

Doctora en Historia por El Colegio de México; sus líneas de investigación son la economía colonial novohispana; la interacción entre economía y política; la fiscalidad en los siglos XVII y primera mitad del XVIII. Ha colaborado en diversas revistas nacionales e internacionales y en libros colectivos. Su último trabajo editado es “Fiscalidad y poder político: el Cabildo poblano en la gestión de la alcabala, 1642-1697” en *300. Coloquio de antropología e historia regionales. Formas de gobierno en México: poder político y actores sociales a través del tiempo, y Alcabalas y Situados: Puebla en el sistema fiscal imperial, 1640-1740*, Centro de Estudios Históricos-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas. Actualmente se desempeña como investigadora externa en el proyecto Una Historia en cada Hogar, Fideicomiso Historia de las Américas-El Colegio de México, y como docente en el posgrado en Historia y Etnohistoria de la ENAH.

Resumen

El artículo analiza la cesión de derechos de recaudación que la Hacienda real depositó tanto en corporaciones políticas y económicas como en particulares. La cesión representó para los beneficiarios el control sobre la recaudación del gravamen de la alcabala, control que se tradujo en la configuración de un sistema de administración amparado por las cláusulas negociadas en la firma del contrato. La fuente que permitió el análisis fueron precisamente los contratos que se establecieron entre la Real Hacienda y *terceros* para recaudar la alcabala. Los contratos constituyen una ventana al ejercicio del poder político y económico que los interesados en dichos contratos ponían en juego al momento de recibir una cesión de tal naturaleza. Desde el proceso de recaudación de la alcabala interesó ampliar las dimensiones de análisis sobre este impuesto y los contratos de arrendamiento muestran otras posibilidades de estudio en torno a este importante gravamen colonial.

Palabras clave: Fiscalidad, alcabala, encabezonamiento, arrendamiento, Real Hacienda, sistemas de administración, cabildos, consulado.

Abstract

This article examines the transfer of rights of recovery which the Royal Treasury deposited in cabildos, consulados and individuals. For the beneficiaries, the assignment became the control over the collection of the levy of alcabala, and such control resulted in a configuration of a management system covered by the terms negotiated in the contract. The source which allowed the analysis was exactly the contracts established between the Royal Treasury and others to raise the alcabala. Contracts are a window to the exercise of political power and economic stakeholders, which in such contracts were in play at the time of receiving such assignment. From the process of collecting the alcabala, it concerned to expand the dimensions of analysis on the tax and lease contracts which are other ways around this important study colonial taxation.

Key words: Alcabala, encabezonamiento, leasehold, Royal Treasury, management systems, cabildos, consulado.

Fecha de recepción: junio de 2008

Fecha de aceptación: julio de 2008

LA CESIÓN DE UN DERECHO
DE LA REAL HACIENDA: LA ADMINISTRACIÓN
DEL IMPUESTO DE LA ALCABALA NOVOHISPANA
EN EL SIGLO XVII. *TRES ESTUDIOS DE CASO*

Yovana Celaya Nández

INTRODUCCIÓN

En el universo de la fiscalidad virreinal la alcabala figuró como una de las rentas más importantes gravando la circulación de mercancías, es por ello que como fuente resulta atractiva para el análisis de la configuración de circuitos mercantiles, el comportamiento del ingreso fiscal y los sistemas de administración.¹ El propósito de este artículo es abordar una línea de investigación en torno al gravamen de la alcabala, es decir, la cesión, por parte de la Real Hacienda, de recaudar un impuesto a comunidades políticas, mercantiles o particulares. La cesión era la formalización de un sistema de administración del impuesto en manos de *terceros* que se estructuraba a partir de un contrato de cabezón o arrendamiento; los *terceros* representados por entidades políticas, (cabildos), económicas (consulado) y particulares. Dos elementos son importantes en el desarrollo de este texto: primero, la existencia de un contrato, de arrendamiento y cabezón, para recaudar el gravamen y, segundo, las condiciones, cláusulas y acuerdos establecidos entre la Hacienda virreinal y los *terceros*; ambos permitirán avanzar en el conocimiento de la administración fiscal ejercida por entidades o particulares.

La cesión de derechos mediante un contrato de cabezón o arrendamiento resulta una fuente indispensable para conocer las implicaciones de ceder en un cuerpo político, mercantil o en un individuo la recauda-

¹ Una primera discusión sobre la alcabala como fuente para el análisis de la circulación de mercancías en el siglo XVIII puede verse en Pastor, "Alcabala", 1977.

ción de una renta como la alcabala, así como para entender el sistema de administración ejercido; además de los aspectos fiscal y administrativo que este tipo de contrato muestra, permite incursionar en la esfera política de negociación que dicho contrato podía ofrecer. Así, los contratos no sólo revelan las condiciones administrativas para recaudar la alcabala, sino las directrices fiscales ejercidas por los recaudadores y los beneficios que podían obtenerse. El objetivo es analizar las cláusulas de cada uno de los contratos firmados y las condiciones en las que se firmaban; ambos elementos permitirán abordar la importancia de dichos contratos tanto para la Real Hacienda como para los interesados en la administración, pero sobre todo identificar las negociaciones que de manera particular se establecían con cada uno de los interesados.

LA ALCABALA NOVOHISPANA

La alcabala era un gravamen de antigua raigambre castellana que llegó a América con una base jurídica y fiscal definida. El *Diccionario de autoridades* la define como un impuesto que paga el vendedor en caso de compraventa o ambas partes en caso de permuta. Pero no se trataba precisamente de un impuesto sobre la venta pues en gran parte de los casos se cobraba antes de que el efecto fuera vendido y podía cobrarse sobre algo que no lo sería.² Para Fonseca y Urrutia, la alcabala era “una especie de servidumbre impuesta sobre ellos [las ventas y trueques] que con absoluta prescindencia del carácter o cualidades de los contrayentes, liga al vendedor o comprador a su paga y deja efecta la cosa vendida o permutada a cubrirla”.³

Salvador de Moxó sostiene que más que un impuesto sobre la venta, la alcabala era una contribución que gravaba la circulación física, el tráfico de mercancías.⁴ Y dicho principio se extendió a Nueva España en vista de que su pago debía hacerse al introducirse los efectos en un nuevo suelo alcabalatorio.⁵ En cuanto al alcance a los contribuyentes, el mismo autor refiere al principio de generalidad en la alcabala, en la que se inspiraba la función y eficacia del gravamen, en tanto que los bienes inmuebles como los semovientes o mobiliarios de uso y consumo quedaron afectados por dicha contribución, que llegó a alcanzar también a las

² Pastor, “Alcabala”, 1977, p. 3.

³ Fonseca y Urrutia, *Historia*, 1845-1853, p. 5.

⁴ Moxó, *Alcabala*, 1963, p. 33.

⁵ Garavaglia y Grosso, *Alcabalas*, 1987, p. 3.

transmisiones de censos u otros derechos incorporables.⁶ Sin embargo, las excepciones afectaron dicho principio.

En el virreinato novohispano, desde 1571 se estableció que los indios estuvieran exentos de la contribución de la alcabala. La medida fue importante en vista del peso que dicha población tuvo en el conjunto novohispano y su papel en la trama de circuitos mercantiles de determinados productos. Otra notable excepción era la Iglesia: los conventos y los eclesiásticos en general, los cuales estaban eximidos de pagar la alcabala por las ventas y trueques que hicieren de los frutos de sus haciendas naturales o industriales, de sus beneficios, diezmos, primicias, obvenciones u otros emolumentos o limosnas. En vista de que los eclesiásticos podían ser propietarios a título individual, la excepción sostenía que no contribuirían cuando las haciendas tuvieran su origen por dotación o fundación o adquiridas por herencia, legado o donación; por el contrario, cuando se tratara de bienes comprados o en arriendo, debían pagar la alcabala, como de todo lo demás que trocaren, o vendieren por vía de negociación.⁷ Es evidente que dichas normas fueron fuente de innumerables conflictos.⁸

Una mención aparte merece el caso de los obrajeros para los que, en principio, regían las mismas disposiciones que regulaban el pago de la alcabala en los restantes oficios, propietarios de obrajes y talleres; sin embargo, las autoridades hacendarias reglamentaron normas específicas. Durante el siglo XVII, en el sistema de administración por arrendamientos y encabezamientos, en la mayoría de las jurisdicciones los obrajes pagaban anualmente un monto fijo que reflejaba en forma estimada el valor de la producción anual comercializada; en otros casos, pagaban una cuota determinada por cada telar que tuvieran en funcionamiento.⁹ De nueva cuenta, las diferencias estarán determinadas por los acuerdos establecidos entre los recaudadores y los contribuyentes.

Las excepciones no sólo abarcaban a los contribuyentes, se presentaban también en los géneros que las causaban. La real orden del 1 de noviembre de 1571 dispuso el cobro del derecho de alcabala sobre

⁶ Sobre las excepciones del gravamen en España véase Moxó, *Alcabala*, 1963.

⁷ *Recopilación de leyes*, libro VIII, título XIII, ley XVII.

⁸ La presión de los recaudadores de alcabala sobre la comunidad eclesiástica es muy interesante en vista de la importante presencia del sector en las actividades comerciales. Sin embargo, fue difícil cobrarle el impuesto en vista de que podía ampararse en que pertenecía a la Iglesia y por lo tanto era prácticamente cobrarle la alcabala a Dios. Sobre esta discusión, el administrador de alcabalas de la ciudad de Puebla en el siglo XVIII Joseph de Veytia ofrece un interesante conflicto desatado con los eclesiásticos del valle poblano para hacerlos contribuyentes de alcabala, conflicto que al administrador le causó la excomunió. Véase Celaya, "Fiscalidad", 2007.

⁹ Garavaglia y Grosso, *Alcabalas*, 1987, p. 26.

todas las mercaderías y demás cosas, que se venden y contratan en las dichas nuestras Indias, islas y tierra firme del mar océano, así de las que se llevan a ellas de estos nuestros reinos de la primera y demás ventas, como de las que allí se cogieren y criaren, así de labranza y crianza, frutos, granjerías, tratos y oficios, como en otra cualquier manera que se vendieren, trocaren y contrataren.

Este principio de universalidad fue recogido por la providencia de 1574 del virrey Enríquez de Almanza y ratificado por la ordenanza de Revillagigedo de 1753, en la que se especificó claramente que debían pagar todas las ventas o trueques. Cualquiera que fuera su objeto, pagaban en principio la alcabala, incluso los traspasos de una propiedad inmueble, tanto rural como urbana.¹⁰

Sin embargo, hubo bienes cuya comercialización estaba total o parcialmente exenta del pago. El caso más notable, por su papel en el consumo de los sectores populares y su importancia en la economía de Nueva España, fue el del maíz. El trigo estaba en principio sujeto a las mismas exenciones, pero Juan Carlos Grosso y Juan Carlos Garavaglia sostienen que en este caso la documentación presenta mayor diferenciación en casos concretos; ello, en parte, como producto de la falta de claridad de algunas de las normas, pues, por ejemplo, no se sabía con precisión cuál debía ser la actitud frente al trigo que se vendía a los molinos: el trigo no pagaba, pero la harina sí. En el caso de la harina se debía pagar una cuota fija por carga de unidad de peso en concepto de alcabala, al momento de su introducción en cualquier ciudad o pueblo, ya sea en alhóndiga o fuera de ella.¹¹ En el caso del trigo conviene mencionar que en la ciudad de Puebla, desde 1676, año de la fundación de la alhóndiga, el trigo que era introducido a la ciudad se encontraba exento del pago de la alcabala, en vista de que contribuía con el gravamen de las tres cuartillas, impuesto que era recaudado por el Cabildo.¹²

Otra excepción importante, por el nivel de comercialización, si bien regionalmente delimitada, fue la grana cochinilla que no pagaba alcabala, lo cual influyó en el comportamiento de las alcabalas de la administración foránea de Oaxaca. En otros casos, la exención de determinados bienes estuvo condicionada a que la compra de los mismos se hiciera con el fin de utilizarlos en ciertas actividades que la administración colonial, con una clara política de promoción fiscal que deseaba favorecer; tal fue el caso de la mayor parte de los artículos destinados a la producción minera. Otros productos de índole muy diversa fueron exceptuados des-

¹⁰ *Ibid.*, p. 13.

¹¹ *Ibid.*, p. 18.

¹² Celaya, "Fiscalidad", 2007.

de un primer momento por la real cédula de 1571: pan cocido, alimentos que se vendieren por menudo en los lugares y plazas para provisión de la gente pobre y viandante, caballos, sillas, libros, halcones y aves de caza, dotes de matrimonio, bienes de difuntos que se repartieran entre los herederos, armas y los diversos metales empleados para labrar moneda.¹³

Sin duda, y no obstante la existencia de la legislación sobre la recaudación del gravamen, la administración en cada uno de los distritos fiscales muestra la incapacidad de aplicar el principio de *universalidad*, por el cual fue establecida la alcabala. En este sentido, Moxó sostiene que no obstante la presencia de géneros y personas exentos de la contribución, el espíritu impositivo de la misma continuaba en vista de que era capaz de afectar las transacciones efectuadas fundamentalmente en tiendas y mercados en los que la alcabala cobraba vigor.¹⁴

Las complejidades y excepciones respecto a la alcabala también se encuentran en las formas de recaudación. En dicho tema, la legislación de Indias, sólo hizo referencia a la recaudación llevada a cabo por los oficiales reales; en este caso, los receptores eran los encargados de cobrar el gravamen por las transacciones realizadas en el piso fiscal alcabalatorio al que estuviera adscrito. En vista de la complejidad de recaudar un gravamen que pesaba sobre la circulación y venta de mercancías, la legislación dispuso que los escribanos dieran fe de todas las transacciones realizadas que causaren la alcabala y entregaran mensualmente al receptor dicha información.¹⁵ Las complicaciones de dicha disposición son evidentes. Sirva de ejemplo la recaudación de la alcabala de la carne: el obligado de abasto de carne debía pagarla por los ganados introducidos para dicho efecto, pero también debía de dar cuenta de la transacción realizada de los derivados del ganado, cueros y sebo y de todo lo demás que sacare de los mismos.¹⁶ El receptor, nombrado para recaudar el gravamen debía vigilar la introducción del ganado, la matanza de los mismos y la transacción de sus derivados, además de las transacciones realizadas por otros comerciantes; sin duda, las tareas eran amplias para un receptor.

La recaudación del gravamen requería de un buen número de oficiales para cubrir un espacio fiscal determinado, por ejemplo, la ciudad de México o la ciudad de Puebla requerirían un amplio número de recepto-

¹³ Véase *Recopilación de leyes*, libro VIII, título XIII, leyes XVII-XXIII.

¹⁴ Moxó, *Alcabala*, 1963, p. 38.

¹⁵ *Recopilación de leyes*, libro VIII, título XIII, ley XXVIII.

¹⁶ *Ibid.*, ley XXVI. Por ejemplo en la ciudad de Puebla durante el siglo XVII, los introductores de ganado y el obligado de abastecer las carnicerías estuvieron exentos del pago de la alcabala a cambio de contribuir con otros gastos del Cabildo, por ejemplo, el mantenimiento de tomas de agua y cañerías.

res distribuidos en cada uno de los barrios y en las entradas de la ciudad. Debe tenerse en cuenta que, salvo la ciudad de México que contaba con una aduana y un sistema de garitas que se fue perfeccionando a lo largo del siglo XVII –la ciudad de Puebla no contó con aduana y garitas hasta la primera década del siglo XVIII–, el carecer de estos puntos de revisión dificultaba la recaudación de parte de un receptor. Es por ello que ante la incapacidad de cubrir un distrito fiscal con receptores, la Hacienda optaba por ceder a las corporaciones locales la recaudación del gravamen.

En lo que atañe a la recaudación por cabezón o arrendamiento, la legislación no se ocupó de ello, pero sí lo hicieron los convenios establecidos entre los *terceros* y la Hacienda virreinal. Este fenómeno evidencia la complejidad de analizar el sistema de recaudación de la alcabala en el siglo XVII en tanto que, quién paga, cómo paga y cuándo paga el gravamen será parte de los acuerdos al interior de cada uno de los distritos puestos en cabezón o en arrendamiento.

De los casos analizados para el siglo XVII, es decir, los contratos de administración por arrendamiento y cabezón, es posible sostener que para recaudar el gravamen se establecían dos amplias categorías: contribuyentes por viento y contribuyentes por repartimiento.¹⁷ En la categoría de contribuyentes por repartimiento se encontraban inscritos todos los vecinos que causaran el gravamen y anualmente contribuían por las transacciones.¹⁸ En este caso, en la ciudad de Puebla, por ejemplo, eran los regidores en su calidad de administradores del cabezón los que determinaban la cantidad que debía ser repartida en los contribuyentes vecinos. La repartición siempre estuvo a consideración del Cabildo y si bien los vecinos-contribuyentes podían solicitar una rebaja no siempre eran favorecidos. No obstante lo arbitrario que parece el repartimiento, es necesario mencionar que también aportaba ventajas al contribuyente en tanto

¹⁷ Para el caso poblano los ocho contratos de cabezón firmados en el siglo XVII y un contrato de arrendamiento firmado en el siglo XVIII confirman la existencia de las dos categorías recaudatorias, viento y repartimiento. En cuanto a los repartimientos, el archivo de la ciudad de Puebla guarda al menos cinco listas de repartimiento a lo largo del siglo XVII en los que da muestra de la forma en que eran registrados los vecinos-contribuyentes, en algunos de ellos se dice el tipo de comercio que practicaban y la alcabala que pagaban. En el caso del viento, sólo se han ubicado dos años en los que se registra el cobro diario de la alcabala, aunque no se tomó nota del comerciante y los géneros introducidos. Celaya, "Fiscalidad", 2007. La distribución entre contribuyentes por viento y contribuyentes por repartimiento se puede ver en la ciudad de México, Tepeaca, Cholula y Tlaxcala. Para la descripción del sistema en el caso español véase Artola, *Hacienda*, 1982.

¹⁸ En el caso de Castilla, Miguel Artola sostiene que el repartimiento era teóricamente proporcional sobre la riqueza de los vecinos y a través de este proceso podía llegarse incluso a crear un impuesto sobre la renta en lugar de la primitiva contribución sobre el consumo. Artola, *Hacienda*, 1982, p. 18. Un estudio de caso sobre el encabezamiento de alcabala en el siglo XVI en Castilla puede verse en Zabala, *Alcabalas*, 2000.

que se le repartía una contribución estimada sobre las contrataciones realizadas y en este sentido los comerciantes podían realizar las contrataciones que quisieran sin que sus mercancías fueran registradas diariamente en una garita o por un receptor. El otro sistema de contribución era el viento y contribuían en este los comerciantes no avecindados en la ciudad. En el caso del viento, el registro de las mercaderías era diario y los contribuyentes se sometían al escrutinio de los recaudadores.

La división de contribuyentes en dos categorías implicaba que el monto anual de la administración a pagar a la Real Hacienda sería dividido proporcionalmente entre la categoría del viento que en principio era la que debía cubrir la mayor parte de la renta y el repartimiento que se aplicaba a las tiendas establecidas en la ciudad. Sin embargo, sólo el análisis de las administraciones en cada uno de los distritos podrá esclarecer la incidencia de los administradores en una u otra categoría.

El registro de comerciantes en cada una de las categorías, repartimiento y viento, parece ser más aleatorio que condicionado por el tipo de mercancías y nivel de contrataciones, y lo hasta ahora consultado para el siglo XVII no permite por lo menos indicar la existencia o no de una diferencia en la contribución por el tipo de mercancías. Sin embargo, los casos particulares podrán determinar el tipo de mercancías incluso en cada una de las categorías; por ejemplo, el Consulado cobraba al viento las transacciones que incluían mulas, caballos, leña, carbón, al igual que algunas mercancías que se contrataban al menudeo, como las que vendían los mercachifles en los tianguis, mesillas y tendejones de la plaza.¹⁹ El caso contrario lo ofrece la ciudad de Puebla, que a lo largo del siglo XVII no estableció diferencia entre géneros causantes al viento y géneros causantes por repartimiento. Otra diferencia se encontraba también en el subarrendamiento que la Hacienda virreinal permitía, que era la facultad del administrador, que tuviera el cabezón o el arrendamiento, de subarrendar un sector de contribuyentes, por ejemplo, el de gremios y en este sentido no se decía nada sobre cómo debían contribuir estos, facultad que, por ejemplo, el Consulado utilizó.

La fiscalidad alcabalatoria del siglo XVII esconde una realidad compleja y lo hasta ahora avanzado por la historiografía no permite establecer reglas generales de cómo se recaudaba, quién contribuía y cuándo lo hacía en la administración por cabezón o arrendamiento. En palabras de Miguel Artola, el procedimiento tributario tiene tal importancia que puede llegar a cambiar la naturaleza de la contribución y cuando no se conoce el proceso entero, desde la imposición fiscal a la efectiva percepción, no

¹⁹ Valle, "Consulado", 1997, p. 55.

se puede tener la seguridad de que la práctica se parezca siquiera a la normativa legal.²⁰ Es por ello que interesa destacar la importancia para el análisis de la fiscalidad alcabalatoria del siglo XVII del estudio de los contratos de cesión de derechos, en tanto que son estos los que pueden explicar las diferencias, los acuerdos y las libertades que la Hacienda virreinal concedía a los administradores a cambio de obtener un ingreso fijo por concepto de alcabala.

En cuanto al porcentaje de contribución, durante el siglo XVII los contribuyentes novohispanos pagaron 6% de alcabala, contribución que fue progresiva.²¹ En 1571, Felipe II dispuso la recaudación de 2% del gravamen para sostener la defensa militar de los territorios de Indias, y este era el derecho real, y en su carácter de regalía fue una decisión de la autoridad del monarca su presencia en el virreinato. La regalía se define como la prerrogativa que en virtud de la suprema autoridad ejerce el soberano en su reino, justificando el establecimiento de controles, tasas aduaneras e impuestos para el mantenimiento y defensa del reino.²²

Las necesidades financieras de la metrópoli instaron a un nuevo incremento del gravamen durante el gobierno de Felipe IV.²³ En 1627, en vista de los beneficios que se obtendrían al unir las armas de los virreinos de México y Perú en un sistema de defensa, se solicitó a Nueva España un servicio de carácter extraordinario de 250 000 ducados y a Perú 350 000, por un lapso de quince años. El proyecto contemplaba mantener la supremacía marítima española mediante una poderosa armada que por su magnitud pudiera ser dividida en armadillas o en convoyes con capacidad ofensiva y defensiva. En Nueva España, la discusión sobre el origen de los recursos para el pago del servicio estuvo a cargo de la corporación capitular de la ciudad de México, a la que el virrey Rodrigo Pacheco delegó la responsabilidad de sugerir las fuentes de ingreso más adecuadas que permitieran aportar recursos para la gran armada.

Las discusiones versaron sobre gravar los frutos y géneros que producía Nueva España, pero no eran muchos y el rendimiento del gravamen estaría sujeto a plagas, sequías, inundaciones y otros. Además, en el caso de que se aceptara, habría que nombrar funcionarios para su recaudo en todas las provincias, lo que podría generar gastos superiores al dinero que se necesitaba para sostener la Unión de Armas. Pero no todas las propuestas encontraron objeciones y al final se sugirió la más ideal: la duplicación

²⁰ Artola, *Hacienda*, 1982, p. 18.

²¹ La contribución de alcabala de 6% se mantuvo hasta 1744 que aumentó a 8%.

²² Artola, *Hacienda*, 1982, p. 16.

²³ Sobre la política fiscal de Felipe IV véanse Domínguez, *Instituciones*, 1985, y Álvarez, *Crédito*, 1997.

de la alcabala de 2 a 4%.²⁴ La propuesta fue aceptada y extendida a los distintos distritos fiscales del virreinato y en 1632 quedó establecido 2%, producto del impuesto alcabalatorio para el sostenimiento de la Unión de Armas y, en principio, se estableció como un servicio extraordinario con una vigencia de quince años. Este incremento mantenía el carácter de servicio que era una concesión financiera que las Cortes realizaban en nombre del reino por el tiempo estimado para cubrir el gasto para el cual fue creado.²⁵ Y en vista de que en el caso novohispano no hubo Cortes, se solicitó su aprobación en el Cabildo de México, como cabeza del reino. No obstante los esfuerzos del conde-duque, el proyecto no tuvo el resultado esperado, pero la contribución no fue suspendida a la vigencia de los quince años solicitados y el 2% de la Unión de Armas se convirtió en parte de la alcabala ordinaria establecida como una regalía.

La duplicación de la alcabala para el proyecto de la Unión de Armas no representó mayores contratiempos para su aceptación en el virreinato, pero ante un nuevo proyecto naval, los principales actores políticos y económicos buscaron la oportunidad de verse beneficiados. La autoridad real dispuso que, no obstante la existencia del 2% de la Unión de Armas, el recurso era insuficiente y se debían buscar nuevos ingresos para sostener la Armada del Caribe. Y las negociaciones para la aprobación del nuevo aumento estuvieron en manos de los capitulares mexicanos. En el caso del Cabildo de México sus intenciones de negociación fueron del todo particularistas en vista de que era la ciudad la que debía aportar una tercia parte del costo de la fundación del proyecto, 200 000 pesos, por lo que buscó que la contribución reportara beneficios políticos y económicos.²⁶ Este hecho dificultó aún más el proyecto, pues la corona negociaba con los representantes políticos de México una primera aportación, pero el resto aún no se definía.

De las condiciones a las que fue sometida la propuesta se destacan las siguientes: el Cabildo solicitó tener procuradores en las Cortes y tener representantes con voz y voto en las solicitudes de servicios extraordinarios; además, el control de la administración del gravamen sobre el que fuera a sostenerse la armada y la derogación de la cédula de 1634 que prohibía el comercio entre Perú y Nueva España. La magnitud de las propuestas alargó las negociaciones y el rey no miró con buenos ojos las condiciones de la ciudad de México, sin duda consideraba estar en su derecho al solicitar una contribución fija para fundar y mantener una armada cuyo único propósito era la defensa de los mismos contribuyentes, los súbditos

²⁴ Alvarado, *Ciudad*, 1979, p. 26.

²⁵ Artola, *Hacienda*, 1982, p. 63.

²⁶ El costo inicial de la armada fue de 600 000 pesos. Alvarado, *Ciudad*, 1979, p. 27.

americanos. Las condiciones de la política internacional y los ataques en especial de la Compañía Holandesa en el Caribe hacían imprescindible el contar con una escuadra regional que defendiera los puertos americanos. Ante la negativa real, el Cabildo tuvo que aceptar el rechazo a sus condiciones pero no estuvo dispuesto a ocuparse por sí solo de la aportación de los 200 000 pesos iniciales requeridos para la puesta en marcha del proyecto.

Por cédula del 7 de abril de 1637 se estableció el real acuerdo para la fundación y sostenimiento de la Real Armada de Barlovento. En primer lugar, se sostendría con un nuevo 2% del impuesto de la alcabala, en este caso no se solicitaba como un servicio, sino bajo el concepto de regalía, por lo tanto no tenía fecha de caducidad. El nuevo aumento fue administrado por los oficiales reales, encabezonadores, arrendadores o los alcaldes mayores de la misma forma que se administraba la alcabala ordinaria y la Unión de Armas. Y en segundo lugar, se estableció que los primeros 200 000 pesos para la puesta en marcha del proyecto serían divididos entre las ciudades que tuvieran encabezadas las alcabalas.²⁷ Si bien es cierto que el gasto de la Armada no descansaría sólo en el virreinato novohispano, fue en este donde se llevaron a cabo las primeras negociaciones; además, fue la puerta de entrada para la puesta en marcha del proyecto.²⁸

En el siglo XVII la alcabala fue una figura fiscal de importantes ingresos, pero requería de una maquinaria administrativa que le era imposible cumplir a la Real Hacienda. Es por ello que hasta la primera mitad del siglo XVIII fue frecuente la cesión de su administración en entidades corporativas o individuos que realizaban el cobro a los contribuyentes; su análisis ha sido complicado para dicho periodo en tanto que se establecía un contrato privado entre la entidad y la Real Hacienda, fenómeno que ha limitado el conocimiento del gravamen, sus niveles de ingreso y destino del recurso. Sin embargo, la existencia de los contratos ofrece una posibilidad para acercarse a la lógica de la administración alcabalaría en manos de entidades corporativas.

LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN

Desde su introducción en el virreinato novohispano y hasta la primera mitad del siglo XVIII la recaudación del gravamen estuvo sujeta, por un

²⁷ *Ibid.*, pp. 165-178.

²⁸ En las disposiciones de Felipe IV los ingresos –además de en las cajas de México y Veracruz– se recolectarían en las de Caracas, Cartagena, Habana, Santa Fe, Santo Domingo, Santa Marta, Puerto Rico, Portobelo, Cumana, Honduras y Yucatán. Pero los ingresos de estas fueron más bien esporádicos y para 1748, fecha de su extinción, las cajas de México y Veracruz aportaban a la Armada 86% de su gasto.

lado, a las deficiencias administrativas de la Hacienda virreinal y por ende, a su incapacidad para recaudarlo y, por otro, al interés y disposición de *terceros*, corporaciones e individuos, para administrar la renta, es decir, recaudarla en un espacio fiscal determinado. El sistema de administración ya sea por cabezón o por arrendamiento es entendido como la capacidad de gestión ejercida por los beneficiarios de una cesión de derechos de recaudación; se utiliza el concepto de administración en la medida en que interesa evidenciar la configuración de un sistema de recaudación del gravamen controlado por el beneficiario de dicho derecho, que establecía términos y tiempos de contribución dentro del distrito fiscal determinado en el contrato.

El concepto de administración para hablar de los contratos de cabezón y arrendamiento refiere también a los márgenes bastante amplios que la Hacienda concedía a los firmantes de este tipo de convenios. Asimismo, invita al análisis interno de cada una de las gestiones, en tanto que una administración por cabezón o arrendamiento requería del nombramiento de recaudadores, guardas, contadores y todo tipo de funcionarios supeditados a los beneficiarios de los convenios. El concepto de administración interesa por ello en la medida en que ofrece una visión al interior de cada una de las gestiones realizadas ya sea por corporaciones o por particulares.

La recaudación de la renta se hizo por tres sistemas, encabezamiento, arrendamiento y por oficiales de la Real Hacienda. El primer método estuvo reservado a los cabildos interesados en la recaudación del impuesto y se efectuaba por la firma de un contrato entre la institución capitular y la Real Hacienda, por el cual el primero se comprometía a recaudar el gravamen estipulando una cantidad fija por un tiempo determinado y cubrir los costos de la administración. A diferencia del caso castellano, en Nueva España no hubo condiciones generales, aunque en principio se regían por las condiciones de Castilla; por lo tanto, las ciudades interesadas en recaudar el gravamen por el sistema de cabezón establecieron de manera individual sus condiciones y negociaron directamente con la Real Hacienda la cesión temporal de la recaudación. En tanto que el cabezón se establecía con corporaciones o entidades con derechos jurídicos delimitados, el Consulado de Comerciantes de México también disfrutó de este tipo de administración gracias a las gestiones realizadas por Juan de Palafox y Mendoza para que la corporación obtuviera en 1642 el encabezamiento del gravamen.²⁹

²⁹ Véase Valle, "Gestión", 2003.

Respecto al arrendamiento, el sistema conllevaba un acuerdo entre la Hacienda y un particular o una comunidad de comerciantes sin un estatuto jurídico y se formalizaba también por la firma de un contrato. En el caso castellano, Fortea Pérez considera que el sistema de arrendamiento se diferenciaba del de cabezón por ser de carácter más especulativo. El sistema introducía tensiones alcistas en el remate de las rentas reales; al ser concedido en subasta pública, se permitía el sistema de pujas y se animaba a ellas mediante el reconocimiento de prometidos a repartir entre los arrendadores que intervenían en la licitación de las rentas. El sistema era especulativo y provocaba que los arrendadores, para hacer frente a sus compromisos, cubrieran sus gastos y aseguraran sus beneficios, y cobrasen de los contribuyentes los costos.³⁰ En el caso novohispano, tanto en el sistema de administración por cabezón como en el de arrendamiento existió el sistema de pregones públicos y pujas, lo que invariablemente lleva a analizar las ofertas, las condiciones y los beneficios que ambos sistemas reportaban a la Hacienda; por lo que también deben verse los acuerdos políticos y económicos establecidos en las cláusulas –por las que se regirá la administración– que los interesados proponían a la Junta de Hacienda, que al final podrían inclinar la balanza en una cesión de derechos por cabezón o arrendamiento.

El último sistema de recaudación era el efectuado por la Hacienda mediante oficiales reales, sistema al que en el siglo XVII se recurrió excepcionalmente; para este se nombraban receptores a quienes se les entregaba un libro encuadernado con sus hojas numeradas y rubricadas para que llevaran a detalle la recaudación. También era frecuente apoyarse en los alcaldes mayores para realizar la percepción. En el caso de la recaudación realizada por la burocracia fiscal, la legislación de Indias se refiere a ella como la realizada por oficiales reales apoyados por receptores;³¹ al respecto, Fonseca y Urrutia en su *Historia general* dicen que “se puso la renta en fieldad³² de cuenta de su majestad”.³³ En este sentido, se opta por el término de administración por oficiales reales para referirse a los periodos durante el siglo XVII en los que la recaudación estuvo en manos de la Hacienda virreinal. De la descripción anterior, interesa destacar las administraciones de arrendamiento y cabezón, en la medida en que dichas formas significaron la delegación de los derechos fiscales del

³⁰ Fortea, *Fiscalidad*, 1986, p. 41.

³¹ Véase *Recopilación de leyes*, libro VIII, título XIII, leyes XXII-XXIII.

³² Fieldad. Lo mismo que seguridad, lo mismo que fidelidad. *Diccionario*, 1783.

³³ “En el concepto de que todos los partidos del reino se hallaban desde el año de 1602 en administración, fieldad, cabezón o arrendamiento, según proporcionaban sus circunstancias.” Fonseca y Urrutia, *Historia*, 1845-1853, vol. 2, p. 27.

rey en individuos, entidades corporativas y grupos de interés económico, que se tradujo en una disminución del poder real sobre sus ingresos.

La firma de un contrato para la recaudación de una renta, por cabezón o por arrendamiento, en principio se establecía en beneficio del reino, pues se concedía en la forma menos perniciosa para el comercio y para el bien común. Sin embargo, en la práctica los intereses de las corporaciones y sus miembros, capitulares y comerciantes, fueron una razón importante para solicitar la administración de un gravamen que precisamente afectaba a la circulación de mercancías. La recaudación del gravamen de la alcabala ofrecía circulante a los administradores, que podía invertirse en tanto no se cumpliera el plazo de pago a la Hacienda; además, los participantes de la administración podían gozar de tasas preferenciales o incluso estar exentos del pago de la alcabala.³⁴

Es evidente que los directamente implicados en la administración del impuesto, vía cabezón o arrendamiento, obtuvieron beneficios económicos de la recaudación. Sin embargo, la Hacienda virreinal no estuvo exenta de beneficios, pues la administración en *terceros* se tradujo en la percepción de la renta de un gravamen que por su misma naturaleza estaba sujeta a la intensidad de los intercambios comerciales y en el caso del comercio novohispano, la presencia o ausencia de la flota de Castilla y de Asia afectaba el rendimiento de la renta. De igual manera, los administradores asumían los gastos y riesgos de la administración, por lo que la Real Hacienda delegaba responsabilidades jurídicas en la percepción de la renta, pues ante una negativa de los sujetos al pago del gravamen eran los encargados de la administración los que debían resolver el problema y en el último de los casos suplir de su fondo el monto del faltante.

La administración de la alcabala en manos de *terceros* representó para la Hacienda virreinal un ingreso fijo por el tiempo que durase el convenio y, si bien dicho ingreso podía ser bajo frente a lo recaudado por los ministros de Hacienda, era un recurso del que la Hacienda podía disponer para cubrir un gasto determinado. El conocer los niveles de ingreso representaba una seguridad para la Hacienda virreinal, una seguridad que en tiempos de guerra resultaba primordial para los oficiales del fisco.³⁵ Otro beneficio importante para la Hacienda fue la disponibilidad de recursos líquidos que de manera extraordinaria las corporaciones

³⁴ Al respecto véase el análisis en los casos de México y Puebla. Valle, "Consulado", 1997, y Celaya, "Fiscalidad", 2007.

³⁵ Esta opinión fue externada por el obispo-*virrey* Juan de Ortega y Montañez en su instrucción reservada a su sucesor, en la que le instaba a poner en práctica todos los arrendamientos posibles en vista de la importancia que la seguridad del ingreso representaba para el gasto de la Hacienda virreinal. Véase Ortega, *Instrucción*, 1965, p. 335.

podían proporcionar a la Hacienda. La posibilidad de préstamos, adelantos o donativos gratuitos de parte de las entidades corporativas beneficiadas con un contrato de administración de la alcabala fue una razón importante para que la Hacienda virreinal se mostrara dispuesta a ceder en dichas entidades la administración de un impuesto.

La recaudación de la alcabala vía cabezón o arrendamiento expone una red intrincada de intereses de los actores políticos y económicos que participaban de los beneficios de la administración. El análisis de las cláusulas de los contratos para recaudar el gravamen nos acerca a una parte de la compleja realidad de una imposición indirecta en manos de individuos y cuerpos novohispanos.

LOS CONTRATOS: LOS CASOS DE PUEBLA, CIUDAD DE MÉXICO Y OAXACA

La cesión de un derecho fiscal en un cuerpo político o económico se formalizaba mediante la firma de un contrato y se realizaba para administrar la renta ya fuera por el sistema de cabezón o por el de arrendamiento. Los contratos eran un cuerpo de cláusulas que los interesados en la administración sometían a la Junta de Hacienda –integrada por el virrey, dos oidores y dos contadores–, en la que se discutía el pliego de condiciones por las cuales los administradores se registrarían frente a la Hacienda virreinal y frente a los contribuyentes. La Junta analizaba el pliego de condiciones y decidía la aceptación total del pliego o rechazaba o modificaba alguna de las cláusulas. Una diferencia importante respecto al sistema de arrendamiento en Castilla fue que en el caso novohispano, los contratos se realizaban de manera individual por cada uno de los interesados. Es decir, todo aquel, cabildo, comerciante a título personal o incluso el Consulado, interesado en administrar la alcabala en un espacio fiscal determinado sometía a la Junta su pliego de condiciones. Al no existir un cuerpo de cláusulas generales para la administración de la alcabala del virreinato, se ofreció la oportunidad a cada uno de los interesados de establecer sus propias condiciones, obligaciones y beneficios que de una administración de tal naturaleza se podían obtener.

Como ya se ha explicado, la administración por sistema de cabezón era exclusiva de los cabildos, salvo la corporación del Consulado que obtuvo el mismo beneficio. En la práctica, las diferencias entre cabezón y arrendamiento eran una línea delgada que no era determinante en la Junta de Hacienda; no obstante, sí lo eran los beneficios que de la administración se obtuvieran para la Hacienda virreinal, y el más importante era el mayor ingreso de renta por el espacio fiscal administrado que era determinado por el sistema de pujas, las cuales a un mayor número de

interesados, mejoraban el valor de la renta. Sin embargo, podía darse el caso de no haber más de un interesado en la administración, por lo que la Junta de Hacienda debía buscar otros beneficios frente a la incapacidad de beneficios de las tensiones alcistas que de una puja podían obtenerse. Los estudios de caso presentados dan cuenta de la capacidad de negociación de los interesados en la administración, pero también de parte de la Junta de Hacienda del virreinato.

Puebla: el Cabildo

La ciudad de Puebla obtuvo su primer contrato de cabezón en 1600 por un periodo de once años a razón de un pago de 24 000 pesos anuales por concepto de 2% del impuesto alcabalatorio y la fórmula se repetiría a lo largo del siglo XVII durante siete contratos más. Para el análisis de las cláusulas se eligió el cuarto contrato de cabezón firmado entre el Cabildo poblano y la Hacienda virreinal, con una vigencia de cinco años de 1642 a 1646 y con un valor de la renta de 53 300 pesos.³⁶ Un elemento que es importante mencionar es que en la firma de ocho contratos de cabezón durante el siglo XVII, los regidores de la ciudad de Puebla no tuvieron competidor interesado en recaudar el gravamen. Esto se convirtió en un escenario propicio para el Cabildo en tanto que no tuvo que enfrentar una puja mejor por el distrito fiscal poblano. Para finales del siglo, la falta de competitividad hacía sospechar a algunos funcionarios de la Real Hacienda que el valor del distrito estaba subvaluado; sin embargo, se encontraban imposibilitados para conocer el valor real del distrito alcabalatorio, por lo que tuvieron que esperar hasta la primera década del siglo XVIII para confirmar sus sospechas.

La firma del cuarto contrato de cabezón entre el Cabildo de la ciudad de Puebla y la Real Hacienda fue un momento de tensión para ambas entidades en vista de que las condiciones económicas del Cabildo no eran las más idóneas. Del tercer contrato, la ciudad no había cumplido con el pago total de la renta, tenía atrasos en sus pagos, además de que se había mostrado renuente al cobro de 2% por concepto de Armada de Barlovento. En estas condiciones, las negociaciones para la firma del cuarto contrato debían incluir el cobro de los tres derechos del gravamen, el finiquito de los adeudos del tercer contrato y algunos beneficios políticos que la ciudad demandaba por algunos servicios que los regidores prestaban a la Real Hacienda.

³⁶ La ciudad firmó dos contratos por periodos de cinco años; los seis restantes firmados en el siglo XVII tuvieron una vigencia de quince años.

En mayo de 1641, el cuerpo de regidores poblanos tomó la decisión de establecer un cuarto contrato de cabezón para la recaudación de la alcabala. De las condiciones para llevarse a cabo se destaca como característica principal la negociación establecida por el Cabildo, cuyas condiciones buscaban reforzar el ámbito urbano como un espacio fiscal de la ciudad y de sus regidores en el que la intervención de los oficiales de la Real Hacienda sólo ocasionaba disturbios. De las 28 cláusulas propuestas del pliego inicial presentado a la Junta, ocho se referían a los conflictos que habían resultado de la intervención de los oficiales de la Real Hacienda por la división en la recaudación;³⁷ por ello, la ciudad condicionaba la firma de un nuevo contrato a que no se permitiera la intervención de dichos oficiales y mucho menos que tuvieran jurisdicción sobre los regidores. Otra de las condiciones era que ante la prohibición del ingreso de algún producto a la ciudad, como por ejemplo el vino o el cacao, la ciudad reclamaba su derecho de no pagar la alcabala, en vista de que eran estos productos los principales generadores de la renta.³⁸ En la condición novena sostenían que sus ingresos por concepto de alcabala no se podían comparar con los aportados por la ciudad de México, por lo tanto, el nuevo cabezón debía hacerse con la moderación y empeño de sus ingresos.

En su condición catorce se solicitaba el derecho de que la ciudad pudiera declararse en quiebra ante la disminución de su comercio y, por lo tanto, dejaría de hacer el pago anual convenido, aunque no necesariamente implicaba que se dejaría de cobrar a los contribuyentes, pues el cobro se justificaba por el hecho de que se debía continuar con los cobros para cubrir los atrasos.³⁹ La cláusula resulta por lo más interesante y habla de la capacidad de negociación adquirida por los capitulares; la

³⁷ Al establecerse el nuevo 2% por concepto de Armada de Barlovento la ciudad se negó a su recaudación debido a que el virrey no había tomado en cuenta sus observaciones sobre dicho aumento. En consecuencia, la Real Hacienda procedió a nombrar un recaudador para el 2% de la Armada en tanto que el Cabildo continuaba recaudando el 4% restante. Sin embargo, la división provocó evasión por parte de los contribuyentes y enfrentamiento entre los regidores y los enviados de la Real Hacienda. Celaya, "Fiscalidad", 2007.

³⁸ En 1638 el virrey Escalona prohibió el ingreso del vino y cacao a la ciudad de Puebla permitiendo que sólo se vendieran en la ciudad de México. El conflicto de la prohibición generó una demanda por parte del Cabildo poblano ante la Real Audiencia solicitando el cese de la prohibición y de no llevarse a cabo cancelaban el contrato en curso. La ciudad solicitó que en vista de los perjuicios ocasionados al comercio y por lo tanto a la recaudación por la falta del vino y cacao se le concediera una rebaja de 24 000 pesos por la renta de 1638. Archivo General de Indias (en adelante AGI), México, 340, "Traslado bien y fielmente sacado de una copia de una petición que parece se presentó por parte de esta ciudad en la real audiencia de México, 5 de marzo de 1638".

³⁹ Archivo del Ayuntamiento de Puebla (en adelante AAP), Libros de Cabildo (en adelante LC), núm. 19, sesión del 14 de febrero de 1642, fs. 280-282.

condición no fue aceptada, pero el solo planteamiento indica el poder político que la ciudad estaba buscando en la administración de la renta. En esta misma línea, la cláusula 16 exponía que en vista de que en los tres contratos previos se había ejercido una buena administración y no había adeudos —lo cual no era del todo cierto—, no era necesario otorgar nuevas fianzas y ofrecían sólo los bienes y propios como garantía. Las condiciones se enviaron al virrey para su discusión en la Junta de Hacienda y después de las deliberaciones correspondientes se emitió una respuesta.

En primer lugar, la Junta determinó que en vista de que el tercer contrato firmado culminaba, aunque sólo por 2% de la alcabala ordinaria, todavía restaba cumplir cinco años del 2% de la Unión de Armas, en este caso debe recordarse que la contribución por esta era de carácter extraordinario y se concedió por quince años. Para la Junta, el nuevo contrato debía firmarse por cinco años, integrando el 2% correspondiente a la Armada de Barlovento, por una renta de 53 000 pesos anuales por la ciudad de Puebla, más 300 pesos por las alcabalas de los pueblos de Cuautinchan y Amozoc.⁴⁰ La petición de inmunidad frente a los oficiales del fisco les fue aceptada y a partir de este contrato, la ciudad obtuvo exención frente a los ministros de la Real Hacienda y a las disposiciones prohibitivas del virrey; también se aprobó que si deseaba, podía subarrendar los ramos de los que se componía, al igual que lo hacía la ciudad de México. Otra de las prerrogativas obtenidas fue que en caso de falta de flota, de Castilla o de China, la ciudad podía solicitar una espera en el pago y, por último, se aceptaron sus bienes y propios como parte de su fianza, más las dos tercias partes de la renta anual.⁴¹

La firma de este contrato otorgó a los capitulares un poder de negociación política y confirmó su espacio de acción, la ciudad. El derecho de inmunidad frente a los oficiales de la Hacienda virreinal fue una de las conquistas más importantes en la medida en que no estuvieron bajo el escrutinio de los ministros del fisco extendiéndose el beneficio a los contratos sucesivos. Y en el caso de que hubiera un retraso en el pago de la renta era el alcalde mayor el encargado de leer las cartas del virrey recordando el atraso.

Un punto interesante de las negociaciones para la firma del cuarto contrato es que el valor de la renta por el distrito fiscal de la ciudad de Puebla no presenta un crecimiento respecto al aumento del impuesto recaudado. Es decir, durante el tercer contrato por 4% del gravamen el

⁴⁰ Ambos eran territorios bajo la jurisdicción del alcalde mayor de Puebla y eran gobernados por un teniente de justicia.

⁴¹ AAP, LC, núm. 19, sesión del 14 de febrero de 1642, fs. 280-282.

valor de la renta era de 50 000 pesos; en cambio, en el cuarto contrato por 6%, la ciudad pagó 53 300 pesos. Para entender este hecho es necesario mirar lo estipulado en la cláusula 18 del contrato. En esta, los regidores recordaban a la Real Hacienda los múltiples servicios que la ciudad realizaba, responsabilizándose de los gastos por concepto de envío de bizcocho, harina, tocino, garbanzo, maíz y queso, para el abasto de la Armada de Barlovento y el pago de la milicia en Filipinas. Los recursos en principio debían provenir del ingreso de la alcabala recaudada por los regidores; sin embargo, al momento del abasto no siempre se contaba con los ingresos del impuesto y los regidores debían buscar el dinero o establecer acuerdos para cubrir dicho gasto. A partir de la firma del cuarto contrato de cabezón, este tipo de servicios se convertirá en un referente obligado por parte de los regidores en las condiciones a negociar en la Junta de Hacienda. La fórmula “por los múltiples servicios que esta ciudad presta” será la base para mantener una renta baja, pues a finales del siglo XVII la ciudad cubría un ingreso por la alcabala de 57 000 pesos.

El análisis de las cláusulas del cuarto contrato de cabezón entre la ciudad de Puebla y la Real Hacienda permite acercarse a las ventajas políticas que de este tipo de acuerdos podían obtenerse. El mantener una baja fiscalidad en el distrito fiscal poblano –por tratarse de la segunda ciudad más importante por el nivel de contrataciones– representó para la Real Hacienda beneficios para el organismo, mientras que la responsabilidad de los costos por concepto de abasto de géneros al Caribe y de pago de milicia en Filipinas era una tarea del órgano de gobierno local. Desde el cuarto contrato de cabezón el delegar un gasto en las alcabalas de la ciudad de Puebla sancionó la práctica, y en la firma de los subsecuentes cabezones será una referencia obligada para cada una de las partes.

El caso poblano evidencia beneficios de carácter político y económico para cada una de las partes del convenio. Lo explícito de los beneficios desempeña un papel importante en las cláusulas en tanto que ante cualquier intento de intervención por parte de los oficiales de Hacienda en el distrito poblano, los regidores invocaban su inmunidad, los servicios que prestaban y que la violación de la cláusula era sin duda una invasión a un acuerdo sancionado por la autoridad real. Los contratos de cabezón dejan de cumplir sólo la función de reglas para recaudar un impuesto, se convierten en un referente para establecer acuerdos políticos, económicos, jurisdiccionales y para entender el entramado de relaciones entre autoridades políticas, administrativas y fiscales del virreinato. Pero sin duda, los acuerdos no siempre podían ser los mismos con todas las entidades, el caso siguiente ofrece otras opciones.

Ciudad de México: el Consulado

El Consulado de Comerciantes de México es sin duda una de las entidades de mayor prestigio político y económico del virreinato novohispano. El análisis del sistema de administración del gravamen de la alcabala por parte del Consulado es un tema en el que se ha avanzado, tanto en la administración ejercida como en la participación del gremio como agente financiero de la autoridad virreinal.⁴² No obstante lo conocido del tema de participación del Consulado en la administración del impuesto de la alcabala, interesa detenerse en uno de los contratos firmados para evidenciar los acuerdos de tipo político y económico que dicha corporación ofrecía y obtenía en los contratos de cabezón, además de que interesa ejemplificar el tipo de negociación establecida por la corporación frente a los otros casos analizados en este artículo. Para ello, se ha elegido la firma del cuarto contrato que inició en 1647 y terminó en 1661. En la firma de dicho contrato, el Consulado no fue el único postor; su competidor, el Cabildo de la ciudad, también se aprestó a realizar varias ofertas para recuperar la administración del gravamen que había perdido años atrás. Del contrato interesa, en primer lugar, la oferta del Consulado frente al otro competidor y, en segundo, las condiciones estipuladas en el contrato firmado con la Real Hacienda.

El contexto de la firma del cuarto contrato de cabezón por parte del Consulado era sin duda favorable a este, en vista de que había tomado los últimos tres años del tercer contrato que estaba en manos del Cabildo de México, el cual por dificultades financieras, no había llevado a término el contrato. En estas condiciones iniciaron las negociaciones para la firma del cuarto cabezón. En primera instancia, el virrey en turno informó a ambas corporaciones que el tiempo para presentar posturas para obtener la administración del gravamen en la capital del reino daba inicio.⁴³ Ambas corporaciones presentaron en primera instancia el valor de la renta que ofrecían pagar y en una segunda etapa presentaron las cláusulas del contrato que regiría la administración. La primera postura fue de la ciudad, los regidores ofrecían pagar 254 000 pesos por el distrito fiscal de la ciudad de México, pero dicha cantidad se encontraba supedi-

⁴² Véase Valle, "Consulado", 1997.

⁴³ La jurisdicción del distrito fiscal de la ciudad de México abarcaba la ciudad y las jurisdicciones de las alcaldías mayores y corregimientos de Texcoco y Chiconautla, Tacuba, Tlalnepantla, Tacubaya, Coyoacán, San Agustín de las Cuevas, Xochimilco, Iztapalapa, Mexicalcingo hasta la Venta Nueva, Chalco, Tlalmanalco, Coatepeque, Huahutitlán, Tepozotlán, San Juan Teotihuacan, Zumpango, Tula, Otumba y sus jurisdicciones con todos los lugares que se incluyan en dichas alcaldías mayores. *Documentos*, 1945, p. 6.

tada a la presencia o ausencia de las flotas.⁴⁴ Por parte del Consulado se ofreció una renta menor, 230 000 pesos y una fianza de 100 000 pesos, además de solicitar también las rebajas.⁴⁵ En esta primera puja, un elemento que se destaca de ambas propuestas es la importancia de las rebajas en caso de ausencia de nao o flota; una diferencia importante respecto al contrato de la ciudad de Puebla, a la que en su cuarto contrato sólo se le concedió la espera, pero no la disminución del valor del cabezón.

Las primeras posturas del Consulado y el Cabildo fueron rechazadas por la Junta de Hacienda debido a que esta esperaba un mínimo de renta de 270 000 pesos, y menos rebajas. Los regidores alcanzaron la propuesta de la Junta, mientras que el Consulado ofreció tan sólo 254 000 pesos. En estas condiciones y ante las mejores opciones de los regidores capitalinos, la Junta decidió establecer un contrato de cabezón con la ciudad. Sin embargo, entre la decisión y la firma del contrato debían correr 20 días y en estos el Consulado presentó una nueva propuesta.

El Consulado igualaba la postura del Cabildo, 270 000 pesos por un periodo de quince años y bajo las mismas condiciones de rebaja que la ciudad ofrecía.⁴⁶ Además, ofrecía otras ventajas: una fianza por la mitad del valor de la renta, un adelanto de 35 000 pesos por el mismo concepto y pagaban por adelantado 50 000 pesos por la renta del primer año. La disponibilidad de circulante fue una razón de peso para firmar el contrato de cabezón con el Consulado de México y desechar la opción de la ciudad, en vista de que los pagos anticipados aumentarían el caudal enviado a la flota que estaba lista rumbo a España.⁴⁷ No obstante la apelación que la ciudad presentó, los regidores fueron incapaces de mejorar la postura del Consulado, sobre todo en el tema de las fianzas y los adelantos. El poder económico de los miembros del Consulado permitió presentar una oferta de adelantos, fianzas y préstamos, condiciones frente a las que los miembros del Cabildo no pudieron competir. Por su parte, la Hacienda virreinal se beneficiaba del sistema de pujas en la medida en

⁴⁴ Las rebajas eran las siguientes: “con el que no viniere flota se quitase la tercia parte y no viniendo naos la sexta y faltando flota y naos de China las dos tercias partes”. *Ibid.*, p. 2.

⁴⁵ “Con el año que no viniese flota se bajase la tercia parte; y el año que no viniese naos de Filipinas la cuarta parte de la renta principal, y los años en que viniese sola una nao de dichas islas Filipinas se bajase la sexta parte; y si ambas cosas faltasen flota y dichas naos fuese la rebaja de tercio y cuarto enteramente.” *Ibid.*, p. 3.

⁴⁶ En esta ocasión las rebajas eran las siguientes: “de los años que no viniese flota o naos de China se declaraba deberse entender esta condición que faltando flota se hubiese de bajar la cuarta parte del monto principal de dicha renta; y si faltasen las dos naos de China se bajase otra cuarta parte; faltando una sola nao, se bajase la octava y si faltase flota y naos de China se bajasen las dos cuartas partes de dicha renta”. *Ibid.*, p. 3.

⁴⁷ Acerca de la capacidad de movilización de capital de parte del Consulado véase Valle, “Consulado”, 1997.

que enfrentaba los intereses de dos corporaciones que podían aumentar el valor del distrito.⁴⁸

El cuarto contrato de cabezón entre el Consulado de Comerciantes y la Real Hacienda quedó formalizado en mayo de 1647 y se mantuvo vigente hasta 1661; el convenio constaba de 46 cláusulas.⁴⁹ El contrato se dividía en los siguientes temas: 16 cláusulas se dedicaron a la relación del Consulado frente a la Real Hacienda, asuntos como jurisdicción, tipo de justicia, evaluación de las cuentas, autoridad del cónsul y prior frente a los oficiales de la Real Hacienda, manejo de los recursos recaudados y disposición de los mismos, jurisdicción sobre causas judiciales en primera instancia y sistemas de subarrendamientos. Este conjunto de cláusulas buscaba definir los términos de la administración fiscal del Consulado frente a la Real Hacienda, es decir, una administración independiente con jurisdicción territorial y de justicia.

El número de cláusulas dedicado a definir la administración de los cónsules evidencia la importancia de delimitar los términos y la relación a establecer durante los quince años de vigencia del contrato. Una diferencia importante respecto al contrato analizado para el caso poblano es que el Consulado busca sólo la no intervención en la jurisdicción fiscal de la administración, pero no mostraba inconveniente en que los libros y las cuentas fueran sujetos a revisión durante el convenio.⁵⁰ Por el contrario, para los regidores poblanos durante la vigencia del contrato, los oficiales de la Real Hacienda no podían intervenir en la administración, visitar la ciudad para inspeccionar la recaudación o solicitar el registro de los libros de captación del impuesto. Este tipo de cláusulas da muestra de las particularidades de cada uno de los contratos y las posibilidades de interpretación de los intereses en la negociación de cada uno de los implicados.

En el siguiente nivel se encuentran los contribuyentes abarcando trece cláusulas del contrato. La definición de la autoridad sobre este sector resulta clave para los administradores en tanto que a mayor capacidad de control sobre los contribuyentes mayores serían los niveles de recaudación. En vista de la amplia jurisdicción de la ciudad de México, los administradores del gravamen optaron por un sistema de subarrendamiento, dividiendo así la ciudad en sectores para una mejor recaudación. El subarrendamiento era traspasar un producto o sector (gremio) a un parti-

⁴⁸ Al respecto puede verse el análisis del aumento del valor de la renta de la alcabala en la ciudad de México en Sydney, "Sales", 1948.

⁴⁹ La extensión de los convenios con comunidades de comerciantes será una característica, por ejemplo en el caso poblano, el contrato entre los diputados del comercio de la ciudad de Puebla y la Real Hacienda firmado en 1727 se integraba por 48 cláusulas, frente a los firmados por el Cabildo de la ciudad que no llegaron a 30 cláusulas.

⁵⁰ *Documentos*, 1945.

cular para que recaudara el gravamen facilitando de esta manera la captación de los recursos. En este proceso, la Real Hacienda perdía jurisdicción sobre los subarrendadores quedando estos bajo el control del Consulado.⁵¹

De este subgrupo de cláusulas sobresale la cláusula sobre los contribuyentes agremiados. El Consulado estipuló que estos contribuían mediante el sistema de repartimiento, es decir, una cuota fija anual estimada en función de las transacciones realizadas. Para llevar a cabo la recaudación, los gremios debían nombrar a un representante para recaudar el gravamen; se destaca de este tipo de relaciones la continua delegación de la recaudación en *terceros*, pertenecientes a gremios o barrios determinados, lo cual se justifica en la extensión del distrito fiscal. Sin embargo, es posible pensar este hecho desde la carencia de una estructura administrativa del Consulado para asumir la recaudación de la alcabala, lo que favoreció el establecimiento de acuerdos con actores o corporaciones para facilitar la captación del impuesto. Este hecho se ve reforzado al observar el escaso número de guardas para vigilar la introducción de mercancías, por tanto, mientras los acuerdos se mantuvieron, la contribución se aseguraba por este medio.

Del nivel de desagregación de los contribuyentes es de destacar que este tipo de cláusulas no se encuentra en contratos realizados por el Cabildo poblano. El Consulado es, sin duda, una comunidad de comerciantes que buscaba controlar a todo tipo de contribuyentes y salvo con viudas y pobres no mostraba indulgencia ante la evasión; el control se facilitaba gracias a las amplias facultades de justicia en primera instancia que el Consulado obtuvo en la firma del cuarto contrato de cabezón. En el nivel de los contribuyentes, el contrato del Consulado evidencia lo dicho sobre la naturaleza de la imposición; en su cláusula diez, estipuló que la contribución no aguardaría el momento de la venta, sino al momento de su entrega; además, el que recibía la mercancía debía dar cuenta de la segunda venta para así contribuir por la misma. La cláusula evidencia que en el siglo XVII la contribución primera era por el ingreso de la mercancía a un suelo alcabalatorio distinto; sin duda, un elemento más a considerar en la complejidad de la recaudación.⁵²

En su interés por controlar la evasión, el Consulado estipuló en su cláusula trece que “todas las personas, de cualquier calidad y condición han de manifestar todos los géneros que compraren”. Esto con el objetivo de que, no obstante lo estipulado en la legislación sobre las excepcio-

⁵¹ *Ibid.*, p. 8.

⁵² *Ibid.*, p. 7.

nes, fuera el Consulado, a través de sus recaudadores, el que determinara si efectivamente contribuían o no; en caso contrario, es decir, de no hacer la declaración y denunciados por evasión pagarían la alcabala duplicada. Además de confiar en la buena fe de los contribuyentes, instándolos a manifestar la introducción de géneros y sus transacciones, el Consulado se apoyaba en *terceros* –el escribano y el “denunciador”– para vigilar la evasión.⁵³ El control del Consulado sobre los contribuyentes no está determinado por los límites físicos de la ciudad, sino por la circulación de mercancías y personas; un elemento no presente en los contratos firmados por el Cabildo poblano.

El resto de las cláusulas se dedicó a temas de la legislación que apoyaba el sistema de administración y a definir los términos del subarrendamiento. De acuerdo con el número de cláusulas dedicadas a los temas de contribuyentes y la definición de la administración frente a la Real Hacienda, en el contrato del Consulado se destaca la construcción de una administración con una jurisdicción fiscal –ejercida sobre todo tipo de contribuyentes– frente a los oficiales de la Real Hacienda. El análisis de las cláusulas revela los beneficios que el establecimiento de este tipo de contratos reportaba a la corporación consular. Y uno de los beneficios reportados a la Real Hacienda era la importante liquidez de la corporación –dispuesta muchas veces a aportar los recursos del cabezón de manera anticipada– para cubrir las deficiencias de la Hacienda virreinal.

Oaxaca: un particular

Los convenios establecidos entre un particular y la Real Hacienda son escasos. Una razón de esto eran las altas fianzas exigidas por la institución y por la importancia de que el particular contara con suficiente caudal político y económico para establecer un convenio de esta naturaleza. En el caso de Oaxaca se han ubicado para el siglo XVII dos contratos firmados por un particular. El convenio que se ha elegido es el establecido entre Francisco Matilla y Espinosa y la Hacienda virreinal por un periodo de nueve años del 13 de abril de 1680 al 13 de abril de 1688. De acuerdo con los informes del fiscal desde hacía poco más de tres años la alcabala de la ciudad se encontraba en manos de la Hacienda virreinal debido a la falta de postores que asumieran la recaudación del gravamen. La última postura la había hecho el Cabildo de la ciudad de Antequera que ofreció 3 620 pesos por la renta, pero la Junta de Hacien-

⁵³ *Ibid.*, p. 8.

da esperaba un ingreso de 4 500 pesos, por lo que la recaudación continuó en manos del alcalde mayor que respondía a la Hacienda virreinal.⁵⁴

El 11 de noviembre de 1679, Francisco de Matilla y Espinosa presentó a la Junta de Hacienda su pliego de condiciones para la administración del impuesto de la alcabala de la ciudad de Antequera y cuatro villas del marquesado, la oferta la hacía por 5 000 pesos anuales por un periodo de nueve años, puja que superaba lo que la Junta de Hacienda había estimado. A decir de los miembros del Cabildo, Francisco de Matilla era un próspero mercader asentado en la ciudad de Antequera y con suficiente caudal económico para solicitar la administración de la alcabala.⁵⁵ El primer pliego se integraba por diez cláusulas en las que se definía la relación frente a los contribuyentes y frente a la Real Hacienda, el primer tema abarcaba ocho cláusulas y el segundo dos, la importancia del tema de los contribuyentes es evidente; dos elementos se deben destacar de ello, el primero es la solicitud de Francisco Matilla de contar con jurisdicción de primera instancia y el segundo, las medidas para el control sobre el tráfico comercial realizado en la ciudad.

El tema de justicia en primera instancia concedido a un recaudador de rentas no es nuevo, los casos del Consulado de México y el Cabildo de Puebla contaban con esta prerrogativa. El ejercicio de juez de primera instancia otorgaba al administrador de una renta prerrogativas sobre la evasión y sobre los deudores del gravamen, también contaba con la autoridad de intervenir tiendas o mercancías sospechosas de evasión y de tomar presos a los contraventores. La solicitud de este tipo de autoridad se justificaba en que el cargo otorgaba a los recaudadores mayores herramientas para obligar a los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones. Es necesario mencionar que, según la legislación, el alcalde mayor y el ordinario debían apoyar al recaudador para perseguir a los evasores y deudores. Sin embargo, a juicio de Francisco Matilla, el apoyo de estos era insuficiente e ineficaz en vista de que algunos de los evasores eran eclesiásticos y comerciantes apoyados por los regidores e incluso los mismos regidores.⁵⁶

En el caso de los eclesiásticos, Francisco Matilla insistió en la calidad de contribuyentes de este sector. De acuerdo con la legislación, las transacciones realizadas por la comunidad eclesiástica se encontraban exen-

⁵⁴ Archivo General de Indias (en adelante AGI), México, exp. 166.

⁵⁵ Se debe tener en cuenta que por el momento se está trabajando con la información aportada por el proceso para llevar a cabo el contrato de arrendamiento, es decir, la solicitud inicial, la respuesta de las autoridades virreinales y en el caso de Oaxaca del Cabildo y el contrato final. Es por ello que no se está en condiciones, por el momento, de aportar mayores datos de Francisco Matilla.

⁵⁶ AGI, México, exp. 166.

tas de la contribución de alcabala, cuando los géneros comerciados fueran producto de la comunidad eclesiástica y por lo tanto fueran beneficios para la comunidad, convento, parroquia, hospital, entre otros. Sin embargo, a decir de Matilla, los eclesiásticos también comerciaban con géneros de su hacienda particular, por lo que en este caso eran contribuyentes. Francisco Matilla solicitaba el apoyo de la Real Hacienda, además de que su autoridad de juez de primera instancia lo reforzaría, para demandar a los eclesiásticos la exacta declaración del origen de los productos.

En el tema de las rebajas, tan discutido en el contrato del Consulado, Francisco Matilla no hacía diferencia entre la presencia o ausencia de flota, pero sí la hacía en la cancelación de uno o dos de los derechos de la alcabala.⁵⁷ En su última cláusula, Matilla consideró necesario aclarar que en caso de que el derecho de la Unión de Armas o el de la Armada de Barlovento fueran cancelados y sólo permaneciera el 2% de la alcabala ordinaria, la renta de 5 000 pesos que ofrecía también se reduciría proporcionalmente. La cláusula es por lo más interesante, pues desde la década de los cuarenta del siglo XVII los tres derechos de la alcabala fueron aceptados por la autoridad virreinal, pasando de un ingreso extraordinario a uno ordinario. Sin embargo, para Matilla los dos derechos, el de la Unión de Armas y el de Barlovento eran una concesión graciosa de los vasallos novohispanos por lo que todavía podían derogarse;⁵⁸ no obstante, la cancelación de ambos derechos nunca sucedió, ya que los dos servicios se convirtieron en regalías.

A este primer pliego de condiciones, el fiscal y la ciudad de Antequera dieron sus opiniones. La ciudad manifestó su desacuerdo con la autoridad de juez ordinario solicitada por el postor, el control excesivo sobre los contribuyentes y manifestó su sospecha de que el postor en su carácter de arrendatario tendría mayores beneficios que en caso de que la ciudad buscara el cabezón, y el argumento se comprobaba en vista de que Francisco Matilla ofreció en su primer postura un prometido de 4 500 pesos, condición que el Cabildo no podía cumplir. Es importante mencionar que la ciudad opinaba sobre el tema en vista de que era el Cabildo el encargado de vigilar el bien común de sus vecinos, por lo que en el tema de arrendamiento de gravámenes –como el pulque y la recaudación de la alcabala concedida a particulares–, la Hacienda debía escuchar la opinión de los regidores.

⁵⁷ Una hipótesis de la falta de cláusulas concernientes a la ausencia o presencia de la flota o la nao quizá pueda pensarse en términos de que el mercado oaxaqueño podría ser menos sensible a dichas ausencias respecto al mercado de Puebla o México.

⁵⁸ AGI, México, exp. 166.

En vista del desacuerdo que los regidores oaxaqueños mostraban por la postura de Francisco Matilla, el fiscal ofreció a la ciudad el cabezón por una renta de 6 000 pesos, ofrecimiento que la ciudad rechazó. En estas condiciones, Francisco Matilla era el único interesado, sin embargo, la Junta de Hacienda buscó obtener un ingreso mayor por el arrendamiento y obtuvo una nueva puja de 7 350 pesos de Matilla. La segunda oferta resultó favorable a la Junta y procedió a la firma del contrato, no sin antes rechazar alguna de las cláusulas del primer pliego.

En primer lugar, cancelaba toda posibilidad de conceder la recaudación del impuesto vía encabezonamiento, en vista de que este derecho estaba reservado sólo a las corporaciones con derechos jurídicos establecidos; en el caso de Antequera, sólo el Cabildo contaba con tales derechos. La segunda oposición era al derecho del recaudador de ingresar a tiendas y casas para detener posibles evasores; sólo se le permitía el ingreso en caso de que existiera una denuncia probada del hecho. En vista de la insistencia del arrendador por cuidar la evasión, la Junta concedía una revisión cada cuatro meses de los paños y mercaderías vendidos por los mercaderes y le recordaba a Francisco Matilla que la función de los guardas era evitar la evasión y podía hacer uso de ellos en las calles y afuera de las tiendas para vigilar la contribución.

En cuanto a la solicitud de juez de primera instancia, le era negada en vista de lo perjudicial que resultaba el cargo para la paz pública. El uso de funciones de justicia se encontraba reservado a los alcaldes mayores y eran estos los que debían apoyar al recaudador, por lo que no obstante los alegatos de Francisco Matilla, no se concedía tal petición. Y por último, en el caso de que la autoridad real decidiese quitar las contribuciones de 2% de la Unión de Armas y 2% de Barlovento, la Junta consideró que de sucederse sería tirano no hacer la rebaja. Sin embargo, no estaba en manos de Francisco Matilla y de la Junta decidir sobre tan delicado asunto, además de que era obligación de los súbditos novohispanos contribuir con los crecidos gastos de la monarquía. En el caso de las intenciones de Matilla de cobrar a la comunidad eclesiástica, el fiscal no emitió opinión al respecto, quizá porque sabía de antemano que era prácticamente imposible fiscalizar a dicha comunidad.

Una vez dadas a conocer las modificaciones, la Real Hacienda y Francisco Matilla firmaron un contrato por nueve años con un valor de la renta de 7 350 pesos. El contrato final se integró por 20 cláusulas, de estas se deben rescatar las que conciernen al control de la Real Hacienda sobre el arrendador. En este caso, en la segunda y tercera cláusula, la Real Hacienda estipuló que en su calidad de arrendatario de las alcabalas de la ciudad de Antequera debía llevar un libro encuadernado, foliado y rubricado que sería entregado por los oficiales de Hacienda en el que

debía asentar los ingresos del impuesto. El libro era el objeto de fiscalización de la Hacienda sobre su arrendador y estaba a disposición de los oficiales cuando fuera necesario. De igual manera, se estipularon las fechas de pago de la renta, el primer pago el 11 de julio y el segundo el 13 de abril, dando así por cerrado el año fiscal del arrendamiento. Es de destacar que en los casos de México y Puebla no se ha encontrado una referencia exacta a los tiempos de pago de la renta.

En el caso de la recaudación, a Matilla se le concedió el nombramiento de los guardas necesarios además de un alguacil con vara alta de justicia para todo lo tocante a la renta y buena administración, los estipendios de este y los guardas eran responsabilidad del administrador. Es de resaltar el nombramiento del alguacil, en vista de que le habían rechazado el nombramiento de juez. Sin duda, la Junta de Hacienda consideró peligrosa la concentración de funciones en el recaudador y optó por nombrar un ministro que, sin embargo, estaría supeditado y dependiente económicamente de Francisco Matilla. En cuanto a la relación del arrendador con las autoridades de Antequera y del marquesado, la Junta dispuso que no intervendría en las disposiciones del recaudador y en caso de existir un desacuerdo por las gestiones de Francisco Matilla se debía acudir a la Audiencia y a la Junta de Hacienda.

Un último punto que se debe destacar del contrato es la cláusula cuarta. En esta la Junta determinó que en el caso de que los libros de registro del administrador manifestaran que en un año o varios había un ingreso superior al pago de la renta, es decir, a 7 350 pesos, el sobrante no podía ser reclamado por la Real Hacienda, pues pertenecía al administrador. Es una cláusula muy interesante, pues constata la importancia de un convenio de tal naturaleza para los interesados en administrar una renta. La alcabala era sin duda la figura fiscal más importante que pesaba sobre todo tipo de transacciones comerciales, y los beneficios que de ella esperaban los recaudadores eran los excedentes que se obtenían una vez cubierta la renta. El hecho de que Francisco Matilla aumentara su postura sobre lo que la misma Hacienda esperaba de ingreso permite sostener que los interesados contaban con un margen de elasticidad de la oferta, estimada a partir del ingreso del impuesto. Y es de suponer que la Hacienda tampoco era del todo ajena a esa elasticidad.

El caso de un contrato entre la Hacienda y un particular revela componentes del convenio que no se encuentran en otros casos analizados. La existencia de un control sobre el administrador del gravamen es un elemento fundamental en el convenio en vista de las posibilidades de fraude que podían esperarse. Al no existir una corporación mercantil o comunidad política que respalde al administrador, la Hacienda se ve en la necesidad de controlar la administración por los libros de registro y así

poder intervenirlos cuando sea necesario. Si bien es cierto que la Hacienda virreinal no se distinguió por su agilidad en la revisión de cuentas, la existencia de la cláusula en el convenio con Francisco Matilla revela los mecanismos para controlar la administración y el ingreso, un control indirecto con la esperanza de evitar el mayor número de pérdidas.

En el caso de Oaxaca la presencia de un particular en la administración de la alcabala se vio facilitada por ser un distrito menor, pero sobre todo porque no existía otro interesado en la administración de la renta. No se tiene información de los niveles de recaudación en el periodo anterior al arrendamiento, pero es posible sostener que eran menores a lo aportado por la administración del arrendador y no debe olvidarse que este sistema proporcionaba un ingreso seguro para la Real Hacienda y que resultaba mejor al momento de estimar los ingresos y el gasto de la Hacienda virreinal.

CONCLUSIONES

La cesión de derechos de recaudación mediante la firma de contratos fue una respuesta a las deficiencias del sistema de administración y, también, un medio para sortear los problemas de disponibilidad de recursos. El contrato de arrendamiento se traducía en el ingreso de una renta fija de un espacio fiscal determinado, monto de ingreso que permitía asegurar el gasto. Lo extensivo del sistema de contratos es, también, consecuencia intrínseca a las características de los territorios integrantes de la monarquía; la distancia entre los distintos espacios de la administración fiscal desempeñó un papel vital en la recaudación y distribución de los recursos fiscales.

Los contratos de administración de rentas evidencian la interrelación entre la autoridad real y su Hacienda y los cuerpos políticos o económicos, desarrollada mediante la recaudación de un gravamen. Esta interrelación se extendía a los contribuyentes, mayores o menores, que establecieron un acuerdo con los detractores del gravamen ya fuera para pagar una tasa más baja o para participar de los beneficios del sistema de transferencia de recursos. De tal manera que las excepciones dictadas por la legislación en materia de contribuyentes, géneros y formas de recaudación no son las únicas, existieron también las excepciones: los acuerdos determinados por cada una de las administraciones en los distintos suelos alcabalatorios que estaban en manos de corporaciones o de particulares. Este fenómeno continuo de excepciones dificulta establecer generalizaciones en torno a los contribuyentes, las mercancías y los tiem-

pos; lo que pudo ser una norma para el Consulado o la ciudad de Puebla, no necesariamente fue extensivo al resto de los distritos fiscales.

En el nivel de los contratos entre la Real Hacienda y la corporación poblana, el agente será la ciudad y por tanto las relaciones entre ambas Haciendas serán estrechas y más relevantes porque significará que el rey delegó la gestión de una renta de su Hacienda en la ciudad, reforzando el protagonismo de esta, es decir, del Cabildo. En este proceso, si bien el Consulado establece un convenio por cabezón, busca establecer una jurisdicción fiscal ajena a la Hacienda virreinal; para el Consulado resulta imprescindible establecer un cuerpo fiscal y administrativo ajeno a la Real Hacienda.

En el caso del Cabildo poblano, si bien se encuentra ajena a la intervención de los oficios reales en su distrito fiscal, la administración del impuesto de la alcabala se vuelve estrecha con la Hacienda virreinal mediante el sistema de transferencias. Es decir, la distribución del recurso alcabalatorio recaudado al pago de milicias y bizcocho al Caribe permitirá establecer una interrelación entre la Hacienda virreinal y el distrito fiscal administrado por el Cabildo, por lo que representa un control indirecto por parte de la Hacienda de los recursos alcabalatorios. Este hecho es muy interesante, en la medida en que evidencia la capacidad de control que la Hacienda virreinal podía obtener de las rentas cedidas mediante un contrato, y es, en efecto, un ejemplo de la lógica de una administración fiscal que ante la carencia de un cuerpo administrativo buscó otros medios para no perder los recursos fiscales cedidos.

No obstante que en los casos del Consulado y el Cabildo poblano la administración del impuesto significó una cesión de derechos fiscales en entidades corporativas, el tipo de relación establecida con cada una difiere en función de los intereses que la Real Hacienda espera obtener de cada contrato. En el caso del Consulado obtiene disposición de recursos adelantados, préstamos o donativos en vista de la capacidad financiera de la institución. Por su parte, el Cabildo poblano obtiene la distribución de gasto de alimentos y milicias, este hecho se ve facilitado por ser la ciudad de Puebla el espacio de intercambios comerciales de los productos demandados por las flotas del Caribe, los cuales no escapaban al control de los regidores. Es decir, delegar un gasto en la institución capitular ofreció importantes beneficios a los regidores y al círculo de comerciantes allegados a dicho cuerpo.

De los casos analizados se rescata la construcción de distritos fiscales amparados en los contratos de cabezón frente a la Real Hacienda. En el caso poblano, el distrito fiscal se construye a partir de la existencia del sistema de transferencia de recursos, la cual era controlada por el Cabildo que, a su vez, le permite a este controlar a los productores y comer-

ciantes de la ciudad que participan de dicho sistema. La transferencia de recursos es el referente de negociación para el Cabildo en cada uno de los contratos subsecuentes y a su vez funciona frente a toda posibilidad de intervención de los oficiales reales en la ciudad de los Ángeles. Por su parte, el Consulado establece una jurisdicción fiscal a partir de un cuerpo administrativo autónomo presidido por los cónsules y priores del organismo y su capacidad de negociación, sin duda, estará dada por su capacidad financiera.

En el caso del particular, este carece de un distrito fiscal independiente de la Real Hacienda; su relación es más cercana a la que se establece con un funcionario que con un administrador. El particular tiene límites en la capacidad de negociación, sin embargo, opta por el establecimiento de este tipo de convenios por los beneficios económicos que de la recaudación de la alcabala podían obtenerse. En el contrato de arrendamiento establecido por un particular es de destacar también que, si bien existe un cuerpo administrativo dependiente del administrador, guardas y ministros, no es posible sostener la existencia de una jurisdicción independiente, en vista de que el administrador estuvo sujeto al escrutinio constante de los oficiales de la Real Hacienda.

Es un hecho que la capacidad de negociación no es equitativa para todos los actores sociales que establecían convenios con la Real Hacienda para administrar una renta. Sin embargo, la existencia de un contrato posibilitaba dicha negociación, en otras palabras, obtener beneficios de la carencia administrativa de la Hacienda virreinal; además, si bien no en un primer contrato pero sí en los posteriores, aumentar los beneficios para el administrador. En este sentido, los casos de México y Puebla resultan ilustrativos en el avance de las negociaciones y por ende en la obtención de beneficios, a mayores necesidades financieras de la Hacienda, mayores podían ser los beneficios para los administradores.

Una diferencia importante en los términos de la negociación es que la ciudad de Puebla opta por definir las condiciones en las que se firma, es decir, considerando el contexto, el resultado del contrato anterior, los perjuicios que de este se recibieron y la firma del nuevo contrato, busca puntualizar las nuevas condiciones con la Real Hacienda. Por su parte, el Consulado está más interesado en la administración que ejercerá frente a la Real Hacienda, los contribuyentes y frente a otros poderes, por ejemplo, el Cabildo.

Un elemento importante a destacar en el caso poblano es que la administración por cabezón durante el siglo XVII permite acercarse no sólo a la recaudación de un gravamen, sino al destino de los recursos, es decir, la Armada de Barlovento. Además de un elemento de negociación política y económica para los regidores, el abasto de la Armada con los

recursos de la alcabala poblana cumple el objetivo, por lo cual el gravamen aumentó 4%. Si bien es sólo un ejemplo, es interesante para observar los esfuerzos de la Hacienda virreinal para establecer correspondencia entre su ingreso y su gasto.

Los contratos de administración de la renta de alcabala permiten ampliar el horizonte del estudio de un impuesto. La cesión de derechos de administración en entidades corporativas o particulares evidencia la lógica de establecer este tipo de convenios para la Real Hacienda y para los interesados en tomar la recaudación del gravamen. Los casos analizados dan cuenta de que el análisis de los sistemas de administración por cabezón y arrendamiento debe leerse en beneficios para las partes involucradas, los administradores y la Hacienda; ambas entidades no fueron ajenas a beneficios y pérdidas y es claro que la balanza estuvo determinada por la negociación frente a la Real Hacienda y por la capacidad de administración frente a los contribuyentes de los firmantes del convenio. Es importante mencionar que en los casos analizados, es el proceso de cesión de administración el que evidencia la capacidad de negociación política que se verá reflejado en el contrato final. Es por ello que debe pensarse en un tiempo largo, desde la primera propuesta por parte del interesado en la administración, la respuesta de la Junta de Hacienda y el contrato final. En los tres momentos, los actores involucrados en la cesión darán cuenta de sus intereses, los alcances y límites de sus propuestas.

La fuente, es decir, los contratos, es poco trabajada, sin embargo, los ejemplos no son escasos. Los archivos locales cuyas corporaciones políticas, los cabildos, establecieron este tipo de convenios, resguardan la información. Otro acervo es el Archivo General de la Nación en sus secciones de Real Hacienda y por último el Archivo General de Indias en su sección México, en vista de que los contratos debían enviarse al Consejo de Indias para su aprobación. Los acervos en los ámbitos local, virreinal o metropolitano resultan un espacio de búsqueda confiable para la ubicación de este tipo de convenios.

A partir de tres estudios de caso se destacó la importancia de los contratos de cesión de una administración alcabalatoria en manos de *terceros*, interesó desde el análisis de las cláusulas mostrar los alcances de estas en la definición de una administración alcabalatoria en manos de corporaciones y particulares. De esta manera, se sostiene el concepto de administración para definir las gestiones por cabezón o arrendamiento en la medida en que se tradujeron en una gestión controlada por *terceros* en la que la presencia de la Hacienda virreinal estaba condicionada por lo estipulado en el contrato firmado.

El análisis de los contratos de administración de la renta ofrece las posibilidades de realizar estudios comparativos, o bien, de establecer una

secuencia de diferentes contratos en un mismo espacio fiscal, de las capacidades de negociación, de la importancia del distrito fiscal, del valor de la renta y la respuesta de la Hacienda virreinal. Es evidente que los contratos por sí solos no demuestran la complejidad del sistema de administración alcabalatorio por cabezón y arrendamiento, es necesario mirar el funcionamiento interno de dichas administraciones para así poder entender la lógica de dichas gestiones frente a la Real Hacienda y frente a los contribuyentes. De igual manera, los estudios de caso dan cuenta de que, no obstante lo estipulado en la legislación, los administradores del gravamen contaban con márgenes amplios para establecer sus condiciones de contribución y recaudación, lo que da cuenta de la complejidad del sistema fiscal imperante en el siglo XVII. Es por ello que, no obstante las ausencias que los contratos puedan presentar, son un buen punto de partida para entender el tema.

FUENTES CONSULTADAS

Archivos

- AGN Archivo General de la Nación.
 AGI Archivo General de Indias.
 AAP Archivo del Ayuntamiento de Puebla.

Bibliografía

- ALVARADO MORALES, MANUEL, *La ciudad de México ante la fundación de la Armada de Barlovento, 1635-1643*, México, Centro de Estudios Históricos-COLMEX, 1979.
 ÁLVAREZ NOGAL, CARLOS, *El crédito de la monarquía hispánica en el reinado de Felipe IV*, Junta de Castilla y León, Consejería de Educación y Cultura, 1997.
 ARTOLA, MIGUEL, *La Hacienda del antiguo régimen*, España, Banco de España/Alianza, 1982.
 CELAYA NÁNDEZ, YOVANA, “La fiscalidad novohispana: ingreso y transferencia en el sistema de administración de las alcabalas, Puebla, 1638-1742”, tesis de doctorado, México, Centro de Estudios Históricos-COLMEX, 2007.
Documentos relativos al arrendamiento del impuesto o renta de alcabalas de la ciudad de México y distritos circundantes, introd. de Ricardo Torres Gaytán, México, Dirección de Estudios Financieros-SHCP, 1945.
Diccionario de la lengua castellana, Madrid, Joaquín Ibarra, 1783.
 DOMÍNGUEZ ORTIZ, ANTONIO, *Instituciones y sociedad en la España de los Austrias*, Barcelona, Ariel, 1985.

- FONSECA, FABIÁN y CARLOS URRUTIA, *Historia general de Real Hacienda*, México, Vicente G. Torres, 1845-1853.
- FORTEA PÉREZ, JOSÉ IGNACIO, *Fiscalidad en Córdoba. Fisco, economía y sociedad: alcabalas y encabezamientos en tierras de Córdoba, 1513-1619*, España, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1986.
- GARAVAGLIA, JUAN CARLOS y JUAN CARLOS GROSSO, *Las alcabalas novohispanas (1776-1821)*, México, Dirección del Archivo Histórico Central-AGN/Banca CREMI, 1987.
- GÓNGORA, MARIO, *El Estado en el derecho indiano. Época de fundación, 1492-1570*, Santiago de Chile, Instituto de Investigaciones Histórico-Culturales-Universidad de Chile, 1951.
- MOXÓ, SALVADOR DE, *La alcabala: sobre sus orígenes, concepto y naturaleza*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Instituto Balmes de Sociología, 1963.
- ORTEGA MONTAÑÉS, JUAN, *Instrucción reservada al conde de Moctezuma*, prólogo y notas de Norman F. Martín, México, Jus, 1965.
- PASTOR, RODOLFO, "La alcabala como fuente para la historia económica y social de la Nueva España", *Historia Mexicana*, vol. XXVII, núm. 1, julio-septiembre de 1977, pp. 1-16.
- Recopilación de leyes de los reynos de las Indias*, España, Cultura Hispánica, 1973 (edición facsimilar de la de 1681).
- VALLE PAVÓN, GUILLERMINA DEL, "El Consulado de Comerciantes de la ciudad de México y las finanzas novohispanas, 1592-1827", tesis de doctorado, México, Centro de Estudios Históricos-COLMEX, 1997.
- , "Gestión del derecho de alcabalas y conflictos por la representación corporativa: la transformación de la normatividad electoral del Consulado de México en el siglo XVII" en BERND HAUSBERGER y ANTONIO IBARRA (eds.), *Comercio y poder en América colonial: los consulados de comerciantes, siglos XVII-XIX*, Madrid, Frankfurt del Main y México, Iberoamericana/Vervuert/Instituto Mora, 2003, pp. 41-72.
- SYDNEY SMITH, ROBERT, "Sales Taxes in New Spain, 1575-1770", *Hispanic American Historical Review*, vol. XXVIII, núm. 1, febrero de 1948, pp. 1-37.
- ZABALA AGUIRRE, PILAR, *Las alcabalas y la Hacienda Real en Castilla, siglo XVI*, España, Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 2000.