como la incautación. En segundo lugar, respecto a la idea de que la creación del Estado no fue el factor desencadenante y tampoco legitimó la construcción de una nueva fiscalidad la segunda etapa constituyente es el ejemplo claro. Si bien la urgencia de recursos generó el debate legislativo, los cambios en la fiscalidad solo fueron posibles cuando se logró el acuerdo político entre los poderes. Como evidencian los debates finales de la primera etapa constituyente, las pugnas al interior del Congreso, con la Regencia, con el ministro de Hacienda e incluso con la comisión de Hacienda fueron el principal obstáculo para generar una propuesta fiscal convincente. Fue necesario superar esta etapa para comenzar a sentar las nuevas bases de la fiscalidad federal.

Finalmente, desde el ámbito de las ideas y el imaginario fiscal, el proceso de la construcción del Estado no significó en un primer momento una ruptura con el régimen colonial, pues los impuestos permanecieron sin cambios nominales ni reales. Sin embargo los hombres que idearon la nación comprendieron que conservar las prerrogativas de Antiguo Régimen sería el principal obstáculo para su fortalecimiento financiero. Fue entonces cuando surgen las primeras ideas sobre la “creación” de impuestos y de un nuevo sistema fiscal. En este sentido el punto de partida fue la clasificación de rentas de agosto de 1824. A partir de ese momento comenzaron a definirse las jurisdicciones fiscales y los niveles de un sistema fiscal que a lo largo del siglo XIX pervivió sin demasiados cambios.

Fuentes primarias

I.- *Actas Constitucionales Mexicanas*, (1821-1824), Introducción y notas de José Barragán, X vols, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.

II.- *Colección de los decretos y órdenes generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821, en el segundo período de su diputación, que comprende desde 25 de febrero hasta junio del último año. Impresa de orden de las mismas*. Tomo VII, Madrid, Imprenta Nacional, 1822. Colección especial de la biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México

III.- *Diario Liberal de México*. Hemeroteca Nacional

IV.- *Dictamen de la Comisión de sistema de hacienda sobre la clasificación de rentas generales de la federación y particulares de los estados, leído en sesión pública del*

Soberano Congreso, quien lo mandó imprimir. México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824.

V.- Dublán Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, México, Imprenta del comercio, 1876.

Fuentes bibliográficas

Benson, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, LI Legislatura, Cámara de Diputados, 1980.

Bonney, Richard, *Economic Systems and State Finances*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1995.

Calvillo, Manuel, *La República Federal Mexicana: gestación y nacimiento*, México, El Colegio de México, 2003.

Connaughton Brian, Carlos Iliades y Sonia Pérez Toledo (Coords.), *Construcción de la legitimidad política en México en el siglo XIX*, México, El Colegio de Michoacán/UAM/UNAM/El Colegio de México, 1999.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en Calvillo, Manuel, *La República Federal Mexicana: gestación y nacimiento*, 2 vols., México, El Colegio de México/El Colegio de San Luis, 2003.

Fernández Sebastián, Javier y Juan Francisco Fuentes (Dirs.), "Introducción", *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Madrid, Alianza Editorial, 2002,

Ferrer Muñoz, Manuel, *La formación de un estado nacional en México. (El imperio y la república federal, 1821-1835)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

Fonseca, Fabián y Carlos de Urrutia, *Historia general de real hacienda*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1845-1853, vol. 1.

Góngora, Mario, *Estudios sobre la historia colonial de Hispanoamérica*, Editorial Universitaria, 1998.

Gortari Rabiela de, Hira "La organización política territorial. De la Nueva España a la Primera República Federal, 1786-1827", en Vázquez, Josefina (Coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003,

Jáuregui, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los Intendentes: 1786-1821*, Facultad de Economía, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

Lira, Andrés, "Aspecto fiscal de Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII", en Jáuregui Luis y José Antonio Serrano, *Las finanzas americanas del imperio*

- español, 1680-1809*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999,
- Marichal, Carlos, *La bancarrota del virreinato, Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780-1810*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1999.
- Mateos, Juan A., "Historia parlamentaria de los congresos mexicanos 1822 a 1824", *Enciclopedia Parlamentaria de México*, volumen II, Tomo 2, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura Cámara de Diputados, 1997,
- Miranda, José, *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI*, México, El Colegio de México, 1952.
- Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte 1521-1820*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
- Molina, América "Tributos y calamidades en el centro de la Nueva España, 1727-1762. Los límites del impuesto justo", *Historia Mexicana* 213, vol. liv:1, [julio-sept. 2004], pp. 15-57.
- Muro, Luis, (nota preliminar), *Historia Parlamentaria Mexicana, sesiones secretas 1821-1824*, México, Congreso, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1984.
- Historia Parlamentaria Mexicana, Crónicas I mayo-octubre 1823*, México, Congreso, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1982.
- Historia Parlamentaria Mexicana, Crónicas II febrero-marzo; octubre-diciembre 1824*, México, Congreso, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1982.
- Piestchmann, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Quezada, Sergio, "Tributos, limosnas, y mantas en Yucatán, siglo XVI", *Ancient Mesoamerica*, 12 (2001), pp. 73-78.
- Rodríguez Venegas, Carlos, "Las políticas ministeriales durante la Regencia y el Imperio", en Ludlow, Leonor (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos*, I, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002,
- Sordo Cedeño, Reynaldo "El congreso nacional", en Vázquez, Josefina (Coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003,
- Tenenbaum, Bárbara A., "Sistema Tributario y Tiranía: Las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano, *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, México, Instituto Mora, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, pp. 214-216.
- TePaske, John, "La crisis financiera del virreinato de Nueva España a fines de la colonia", *Secuencia* 19 (enero-abril de 1991).

Derecho de patente sobre giros mercantiles ¿Una alternativa fiscal? 1836-1896

Iliana Marcela Quintanar Zárte*

Introducción

La historia de la extracción fiscal en el siglo XIX mexicano está permeada por el “asunto de las alcabalas”. La alcabala era un impuesto colonial que pesaba sobre las transacciones mercantiles, para su mejor recaudación, las subdelegaciones y posteriormente los estados de la república establecieron aduanas interiores destinadas a su cobro. El territorio mexicano estaba dividido entonces en pisos alcabalatorios que impedían la libre circulación interna de las mercancías, así como la creación de un mercado interno. De ahí que desde los primeros años de vida independiente se presentaran proyectos y propuestas para la sustitución de aquel impuesto dado que se consideraba como una traba importante al comercio e imposibilitaba la modernización fiscal del país. Los primeros intentos para sustituir la alcabala por impuestos de corte directo se llevaron a cabo por los gobiernos centralistas en las décadas de los treinta y cuarenta. Las contribuciones directas no dieron los resultados esperados, sin embargo a lo largo del siglo XIX se recurría constantemente a ellas como una alternativa para la supresión de la alcabala.

El presente trabajo tiene como objetivo principal conocer el devenir histórico de una contribución directa, el “derecho de patente sobre giros mercantiles”, desde su instauración en 1836 hasta la extirpación legal de las alcabalas en el sistema fiscal mexicano en 1896. Lo anterior porque el derecho de patente gravaba la actividad comercial por lo que parecía ser un buen impuesto sustituto de la alcabala. Aunado a la relación entre la historia de la abolición de la alcabala y la implantación del derecho de patente se verá tanto el diseño propio del impuesto como los problemas con los que se enfrentó el gobierno central para su implantación, a la par que conoceremos los motivos de su aceptación en el Distrito Federal durante el régimen federal.

El derecho de patente: un ensayo fallido

La instauración del sistema republicano central en 1835 trajo consigo la transformación de los sistemas político y fiscal con el objeto de fortalecer un poder central que no sólo rigiera el destino político y económico de la nación, mediante la eliminación de instancias intermedias: estados, ayuntamientos y corporaciones eclesiásticas¹⁵⁹.

* Licenciada en Historia por la UNAM, maestra en Historia Moderna y Contemporánea por el Instituto Mora, maestra en Historia por El Colegio de México y estudiante de doctorado en Historia en El Colegio de México. Área de especialización: Historia económica de México siglos XVIII y XIX. Contacto: iquintanar@colmex.mx

¹⁵⁹ Sánchez Rodríguez, Martín, “Política fiscal y organización de la Hacienda pública durante la República Centralista” en México, 1836-1844”, en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, p. 192.

Durante la república central, los estados se convirtieron en Departamentos y el 3 de octubre de 1835 se decretó la desaparición de las legislaturas locales cuyo lugar sería ocupado por las Juntas Departamentales. En materia fiscal, las oficinas de rentas existentes en los Departamentos estaban obligadas a realizar un informe sobre las rentas administradas, las deudas, los cobros pendientes, los montos de las igualas y el pago de nómina el cual debía remitirse a los gobernadores –quienes debían elaborar un informe general sobre el número de oficinas generales y particulares de rentas de su jurisdicción, así como el número y sueldo de sus empleados. La información recopilada tanto por las oficinas de rentas como por los gobernadores debían enviarse a la secretaría de Hacienda. La ley acotaba la actividad de los gobernadores quienes no podían enajenar fincas, firmar contratos o realizar un gasto extraordinario sin previa aprobación del supremo gobierno. Sin embargo, mientras se establecieran las leyes generales de Hacienda los gobernadores podían proceder según las leyes y reglamentos anteriores “en lo que fuere compatible con la nueva organización de dichas rentas”¹⁶⁰.

Si bien la ley de 1835 y el decreto de 1837 establecieron la reorganización territorial y administrativa de la República, durante los dos primeros años del centralismo se discutieron diversas propuestas para reformar la estructura fiscal del Estado. La reforma estaba basada en el sistema tributario de la Francia posrevolucionaria, el cual se fincaba en la imposición de gravámenes directos es decir, la contribución territorial, la contribución industrial y de comercio, y la contribución personal o impuesto de capitación.¹⁶¹ A decir de Francisco Comín, el sistema francés fue el prototipo del sistema tributario latino el cual se fincaba en la reservación del monopolio fiscal en el Estado, la simplificación del cuadro tributario, la organización directa de los tributos por funcionarios públicos, la legalización de la seguridad jurídica de los contribuyentes y finalmente en la justificación de la recaudación como aportación a la financiación de los gastos públicos¹⁶².

Las propuestas de reforma fiscal no se hicieron esperar y el 21 de abril de 1836 la Comisión de Hacienda del Congreso Constituyente presentó un proyecto para el establecimiento del derecho de patente sobre giros mercantiles, con el objetivo expreso de sustituir los gravámenes sobre la circulación interior, es decir, la alcabala. El proyecto sobre patente se dejó en espera mientras el Congreso aprobaba el establecimiento de la contribución a las fincas urbanas (2 pesos al millar) y a las fincas rurales (3 pesos al millar)¹⁶³. Dado que para entonces México era un país eminentemente rural se creyó que este último impuesto sería “la columna vertebral del sistema fiscal”. Las contribuciones territoriales francesas se imponían sobre la renta neta de las propiedades, sin embargo a diferencia de los franceses, los legisladores mexicanos optaron por establecerla sobre el valor de las fincas. Según José Antonio Serrano esto se debe a que los legisladores sabían que si se gravaba la renta

¹⁶⁰ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, “Ley”, no. 1626.

¹⁶¹ Comín Francisco, *Historia de la Hacienda pública 1. Europa*, Barcelona, Crítica, 1996, pp. 183-184.

¹⁶² *Ibid*, p. 206.

¹⁶³ Sánchez Santiró Ernest, “La fiscalidad directa en el México decimonónico: el caso de la contribución rústica (1835-1846)”, en Luis Jáuregui (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006, p. 226.

debía realizarse un catastro en donde se especificara el tamaño, la calidad agrícola de las tierras, la producción y el tipo de cultivos, lo cual significaba la erogación de recursos que el Estado carecía, por ello se decidieron por el levantamiento de un listado en donde se especificara solamente el tipo de propiedad y su valor¹⁶⁴.

En cuanto al derecho de patente, materia de este escrito, el Congreso aprobó su instalación el 7 de julio de 1836. Si bien formaba parte del paquete fiscal de 1836, el derecho de patente estaba completamente dirigido a abolir las alcabalas puesto que gravaba todas las casas de comercio, giro o trato establecidas o a establecer. La ley especificaba claramente el diseño del impuesto. Todos los giros mercantiles debían contar con una patente expedida por la oficina de rentas designada por el gobierno, la cual establecería la cuota anual a cubrir según la tarifa establecida que variaba según el tipo de establecimiento y la densidad poblacional. Las tarifas se fijaron para poblaciones mayores a 150 000 habitantes, sin embargo el monto bajaba medio punto porcentual por cada mil habitantes menos de los 150 000 y en aquellos lugares donde la población fuese menor a mil se cobraba el mínimo. En caso que el capital de algún comercio fuese menor a 150 pesos sólo pagaría cinco pesos del derecho. El primer pago debía ser cubierto a los sesenta días de emitida la ley, posteriormente tendría que cubrirse cada veinte días en las oficinas donde se recaudaran la contribuciones por fincas rústicas y urbanas, cabe señalar que la tarifa asignada tendría duración de un año, al término del cual se calcularía nuevamente. Finalmente los montos pagados eran registrados en láminas de madera que debían estar a la vista de los establecimientos “para que sirvan de señal constante de estar satisfecha la contribución”¹⁶⁵.

Consecuente con los preceptos de control estatal, las tarifas serían calculadas por una junta calificadora designada por el gobierno central. La ley cedía a los comerciantes el derecho de reclamar en caso de considerar que sus cuotas eran injustas, las juntas tendrían un periodo de veinticuatro horas para reevaluar la cuota, esta segunda asignación no podía ser ya objetada por el comerciante.

La ley cedía “potestad coactiva” a los recaudadores, esto para asegurar el debido registro de todos los giros comerciales, así como el pago puntual de sus cuotas. En caso que algún comerciante no cumpliera cabalmente con sus obligaciones los recaudadores debían notificarle que en tres días el establecimiento sería clausurado. Toda persona que abriera un comercio sin antes haber obtenido la patente era notificado igualmente por el recaudador para que cubriera la cuota, en caso de no efectuarlo el negocio también se clausuraría. Los administradores de rentas estaban obligados también a elaborar los padrones de comercios y a remitir información precisa a la administración central sobre el número exacto de establecimientos, su tipo y cuota correspondiente, así como las cantidades recaudadas al año. Cabe señalar que los administradores centrales y subalternos recibían el cinco por ciento del recaudo total para ellos mismos y para cubrir los gastos de la recaudación.

¹⁶⁴ Serrano Ortega José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, 2007, p. 118-119.

¹⁶⁵ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, “Ley”, no. 1756.

La ley de patente era un ensayo para abolir las alcabalas, incluso en el artículo tercero se mencionaba que este impuesto, junto con el de la contribución rústica serían temporales. El gobierno se comprometió a emitir una evaluación de los resultados económicos a los seis meses del establecimiento de ambos impuestos para verificar su eficacia. Si los impuestos tenían los resultados esperados, el gobierno declararía abolidas las alcabalas y todos aquellos impuestos sobre la circulación interna de géneros, frutos y efectos nacionales y extranjeros para que transitaran libremente por el país. En caso contrario, tanto patente como contribución rústica dejarían de cobrarse y lo recaudado se tomaría como subsidio extraordinario¹⁶⁶.

Aparentemente el derecho de patente fue bien recibido por los comerciantes pues veían con buenos ojos los esfuerzos del gobierno central para transformar el sistema fiscal existente en el que las alcabalas, el lastre colonial, eran una traba importante para el comercio, por lo cual “se sometieron pues sin hacer ninguna reclamación al pago de aquel impuesto y esperaban con inquietud que su resultado fuese favorable y aun estaban dispuestos a soportar mayores contribuciones con tal de que se extinguiese el régimen ominoso de las aduanas interiores”¹⁶⁷.

Como apunta Serrano, entre 1830 y 1835 las élites políticas y económicas regionales establecieron un consenso en torno a que las contribuciones directas fuesen el eje de las reformas fiscales del país, sin embargo este consenso duró muy poco pues el mismo año de instalación del derecho de patente, la Junta Departamental de Guanajuato emitió varias quejas. En primer lugar mencionaba que las cuotas asignadas a cada contribuyente eran injustas por lo que era necesario reducirlas, en segundo lugar la ley de 1836 había asignado una cuota proporcional a los giros de la misma especie sin tomar en consideración las diferencias entre cada uno¹⁶⁸. El diseño del derecho había ocasionado cierta molestia entre los comerciantes haciendo la relación entre el sector político y comercial cada vez más tirante, hasta que finalmente se rompió cuando el gobierno central anunció que a falta de información suficiente para evaluar la eficacia de los nuevos impuestos como sustitutos de la alcabala prorrogaría la existencia, y cobro, de la contribución rústica y de patente durante todo el año de 1837, con ello la cooperación inicial del sector comercial se convirtió en un franco enfrentamiento con el gobierno central quien no cumplió su promesa¹⁶⁹.

La decisión del ejecutivo causó gran molestia entre los comerciantes de México quienes dirigieron una *Exposición* al gobierno central en la que reclamaban aiosamente el incumplimiento del pacto. Los comerciantes auguraban en su escrito que la prórroga daría pie a nuevos aplazamientos que establecerían definitivamente el impuesto porque “¿quién no prevé que más adelante se les daría una estabilidad duradera, fundándose ya en el hábito y costumbre de exigirlos y de la conformidad de

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Exposición, dirigida al gobierno supremo de la República por los comerciantes de México reclamando la observación de la ley de 7 de julio de 1836*, México, Imp. Ignacio Cumplido, 1837, p. 4.

¹⁶⁸ Serrano Ortega José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, 2007, pp. 124-125.

¹⁶⁹ *Memoria de la Hacienda nacional de la república mexicana presentada a las cámaras por el ministro del ramo, julio 1838*, México, Imp. de Águila, 1838, p. 23.

los contribuyentes para pagarlas?”¹⁷⁰ Los comerciantes temían que el derecho de patente fuese internalizado por los tributarios por que de serlo, su extinción se volvería casi imposible. En la *Exposición* también se señalaba que la permanencia del derecho de patente, de la contribución rústica y la subsistencia de las alcabalas –dado que no se cumplió el trato inicial– presionaría todavía más al comerciante quien además del pago de impuestos enfrentaba la paralización del comercio, la industria y la falta de numerario circulante para proveerse a sí mismo y a su familia de lo necesario, de lo que se mencionaba: “sobre quienes pesa y va a continuar gravitando el llamado derecho de patente, no puede contribuir sin un perjuicio gravísimo y sin verse privado por lo menos de una parte de las cosas más indispensables para atender a las primeras necesidades de la vida”¹⁷¹. Al término del documento, los comerciantes consideraban que la continuación del derecho de patente sólo vendría en detrimento de la actividad económica del país, por lo que exigieron al gobierno central “el cumplimiento de un solemne compromiso, y provocar la reforma de una providencia tan ruinosa”¹⁷².

La Junta Departamental de Guanajuato por su parte consideró que la permanencia de los impuestos directos vendría en claro detrimento de los capitales de los contribuyentes y mencionaba que la contribución de patente era particularmente gravosa puesto que “tiene el carácter de odiosa que trae consigo toda contribución directa: arruina el comercio por el capital que se pone fuera de la producción; inmoraliza al pueblo porque las más crueles vejaciones nunca serán bastantes para arrancar la confesión ingenua del importe de capitales; aniquila el crédito con que se alimenta el comercio”¹⁷³. En cuanto a la contribución de fincas, se decía que afectaría la producción agrícola del país, esto porque los propietarios no tendrían ningún incentivo para mejorar sus fincas puesto que toda mejora realizada redundaría en un alza del pago de impuestos.

Al parecer, las amargas quejas surtieron efecto pues el 23 de diciembre de 1837 se determinó el cobro de todos los impuestos existentes hasta ese momento, excepto los de contribuciones de dos y tres al millas por fincas rústicas y urbanas y el derecho de patente. Los comerciantes o propietarios que hubiesen adelantado el pago recibirían el reintegro, mientras que todos aquellos que no hubiesen cubierto adecuadamente sus cuotas de 1837 serían acreedores a multas por rezagos¹⁷⁴.

Los intentos del ejecutivo por implantar las contribuciones directas y consolidar el control central se cristalizaron en el decreto del 17 de abril de 1837, cuando se organizó la masa de rentas común y se decretó que las finanzas de los Departamentos estarían a cargo de la Jefatura Superior de Hacienda de la que dependerían una Administración de Rentas principal en la capital del Departamento y diversas administraciones de rentas subalternas en las demás demarcaciones, este grupo de

¹⁷⁰ *Exposición dirigida al gobierno supremo de la República por los comerciantes de México reclamando la observación de la ley de 7 de julio de 1836*, México, Imp. Ignacio Cumplido, 1837, p. 5

¹⁷¹ *Ibid*, p. 6.

¹⁷² *Ibid*, pp. 7-8.

¹⁷³ Citado en Serrano Ortega José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, 2007, p. 128.

¹⁷⁴ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, “Ley”, no. 1901.

oficinas estaba encargado de la conservación, aumento y recaudación de los impuestos mientras que la Tesorería Departamental tenía a su cargo la inversión de los fondos nacionales¹⁷⁵. Los jefes superiores de Hacienda serían designados por el gobierno sin propuesta previa, con ello se sujetaban todas las decisiones al gobierno central puesto que ninguna otra autoridad estaba capacitada para emitir órdenes en materia fiscal.

Las pretensiones del gobierno central nuevamente encontraron opositores. En 1839 la Junta Departamental de México emitió una *Exposición sobre los inconvenientes que obstan a la imposición de las contribuciones de dos y tres al millar sobre fincas rústicas y urbanas y derechos de patente y capitación* en la que se mencionaba que aquellas contribuciones definitivamente no eran “la obra que reclama el estado de la República”, no eran útiles ni necesarios y atacaban la felicidad pública. La Junta reclamaba que los productos de estos impuestos solamente servirían para enriquecer aún más a los prestamistas del gobierno, los agiotistas, a las compañías extranjeras y que el ciudadano común solo sufriría vejaciones, avalúos excesivos y arbitrarios y multas desconsideradas¹⁷⁶; de lo que se decía:

“[...] ¡ojalá el congreso que jamás olvida que solo vive para el pueblo, que sabe enérgicamente despreciar la adulación, hacerse respetar de todos y que jamás los amilanan los temores del mal, repruebe ese proyecto y se ocupe de la organización radical de la Hacienda enfrentando con firmeza a ese enjambre de perniciosos calculadores, restituyendo la buena fe y probidad, y cultivando los inmensos campos de riqueza que posee la nación! Verá a la patria feliz y habrá cumplido sus imprescindibles deberes”¹⁷⁷.

La Junta criticaba que las contribuciones directas no solucionarían las deudas contraídas por el gobierno, porque ya se había visto que sus rentas no alcanzaban ni el millón de pesos, además la presión fiscal sobre el contribuyente vendría en detrimento del mismo erario. Para ejemplificar esto último, la Junta puso un ejemplo hipotético de una hacienda promedio, la cual debía pagar contribución rústica, alcabala, derecho de patente por sus locales comerciales e impuestos municipales, tal carga fiscal obligaría a su propietario a disminuir tanto la extensión de tierras cultivables como el número de trabajadores, los cuales dicho sea de paso debían cubrir el derecho de capitación. En cuanto al comercio, la Junta mencionaba que había un crecido número de pequeñas tiendas que, obligadas a pagar la patente se cerrarían “y el comercio sufrirá el golpe más violento, como que destruye las vías principales del expendio”¹⁷⁸. Las contribuciones directas eran entonces una especie de placebo a las necesidades urgentes del erario nacional, de lo que se decía:

¹⁷⁵ *Ibid*, “Decreto”, no. 1855.

¹⁷⁶ *Exposición que la Junta Departamental de México hace al S. Congreso sobre los inconvenientes que obstan a la imposición de las contribuciones de dos y tres al millar sobre fincas rústicas y urbanas, y derechos de patente y capitación*, México, Imp. José Uribe Alcalde, 1839, p. 11.

¹⁷⁷ *Ibid*, p. 13.

¹⁷⁸ *Ibid*, p. 14.

“Sin duda que en vez de aliviar las urgencias del erario se le perjudica mucho porque aunque al pronto se cubra uno u otro crédito vencido y se socorran las necesidades por dos o tres meses, el mal se aumenta para después, se retarda el remedio, se dificulta la organización y obrar así es acudir a las heridas de la superficie, dejando progresar la que toca ya al corazón, si el congreso no dicta las medidas que imperiosamente reclama nuestro estado, si permite que se apliquen paliativos, que solo se salga del día, si no se opone a ese orden con que todas las administraciones han acudido a sus urgencias, arrojando con cada préstamo y contribuciones nuevo pabito a la hoguera que consume cuanto entra a las arcas, esté seguro que contribuye a la ruina de la república mexicana”¹⁷⁹.

Finalmente, la Junta Departamental de México pedía que no se establecieran los impuestos del dos y tres al millar sobre fincas urbanas y rústicas, el derecho de patente y la capitación por el estado en que se encontraban el comercio y la agricultura de la república. Por otro lado pedía que para el establecimiento de cualquier impuesto no sólo se escuchara la voz de todas las Juntas Departamentales, sino que se les diera voto en la toma de decisiones. Como era de esperarse esta petición no fue escuchada y en el paquete fiscal de 1841 las contribuciones directas seguían siendo la mayor apuesta del gobierno central, quien tampoco cambió la organización político-administrativa.

Las contribuciones directas no tuvieron los resultados esperados desde el momento de su imposición, aun cuando en un primer momento se contó con el apoyo de los comerciantes y propietarios. Joaquín Lebrija mencionaba en su *Memoria de Hacienda* de 1837 que en algunos lugares el establecimiento de aquellos gravámenes fue lento y dificultoso y que la recaudación de sus ingresos fue igualmente lenta, todo lo cual obligó al gobierno a incumplir su trato y prorrogar el pago de las nuevas imposiciones. Además de las dificultades técnicas, el ministro mencionaba que un factor importante para lograr el éxito del sistema impositivo directo fue la desconfianza del pueblo hacia el gobierno, puesto que éste se había concentrado en la exacción de la riqueza sin beneficio de los contribuyentes, quienes a fuerza de los desaciertos del gobierno habían aprendido que “el fruto de sus sacrificios se suele extraviar de sus objetos”¹⁸⁰. Lebrija mencionaba que las nuevas contribuciones tendrían mejor suerte si el gobierno ideara un sistema fiscal en el que se redujeran los gastos del gobierno para equilibrarlos con los ingresos, se lograra la libertad de la industria y el comercio y se aseguraran los principios de igualdad y proporcionalidad al contribuyente¹⁸¹, con lo que la población no sería tan resistente a cumplir con sus obligaciones fiscales. En el sistema fiscal el poder legislativo debía procurar tanto la uniformidad en las leyes de contribuciones y rentas departamentales, como la distribución igualitaria de las cargas fiscales soportadas por los tributarios.

¹⁷⁹ *Ibid*, p. 15.

¹⁸⁰ *Memoria de la Hacienda general de la República Mexicana presentada a las Cámaras por el ministro del ramo en 29 de julio de 1837*, México, Imp. de Águila, 1837, p. 26.

¹⁸¹ *Ibid*, p. 27.

Manuel Gorostiza, el sucesor de Lebrija en el ministerio de Hacienda, mencionaba en la *Memoria* de 1838 que la reforma hacendaria sólo podría lograrse mediante “un plan combinado de operaciones y de reformas generales [que sería] el único medio de establecer arreglos eficaces y permanentes, y aun de resolver el problema más difícil que pudiera proponerse a las naciones colocadas en la situación de la nuestra, la igualación de los recursos con las necesidades”¹⁸², es decir la Hacienda pública no podría recuperarse con la sola sustitución de unos impuestos por otros. A decir del ministro, el recaudo por contribuciones directas fue mucho menor a lo esperado, tan solo 512 884 pesos (de los cuales el derecho de patente fue el más copioso con 218 867 pesos, 42,67% del total)

“[...] cantidad muy inferior en verdad a la que el legislador se prometía cuando se propuso abolir todas las demás contribuciones y rentas del interior de la República, y aunque a esa suma debieran agregarse las que se recaudaron con posteridad, pertenecientes al mismo año, siempre resultaría demasiado baja para fundar en el los únicos recursos interiores de la Hacienda”¹⁸³.

La baja recaudación de las contribuciones se debió, según Gorostiza, a que la necesidad imperiosa del gobierno por obtener recursos no permitió la elaboración de una estadística que permitiera el cobro adecuado de los impuestos, situación que se agravó por la falta de personal capacitado. El cobro de las contribuciones directas había quedado en manos de los antiguos administradores de aduanas, quienes no aplicaron el nuevo plan de rentas y continuaron cobrando las alcabalas por la provisionalidad de las nuevas contribuciones. La recaudación también se había dificultado porque en buena parte del territorio nacional no se publicaron las leyes correspondientes a tiempo por lo que no pudieron hacerse efectivas, además las rebeliones federalistas estalladas en Nuevo México, California y Sinaloa impidieron el cobro de los nuevos gravámenes. Por otro lado, la desigualdad y arbitrariedad con la que se fijaron las cuotas a los giros mercantiles y la no revisión de las mismas al término de su vigencia para cubrir el pago del derecho de patente “por más que se conocieran desde el principio sus efectos y por más que se reclamó la reforma” provocaron el desagrado de los comerciantes cuyas quejas, vistas con anterioridad, causaron el cese del gravamen. Entre todas estas razones, el Gorostiza resaltaba que la promesa quebrantada del gobierno sobre el cese de alcabalas en caso de resultar exitosas las contribuciones directas terminó con las esperanzas de los contribuyentes que soportaban los viejos y nuevos impuestos, esperanzas que pronto se convirtieron en odio puesto “fue creciendo cuando la morosidad en los pagos fue obligando a los recaudadores a imponer las multas legales”¹⁸⁴. Además el ministro señalaba que el pueblo mexicano no estaba acostumbrado a contribuir con los gastos públicos, por lo que si el ejecutivo hubiese aplicado con mayor detenimiento el ensayo de las

¹⁸² *Memoria de la Hacienda nacional de la república mexicana presentada a las cámaras por el ministro del ramo, julio 1838*, México, Imp. de Águila, 1838, p. 4.

¹⁸³ *Ibid*, p. 22.

¹⁸⁴ *Ibid*, p. 23.

contribuciones directas teniendo en cuenta el peso de la costumbre, otra hubiese sido su suerte.

No obstante, Gorostiza resaltaba que el sistema de contribuciones directas tenía ciertas ventajas, como la elaboración de estadísticas puntuales de la riqueza nacional y su naturaleza equitativa, ya que pesaban sobre la capacidad de pago de los contribuyentes, incluso el derecho de patente que “corregido de los defectos que lo hacían imperfecta y generalizándolo a las profesiones, ramos industriales y ejercicios productivos, se habría hecho menos odioso, y su establecimiento habría contribuido a cambia rápidamente el aspecto moral de la nación y la situación precaria del erario dependiente hasta aquí de las vicisitudes del comercio marítimo”¹⁸⁵. Gorostiza terminaba la parte expositiva de su *Memoria* con la siguiente reflexión en torno a los resultados de las contribuciones directas:

“Los errores cometidos en el ensayo de las contribuciones directas no solo sofocaron los elementos favorables de este sistema sino que pusieron nuevos obstáculos a otras tentativas del mismo género y consolidar, por decirlo así, el pésimo de las alcabalas que detesta la nación. Pero aún es tiempo de emprender las reformas en esta parte, y las dificultades serán menores si el Legislador, con los recursos de su sabiduría, aprovecha esos mismos errores y la favorable circunstancia de hallarnos reducidos a nosotros mismos para satisfacer las exigencias de la nación”¹⁸⁶.

Con todo, las contribuciones directas regresaron a la escena fiscal mexicana en 1838. En junio se restablecieron las contribuciones de fincas, patentes, y otras sobre capitales impuestos, establecimientos industriales, profesiones y ejercicios lucrativos, salarios y objetos de lujo. Esta medida se debió principalmente a que el gobierno francés ordenó el bloqueo de puertos mexicanos en el contexto de la llamada Guerra de los Pasteles, así una vez más lo urgente quitaba tiempo a lo importante¹⁸⁷. Nuevamente el gobierno las disfrazó con el carácter de provisionales, hasta que reuniera la cantidad que requería. El derecho de patente sufrió ciertas modificaciones, se hizo una división más pormenorizada de los giros comerciales en cinco clases y se dividió en patente de giros comerciales e industriales¹⁸⁸. El paquete fiscal de 1838 con modificaciones y adiciones nuevamente fracasó, Serrano menciona que “la breve experiencia demostraba que los impuestos directos no se podían recaudar en México. El gran error había sido cerrar los ojos ante semejante fracaso y, en cambio, seguir las teorías que prometían cambiar todo de raíz”¹⁸⁹. No obstante, ante una Hacienda

¹⁸⁵ *Ibid*, p. 25.

¹⁸⁶ *Ibid*, p. 25.

¹⁸⁷ Jáuregui Luis, “Un experimento de modernización fiscal. Las contribuciones directas en los primeros decenios del México independiente” en Rafael Dobado, Aurora Gómez Galvarriato y Graciela Márquez (comps.), *México y España ¿historias económicas paralelas?*, México, Fondo de Cultura Económica, (Lecturas de El Trimestre Económico, 98), 2007, p. 270.

¹⁸⁸ Serrano Ortega José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, 2007, p. 134-135.

¹⁸⁹ *Ibid*, p. 138.

agotada, el gobierno mexicano nuevamente recurrió a las contribuciones directas. En principio el paquete fiscal de 1841 no contemplaba el derecho de patente, sin embargo éste se estableció formalmente en 1843 con el objetivo expreso de que sus rentas se destinarían a la amortización de la moneda de cobre decretada dos años antes¹⁹⁰. Las quejas de los comerciantes rindieron frutos esta vez puesto que en el decreto de 17 de marzo se contemplaba una participación más activa de su parte.

El diseño del impuesto había sufrido ciertas modificaciones, aun cuando todavía pesaba sobre casas, giros o tratos de comercio. La cuota tendría un tope máximo y mínimo y sería designada por las juntas calificadoras según el giro, tamaño y utilidades del establecimiento comercial. El pago del derecho debía hacerse por tercios adelantados que comenzaban en mayo, septiembre y enero, al efectuarlo los contribuyentes recibirían una boleta en donde se especificaría el nombre, la localización exacta, y el giro del negocio, con ello la lámina de madera quedaba extinta para siempre. A diferencia de lo establecido en 1836, las juntas no serían designadas por el gobierno, éstas estarían compuestas por “un empleado que para cada una nombrarán los recaudadores principales, a fin de que los represente en ella un vecino de notoria probidad, y un individuo del giro que se vaya a calificar, elegido por los ayuntamientos o jueces de paz”¹⁹¹. El decreto también concedía a los contribuyentes el derecho de réplica a las juntas revisoras si no estaban conformes con la cuota asignada. Al presentar el reclamo, el tributario se obligaba a presentarse a la reunión de la junta revisora de la capital del Departamento, la cual debía dar cuenta de su horario de sesiones para que aquel estuviese enterado y no faltare a la revisión de su caso. Posteriormente, “oído el reclamo por la junta revisora y acordada que se debe pagar el reclamante, se pondrá al reverso de la boleta que le pasó la oficina”¹⁹². Entre otras modificaciones que sufrió el derecho de patente a siete años de su creación fueron las siguientes: los recaudadores recibirían el seis por ciento de los cobros directos que efectuaran y el uno por ciento de los efectuados por sus subalternos; por otro lado el decreto facultaba a las juntas calificadoras para exentar del impuesto, previa justificación, a todas aquellas personas necesitadas que se les fijara una cuota menor a doscientos pesos, en esto la “potestad coactiva” de los recaudadores había desaparecido.

Como hemos visto, estas modificaciones respondieron a la principal queja de los comerciantes, la imposición de cuotas injustas. El gobierno mexicano tuvo que realizar varias modificaciones y dar voz a los comerciantes en las juntas revisoras de tarifas para lograr la imposición del derecho, esto porque a decir de Ignacio Piquero¹⁹³: “¿quién con más conocimiento sabría designar el sacrificio pecuniario que corresponda

¹⁹⁰ Este mismo año se emitió un decreto que organizaba la Dirección General de Alcabalas y Contribuciones Directas, Ludlow Leonor, *Los Secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 302.

¹⁹¹ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, “Decreto”, no. 2538.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Ignacio Piquero fue ministro de Hacienda de Antonio López de Santa Anna bajo el régimen federal en enero de 1847. Suárez de la Rosa Laura, “Presentación” en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. I, 2002, p. 171.

a cada pueblo o partido, que los comerciantes y agricultores nombrados por la clase comercial y agrícola?”¹⁹⁴

Ignacio Piquero mencionaba en su libro *Breve instrucción sobre las contribuciones directas establecidas en la nación desde el año de 1836* que el decreto de 1843 sobre la patente estuvo precedido por un proyecto que tenía tres finalidades: separar adecuadamente los giros mercantiles de los industriales, proporcionar ingresos fijos al gobierno y sustituir las alcabalas. El proyecto consideraba que la alcabala era un impuesto tan gravoso para el comercio como rentable para el gobierno, por lo que se proponía una reforma gradual para su desaparición favoreciendo la libre circulación de mercancías sin detrimento de los ingresos gubernamentales. La comisión que presentó el proyecto propuso que se repartieran un millón cuatrocientos mil pesos entre todos los “pueblos cortos” de los Departamentos porque en ellos se defraudaba mucho más el pago de impuestos. Para determinar la cuota por Departamento se consideraría su población, riqueza y rendimientos aduanales, la asignación de la misma quedaría en manos de la Juntas Departamentales “así por los conocimientos que deben tener estas corporaciones de los elementos generales, de la riqueza comercial y agrícola del territorio sujeto a su inspección, como porque la popularidad de su nombramiento las coloca en una posición favorable a la confianza que conviene inspirar a los pueblos en materias de esta clase”¹⁹⁵. En su libro, Piquero se preguntaba extrañado el porqué no se había tomado en cuenta este proyecto para la elaboración del decreto, a manera de hipótesis me parece que esto se debió a las enconadas protestas de los comerciantes en cuanto a la arbitrariedad de las cuotas con lo cual no verían con buenos ojos la imposición de una cuota fija por Departamento.

Cabe mencionar que en 1843 se decretó un reglamento general para el cobro efectivo de las alcabalas, así como la uniformidad en sus cuotas¹⁹⁶. Tres años después en 1846, ya bajo el régimen federal José María Salas decretó la abolición de las alcabalas y su sustitución por impuestos directos a la propiedad urbana y rural¹⁹⁷, el decreto causó muchas protestas por parte de los estados por lo que se derogó a los pocos ser emitido. Hasta este momento de la investigación desconozco el destino de las contribuciones directas y en particular del derecho de patente en el periodo de 1844 hasta 1853 cuando por mandato de Santa Anna se volvieron a implementar¹⁹⁸. Sin embargo parece que, aunque muy irregularmente, no dejaron de cobrarse, puesto que en la documentación de la Dirección de Alcabalas y Contribuciones Directas existen varios padrones de giros mercantiles para los años de 1845, 1846, 1850 y 1851¹⁹⁹. La única noticia encontrada en este periodo es que en 1845 se decretó que las rentas de contribuciones directas pertenecerían a los Departamentos para sus gastos

¹⁹⁴ Piquero Ignacio, *Breve instrucción sobre las contribuciones directas establecidas en la nación desde el año de 1836*, México, Imp. Vicente G. Torres, 1845, p. 211.

¹⁹⁵ *Ibid*, p. 210.

¹⁹⁶ Biblioteca Nacional (en adelante BN), Col. Lafragua, “Decreto”, 1843, p. 11.

¹⁹⁷ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, “Decreto”, no. 2907.

¹⁹⁸ *Directorio para la exacción y contabilidad de las contribuciones directas*, México, Imp. J. M de Lara, 1853.

¹⁹⁹ Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Contribuciones Directas, c. 7 y 8.

locales, en cuanto al derecho de patente quedaba en manos de los recaudadores de contribuciones de los Departamentos²⁰⁰.

En la *Memoria de Hacienda* de 1844 sólo se mencionaba que el buen éxito de la implantación de contribuciones directas traería aparejado el conocimiento del verdadero valor de fincas, establecimientos industriales y mercantiles y las utilidades personales por concepto de impuestos sobre profesiones, sueldos y salarios

“[...] mas o por ser este un ensayo y más que otro de su clase de difícil organización, por los intereses que atacaba, en todas partes encontró oposición y en todas resistencias en los unos, desaliento en los otros y una general inexactitud de manera que deben estimarse muy distantes del verdadero resultado que bien organizadas y llevadas a efecto darían las contribuciones”²⁰¹.

Hacia 1844 sólo se cobraron 1 335 pesos en Puebla y la ciudad de México por concepto de patentes. El autor de la *Memoria de Hacienda* de 1846 era muy entusiasta en cuanto a la sustitución de las alcabalas con las contribuciones directas y a los empeños del contador Piquero para lograrlo. A decir del autor de la *Memoria*, sin lugar a dudas las contribuciones directas traerían ingresos importantes al erario una vez que se generalizara su pago en todo el país y se bajaren las cuotas de los giros mercantiles, mencionaba también que “el aumento de estas contribuciones depende en mucha parte de la adquisición de datos estadísticos, exactos y minuciosos, que solamente podrán recoger con oportunidad las autoridades de los Departamentos eficazmente auxiliadas por los funcionarios municipales”²⁰². Aquel entusiasmo no fue enteramente compartido por Mariano Riva Palacio, quien en su *Exposición* mencionaba que el 14 de junio de 1848 se habían abolido nuevamente las alcabalas en el Distrito Federal y los Territorios de la Federación para ser sustituidas por contribuciones directas. Riva Palacio mencionó que se habían presentado dos proyectos de contribuciones directas, sin embargo ninguno era lo suficientemente eficaz para sustituir los ingresos de las alcabalas que aunque eran consideradas por Riva como una traba al comercio era un recurso que “tenía la ventaja de estar completamente organizada, de contar con el poder de un hábito tan antiguo”²⁰³, el ministro expresaba su opinión en torno a la sustitución de la siguiente manera:

“[...] al suprimir las contribuciones indirectas, que la gran mayoría pagaba sin sentir y sustituirlas con otras directas, todos los intereses resultan

²⁰⁰ Yáñez Ruiz Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958, t. I, pp. 404-405.

²⁰¹ *Memoria de la Hacienda nacional de la República Mexicana presentada a las cámaras por el ministro del ramo en julio de 1844*, México, Imp. de J.M. Lara, 1844, p. 17.

²⁰² *Memoria que sobre el estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana presentó a las cámaras el ministro del ramo en julio de 1845*, México, Imp. Ignacio Cumplido, 1846, p. 10.

²⁰³ *Exposición que al congreso general dirige el ministro de Hacienda Mariano Riva Palacio sobre el estado de la Hacienda pública de la federación en fin de julio de 1848*. México, Imp. Ignacio Cumplido, 1848, p. 10.

ofendidos, todo parece excesivamente gravoso y aun cuando nuevos arbitrios no reemplazan ni con mucho el producto de antiguos, como sucede en el caso presente, que todas las nuevas contribuciones, aun suponiendo que su cobro se haga con toda exactitud, no llegan a cubrir la mitad de lo que producían las alcabalas y derechos suprimidos, parecen doblemente pesados por la novedad del impuesto y modo de la percepción; todo lo cual debe tenerse muy presente cuando se trata de hacer estas innovaciones”²⁰⁴.

Finalmente se decidió duplicar las cuotas de las contribuciones directas cobradas en el Distrito y Territorios de la Federación por fincas rústicas, giros mercantiles, establecimientos industriales, profesiones y ejercicios lucrativos, objetos de lujo y sueldos y salarios²⁰⁵, gravámenes que coexistían con las alcabalas, puesto que en 1853 se decidió implantarlas de nuevo²⁰⁶. A mediados de la década de los cincuenta era evidente que la sustitución de alcabalas no podría realizarse únicamente con el paquete de contribuciones directas, puesto que no sólo el gobierno carecía de los elementos para elaborar una estadística fiscal adecuada sino que los contribuyentes se negaban a pagar.

Supresión y sustitución de las alcabalas en el Distrito Federal

La suerte de las contribuciones directas como sustitutos de la alcabala quedó supeditada a las legislaturas estatales una vez promulgada la Constitución de 1857 en donde se reconoció su soberanía. El presente apartado está enfocado al estudio de los intentos de sustitución de alcabalas por contribuciones directas en el Distrito Federal. El Congreso Constituyente de 1857 retomó la discusión sobre la abolición de las alcabalas y decretó que el 1 de enero del siguiente año quedarían abolidas en todo el país²⁰⁷. Guillermo Prieto, acérrimo enemigo de las alcabalas lanzó una propuesta para reorganizar la Hacienda pública mediante la imposición del gravamen a la propiedad (1% anual a las fincas urbanas y 3 al millar a las fincas rústicas) que aunado a los productos de aduanas marítimas y fronterizas, los de papel sellado y cartas de seguridad serían suficientes para los gastos generales del gobierno²⁰⁸. Sin embargo,

²⁰⁴ *Ibid*, p. 11.

²⁰⁵ Rhi Sausi Garavito María José, “Breve historia de un longevo impuesto. El dilema de las alcabalas en México, 1821-1896”, Tesis de maestría, Instituto Mora, 1998, p. 59.

²⁰⁶ BN, Col. Lafragua, *Colección de disposiciones relativas a la renta de alcabalas. Derecho de consumo*, México, Impr. de José Mariano Fernández de Lara, 1853, p. 2.

²⁰⁷ Zarco Francisco, *Crónica del Congreso extraordinario Constituyente, 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957, pp. 930-935.

²⁰⁸ BN, Col. Lafragua, Prieto Guillermo, *Proyecto de ley de clasificación de rentas de la república mexicana que comprende la de contribuciones directas de los estados, distrito y territorios y la designación de fondos para las municipalidades conforme a los conceptos del Señor don Luis de la Rosa y los del actual señor ministro de Hacienda don Guillermo Prieto, fundado en la experiencia y práctica de sus resultados en el estado de Zacatecas, con las reformas convenientes y arreglado a las instrucciones*

Manuel Payno restableció el viejo impuesto dado que consideraba que aún con sus perjuicios “mientras no esté formada la estadística y establecido bajo bases justas el sistema de contribuciones directas juzgo que es un mal necesario la existencia de las aduanas”²⁰⁹.

No obstante, la Dirección General de Contribuciones Directas seguía insistiendo en la implantación de aquellos gravámenes. Incluso para su mejor recaudación se emitió una *Instrucción* para recaudarlas en toda la república, en la tercera sección del documento se mandaba la elaboración del padrón de giros mercantiles, los cuales “son aquellos en que se ejercen puramente los simples actos de compra y venta, sin que tenga parte la industria del propietario, y fabricando los artículos u objetos que expendan, ya beneficiándolos o ya dándoles otra forma, en cuyo caso se reputan como establecimientos generales”²¹⁰. Los empadronadores no debían excluir de los registros ninguna casa de comercio giro o trato pues aunque no estuviese sujeta al derecho de patente, su cobro sólo estaría determinado por las juntas calificadoras respectivas. Mientras tanto la lucha contra las alcabalas seguía desarrollándose, pues en 1861 Benito Juárez expidió un decreto para el cese de su cobro, el cual quedaría derogado al año siguiente puesto que había quedado de manifiesto que si bien las alcabalas eran muy gravosas para el comercio, a diferencia de las contribuciones directas, su cobro sí se efectuaba y el gobierno mexicano necesitaba una constante entrada de ingresos para hacerle frente al invasor francés²¹¹.

La invasión francesa junto con la instauración del Segundo Imperio dejaron de lado la discusión hacendaria en el país, la cual se retomó a la restauración de la República y con Matías Romero a la cabeza de la Secretaría de Hacienda. Romero presentó en 1869 un proyecto en el que a cambio de la supresión de la alcabala se exentaba del pago de la contribución federal (25% de los ingresos de los estados) para equilibrar la posible pérdida de los ingresos. Según Graciela Márquez, la virtud de este mecanismo era presentar un incentivo fiscal para los estados pues se les dejaba en libertad para conservar la contribución federal como una fuente de ingresos para su propio erario²¹². La iniciativa tuvo pocos efectos, de hecho en ese año la alcabala fue sustituida por el derecho de portazgo en el Distrito Federal y Territorios de la Federación, el cual ciertamente era una alcabala disfrazada. Dos años después, el secretario presentó una Iniciativa del ley para sustituir las alcabalas del Distrito Federal con el derecho de patente²¹³. Romero planteaba que quienes pagaban el derecho de

del Sr. Gobernador y comandante general del mismo estado don Victoriano Zamora por J.M. Carranza, Zacatecas, Imp. Juan T. Cantarana, 1855, p. 25.

²⁰⁹ *Memoria de Hacienda presentada al excelentísimo señor Presidente de la República por el ciudadano Manuel Payno. Comprende el periodo de diciembre de 1855 a mayo de 1856 en que estuvo a su cargo el ministerio del ramo*, México, Imp. Ignacio Cumplido, 1857, p. 39.

²¹⁰ AGN, Contribuciones Directas, c. 8.

²¹¹ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, “Decreto”, no. 5600; “Decreto”, no. 5165.

²¹² Márquez Graciela, “El proyecto hacendario de Matías Romero”, en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. II, 2002, p. 128.

²¹³ *Iniciativa del ejecutivo federal al Congreso de la Unión, el 31 de octubre de 1871 proponiendo la supresión de alcabalas en la república y el establecimiento de un derecho de patente que sustituya a las que se pagan en el Distrito Federal*, México, Imp. del Gobierno en Palacio, 1871.

portazgo y de consumo cubrieran el monto por derecho de patente, con el objeto de verdaderamente reemplazar las alcabalas y no obligar a los contribuyentes a cubrir dobles o triples derechos por la circulación de mercancías al interior de la república. El impuesto único redundaría en una contabilidad más sencilla a cargo de pocos empleados, con lo que se aseguraría un producto mayor de la contribución directa.

El proyecto de Romero rediseñaba por completo el derecho de patente ensayado en los gobiernos centralistas. Las tarifas de patente desaparecieron, en sustitución Romero realizó un estimado de los ingresos de los impuestos a sustituir (derecho de consumo, portazgo, el antiguo derecho de patente, contribución por carruajes, derechos municipales y derechos de licencias y patentes) de lo que resultaron 2 329 545 pesos, esta cantidad se distribuiría entre todos los giros mercantiles, industriales y “artísticos”, los cuales se dividirían en seis clases como muestra el cuadro siguiente.

Giros mercantiles, industriales y artísticos
Clase y número de establecimientos
Distrito Federal 1871

Clase	Giros comprendidos	Número de establecimientos
1ª	Escritorios, agencias, bancos, almacenes, fábricas, cajones, sastrerías, recocerías pasamanerías, relojerías	968
2ª	Droguerías, boticas, tlapalerías, alacenas, tabaquerías, estanquillos	873
3ª	Ferreterías, plomerías, herrerías, madererías, mueblerías, carrocerías, bazares, velerías.	829
4ª	Tiendas mestizas, tendajos, maicerías, recauderías, fruterías	1 604
5ª	Casas de matanza, pensiones de caballos, carnicerías, tocinerías, peleterías	745
6ª	Pulquerías, cantinas, fondas, chocolaterías, panaderías, pastelerías, baños, jardines, barberías	1 251

Fuente: Matías Romero, *Iniciativa del ejecutivo federal al Congreso de la Unión, el 31 de octubre de 1871 proponiendo la supresión de alcabalas en la república y el establecimiento de un derecho de patente que sustituya a las que se pagan en el Distrito Federal, México*, Imp. del Gobierno en Palacio, 1871 p. 3.

El reparto de los dos millones entre las seis clases de establecimientos lo realizarían Juntas Calificadoras compuestas por individuos pertenecientes a los giros por que “con el conocimiento que les da su profesión o ejercicio, pues es bien sabido que cuantos tienen giros de comercio, industria o artes están o les es fácil ponerse al tanto de la situación de los demás que se ocupan del mismo giro para verificar sus transacciones de compras, ventas y plazos”²¹⁴. Una vez determinada la cuota fija para las diferentes clases de establecimientos, las mismas Juntas estipularían la cuota a los dueños de los mismos y así como ya se había dispuesto en los decretos sobre el derecho de patente treinta y tres años antes, aquellos tenían el derecho de apelar si les parecía injusta, esto porque Romero creía que de ese modo podrían asegurarse los principios de equidad y justicia. La contribución a diferencia de lo anteriormente

²¹⁴ *Ibid*, p. 4.

dispuesto se cobraría bimestralmente. Cabe mencionar que también se contemplaba la imposición de multas o incluso el cierre del local en caso que su dueño no cumpliera cabalmente con su pago; los inspectores solamente tendrían facultades económico-coactivas si los tributarios se resistían a la clausura de los giros.

Las Juntas debían nombrar inspectores-cobradores cuyas actividades eran la elaboración del padrón inicial, el recaudo del impuesto, la información mensual de la apertura o cierre de establecimientos y del registro de pagos. El nuevo impuesto de patente requería de la formación de una administración de Contribuciones del Distrito Federal que se dividiría en ocho oficinas, la de propiedad –porque el impuesto sobre fincas urbanas quedaba vigente–, la de profesiones y seis del derecho de patente que corresponderían a cada una de las clases en las que se dividían los establecimientos. El plan de Romero designaba la cantidad de \$6 000 para el cubrir los gastos del establecimiento de las oficinas correspondientes y de la nueva administración en general. En el periodo de cuatro meses se debían formar los padrones, elegir a los miembros de las Juntas y distribuir las cuotas entre los contribuyentes. Dado que la nueva contribución eliminaba buena parte de los ingresos a los ayuntamientos la Administración de Contribuciones estaba obligada a descontar diariamente el porcentaje de lo recaudado para entregarlo a la tesorería del municipio²¹⁵. Finalmente el nuevo impuesto fue aceptado por el Congreso y se estableció definitivamente el 30 de diciembre de 1870, sin embargo no tuvo el efecto esperado puesto que en la década de los ochenta todavía el Congreso seguía discutiendo la eliminación de las alcabalas en todo el territorio nacional.

Durante 1881 las Comisiones de Puntos Constitucionales y la Comisión de Hacienda del Congreso apelaban a una reforma al artículo 124 de la Constitución en el que se declaraban abolidas las alcabalas puesto que era evidente que tal como estaba escrito no podría aplicarse, la ley no podría “ser cumplida, sin causar una revolución financiera de incalculables consecuencias”²¹⁶, esto porque las rentas de alcabalas constituían en algunos estados de la Federación más del 50% de sus ingresos. Ambas Comisiones proponían una prórroga para la abolición hasta julio de 1886, la cual fue aceptada pero hasta 1884. Es muy probable que esta discusión en el Congreso influyese en la erogación de la “Ley de Contribuciones para el Distrito Federal” en la que se declaraba que los ingresos de la demarcación provendrían de cuatro fuentes: los predios urbanos, predios rústicos de poblaciones foráneas, derecho de patente sobre giros mercantiles, establecimientos industriales y talleres de artes y oficios y la patente sobre profesiones y ejercicios lucrativos.

La ley del 15 de diciembre de 1882 introdujo algunas modificaciones al derecho de patente. Las cuotas designadas se establecerían mediante un máximo y un mínimo, el reparto de la cuota general había desaparecido, con lo que se volvió al antiguo sistema de asignación de cuotas por tarifa preestablecida. Las juntas ya no corresponderían a las clases de giros sino que se establecieron tres juntas, una representante del comercio, otra de la industria y otra de las artes, la primera estaría compuesta por tres comerciantes y dos corredores, la segunda por cuatro industriales

²¹⁵ *Ibid*, p. 11.

²¹⁶ Senado de la República, *Diario de debates, 1875-1999*, México, CD, 1881/10/05.

y un corredor y la tercera de cinco artesanos. En las cabeceras de las jurisdicciones foráneas pertenecientes al Distrito se establecería una sola junta para todos los ramos. Las cuotas designadas por las Juntas debían ser aprobadas por mayoría absoluta de sus miembros, una vez que se establecieran las cuotas el listado de éstas debía ser publicado en el *Diario Oficial*, así como todas las modificaciones hechas por los reclamos de los contribuyentes.

A diferencia de lo dispuesto por el plan de Romero de 1870, en donde los únicos exentos del impuesto serían los comerciantes ambulantes, en la ley se exentaban del pago de patente a los agricultores (por la siembra de cultivos y cría de ganado, más no por el intercambio de sus frutos), los constructores de embarcaciones, los fabricantes de pozos, las empresas de minas de metales, carbón y hacienda de beneficio de los mismos y las empresas de caminos o canales de vías férreas y tranvías²¹⁷. Miguel de la Peña, en la *Memoria de Hacienda* mencionaba que el derecho de patente había sufrido ciertas modificaciones “necesarias por la práctica” y que se había puesto mayor atención en la recopilación de datos estadísticos para “hacer más fácil y productiva la recaudación con menor gravamen para el causante, por medio de una distribución de cuotas equitativa y proporcionada”²¹⁸.

La discusión sobre las alcabalas seguía en pie en el Congreso y llegado el momento de su abolición, en 1884 se decretó un nuevo aplazamiento hasta 1886. Esta reforma respondió a la Conferencia Fiscal realizada en octubre de 1883, en la que el gobernador de Veracruz convocó a los gobernadores de los estados para enviar representantes para discutir nuevamente la abolición de las alcabalas, si bien se propuso una nueva reforma al artículo 124 constitucional la Conferencia determinó que dada la soberanía fiscal que gozaban los estados la Federación estaba imposibilitada para emitir una resolución unilateral en cuanto a los impuestos que sustituirían a las alcabalas²¹⁹. Igualmente es muy probable que esta Conferencia influyera en la emisión de un decreto sobre las contribuciones directas causadas en el Distrito Federal para afianzar sus ingresos seguros.

El decreto 9 de abril de 1885 detallaba pormenorizadamente los talleres y fábricas de hilados y tejidos sujetos a su cobro, en cuanto a las Juntas se dejaba el nombramiento de sus miembros al ayuntamiento. El titular de la Dirección de Contribuciones debía mandar una terna de cincuenta propietarios de fincas para que de entre ellos se eligieran ocho, otra de diez en la que se incluyesen abogados, corredores, dentistas, farmacéuticos, ingenieros, médicos o notarios para que se eligieran dos miembros de cada profesión que presididos por el jefe de empadronamiento formaran la junta para la designación de contribuciones profesionales y finalmente una terna de veinticinco comerciantes, veinticinco industriales y veinticinco artesanos para que se eligiesen tres miembros que presidirían

²¹⁷ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, t. XVI, pp. 411-415.

²¹⁸ *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año fiscal transcurrido de 1º de julio de 1883 a 30 de junio de 1884 presentada por el secretario de estado y del despacho de Hacienda y Crédito Público general Miguel de la Peña, al congreso de la Unión el 30 de septiembre de 1884*, México, Tipografía “La Luz” de Antonio B. De Lara, 1884, p. XXVII.

²¹⁹ Yáñez Ruiz Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958, t. II, p. 301.

las juntas respectivas. Todas estas juntas debían contar con un secretario que llevara un registro diario de sus resoluciones. La organización y recaudo de las contribuciones directas quedaban bajo la responsabilidad de la Dirección de Contribuciones del Distrito Federal a la cual dependerían las juntas calificadoras correspondientes al derecho de patente sobre giros mercantiles, industriales y artísticos²²⁰.

La última modificación que sufrió el derecho de patente fue a causa de la abolición de las alcabalas, la cual se logró en buena medida por los trabajos del secretario de Hacienda José Yves Limantour, quien se dirigió en particular con los gobernadores de los estados para que nombraran representantes que se sumaran a los trabajos de la Secretaría de Hacienda “que tenían por objeto el examen del asunto y los medios que según las circunstancias de localidad pudieran emplearse para llevar a término tan simultánea y uniformemente como fuese posible la situación de los impuestos alcabulatorios”²²¹. La estrategia fue exitosa y en 1896 se aceptó la reforma constitucional, con lo que se dio fin a las alcabalas. Como alternativa, se alentó a los gobiernos estatales a echar mano de las contribuciones directas como el derecho de patente, sobre la propiedad, herencias y profesiones²²².

Limantour mencionaba que en su *Memoria de Hacienda* de 1896 que “con motivo del aumento de cuota por derechos de patente a ciertos giros mercantiles y establecimientos industriales, se aprovechó la ocasión para expedir una nueva ley de contribuciones directas”²²³. La ley se publicó el 12 de mayo de 1896 en ella se incluyó no sólo el aumento de cuotas sino que se introdujeron otras modificaciones al impuesto. La asignación de las cuotas igualmente la efectuarían las Juntas Calificadoras, sin embargo estas estaban facultadas para realizar una nueva cotización del establecimiento en caso que sus condiciones hubiesen mejorado notablemente “ya sea por aumento del capital en giro, en nuevos elementos para impulsarle o extensión material para el desarrollo de sus operaciones desde la última calificación general”²²⁴. Las cotizaciones generales de los giros se realizarían cada dos años en las cuales se tomaría en cuenta las constancias de la Oficina de Patentes, los avisos de los interesados y el monto de las operaciones de venta. En cuanto al traslado, traspaso o cierre de establecimientos los inspectores perdían sus atribuciones y ahora serían los mismos dueños quienes se encargarían de dar aviso a las autoridades. Finalmente el cobro de la alcabala cesó en el papel y fue sustituida en el Distrito Federal por un conjunto de contribuciones de naturaleza directa entre las que figuró el derecho de patente.

²²⁰ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, t. XVII, pp. 160-191.

²²¹ Senado de la República, *Diario de Debates*, 1874-1997, México, CD, 1895/10/14.

²²² Salmerón Castro Alicia, “Proyectos heredados y nuevos retos. El ministro José Yves Limantour (1893-1911)” en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. II, 2002, p. 199.

²²³ *Memoria de Hacienda y Crédito Público, correspondiente al septuagésimoprimer año económico de 1 de julio de 1895 a 30 de junio de 1896. presentada pro el secretario de hacienda al Congreso de la Unión*. México, Tip. Ofna impresora de estampillas, 1896, p. XII.

²²⁴ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, t. XXVI, p. 143.

Conclusiones

El derecho de patente formó parte de un paquete fiscal, el de las contribuciones directas, impuesto con el objetivo expreso de sustituir a las alcabalas. En términos generales la historia del derecho de patente puede dividirse en dos grandes periodos, desde los ensayos para su establecimiento en 1836 hasta 1853, y de 1870 hasta 1896 cuando se instauró definitivamente. El primer periodo respondió a la insistencia del gobierno central por adueñarse del poder político y financiero de todo el territorio nacional, por medio del derecho de patente el Supremo Gobierno controlaría la recaudación por la actividad comercial e industrial. Dado que se trataba de una imposición desde arriba en este periodo el impuesto fue ampliamente criticado, las quejas tanto de comerciantes como de las Juntas Departamentales fueron tales que incluso se decretó su desaparición por un tiempo. La imposición de contribuciones directas fue un ensayo que a todas luces resultó fallido pues no obstante no se obtuvieron los resultados fiscales obtenidos, la resistencia del contribuyente a cubrirlas limitó enormemente su eficacia.

Durante el segundo periodo, de 1870 a 1896, la creencia de que las contribuciones directas eran la panacea fiscal y la solución inmediata a la abolición de las alcabalas se hizo evidente. No obstante, en los periodos más álgidos de discusión nacional (1869, 1883, 1896) para la supresión del impuesto colonial, las contribuciones directas se constituyeron en una parte constitutiva del plan. En este periodo, Matías Romero presentó su proyecto para la sustitución de la alcabala por un impuesto nuevo de patente que funcionaría como única contribución. Como se vio a lo largo de las páginas anteriores, el planteamiento de Romero fue aceptado el mismo año de su presentación y, aunque sufrió ciertas modificaciones a lo largo de 26 años sobre todo en cuanto a la designación de cuotas, la elección de Juntas Calificadoras y el periodo de pago, el esqueleto del proyecto inicial permaneció vigente.

Resalta el hecho que desde la instauración definitiva del gravamen en 1871 no se encontró ninguna queja de comerciantes o industriales, me parece que esto está íntimamente ligado en la inclusión de aquellos en la designación de cuotas y como miembros de las Juntas Calificadoras, tal parece que la experiencia de los años treinta y cuarenta había enseñado al gobierno que valía más el otorgamiento de prerrogativas y beneficios a aquellos sobre los que pesaría la carga fiscal para la introducción de un nuevo impuesto.

Finalmente es importante mencionar que el derecho de patente por sí solo no constituyó una alternativa fiscal para la sustitución de la alcabala como se ha visto, más bien formó parte de un paquete fiscal destinado a aquel fin. El arraigo, la costumbre de los contribuyentes y su facilidad de cobro permitían que aunque odiosas las alcabalas produjeran ingresos tales que difícilmente un solo impuesto podía cubrir. Además el derecho de patente, así como las contribuciones sobre fincas rústicas y urbanas tenían otro inconveniente: para su implantación se requería por fuerza la elaboración de un catastro, de una estadística que funcionaría como base para su cobro. La penuria fiscal y la inestabilidad económica de los gobiernos decimonónicos mexicanos no les permitieron asignar presupuesto para la elaboración de aquella estadística fiscal, de ahí la ineficacia de la recaudación de las contribuciones directas.

Siglas y referencias

BN. Biblioteca Nacional

Colección Lafragua.

AGN. Archivo General de la Nación

Fondos: Contribuciones directas,
Misceláneas.

Memorias de Hacienda:

Memoria de la Hacienda general de la República Mexicana presentada a las Cámaras por el ministro del ramo en 29 de julio de 1837, México, Imp. de Águila, 1837.

Memoria de la Hacienda nacional de la república mexicana presentada a las cámaras por el ministro del ramo, julio 1838. México, Imp. de Águila, 1838.

Memoria de la Hacienda nacional de la República Mexicana presentada a las cámara por el

ministro del ramo en julio de 1844, México, Imp. de J.M. Lara. 1844.

Memoria que sobre el estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana presentó a las cámaras el ministro del ramo en julio de 1845, México, Imp. Ignacio Cumplido, 1846.

Memoria de Hacienda presentada al excelentísimo señor Presidente de la República por el ciudadano Manuel Payno. Comprende el periodo de diciembre de 1855 a mayo de 1856 en que estuvo a su cargo el ministerio del ramo, México, Imp. Ignacio Cumplido, 1857.

Memoria que el secretario de Hacienda y Crédito Público presenta al quinto congreso de la unión el 16 de septiembre de 1869 y que comprende el año fiscal de 1 julio de 1868 al 30 junio de 1869, México, Imp. del Gobierno. 1869.

Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año fiscal trascurrido de 1º de julio de 1883 a 30 de junio de 1884 presentada por el secretario de estado y del despacho de Hacienda y Crédito Público general Miguel de la Peña, al congreso de la Unión el 30 de septiembre de 1884, México, Tipografía "La Luz" de Antonio B. De Lara, 1884.

Memoria de Hacienda y Crédito Público, correspondiente al septuagésimoprimer año económico de 1 de julio de 1895 a 30 de junio de 1896. presentada pro el secretario de hacienda al Congreso de la Unión. México, Tip. Ofna impresora de estampillas. 1896.

Folletería

Breve instrucción sobre las contribuciones directas establecidas en la nación desde el año de 1836 escrita por Ignacio Piquero, México, Imp. Vicente G. Torres. 1845.

Colección de disposiciones relativas a la renta de alcabalas. Derecho de consumo. México, Impr de José Mariano Fernández de Lara, 1853.

Directorio para la exacción y contabilidad de las contribuciones directas, México, Imp. J. M de Lara, 1853.

Exposición dirigida al gobierno supremo de la República por los comerciantes de México reclamando la observación de la ley de 7 de julio de 1836, México, Imp. Ignacio Cumplido, 1837.

Exposición que la Junta Departamental de México hace al S. Congreso sobre los inconvenientes que obstan a la imposición de las contribuciones de dos y tres al millar sobre fincas rústicas y urbanas, y derechos de patente y capitación, México, Imp. José Uribe Alcalde, 1839.

Exposición que al congreso general dirige el ministro de Hacienda Mariano Riva Palacio sobre el estado de la Hacienda pública de la federación en fin de julio de 1848. México, Imp. Ignacio Cumplido, 1848.

Iniciativa del ejecutivo federal al Congreso de la Unión, el 31 de octubre de 1871 proponiendo la supresión de alcabalas en la república y el establecimiento de un derecho de patente que sustituya a las que se pagan en el Distrito Federal, México, Imp. del Gobierno en Palacio, 1871.

Proyecto de ley de clasificación de rentas de la república mexicana que comprende la de contribuciones directas de los estados, distrito y territorios y la designación de fondos para las municipalidades conforme a los conceptos del Señor don Luis de la Rosa y los del actual señor ministro de Hacienda don Guillermo Prieto, fundado en la experiencia y práctica de sus resultados en el estado de Zacatecas, con las reformas convenientes y arreglado a las instrucciones del Sr. Gobernador y comandante general del mismo estado don Victoriano Zamora por J.M. Carranza, Zacatecas, Imp. Juan T. Cantarana, 1855.

Bibliografía

Comín Francisco, *Historia de la Hacienda pública, 1. Europa*, Barcelona, Crítica, 1996.

Dublán Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, vols. XVI, XVII y XXVI, 1876-1904
<http://www.biblioweb.dgsca.unam.mx/dublanylozano/>, consultado el 30 de marzo de 2012.



- Jáuregui, Luis, “Un experimento de modernización fiscal. Las contribuciones directas en los primeros decenios del México independiente” en Rafael Dobado, Aurora Gómez Galvarriato y Graciela Márquez (comps.), *México y España ¿historias económicas paralelas?*, México, Fondo de Cultura Económica, (Lecturas de El Trimestre Económico, 98), 2007.
- Ludlow Leonor, *Los Secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2 tomos, 2002.
- Márquez Graciela, “El proyecto hacendario de Matías Romero”, en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. II, 2002, pp. 111-140.
- Rhi Sausi Garavito María José, “Breve historia de un longevo impuesto. El dilema de las alcabalas en México, 1821-1896” Tesis de maestría, Instituto Mora, 1998.
- Salmerón Castro, Alicia, “Proyectos heredados y nuevos retos. El ministro José Yves Limantour (1893-1911)” en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. II, 2002, pp. 175-209.
- Sánchez Rodríguez, Martín, “Política fiscal y organización de la Hacienda pública durante la República Centralista en México, 1836-1844” en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 189-214.
- Sánchez Santiró, Ernest, “La fiscalidad directa en el México decimonónico: el caso de la contribución rústica (1835-1846), en Luis Jáuregui (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006, pp. 225-243.
- Senado de la República, *Diario de debates, 1875-1997*, México, CD, 2004.
- Serrano Ortega, José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, 2007.
- Suárez de la Rosa, Laura, “Presentación” en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. I, 2002, pp. 165-172.
- Yañez Ruiz Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958.
- Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso extraordinario Constituyente, 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957.

Las finanzas de la “Gran Colombia”

José Joaquín Pinto Bernal*

Introducción

La historiografía ha acuñado el término de “Gran Colombia” para designar la unión de la Capitanía de Venezuela, La Audiencia de Quito y el Virreinato de la Nueva Granada bajo un solo gobierno republicano, la cual se efectuó por vía legal gracias a la constitución proclamada en Angostura en 1819 y se consolidaría de hecho solo en 1822 tras la liberación total de los puertos venezolanos y colombianos en el Océano Atlántico, la anexión de Panamá y de los territorios de la Audiencia del Sur. Sin embargo, en estricto sentido, ningún documento registra el nombre de la nueva entidad como “Gran Colombia” sino como República de Colombia, la distinción se hace con el fin de no confundirla con la República proclamada tras la Constitución de 1886.

La República de Colombia se mantuvo hasta 1830, año en el cual los departamentos de Apure, Zulia, Venezuela y Orinoco deciden constituirse como República independiente, tal y como lo hacen los de Guayaquil, Azuay y Ecuador. Las razones de la finalización de la unidad republicana han sido ampliamente estudiadas, llegando a considerar los factores políticos que generaron la falta de representatividad en legislativo con sede en Bogotá, los desórdenes públicos tales como en 1826 en Venezuela y la invasión de Guayaquil por Perú en 1828, como factores centrales del fracaso de la unión.

Otro de los argumentos esgrimidos hace referencia a la inviabilidad en términos fiscales para la constitución de un Estado sólido capaz de controlar la mayor parte del territorio, argumento que desde luego ha de ser tomado con mucho cuidado toda vez que la historiografía elaborada hasta el momento no cuenta con cálculos precisos del ingreso y el egreso de las cajas que componían el sistema fiscal de la República, solo toman en cuenta los datos suministrados por la Secretaría General de Hacienda, más específicamente los cálculos efectuados por José María del Castillo y Rada²²⁵ en sus memorias de Hacienda, datos que según el mismo autor son totalmente incompletos. Más grave aún es considerar que algunos trabajos toman dichos datos para realizar el cálculo del PIB de la República²²⁶, olvidando la sabia recomendación de Carlos

* Universidad Nacional de Colombia. Contacto: jjpintob@unal.edu.co

²²⁵ Castillo y Rada, José María del, *Memorias de Hacienda*, Bogotá, Banco de la República, 1952, p. 25

²²⁶ En un reciente ejercicio Salomón Kalmanovitz y Edwin López han intentado establecer la tendencia de comportamiento de la economía neogranadina con arreglo a las cifras completas de los ingresos del virreinato entre 1761 y 1800, las cuales fueron magistralmente elaboradas por Adolfo Meisel, las cifras de las memorias de hacienda de José María del Catillo y Rada e Ignacio de Márquez. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que a pesar de que las cifras de Meisel son completas, Kalmanovitz y López no hacen un adecuado cálculo de la producción agrícola al tomar en cuenta los 2/9 pertenecientes al Estado como extraídos de la masa decimal y no del 50% que correspondía a su real distribución, además de asumir la producción minera de las cifras de acuñación de la secas de Bogotá y Popayán, sin tomar en

Marichal²²⁷, para quien a pesar del avance en la elaboración de la cuentas nacionales en México, es preciso no aventurarse a hacer cálculos macroeconómicos con base a dichos datos sino tan solo comprender las magnitudes del Estado para tales épocas.

Es menester primero reconstruir las cuentas nacionales haciendo la historia serial, para posteriormente hacer la historia cuantitativa encajada en los márgenes de las cuentas nacionales, tal como lo manifestaba Pierre Chaunu²²⁸, los historiadores deben tener la suficiente entereza de evitar la tentación de lanzar grandes conclusiones hasta no tener los datos construidos de forma metódica y crítica. Tal es el objetivo fundamental del presente trabajo, dar a conocer las cuentas de ingreso y egreso fiscal de todos y cada uno de los departamentos que componían la “Gran Colombia”, como aporte y pilar de futuras reflexiones.

Para tal fin, se detallará como la historiografía ha abordado la problemática, para posteriormente exponer los cambios en la administración fiscal que se dieron durante el periodo. Acto seguido se analiza el comportamiento de los principales ramos de ingreso y egreso poniendo en evidencia la magnitud del déficit de cada departamento y de la República en su conjunto, hecho que generó la necesidad de recurrir al crédito externo para suplir las necesidades del Estado, tema al cual se dedicará un pequeño apartado.

El estudio de la fiscalidad de la República de Colombia, 1819-1830

La historiografía sobre la dinámica fiscal de la “Gran Colombia” se centra en el análisis de cómo las medidas legislativas se vieron reflejadas en periodos de coyuntura, de esta manera se evidencia la aparición de tres vertientes, la primera de ellas de orden jurídico, la siguiente enmarcada en la historia económica centrada en el análisis de los ciclos y otra preocupada por el pensamiento económico. La primera de ellas presenta la reseña de las principales transformaciones administrativas, destacándose los trabajos de Aníbal Galindo²²⁹, Abel Cruz²³⁰, David Bushnell,²³¹ Jorge Orlando

cuenta que las mismas han de ser contrastadas con los ingresos por conceptos de quintos en las casas de ensaye y fundición, junto a las de azogue. Procedimiento que es repetido con las cifras incompletas presentadas en las memorias de Castillo y Márquez. Ver: Kalmanovitz, Salomón (ed.), *Nueva historia económica de Colombia*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano/Taurus, 2010. Kalmanovitz, Salomón y Edwin López Rivera, *Las cuentas nacionales de Colombia durante el siglo XIX*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2009. Castillo y Rada, José María del, *Memorias de Hacienda*, Bogotá, Banco de la República. Meisel, Adolfo (2011) “Crecimiento, mestizaje y presión fiscal en el Virreinato de la Nueva Granada, 1761-1800”, *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, número 28, 2011, pp. 1-96

²²⁷ Marichal, Carlos, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 67.

²²⁸ Chaunu, Pierre, *Historia cuantitativa, historia serial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 184-193.

²²⁹ Galindo, Anibal, *Apuntamiento para la historia fiscal y económica de la Nueva Granada*, Bogotá, Incunables, 1984.

²³⁰ Cruz Santos, Abel, “Economía y hacienda pública: de la República unitaria a la economía del medio siglo”, en *Historia extensa de Colombia*, tomo 15, vol. 2, Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 1965.

²³¹ Bushnell, David, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1966.

Melo²³², Luis Fernando López Garavito²³³ y Fernando Barriga del Diestro²³⁴. La segunda de estas vertientes, realiza el estudio de cifras fiscales en cortos espacios de tiempo como base para la determinación de los ciclos de la actividad económica, como en los trabajos de Jaramillo, Meisel y Urrutia²³⁵, Kalmanovitz y López²³⁶. Por último, algunos trabajos como los de Juan Camilo Restrepo²³⁷, Arévalo y Rodríguez²³⁸ indagan sobre las ideas políticas y económicas que orientaron la acción de los administradores para la organización del fisco. Tal como lo manifiestan Rodríguez y Arévalo,²³⁹ existe un déficit frente a la construcción de series estadísticas que den cuenta de la dinámica fiscal:

“A diferencia de los estudios en materia monetaria, la historia fiscal desarrollada para el siglo XIX no presenta mayor grado de elaboración a nivel de la cuantificación, en casi ninguno de los trabajos aparecen inferencias estadísticas. Sus fuentes son tomadas generalmente de las Memorias de Hacienda y el Tesoro, de los libros de algunos tratadistas del siglo XIX (Camacho Roldán, Miguel Samper, Aníbal Galindo, entre otros)”²⁴⁰.

Este panorama funesto tuvo amagues de porvenir diáfano gracias a Roberto Junguito, quien en uno de sus más recientes trabajos afirma que:

“El ensayo también contribuye desde el punto de vista estadístico ya que recoge y tabula la información fiscal de rentas y gastos presentada de manera irregular en las Memorias de Hacienda y del Tesoro a lo largo del siglo y estima con base en estas y en el financiamiento por debajo de la línea la verdadera situación fiscal registrada en las diversas épocas. En este sentido cabe destacar que para la elaboración del estudio se utilizaron fuentes primarias como las Memorias de

²³² Melo, Jorge Orlando, *Some Aspects of the Fiscal Policies of the Santander Administration in New Granada, 1832-1837*, Chapel Hill, University of North Carolina, 1967.

²³³ López Garavito, Luis Fernando, *Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia, 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992.

²³⁴ Barriga del Diestro, Fernando, *Finanzas de nuestra segunda independencia apuntes económicos, financieros y numismáticos*, Bogotá, Academia Colombiana de Historia/Universidad de los Andes, 2010.

²³⁵ Jaramillo Uribe, Jaime, Meisel, Adolfo y Urrutia, Miguel, “Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada, 1793-1850”, *Borradores Semanales de Economía*, número 74, 1997.

²³⁶ Kalmanovitz, Salomón y Edwin López Rivera, *Las cuentas nacionales de Colombia durante el siglo XIX*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2009.

²³⁷ Restrepo, Juan Camilo, *La hacienda pública en la constitución de Cúcuta de 1821*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

²³⁸ Arévalo Hernández y Oscar Rodríguez Salazar, *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.

²³⁹ Rodríguez Salazar, Oscar y Decsi Arévalo, “La historiografía económica colombiana del siglo XIX”, en *La historia al final del milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*, Tovar Zambrano, Bernardo (ed.), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1994.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 61.

los Secretarios de Hacienda y del Tesoro, así como los escritos de la época, además de la amplia fuente de trabajos publicados”²⁴¹.

Sin embargo, el trabajo solo toma en cuenta de nuevo solo las cifras de Castillo y Rada en 1826 y olvida las memorias de hacienda de Alejandro Osorio²⁴² y de Rafael Revenga²⁴³.

Como puede denotarse, los trabajos expuestos hasta aquí fijan su punto de atención en los cambios administrativos sufridos por la hacienda pública, evaluando los impactos de las mismas en términos cuantitativos, con datos insuficientes.

Si bien es cierto se ha avanzado en la clarificación de la estructura administrativa del sistema fiscal a través del estudio de las disposiciones de carácter legislativo, especialmente gracias a los trabajos de Armando Martínez Garnica,²⁴⁴ el campo de estudio de la fiscalidad no ha sido abordado de forma sistemática en aras de la construcción de series estadísticas que den cuenta de la estructura de ingreso y egreso de la República entre 1819-1830, por tanto, sus resultados no pasan de ser una pobre historia institucional, acompañada de estudios deficitarios sobre el impacto de los cambios legislativos con series estadísticas incompletas.

Estructura administrativa de la hacienda pública en Colombia 1819-1830

El análisis de las transformaciones sufridas por la estructura administrativa de la hacienda pública en Colombia es fundamental para la cabal comprensión de la dinámica de ingreso y egreso de la República, toda vez que ilustra el modo de manejar los recursos nacionales en cada jurisdicción y evita el grave error de ignorar la dinámica regional a la hora de estudiar el fisco en momentos de conformación de nuevos Estados. Este periodo se caracteriza por una débil centralización de la información y, consecuentemente, por un escaso control por parte del legislativo y el ejecutivo nacional.

Este fenómeno ha sido estudiado en nuestro contexto por varios trabajos entre los cuales se destaca el de Luis Eduardo López Garavito²⁴⁵ y el de Armando Martínez Garnica,²⁴⁶ quienes elaboran de manera parcial el cuadro general de la administración de la hacienda nacional para el periodo. Sin embargo, la misma no es analizada a fondo, toda vez que no toman en cuenta la dinámica regional, ni proponen herramientas para la explicación de sus transformaciones.

²⁴¹Junguito, Roberto, “Las finanzas públicas en el siglo XIX”, en *Economía colombiana del siglo XIX*, Meisel, Adolfo y Ramírez, María Teresa Ramírez (eds.), Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 42.

²⁴² Osorio, Alejandro, “Memoria del Ministro de Guerra y Hacienda”, *Gaceta de Santafé de Bogotá*, número 25, 1822, pp. 92-94.

²⁴³ Revenga, José Rafael, “A. S. E. El Libertador Presidente de Colombia”, *Gaceta de Colombia*, número 386, 1828, pp. 2-3.

²⁴⁴ Martínez Garnica, Armando, *La agenda Colombia, 1819-1830*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2008.

²⁴⁵ López Garavito, Luis Fernando, *Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia, 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992.

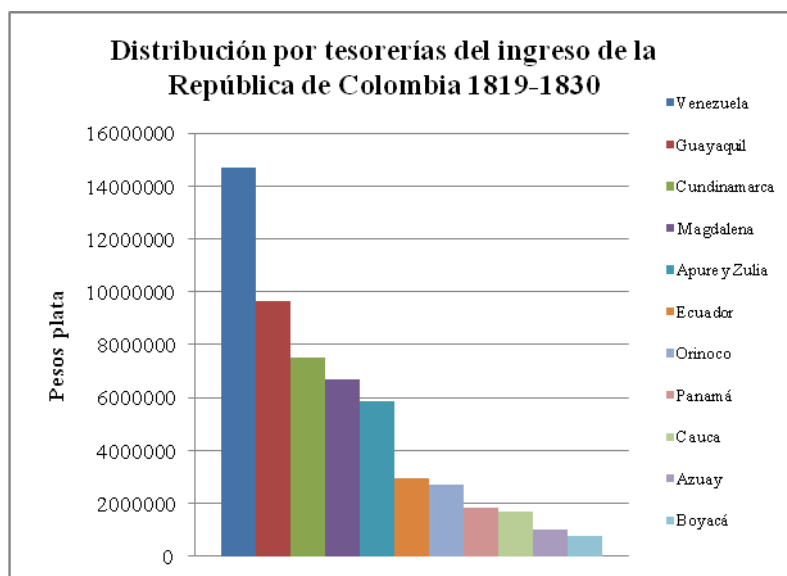
²⁴⁶ Martínez Garnica, Armando, *La agenda Colombia, 1819-1830*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2008.

La organización fiscal presentó un proceso de transformación, pasando del centralismo al federalismo moderado y de éste a la reafirmación de la autonomía regional, no solo como producto de confrontaciones ideológicas en el escenario político y rebeliones en el plano social, sino también condicionado por la dinámica fiscal de cada entorno regional.

Dichas vertientes políticas Centralismo, federalismo moderado y federalismo radical ya se habían manifestado en tempranas etapas, tal como lo demuestra Juan Camilo Restrepo²⁴⁷, quien expone cómo en el Congreso de Cúcuta de 1821 las tres posturas eran discutidas por figuras como José Ignacio de Márquez, quien abogaba por un federalismo moderado matizado por la centralización del régimen de hacienda y la cartera de guerra; Vicente Azuero, quien promulgaba un centralismo transitorio en aras de la consolidación de un sistema de rentas capaz de llevar a buen puerto la campaña de liberación; y Alejandro Osorio, quien defendía las tesis federalistas radicales.

Sin embargo, los proyectos de gobierno se orientaron hacia la separación final del territorio nacional en términos fiscales. Esta situación se vio favorecida por la configuración de regiones autónomas para la manutención de los ejércitos y la burocracia civil a nivel regional, a consecuencia de los escasos recaudos provenientes de unos departamentos —los que eran solventados por la relativa prosperidad de otros—. En efecto, el departamento de Venezuela se convirtió en centro de recaudación y administración de las provincias de su jurisdicción y de los departamentos del Orinoco, Zulia y Apure, toda vez que sumó el 27% del ingreso de la República durante todo el periodo, gracias a los productos de sus aduanas. Por otra parte, Guayaquil se convirtió en la despensa de fondos para Azuay y el departamento de Ecuador, debido a que logró obtener el 17% de los ingresos nacionales. Cundinamarca fue el centro de la administración de fondos frente al Cauca y Boyacá, participando con el 14% del ingreso nacional; mientras que el Magdalena, con el 12% del total ingresado, se hizo cargo de solventar las afujías de la tesorería del departamento del Istmo.

²⁴⁷ Restrepo, Juan Camilo, *La hacienda pública en la constitución de Cúcuta de 1821*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2010, pp. 42-47.



Fuente: Elaboración propia a partir del AGN, S. República, F. Ministerio de Hacienda, t. 212-312

Como bien es sabido, estos espacios llegaron a configurarse en tres distintas Repúblicas en 1830, fenómeno que no fue inmediato sino que se prefiguró en términos fiscales en tres momentos:

a) 1819-1824: Periodo de centralismo transitorio en aras de la agrupación de fondos para la culminación de la campaña libertadora, teniendo como eje central Bogotá.

b) 1824-1826: Periodo de federalismo moderado tras la liberación de los puertos y la reconfiguración del orden fiscal, lo que conllevó a un aumento de los ingresos gracias, sobre todo, a los productos de las aduanas.

c) 1826-1830: Periodo de afirmación de la autonomía regional en términos fiscales para la región del nororiente y el sur.

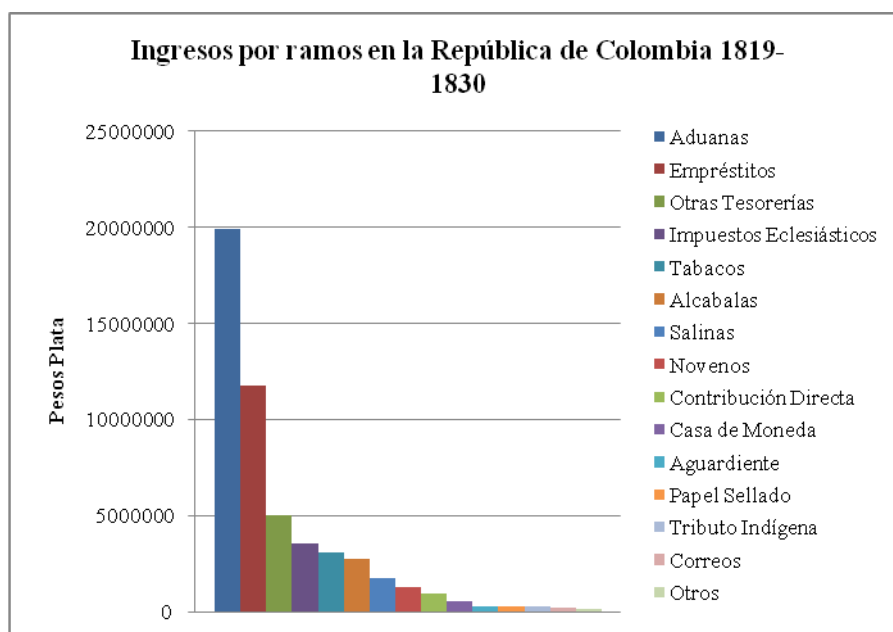
Ingreso, egreso, déficit y deuda regional en la República de Colombia 1819-1830²⁴⁸

El presente apartado se funda en el análisis de las reformas que afectaron los principales ramos de ingreso y egreso de las finanzas de la República, a la luz de los rubros registrados en cada una de las tesorerías departamentales, agrupándolas a nivel regional tal como se estableció en el apartado anterior.

²⁴⁸ Todos los cálculos son de elaboración del autor con base a: AGN, S. República, F. Ministerio de Hacienda, t. 212-312. Ver anexo estadístico.

Ingresos de la República de Colombia 1819-1830

La exposición de la dinámica de ingreso se hará desglosándolo ramo por ramo y por orden de magnitud en la composición total del ingreso de toda la República, estableciendo los cambios en su recaudación y su comportamiento en cada región, en tal sentido la principal fuente para el sostenimiento del Estado estaba en los recursos aduaneros con el 38% del total recaudado, seguido por los empréstitos internos con el 23%, las remisiones provenientes de tesorerías provinciales con el 10%, los impuestos de orden eclesiástico cedidos al gobierno en forma de préstamos aportaron el 7%, los tabacos importaron el 6% y las alcabalas el 5%.



Fuente: Elaboración propia a partir del AGN, S. República, F. Ministerio de Hacienda, t. 212-312

El principal rubro para el mantenimiento del Estado provino de los productos aduaneros de distintas regiones, sumando el 38% del total recaudado, siendo las aduanas de Venezuela las más importantes durante el periodo, seguidas por las del Ecuador y la Nueva Granada (Magdalena y Panamá), fenómeno que implicó una creciente preocupación del legislativo para mantener la estabilidad institucional en su cobro, obligándolo continuamente a revisar las cifras de las alícuotas impositivas del ramo.

En total la tarea de unificación de los derechos aduaneros se desarrolló en tres etapas, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

- a. En 1821²⁴⁹ se unifican los antiguos gravámenes coloniales bajo el cobro de derechos de exportación e importación, régimen que muestra una tendencia a la protección a los estancos estatales estableciendo un alto arancel a la importación del tabaco y prohibiendo la exportación de oro y plata en barra y polvo. Las tasas adoptadas son entre el 5 y 22,5% para las importaciones y para las exportaciones entre el 5 y 15%.
- b. Para 1823²⁵⁰ se endurece el sistema de protección a los estancos prohibiéndose la importación de aguardientes y tabaco, pero se impone un trato preferencial a las importaciones venidas de naciones amigas.
- c. Entre 1824 y 1827 se ubica la última fase en la cual se flexibilizan las tasas de exportación para el estímulo de algunos sectores²⁵¹ eximiendo algunos productos agrícolas²⁵² y dando apertura a nuevos puertos²⁵³.

Estas medidas provocaron impactos diferenciales en cada una de las regiones. El sur mostró estabilidad en la tendencia con ligeros aumentos a partir de 1826 debido a la aplicación de una política más drástica, fenómeno producido por el crecimiento continuo de las exportaciones cacaoteras, las cuales aumentaron el 1,9% anual entre 1778 y 1835²⁵⁴.

Los impactos fueron más sentidos en los departamentos del Norte y Oriente, los cuales vieron disminuir los productos aduaneros tras la aplicación de medidas flexibles en 1821 recuperando sus niveles solo después de 1823 y en 1827 tras la apertura de nuevos puertos.

El siguiente rubro en importancia en los ingresos de la República lo constituyeron los empréstitos internos, los cuales ascendieron al 23% del total devengado. Los empréstitos decretados se convirtieron en el diario acontecer de las finanzas del Estado; tesorerías como las de Orinoco, Azuay y Ecuador los hicieron fundamentales para su manutención. Esta dinámica no solo afectó las tesorerías satélites, sino también se hizo presente en las centrales de ingreso fiscal, como el caso de

²⁴⁹ República de Colombia, “Ley de 28 de septiembre de 1821”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, pp. 56-58.

²⁵⁰ República de Colombia, “Ley de 5 de agosto de 1823”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, pp. 262-264.

²⁵¹ República de Colombia, “Ley del 10 de Julio de 1824”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 329.

²⁵² República de Colombia, “Ley del 13 de marzo de 1826”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo II: 1825-1826, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 204.

²⁵³ República de Colombia, “Decreto de 9 de marzo de 1827”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo III: 1827-1828, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 71.

²⁵⁴ Hamerly, Michael, *Historia social y económica de la antigua provincia de Guayaquil*, Guayaquil, Archivo Histórico del Guayas, 1973, p. 122.

Cundinamarca, donde aproximadamente el 30% del ingreso vino vía prestamos de particulares.

Durante los años corridos entre 1819 y 1822 los ingresos por este concepto sufren un constante incremento, para luego ir decayendo un 9% entre 1823 y 1824, debido a los atrasos por pagos, dicha dinámica fue corregida por la aplicación de los fondos del empréstito extranjero para el pago de deuda interna, lo cual permitió restablecer la confianza de los prestamistas, registrándose un incremento del 12% entre 1824 y 1825. Esta tendencia fue momentánea como consecuencia de la quiebra de la casa prestamista inglesa en 1826, lo que hizo decrecer los prestamos internos en un 19% hasta 1827, año en el que se presenta una leve recuperación resultado de la decisión de decretar préstamos forzosos por parte del ejecutivo. Esta medida, al poco tiempo, resultó contraproducente, generando una caída del 10% de los ingresos en el ramo, debido a la decisión de cesar los pagos de deuda interna en 1828.

El tercer rubro en importancia lo constituyeron las remisiones de productos de las tesorerías provinciales y los suplementos de las tesorerías más prosperas (Cundinamarca, Guayaquil, Venezuela y Magdalena) a sus satélites, situándose en el 10% del total recaudado. Las tendencias obedecen a la dinámica de los ingresos vía empréstitos y aduanas en las tesorerías principales. Es así como el gran incremento registrado entre los años 1821 y 1822 se debe a la anexión a la República de los territorios recién liberados, y la disminución presentada entre 1823 y 1824 es producto del deterioro de los ingresos aduaneros y vía empréstitos. Por esta razón, las tesorerías centrales se vieron imposibilitadas para la remisión de fondos a las subalternas, así como el incremento de 9% registrado el año siguiente, es producto de la remisión de fondos del empréstito extranjero a los departamentos. Es claro que, a partir de allí, los ingresos vía otras tesorerías iniciaron una constante espiral de descenso para jamás recuperar los picos de 1824 y 1825, hecho que concuerda con la aparición de fenómenos de desorden social y político en pro del manejo autónomo de los destinos provinciales. Precisamente estos desordenes fueron constantes desde 1826 hasta la total separación de la República en 1830.

Los impuestos eclesiásticos provenientes de la masa decimal, de la misma forma que los ingresos registrados por otras tesorerías, importaron el 10% de la recaudación total. De allí que, tan pronto como las fuerzas patriotas se hicieron al control del territorio y pudieron conformar cuadros burocráticos administrativos en distintos lugares, se inició un proceso de restablecimiento de los juzgados recolectores de diezmos manteniendo su antigua distribución.

En noviembre de 1819²⁵⁵ se toma la determinación de mantener las juntas de diezmos encargadas de su recolección y distribución, teniendo la obligación de remitir los 2 novenos del Estado y el total de las vacantes mayores y menores de orden eclesiástico, a la tesorería de su jurisdicción. Solo hasta el año de 1824²⁵⁶ se establecen

²⁵⁵ Osorio Racines, Felipe, *Decretos de 1819 a 1821*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 42-55.

²⁵⁶ República de Colombia, "Decreto 19 de mayo de 1824", en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 294.

cambios en las tasa de liquidación, decretándose la exenciones del cobro a las plantaciones de cacao durante 10 años, a las de café durante 7 años y a las de añil durante 4 años. Estas disposiciones se mantuvieron durante todo el periodo. Cabe reseñar que aparte de los 2 novenos pertenecientes al Estado, el gobierno dispuso del restante de los diezmos cómo producto del mantenimiento del regio patronato, a raíz de que el clero dio sus fondos como prestamos, en aras de la consolidación de la deuda pública. Tanto los novenos del Estado cómo los demás impuestos eclesiásticos presentaron una constante al alza durante el periodo, ya que hubo estabilidad institucional en este ramo y una paulatina aunque deficiente, recuperación del sector agrario tras la guerra de liberación.

Las alcabalas con un 5% del total del ingreso se constituyeron en el siguiente ramo en importancia; esto a pesar de que fueron reformadas drásticamente —ya que a partir de 1821²⁵⁷ se eliminó su cobro para el tráfico interprovincial de productos nacionales, y fue rebajado a un 2,5% el valor de la exacción para el traspaso de bienes raíces y para el tráfico interno de mercancías importadas—. Según el legislativo, las barreras al comercio interno imposibilitaban el desarrollo económico al no generar incentivos a la producción, debido a los elevados costos de transacción y a la inexistencia del mercado interno. Por tanto, eliminaron la alcabala y en su lugar instauraron la contribución directa, la cual fracasó. Ante ello, en 1828 se restablece la antigua carga, establecida en un 15% sobre el valor de las mercancías.²⁵⁸

Este rubro manifestó una tendencia creciente, a la par de los derechos aduaneros, y respondió al aumento de las importaciones entre 1822 y 1827. Tras su restablecimiento, siguió con una tendencia de crecimiento del 5%, la cual no es generalizada debido a que el éxito en el restablecimiento solo se dio en el oriente; la región sur y centro mostraron deterioro y el norte un mediocre mejoramiento.

Sin lugar a dudas el tabaco se convirtió en el principal estanco del Estado generando importantes ingresos en el Magdalena, Venezuela, Guayaquil, Cundinamarca, Boyacá, Cauca y Panamá, los cuales suman 6% de los ingresos totales de la República. La tendencia muestra un leve crecimiento manifiesto entre 1822 y mediados de junio de 1827, para a partir de allí llegar a su pico más alto registrando un crecimiento del 7% frente al citado 1822. Este fenómeno se ha interpretado como producto de la aplicación de los fondos del empréstito de 1824 en el fomento de la industria (lo cual es falso como se podrá ver en el siguiente apartado), el crecimiento estaría jalonado por la determinación de reorganizar la renta a través del establecimiento de nuevos estancos y distritos de siembra, así como a la eliminación de la administración directa y establecer su arrendamiento.

Las salinas se constituyeron en el segundo monopolio más importante de la República, sumando el 3% de los ingresos nacionales durante todo el periodo. Este

²⁵⁷ República de Colombia, “Ley de 5 de Octubre de 1821”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, pp. 89-90.

²⁵⁸ República de Colombia, “Circular del 28 de agosto de 1828”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo III: 1827-1828, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 419.

fenómeno fue el efecto directo de los buenos rendimientos de su producción en el Orinoco y Venezuela, pero sobre todo, a la explotación de las ricas salinas presentes en el departamento de Boyacá y Cundinamarca. A la par de ello, se evidencia el impacto positivo que en las mismas produjo la determinación de llevar a cabo su administración vía arrendamiento a partir de 1823, lo cual evitó la tendencia decreciente anterior, producida gracias a que los rendimientos de las mismas eran usados indiscriminadamente para el pago de sueldos atrasados a la burocracia civil y al cuerpo de milicias, mostrando una tendencia de crecimiento del 12% anual.

Como es evidente, las cifras muestran una creciente dependencia de los ingresos aduaneros y de los recursos provenientes de empréstitos internos, fondos que permitieron una regionalización con base a la circulación del excedente fiscal. En efecto, la región norte (con Magdalena como principal y Panamá como satélite); la región ororiental (con Venezuela como principal y Zulia, Apure y el Orinoco como subalternas) y la región sur (con Guayaquil como principal, y Azuay y Ecuador como subalternas) fincaron su base tributaria en los productos de las aduanas, mientras que la región central (Cundinamarca como principal, y Cauca y Boyacá subalternas) dependió de los empréstitos provenientes de Bogotá.

A la par de este proceso de regionalización —que produjo, con el tiempo, la separación en términos administrativos y en el plano fiscal de varias regiones y posteriormente la conformación de tres Repúblicas independientes— la dinámica de ingreso puso en evidencia la inviabilidad de la realización de la reforma fiscal moderna en el contexto colombiano, por lo tanto, la base de tributación de la República entre 1819 y 1830 siguió siendo muy similar a la del periodo colonial.

La promoción de la producción agrícola flexibilizando las tasas de exportación, endureciendo la importación de los mismos bienes y eliminando las barreras a los productos manufacturados de otras latitudes, dejaba sin piso la principal fuente de recursos del Estado. Este hecho se comprobó con la reducción de los ingresos aduaneros entre 1822 y 1823; también se evidenció con la reducción de la base de imposición de las alcabalas a favor de la consolidación del mercado interno, debido a que su sustituto, la contribución directa, no logró los resultados esperados. De igual forma, toda medida en pro de la eliminación del diezmo en aras del desmonte del regio patronato y la separación de Iglesia y Estado también fue infructuosa.

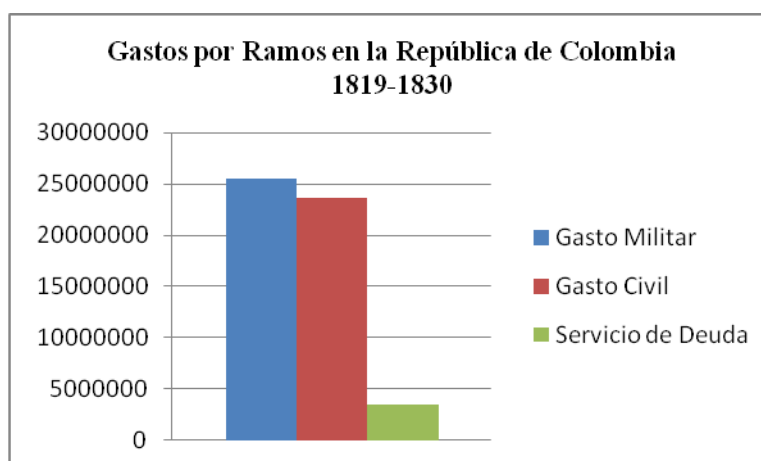
Igualmente, el proyecto de desmonte de los estancos fracasó en el único renglón en el que se intentó establecer la medida: los aguardientes. El fracaso llevó a su restablecimiento; los restantes monopolios siguieron su curso, de la misma forma que ocurría en la Colonia, con excepción de la generalización de la administración particular en la producción de sal y tabaco. En tal sentido, la promoción para la libre inversión en dichas industrias también se vio frenada. Igual suerte corrió la experiencia de la eliminación del tributo indígena; aunque su finalidad fue la liberación de la mano de obra, la misma privó al erario de un rubro significativo, razón por la cual este fue restablecido en 1828, con pésimos resultados.

En este contexto, se puede afirmar que los proyectos de modernizar la concepción de la hacienda pública en Colombia fueron incompletos, toda vez que orientaban su acción a minimizar la intervención estatal en la economía en pro del

desarrollo, pero no tomaban en cuenta que dichas medidas debían estar acompañadas de la reducción tajante de la burocracia civil y el ejército, tareas que no se cumplieron debido a la ampliación de los territorios a administrar tras la unión de Apure, Orinoco, Zulia, Venezuela, Panamá, Guayaquil, Azuay y Ecuador a la República en 1822 y a la prolongación de la confrontación armada hasta 1824.

Egreso, déficit y deuda en la República de Colombia 1819-1830

El total del gasto de la República sumó 52.558.774 pesos, el cual registró un crecimiento anual promedio del 11% en todo el periodo estudiado, presentándose un crecimiento extraordinario entre 1821 y 1822, debido a la anexión de los nuevos territorios a la República y la consecuente carga que los mismo implicaban, al ser menester la imposición de cuadros administrativos y militares. Simultáneamente se deben sumar los fondos invertidos a partir de la fecha para la consolidación de la campaña del sur. Las cifras muestran una tendencia al alza desde 1825, ante la necesidad de mantener un pie de fuerza numeroso que hiera frente en distintas provincias a las rebeliones constantes que se manifiestan a partir de 1826.



Cabe anotar que la distribución departamental del gasto concuerda con la distribución del ingreso, toda vez que el departamento de Venezuela y Guayaquil suman cada uno el 18% del gasto total durante todo el periodo, y Cundinamarca y Magdalena el 16% cada uno. Esto reafirma la misma dinámica de regionalización, no solo con base al ingreso, sino también con arreglo a los gastos estatales.

El principal ramo de egreso lo constituyó la inversión en milicia, la cual registró el 48% de la totalidad del gasto. La curva registra una tendencia de crecimiento anual del 19%. Para el año de 1822 se registra el pico más alto del periodo comprendido entre este año y 1824, debido a la inversión en la campaña del sur. A partir de allí se evidencia una ininterrumpida tendencia al alza, que encuentra explicación en las distintas rebeliones que se suscitan a nivel provincial.

La tesorería departamental de Venezuela registra el 29% del gasto militar nacional, tendencia que, por la consolidación de la campaña de liberación, muestra un elevado margen para 1822; esta cifra disminuye tras la cesación de la confrontación, pero retoma su tendencia creciente a partir de 1826, tras la rebelión de Páez y la consecuente necesidad de mantener un pie de fuerza elevado en dicho territorio. Guayaquil comporta el 27% del total del egreso en la cartera de guerra, tendencia que muestra la mayor inversión en la guerra contra el domino español, registrando un leve crecimiento en 1828 después de la invasión de Perú. Magdalena registra el 15% con picos elevados en 1822, gracias a su apoyo a la campaña venezolana, y Cundinamarca registra el 12% por su respaldo a los distintos cuerpos de milicia, bien sea en confrontación contra España o en la eliminación de revueltas.

El gasto de la lista civil ocupó el segundo reglón de los egresos nacionales con el 45% del total. La tendencia muestra un elevado crecimiento en 1822 debido a los nuevos gobiernos provinciales instaurados en los departamentos liberados; la misma decrece y se estabiliza entre 1823 y 1826 producto de la aplicación de los fondos del empréstito para cubrir los sueldos de los administradores públicos, y a partir de allí, se inicia un constante crecimiento, el cual se ubicó en el orden del 14% anual.

La tesorería que manifestó el mayor gasto civil es la de Cundinamarca, con el 18% del total, al ser la sede del gobierno central. La tendencia muestra un constante crecimiento a partir de 1824, una vez se lleva a cabo la ampliación de las dependencias de los ministerios y se paga la manutención del Congreso. Esta dinámica no pudo ser frenada por las medidas implementadas por Bolívar en 1828 para la reducción del gobierno central. Por su parte, la Tesorería del Magdalena registró el 17% del total del gasto civil, toda vez que fue la fuente de recursos del Congreso de Panamá en 1826.

El único rubro que mostró una tendencia a la baja fue el de servicio de deuda, el cual significó el 7% del total del egreso. La curva muestra solo un pico importante, el cual se registra en el primer semestre de 1824 y el segundo de 1825, consecuencia de la aplicación de los fondos del empréstito extranjero en el pago de deuda interna. Luego de ello vuelve a su nivel normal, para desplomarse en 1827 tras la suspensión de los pagos por determinación del ejecutivo. La tesorería con mayor participación en este rubro fue la de Cundinamarca, con un 32%, gracias a la labor de la Comisión Nacional de Liquidación de Deuda y a que los pagos efectuados con los dineros provenientes de empréstitos extranjeros se realizaron en esta tesorería. El departamento del Magdalena ocupó el segundo puesto con el 17%, a consecuencia de la aplicación de los productos de las aduanas al pago de deuda, de la misma forma que sucedió en Guayaquil, que participó con el 16%.

Es evidente que la tendencia del gasto fue creciente durante todo el periodo. Lejos de cumplir con la austeridad fiscal a través de la reducción del Estado, el gobierno colombiano amplió la burocracia civil en todos los departamentos en aras de la consolidación del gobierno republicano; esto estuvo aunado a la instauración de un elevado pie de fuerza, que no solo enfrentaba las fuerzas realistas sino también las tropas provinciales que bogaban por una mayor autonomía regional frente a los designios de Bogotá.

En este contexto, la crisis se manifestó en el déficit, el cual fue constante en las finanzas nacionales desde tempranas fechas. Si se compara el ingreso y el egreso, descontando lo reportado a favor vía empréstitos internos, el déficit llegó a sumar 18.770.921 pesos 6 reales, el 30.24% de los ingresos totales para todo el periodo. Aunque la tendencia muestra una baja debido a los aportes de las aduanas desde 1822, su estado natural es el crecimiento, con una tasa del 28% anual, el cual solamente es reducido por la inversión de los fondos de préstamos externos para completar los presupuestos departamentales.

Las tesorerías más deficitarias fueron las de Guayaquil, con el 26% del total, debido a la ampliación de su margen de acción a los departamentos de Azuay y Ecuador; la de Cundinamarca, con el 27%, resultado de su apoyo a todas las campañas militares y a ser sede del gobierno central; y la del Magdalena, con el 17%, al suplir las afujías presupuestales de Panamá. Para las restantes tesorerías la situación era similar, en razón al bajo rendimiento de las rentas, el descontento generalizado de la opinión pública por la fuerte carga impositiva, la crisis de los principales ramos de producción, la corrupción, y el desorden administrativo y monetario²⁵⁹, como consecuencia de ello solo quedaba el camino del endeudamiento externo.

El Estado recurrió a varios empréstitos externos, los cuales pueden resumirse, siguiendo a David Busnhell,²⁶⁰ de la siguiente forma:

Año	Agente	Prestamista	Monto	Interés	Descuento	Condiciones
1820	Zea		Libras 500.000	10% pago en Londres y 12% en Bogotá		Aceptación deuda anterior.
1820	Zea	Herring Graham and Powels	Libras 140.000			Para pago de intereses de deuda anterior.
1820	Zea	Herring Graham and Powels	Libras 20.000		2/3	Para hacer misión de paz en España.
1822	Zea	Herring Graham and Powels	2.000.000 de libras		20%	Pago de otras deudas contraídas por Zea y otros gastos del crédito.

A esta relación habría que hacerle solo una corrección frente a los montos de la deuda de 1820, la cual ascendía a 547.783 libras, de las cuales 413.489 libras pertenecían a Venezuela, 49.187 libras a la nueva Granada y 85.106 libras a gastos varios efectuados por el agente Francisco Zea²⁶¹. Por tanto, la deuda extranjera del estado ascendía, para junio de 1824 a 2.707.783 libras esterlinas, unos 13.538.915

²⁵⁹ Castillo y Rada, José María del, *Memorias de Hacienda*, Bogotá, Banco de la República, 1952, pp. 14-15.

²⁶⁰ Bushnell, David, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1966, pp. 141-157

²⁶¹ Comisión Nacional de Liquidación de Deuda, "Letras contra la República en 1823", *Gaceta de Colombia*, número 172, 1825, p. 3.

pesos, deuda que sería solventada con los fondos del empréstito que se negoció en 1824 en Londres.

Ante dicha situación y el déficit para el pago de los gastos de administración, el legislativo autoriza en 1823²⁶² al ejecutivo para negociar un empréstito de hasta 30.000.000 de pesos en el exterior. Los destinos del mismo se fijan en 1824,²⁶³ teniendo como objetivos fundamentales la reconstrucción del crédito de la nación a nivel internacional, debido al incumplimiento en los pagos de transacciones hechas con anterioridad, saldar las deudas internas e invertir en las rentas estancadas, específicamente en los pagos atrasados a los cosecheros de tabaco, a los trabajadores de la sal y al arreglo de las casas de la moneda.

Ya es lugar común el afirmar que el empréstito de Londres fue contratado por 4.750.000 libras, un total de 20.000.000 millones de pesos, a un cambio de 4,4 pesos por Libra. Con arreglo a esta base se hicieron reducciones por descuento del 15%, tres premios cobrados por desembolsos anticipados, 2% de comisión para los agentes de la República, interés y amortizaciones de los años 1824-1825 y los intereses por el préstamo a Zea en 1822, lo que sumó 692.767 Libras; un total de 2.909.621 pesos 4 reales. Además de ello, se dejaron a cargo de la casa prestamista Goldschmidt dividendos por amortización e intereses por adelantado del segundo semestre de 1825 y el primero de 1826 de los contratos celebrados en 1822 y 1824, por un total de 352.897 Libras, 1.482.167 pesos 4 reales. Este dinero se perdió tras la quiebra de dicha casa en 1826. Estos descuentos dejaron un producto de 12.608.211 pesos para el resto de fines promulgados por la ley, es decir un 63.04% de la cantidad originalmente contratada.

De estos fondos se descontaron 1.335.965 pesos 4 reales para el pago de deudas contraídas con extranjeros en el territorio nacional; 600.000 pesos fueron enviados a la tesorería de Venezuela para gastos administrativos; 1.260.000 pesos fueron abonados a la deuda de la República con los Estados Unidos por suplementos hechos en Zulia y Maracaibo; 15.464 pesos 4 reales fueron endosados a favor de Goldschmidt por pólvora enviada en 1823; 1.260 pesos fueron invertidos en la compra de un volante para la casa de la moneda de Bogotá; 55.973 pesos 4 reales fueron usados para cubrir los gastos de las legaciones de Roma y Londres; y 4.000.000 de pesos se invirtieron el pago de deuda interna en Boyacá, el Istmo, Maracaibo, Cartagena, Venezuela, Guayana, Orinoco, Guayaquil y Zulia. Descontando estos rubros, se dejaron a disposición de las tesorerías de Magdalena, Bogotá y Zulia la suma de 4.990.952 pesos 4 reales.

Los fondos distribuidos en los tres departamentos arriba citados se aplicaron en la manutención de los gastos de tesorerías provinciales; el pago de fletes por la conducción de las cantidades; el pago de sueldos atarazados y deuda por conceptos

²⁶² República de Colombia, "Ley de 28 de septiembre de 1821", en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 206.

²⁶³ República de Colombia, "Ley de 28 de septiembre de 1821", en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 296.

militares; en gastos propios del presupuesto militar; en el presupuesto del Congreso; y en la inversión de capitales en la renta de tabaco y las casa de la moneda de Bogotá y Popayán.

Distribución de los fondos del empréstito de 1824 en los Departamentos²⁶⁴

	Magdalena	Bogotá	Zulia
Tesorerías provinciales	806.979,7	662.400,0	4.000,0
Fletes	4.039,7	2.623,0	
Deuda interna y sueldos atrasados	531.060,0	1.018.158,4	382.217,5
Gastos de guerra	116.804,0	447.905,0	45.300,3
Congreso		229.433,0	
Tabaco		137.000,0	
Casas de la Moneda		154.830,0	12.000,0
Administración varios	250.000,0	72.536,0	63.099,2
Totales	1.708.883,6	2.724.885,4	506.617,2

Unificando los valores anteriormente expresados se puede afirmar que los principales objetivos dispuestos para la toma del empréstito de 1824 fueron cumplidos de manera parcial; en una primera instancia se logró restablecer el crédito público a nivel externo en razón a que un total de 8.651.789 pesos fueron invertidos en el pago de principal e intereses de las transacciones hechas por Zea en 1822, las obligaciones

²⁶⁴ Tesorería Departamental de Cundinamarca, "Cantidades pagadas remitidas a otras tesorerías de los fondos del empréstito extranjero desde seis de agosto de 1824 a 30 de junio de 1825 en virtud de órdenes del supremo gobierno por la Tesorería Departamental de Bogotá", *Gaceta de Colombia*, número 282, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca "Cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero en la Tesorería Departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido desde 1 de julio de 1825 a 30 de junio de 1826 en virtud de órdenes del supremo gobierno", *Gaceta de Colombia*, número 283, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca, "Continúa la razón de las cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero en la Tesorería Departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido desde 1 de julio de 1825 a 30 de junio de 1826 en virtud de órdenes del supremo gobierno", *Gaceta de Colombia*, número 284, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca, "Continúa la razón de las cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero en la Tesorería Departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido desde 1 de julio de 1825 a 30 de junio de 1826 en virtud de órdenes del supremo gobierno", *Gaceta de Colombia*, número 285, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca, "Continúa la razón de las cantidades pagadas o remitidas a otros departamentos por la tesorería de Cundinamarca de los fondos del empréstito", *Gaceta de Colombia*, 286. Tesorería Departamental de Zulia, "Razón del dinero que se ha remitido al departamento del Zulia de los fondos del empréstito de 1824", *Gaceta de Colombia*, número 278, 1827.

Tesorería Departamental del Magdalena, "Continúa la razón de las cantidades pagadas o remitidas a otros departamentos por la tesorería de Magdalena de los fondos del empréstito" *Gaceta de Colombia*, número 291, 1827.

contraídas con los Estados Unidos y las propias del nuevo contrato. De igual forma, se alcanzó a cubrir parte de la deuda pública interna con particulares y extranjeros, con un total de 7.282.866 pesos 1 real. Sin embargo, gran parte de los fondos fue destinado para cubrir los gastos del presupuesto durante los años de 1824 a 1827, sumando un total de más del 13% de la suma contratada. Dicha partida fue invertida en las tesorerías provinciales por una suma de 1.473.329 pesos 7 reales; para los gastos de guerra se invirtieron 610.009 pesos 3 reales; en diversos rubros de la administración civil se invirtieron 441.478 pesos 6 reales; el Congreso en sus sesiones consumió 229.433 pesos; y los fletes de conducción de los fondos sumaron 6.662 pesos 7 reales. La aplicación de estos fondos no determinados y el elevado volumen involucrado en las operaciones de pago de las obligaciones por deuda, hizo que la inversión de capital en las actividades productivas estatales fuese bastante irrisoria, sumando solo 137.000 pesos para la renta del tabaco y 168.090 pesos para las casas de la moneda.

En este contexto fue evidente que en un corto plazo la inversión de los fondos del empréstito significó el alivio de las finanzas nacionales, que como ya se había mencionado, para el periodo de 1824 a 1826 experimentaron el crecimiento exponencial de sus ingresos y gastos, sostenible en la medida en que no se incurría en la necesidad de recurrir con demasiado apremio a las fuentes de inversión privada interna, bajo la figura de préstamos. Situación que se reveló ilusoria al conocerse el estado real del déficit y la deuda.

En efecto, si se hace un cálculo global de la deuda interna y externa el manto de engaño se rasga, labor que fue desarrollada por Roberto Junguito²⁶⁵ con base a distintas fuentes. Frente a la deuda pública este autor calcula la deuda externa en 9.904.726 Libras de principal e intereses, 3.166.184 Libras del préstamo de 1822 y 6.738.542 Libras de la transacción de 1824. A ello habría que sumar los cálculos de deuda interna consolidada y flotante compilados por el mismo autor con base a la memoria de hacienda de José Ignacio de Márquez, presentada al Congreso en 1831. Según Junguito,²⁶⁶ la deuda pública reconocida era de 13.959.508 pesos y la flotante de 2.866.046 pesos. Así las cosas, se pudo establecer el siguiente panorama:

Concepto	Valor en pesos plata
Empréstito de Zea de 1822	13.297.972
Empréstito de 1824	28.301.876
Deuda interna reconocida principal e intereses	13.959.508
Deuda flotante	2.866.046
Total	58.425.342

²⁶⁵ Junguito Bonnet, Roberto, *La deuda externa en el siglo XIX. Cien años de incumplimiento*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995, p. 64

²⁶⁶ Junguito, Roberto, "Las finanzas públicas en el siglo XIX", en Meisel, Adolfo y Ramírez, María Teresa (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 52.

Este panorama indica el verdadero estado de las finanzas colombianas entre 1819-1830: la suma del total en deuda y el déficit arrojan un monto de 77.196.263 pesos de alcance total en las tesorerías de toda la República, el 71,81% más de los ingresos de toda la nación, y un déficit anual de 7.719.626 pesos, suma mucho más amplia que la registrada por Junguito,²⁶⁷ quien lo calculó en 4,4 millones de pesos anuales, toda vez que sus cálculos se restringen a los datos presentados por la memorias de hacienda.

Estos cálculos dejan en claro la inviabilidad del proyecto de unidad de la Capitanía de Venezuela, la Audiencia de Quito y el Reino de la Nueva Granada en una sola República, a raíz de los costos de la guerra de independencia y la instauración de un nuevo orden. La separación de las tres unidades era cuestión de tiempo y obedeció a la dinámica de circulación del excedente fiscal, posponiendo hasta mediados del siglo XIX cualquier proyecto por modernizar su hacienda pública.

Conclusiones

La consolidación de una gran República unificando los territorios de la Capitanía de Venezuela, la Audiencia de Quito y el Virreinato de la Nueva Granada fue entorpecida por la imposibilidad de construir un sistema fiscal sólido que fuese capaz de restablecer el orden administrativo colonial y proveer los fondos suficientes para hacer frente a las obligaciones del Estado. A pesar del esfuerzo administrativo en materia fiscal en pro de la unificación del territorio de las distintas regiones, la dinámica de ingreso e inversión estatal siguió efectuándose en los marcos coloniales, hecho constatado al estudiar los flujos de fondos a nivel regional, los cuales se hacían con independencia del nivel central y con escaso margen de unificación entre cada una de las administraciones.

Como se comprobó, los flujos de circulación del excedente fiscal siguieron los patrones del gobierno colonial, conformándose cuatro regiones en las cuales una tesorería departamental cumplía el papel de principal frente a varias satélites. Así las cosas la tesorería departamental de Venezuela comando las de Apure, Zulia y Orinoco; la tesorería departamental de Cundinamarca fue pilar de las del Cauca y Boyacá, la de Guayaquil influyó en las de Ecuador y Azuay; por último la tesorería departamental del Magdalena subsidió a la del Istmo.

Esta tendencia es reafirmada al fracasar los proyectos de reforma a la estructura de ingreso estatal: no pudo liberarse el comercio exterior pues el mantenimiento del gobierno dependía de en gran medida de los derechos aduaneros, la liberación del comercio interno a través de la reforma al régimen de las alcabalas también fue solo un proyecto pues su sustituto –la contribución directa– solo pudo aplicarse de forma parcial, la liberación de la mano de obra y de la propiedad de la tierra al eliminar el tributo indígena y los resguardos chocó con la privación de un importante rubro para

²⁶⁷ Junguito, Roberto, “Las finanzas públicas en el siglo XIX”, en Meisel, Adolfo y Ramírez, María Teresa (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2010, p.52.

el fisco, y por último, el estímulo a la libre empresa con la eliminación de los estancos sólo quedó en discusiones del legislativo, pues se aplicó solamente en el ramo de aguardientes con pésimos resultados, lo que generó su restablecimiento en 1828.

Además del fracaso en la reformas en la estructura del ingreso, la posibilidad de la reducción del gasto tampoco fue posible debido a la ampliación de la burocracia en los distintos territorios y al crecimiento constante del gasto militar para hacer frente a la guerra de liberación y a los desórdenes provinciales. Este panorama de mediocre ingreso y elevado gasto, hizo del déficit y del recurso al crédito interno y externo la constante. Sin embargo, la solución vía recursos financieros sólo palió las crisis de forma momentánea, pues la mayor parte de los fondos provenientes de dichas fuentes no fue aplicado en el fortalecimiento de actividades productivas.

Así las cosas, el pésimo ingreso, el elevado gasto, el déficit, la deuda pública, los desórdenes provinciales, la corrupción y la inseguridad institucional hicieron impracticable cualquier intento de modernización de la hacienda pública y la unión de las tres regiones bajo una misma bandera. Constatado lo anterior y consolidadas las cuentas nacionales para el periodo 1819-1830, la tarea para la historiografía futura se funda en replantear los estudios sobre el desarrollo económico con base en los nuevos cálculos y avanzar en la construcción de las cifras durante todo el siglo XIX; las cuales están diseminadas en los archivos para ser estudiadas.

Bibliografía

Siglas de Archivos:

AGN: Archivo General de la Nación Bogotá.

S: Sección

F: Fondo

T: Tomos

Fuentes secundarias:

Arévalo Hernández y Oscar Rodríguez Salazar, *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.

Barriga del Diestro, Fernando, *Finanzas de nuestra segunda independencia apuntes económicos, financieros y numismáticos*, Bogotá, Academia Colombiana de Historia/Universidad de los Andes, 2010.

Bushnell, David. *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1966.



- Chaunu, Pierre, *Historia cuantitativa, historia serial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Cruz Santos, Abel, "Economía y hacienda pública: de la República unitaria a la economía del medio siglo", en *Historia extensa de Colombia*, tomo 15, vol. 2, Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 1965.
- Galindo, Anibal, *Apuntamiento para la historia fiscal y económica de la Nueva Granada*, Bogotá, Incunables, 1984.
- Hamerly, Michael, *Historia social y económica de la antigua provincia de Guayaquil*, Guayaquil, Archivo Histórico del Guayas, 1973.
- Jaramillo Uribe, Jaime, Meisel, Adolfo y Urrutia, Miguel, "Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada, 1793-1850", *Borradores Semanales de Economía*, número 74, 1997.
- Junguito Bonnet, Roberto, *La deuda externa en el siglo XIX. Cien años de incumplimiento*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995.
- Junguito, Roberto, "Las finanzas públicas en el siglo XIX", en Meisel, Adolfo y Ramírez, María Teresa Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Kalmanovitz, Salomón (ed.), *Nueva historia económica de Colombia*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano/Taurus, 2010.
- Kalmanovitz, Salomón y Edwin López Rivera, *Las cuentas nacionales de Colombia durante el siglo XIX*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2009.
- López Garavito, Luis Fernando, *Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia, 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992.
- Marichal, Carlos, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Martínez Garnica, Armando, *La agenda Colombia, 1819-1830*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2008.
- Meisel, Adolfo (2011) "Crecimiento, mestizaje y presión fiscal en el Virreinato de la Nueva Granada, 1761-1800" *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, número 28, 2011.
- Melo, Jorge Orlando, *Some Aspects of the Fiscal Policies of the Santander Administration in New Granada, 1832-1837*, Chapel Hill, University of North Carolina, 1967.
- Restrepo, Juan Camilo, *La hacienda pública en la constitución de Cúcuta de 1821*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2010.
- Rodríguez Salazar, Oscar y Decsi Arévalo, "La historiografía económica colombiana del siglo XIX", en Tovar Zambrano, Bernardo (ed.), *La historia al final del milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1994.

Fuentes primarias:

- Archivo General de la Nación Colombia. S. República, F. Ministerio de Hacienda, t. 212-312.
- Castillo y Rada, José María del, *Memorias de Hacienda*, Bogotá, Banco de la República, 1952.
- Comisión Nacional de Liquidación de Deuda, “Letras contra la República en 1823”, *Gaceta de Colombia*, número 172, 1825.
- Osorio Racines, Felipe, *Decretos de 1819 a 1821*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Osorio, Alejandro, “Memoria del Ministro de Guerra y Hacienda”, *Gaceta de Santafé de Bogotá*, número 25, 1822.
- República de Colombia, “Circular del 28 de agosto de 1828”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo III: 1827-1828, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- República de Colombia, “Decreto 19 de mayo de 1824”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- República de Colombia, “Decreto de 9 de marzo de 1827”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo III: 1827-1828, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- República de Colombia, “Ley de 28 de septiembre de 1821”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- República de Colombia, “Ley de 5 de agosto de 1823”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- República de Colombia, “Ley de 5 de Octubre de 1821”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- República de Colombia, “Ley del 10 de Julio de 1824”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- República de Colombia, “Ley del 13 de marzo de 1826”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo II: 1825-1826, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- Revenga, José Rafael, “A. S. E. El Libertador Presidente de Colombia”, *Gaceta de Colombia*, número 386, 1828.

Tesorería Departamental de Cundinamarca “Cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero en la Tesorería Departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido desde 1 de julio de 1825 a 30 de junio de 1826 en virtud de órdenes del supremo gobierno”, *Gaceta de Colombia*, número 283, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca, “Continúa la razón de las cantidades pagadas o remitidas a otros departamentos por la tesorería de Cundinamarca de los fondos del empréstito”, *Gaceta de Colombia*, 286. Tesorería Departamental de Zulia, “Razón del dinero que se ha remitido al departamento del Zulia de los fondos del empréstito de 1824”, *Gaceta de Colombia*, número 278, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca, “Cantidades pagadas remitidas a otras tesorerías de los fondos del empréstito extranjero desde seis de agosto de 1824 a 30 de junio de 1825 en virtud de órdenes del supremo gobierno por la Tesorería Departamental de Bogotá”, *Gaceta de Colombia*, número 282, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca, “Continúa la razón de las cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero en la Tesorería Departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido desde 1 de julio de 1825 a 30 de junio de 1826 en virtud de órdenes del supremo gobierno”, *Gaceta de Colombia*, número 284, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca, “Continúa la razón de las cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero en la Tesorería Departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido desde 1 de julio de 1825 a 30 de junio de 1826 en virtud de órdenes del supremo gobierno”, *Gaceta de Colombia*, número 285, 1827.

Tesorería Departamental del Magdalena, “Continúa la razón de las cantidades pagadas o remitidas a otros departamentos por la tesorería de Magdalena de los fondos del empréstito” *Gaceta de Colombia*, número 291, 1827.

Anexo estadístico

Ingresos y egresos de la región central de la República de Colombia 1819-1830²⁶⁸

	1819-1820	1821	1822	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830
Empréstitos internos	348670	14367	121830	423633	308576	296038	292111	242613	258193	136279
Salinas	142490	116492	137556	125032	123688	126886	115898	239029	202909	181772
Impuestos eclesiásticos	81965	785286	107061	77925	79949	77312	104669	76603	75502	37189
Casa de la moneda	9734	20000	245508	29541	148816	141787	131561	327178	84489	100374
Otras tesorerías	131115	131592	177883	13521	125123	143038	104944	96501	248832	25668
Tabacos	37024	21783	148705	37439	218673	221945	81038	80313	56623	87542
Alcabalas	51254	59407	140834	42586	48111	51053	45953	101192	140693	99659
Novenos	10972	47220	17074	31474	46957	49070	40474	36702	38059	37822
Contribución Directa	35349	25729	52690	18759	28885	38949	9426	3551		
Correo		850	121158	8354	15853	18171	16262	7113	12458	6508
Otros	78810	8581	12911	7405	12779	12779				
Aguardiente	1623	11544	14939	7874	9340	2816	4926	6666	21222	5552
Papel Sellado	7105	8099	10294	13107	9402	15466	6576	2538	3299	4487
Tributo indígena	15181	13204								
Total	951292	1264154	1308443	836650	1176152	1195310	953838	1219999	1142279	722852

²⁶⁸ Comprende los departamentos de Cundinamarca, Cauca y Boyacá.



	1819-1820	1821	1822	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830
Gasto militar	552296	544944	799686	544586	853210	500517	1253918	768720	477239	252719
Gasto civil	391000	272025	636872	418070	572844	331199	253822	330030	468802	297316
Servicio de deuda		52750	333198	148147	259112	228234	175255	177600	128107	317581
Total	943296	869719	1769756	1110803	1685166	1059950	1682995	1276350	1074148	867616

Fuente: Elaboración propia con base en: AGN, Bogotá. S. República. F. Ministerio de Hacienda. T. 212-312

Ingresos y egresos de la región sur de la República de Colombia 1819-1830²⁶⁹

	1822-1823	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	Total
Empréstitos internos	2355404	795921	821590	526307	354538	604752	286859	246207	5991578
Aduanas	538545	526170	531956	511607	537808	561432	567608	573851	4348976
Tributo Indígena	486752	165475	191732	102694	57737	4124	5819	21158	1035491
Otras tesorerías	71248	54367	87418	142698	105986	45945	96693	96830	701185
Impuestos eclesiásticos	125469	62710	45734	38882	40930	39888	40558	45950	440121
Novenos	83059	44349	36776	47210	53508	47916	39790	42791	395399
Alcabalas	83715	28321	20947	12080	34826	27767	27622	21626	256904
Contribución directa	9289	22345	26108	8728	14602	58556	15185	28836	183649
Papel sellado	13733	10783	11790	94909	11301	16083	9399	12614	180612
Aguardiente	17526	20159	12117	10181	6785	8874	22105	12612	110359
Otros	24263	18248			15127	41554	6371		105563
Correos	13434	8454	6821	9393	11704	9127	5468	5316	69717
Tabacos	9997	2387	2704	3471	1964	2894	2010	2385	27812
Total	3832434	1759689	1795693	1508160	1246816	1468912	1125487	1110176	13847366

²⁶⁹ Comprende los departamentos de Azuay, Ecuador y Guayaquil.



	1822-1823	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	Total
Gasto militar	21232418	769698	860120	524875	422498	330830	443864	448732	25033035
Gasto civil	1821177	363931	438095	583891	874824	1166980	1300844	1114444	7664186
Servicio de deuda	824713	605836	526075	444140	306114	182558	288769	234992	3413197
Total	23878308	1739465	1824290	1552906	1603436	1680368	2033477	1798168	36110418

Fuente: Elaboración propia con base en: AGN, Bogotá. S. República. F. Ministerio de Hacienda. T. 212-312

Ingresos y egresos de la región norte de la República de Colombia 1819-1830²⁷⁰

	1821-1822	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	Total
Aduanas	243442	348753	331629	784419	862255	540361	554390	610410	4275659
Tabaco	52250	123996	118292	130931	183357	380820	279771	301542	1570959
Empréstitos internos	68905	82463	4098	613545	32000	133636	75622	42123	1052392
Otras tesorerías	180049	153829	311154	39374	10090	12361	390	152	707399
Impuestos eclesiásticos	53998	71166	34383	39181	33525	38272	42291	44042	356858
Contribución directa	16766	10507	12487	12804	8653	106428			167645
Alcabala	9170	10814	8349	6064	4147	29843	29593	32336	130316
Novenos	6352	9055	10038	12624	15366	15712	19458	21148	109753
Correo	1000	2948	4009	14596	8546	6188	8538	9819	55644
Papel sellado	1581	5322	5439	10567	13132	7684	7847	3221	54793
Aguardiente	2668	7630	7573	3385	3782	3800	6254	6214	41306
Salinas				2072	1236	1319	1485	2235	8347
Total	636181	826483	847451	1669562	1176089	1276423	1025639	1073242	8531071

	1821-1822	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	Total
--	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-------

²⁷⁰ Comprende los departamentos del Magdalena y el Istmo



Cañedo, Guerrero, Moreno, Pinto y Quintanar. **Fiscalidad en América Latina. Historia...**
(IELAT- Julio 2012)

Gasto militar	358550	337020	440225	648089	669707	1001771	1174384	1402207	6031953
Gasto civil	208673	450149	599045	780479	664246	550011	603583	571746	4427932
Servicio de deuda	124960	91821	9147	57644	142780	310743	43332	21547	801974
Total	692183	878990	1048417	1486212	1476733	1862525	1821299	1995500	11261859

Fuente: Elaboración propia con base en: AGN, Bogotá. S. República. F. Ministerio de Hacienda. T. 212-312

Ingresos y egresos de la región oriental de la República de Colombia 1819-1830²⁷¹

	1822-1823	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	Total
Aduana	855564	964001	1406061	1537813	1324424	1431113	1547591	1674941	10741508
Prestamos	89259	173418	1604635	416711	145980	970940	175346	238470	3814759
Otras tesorerías	595373	370005	435263	273281	278163	48179	201167	231676	2433107
Impuestos eclesiásticos	115791	195908	305415	331465	180728	288552	320017	355429	2093305
Alcabalas	78080	9431	302811	303254	254406	305955	373549	445608	2073094
Tabacos	62339	56370	128067	137031	91249	97636	104470	111782	788944
Contribución directa	14884	130882		115974	17263			407909	686912
Salinas	12053	23310	30881	49930	65842	80199	93381	121563	477159
Novenos	30094	20232	36224	64692	62530	71882	79347	77298	442299
Papel sellado	6032	4593	7023	9612	14852	23449	24546	67171	157278
Aguardiente	6948	4240	5339	5161	3794	4548	5592	33930	69552
Total	1866417	1952390	4261719	3244924	2439231	3322453	2925006	3765777	23777917

	1822-1823	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	Total
--	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	--------------

²⁷¹ Comprende los departamentos de Venezuela, Zulía, Apure y Orinoco



Cañedo, Guerrero, Moreno, Pinto y Quintanar. **Fiscalidad en América Latina. Historia...**
(IELAT- Julio 2012)

Gasto militar	260280	505940	968362	1589100	1369259	1709841	2136500	2671343	11210625
Gasto civil	1059189	536587	795584	815575	1166477	1188870	1212638	1238538	8013458
Servicio de deuda	25552	258975	999549						1284076
Total	1345021	1301502	2763495	2404675	2535736	2898711	3349138	3909881	20508159

Fuente: Elaboración propia con base en: AGN, Bogotá. S. República. F. Ministerio de Hacienda. T. 212-312





Colección de Documentos de Trabajo del IELAT

DT 1: Jaime E. Rodríguez O., *México, Estados Unidos y los Países Hispanoamericanos. Una visión comparativa de la independencia*. Mayo 2008.

DT 2: Ramón Casilda Béjar, *Remesas y Bancarización en Iberoamérica*. Octubre 2008.

DT 3: Fernando Groisman, *Segregación residencial socioeconómica en Argentina durante la recuperación económica (2002 – 2007)*. F. Abril 2009

DT 4: Eli Diniz, *El post-consenso de Washington: globalización, estado y gobernabilidad reexaminados*. Junio 2009.

DT 5: Leopoldo Laborda Catillo, Justo de Jorge Moreno y Elio Rafael De Zuani, *Externalidades dinámicas y crecimiento endógeno. Análisis de la flexibilidad de la empresa industrial español*. Julio 2009

DT 6: Pablo de San Román, *Conflicto político y reforma estructural: la experiencia del desarrollismo en Argentina durante la presidencia de Frondizi (1958 - 1962)*. Septiembre 2009

DT 7: José L. Machinea, *La crisis financiera y su impacto en America Latina*. Octubre 2009.

DT 8: Arnulfo R. Gómez, *Las relaciones económicas México- España (1977-2008)*. Noviembre 2009.

DT 9: José Lázaro, *Las relaciones económicas Cuba- España (1990-2008)*. Diciembre 2009.

DT 10: Pablo Gerchunoff, *Circulando en el laberinto: la economía argentina entre la depresión y la guerra (1929-1939)*. Enero 2010.

DT 11: Jaime Aristy-Escuder, *Impacto de la inmigración haitiana sobre el mercado laboral y las finanzas públicas de la República Dominicana*. Febrero 2010.

DT 12: Eva Sanz Jara, *La crisis del indigenismo mexicano: antropólogos críticos y asociaciones indígenas (1968 - 1994)*. Marzo 2010.

DT 13: Joaquín Varela, *El constitucionalismo español en su contexto comparado*. Abril 2010.

DT 14: Justo de Jorge Moreno, Leopoldo Laborda y Daniel Sotelsek, *Productivity growth and international openness: Evidence from Latin American countries 1980-2006*. Mayo 2010.

DT 15: José Luis Machinea y Guido Zack, *Progresos y falencias de América Latina en los años previos a la crisis*. Junio 2010.

DT 16: Inmaculada Simón Ruiz, *Apuntes sobre historiografía y técnicas de investigación en la historia ambiental mexicana*. Julio 2010.

DT 17: Julián Isaías Rodríguez, Belín Vázquez y Ligia Berbesi de Salazar, *Independencia y formación del Estado en Venezuela*. Agosto 2010.

DT 18: Juan Pablo Arroyo Ortiz, *El presidencialismo autoritario y el partido de Estado en la transición a la economía de libre mercado*. Septiembre 2010.

DT 19: Lorena Vásquez González, *Asociacionismo en América Latina. Una Aproximación*. Octubre 2010.

DT 20: Magdalena Díaz Hernández, *Anversos y reversos: Estados Unidos y México, fronteras socio-culturales en La Democracia en América de Alexis de Tocqueville*. Noviembre de 2010.

DT 21: Antonio Ruiz Caballero, *¡Abre los ojos, pueblo americano! La música hacia el fin del orden colonial en Nueva España*. Diciembre de 2010.

DT 22: Klaus Schmidt- Hebbel, *Macroeconomic Regimes, Policies, and Outcomes in the World*. Enero de 2011

DT 23: Susanne Gratius, Günther Maihold y Álvaro Aguillo Fidalgo. *Alcances, límites y retos de la diplomacia de Cumbres europeo-latinoamericanas*. Febrero de 2011.

DT 24: Daniel Díaz- Fuentes y Julio Revuelta, *Crecimiento, gasto público y Estado de Bienestar en América Latina durante el último medio siglo*. Marzo de 2011.

DT 25: Vanesa Ubeira Salim, *El potencial argentino para la producción de biodiésel a partir de soja y su impacto en el bienestar social*. Abril de 2011.

DT 26: Hernán Núñez Rocha, *La solución de diferencias en el seno de la OMC en materia de propiedad intelectual*. Mayo de 2011.

DT 27: Itxaso Arias Arana, Jhonny Peralta Espinosa y Juan Carlos Lago, *La intrahistoria de las comunidades indígenas de Chiapas a través de los relatos de la experiencia en el marco de los procesos migratorios*. Junio 2011.

DT 28: Angélica Becerra, Mercedes Burguillo, Concepción Carrasco, Alicia Gil, Lorena Vásquez y Guido Zack, *Seminario Migraciones y Fronteras*. Julio 2011.

DT 29: Pablo Rubio Apiolaza, *Régimen autoritario y derecha civil: El caso de Chile, 1973-1983*. Agosto 2011.

DT 30: Diego Azqueta, Carlos A. Melo y Alejandro Yáñez, *Clean Development Mechanism Projects in Latin America: Beyond reducing CO2 (e) emissions. A case study in Chile*. Septiembre 2011.

DT 31: Pablo de San Román, *Los militares y la idea de progreso: la utopía modernizadora de la revolución argentina (1966-1971)*. Octubre 2011.

DT 32: José Manuel Azcona, *Metodología estructural militar de la represión en la Argentina de la dictadura (1973-1983)*. Noviembre 2011.

DT 33: María Dolores Almazán Ramos, *El discurso universitario a ambos lados del Atlántico*. Diciembre 2011.

DT 34: José Manuel Castro Arango, *La cláusula antisubcapitalización española: problemas actuales*. Enero 2012.

DT 35: Edwin Cruz Rodríguez, *La acción colectiva en los movimientos indígenas de Bolivia y Ecuador: una perspectiva comparada*. Febrero 2012.

DT 36: María Isabel Garrido Gómez (coord.), *Contribución de las políticas públicas a la realización efectiva de los derechos de la mujer*. Marzo 2012.

DT 37: Javier Bouzas Herrera, *Una aproximación a la creación de la nación como proyecto político en Argentina y España en los siglos XIX y XX. Un estudio comparativo*. Abril 2012.

DT 38: Walther L. Bernecker, *Entre dominación europea y estadounidense: independencia y comercio exterior de México (siglo XIX)*. Mayo 2012.

DT 39: Edel José Fresneda, *El concepto de Subdesarrollo Humano Socialista: ideas nudo sobre una realidad social*. Junio 2012.

DT 40: Sergio A. Cañedo, Martha Beatriz Guerrero, Elda Moreno Acevedo, José Joaquín Pinto e Iliana Marcela Quintanar, *Fiscalidad en América Latina. Monográfico Historia*. Julio de 2012.



Todas las publicaciones están disponibles en la página Web del Instituto: www.ielat.es

© Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT)

Los documentos de trabajo que IELAT desarrolla contienen información analítica sobre distintos temas y son elaborados por diferentes miembros del Instituto u otros profesionales colaboradores del mismo. Cada uno de ellos ha sido seleccionado y editado por el IELAT tras ser aprobado por la Comisión Académica correspondiente.

Desde el IELAT animamos a que estos documentos se utilicen y distribuyan con fines académicos indicando siempre la fuente. La información e interpretación contenida en los documentos son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan las opiniones del IELAT.

Instituto de Estudios Latinoamericanos
Colegio de Trinitarios
C/Trinidad 1 – 28801
Alcalá de Henares (Madrid)
España
34 – 91 885 2579
ielat@uah.es
www.ielat.es

P.V.P.: 20 €

Con la colaboración de:

