
ERNEST SÁNCHEZ SANTIRÓ

Doctor en Geografía e Historia por la Universidad de Valencia. Profesor-investigador del área de Historia Económica del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, su línea de investigación es la historia económica y social de México en el tránsito de la colonia a la independencia. Entre sus publicaciones más recientes se encuentra *Las alcabalas mexicanas (1821-1857). Los dilemas en la construcción de la Hacienda nacional*, México, Instituto Mora, 2009.

Resumen

El artículo analiza la introducción de la contribución directa general y extraordinaria en Nueva España en 1813, como muestra de una de las tantas iniciativas que adoptó el régimen virreinal en aras de allegarse recursos para combatir a la insurgencia. El trabajo expone los orígenes, evolución y ulterior fracaso de una reforma fiscal que representó la irrupción del impuesto sobre la renta, bajo parámetros modernos, en el marco de la transición del antiguo régimen al liberalismo.

Palabras clave: Fiscalidad, Nueva España, contribución directa, guerra de Independencia.

Abstract

The article discusses the introduction of a general and extraordinary direct tax in New Spain in 1813 as a demonstration of one of the many initiatives taken by the colonial regime in order to obtain resources to fight the insurgency. The paper shows the origins, evolution and subsequent failure of a tax reform that represented the advent of income tax under modern standards, in the context the transition from the Ancient Regime to Liberalism.

Key words: Taxation, New Spain, direct taxes, Independence War.

Fecha de recepción: octubre de 2010

Fecha de aceptación: enero de 2011

LA IRRUPCIÓN DEL LIBERALISMO FISCAL EN NUEVA ESPAÑA: LA CONTRIBUCIÓN DIRECTA GENERAL Y EXTRAORDINARIA (1813-1815)*

Ernest Sánchez Santiró

INTRODUCCIÓN

El conocimiento historiográfico sobre la *transición* del real erario novohispano a la Hacienda nacional mexicana ha dado pasos decididos en la última década.¹ Gracias a ello se han podido establecer los rasgos dominantes de la Real Hacienda de Nueva España durante la primera década del siglo XIX y los cambios que se perciben en la Hacienda pública mexicana durante las décadas de 1820 a 1840. Sin embargo, el estudio sobre el desempeño del erario virreinal durante la guerra de independencia, verdadero punto de quiebre entre ambas estructuras fiscales, continúa presentando fuertes lagunas. De hecho, la década de 1810 se configura como una especie de “caja negra” en la que se señala la existencia de acontecimientos de profundo calado, en ocasiones, de verdaderas mutaciones fiscales, para las cuales carecemos de explicaciones y marcos generales plenamente satisfactorios,² especialmente en dos dimensiones, a

* Este trabajo ha recibido el apoyo del CONACYT.

¹ Entre los trabajos que se enfocan al análisis del tránsito fiscal, abarcando una temporalidad mayor (décadas de 1800 a 1820, en ocasiones con periodos más amplios), destacan Marichal, “Difícil”, 2001; Marichal y Carmagnani, “Mexico”, 2001; Jáuregui, “Intendente”, 2001; Ibarra, “Alcabala”, 2001, y Sánchez, *Alcabalas*, 2009.

² Es conveniente señalar que los primeros tratamientos historiográficos contemporáneos sobre diversos aspectos fiscales del erario novohispano durante la guerra de independencia (la creciente presencia del déficit fiscal, producto de la caída de los ingresos ordinarios y la elevación sin parangón del gasto militar, el empleo del crédito como mecanismo para solventarlo, la aparición de una fiscalidad extraordinaria como intento de encontrar un nuevo equilibrio, etc.) se hallan insertos en obras que tienen un claro enfoque de historia política. Al respecto véanse Anna, *Caída*,

saber: la reconstrucción de los principales indicadores cuantitativos (léase, ingresos y egresos, con la estimación del posible déficit como principal derivado) y la ubicación en un contexto general de carácter político-fiscal de las reformas y contrarreformas hacendarias con las que el erario virreinal pretendió recuperar el equilibrio de sus finanzas.

En aras de atender, si bien parcialmente, a este último aspecto, el propósito del presente artículo es analizar la reforma fiscal más *radical* ensayada por el gobierno novohispano durante la guerra de independencia: la contribución directa general y extraordinaria sobre “sueldos, rentas y ganancias” líquidas de 1813, puesto que supuso la irrupción del impuesto sobre la renta.

Si bien en la historiografía decimonónica, con Lucas Alamán como figura destacada,³ se atendió a esta iniciativa, y se volvió sobre ella en diversos estudios a partir de la década de los setenta,⁴ no contamos con un estudio detenido que nos muestre, entre otros elementos, la genealogía del gravamen (precedentes, debates en torno a su configuración, instancias asesoras y decisorias) o su diseño fiscal, así como los obstáculos que enfrentó en su aplicación. En este sentido, cabe señalar que no existe un consenso historiográfico en torno a la fortuna que corrió la contribución directa general y extraordinaria de 1813, medida en términos de recaudación y aplicación temporal.⁵ Con este trabajo pretendemos reconstruir estos elementos, así como ensayar algunas respuestas al debate entablado en torno a la suerte que corrió este gravamen.

EL CONTEXTO DEL GRAVAMEN: GUERRA Y LIBERALISMO

Cuando en marzo de 1813 el general Félix María Calleja tomó posesión del cargo de virrey de Nueva España, los estragos de la guerra civil eran más que visibles en las finanzas del real erario. A los pocos días de asumir

1981 (la primera edición inglesa de 1978), y Hamnett, *Revolución*, 1978. En el caso de la práctica fiscal de los insurgentes en el periodo de 1810 a 1815, destaca la aportación realizada por José Antonio Serrano Ortega, al respecto, véase Serrano, “Sistema”, 2008.

³ Alamán, *Historia*, 1851, t. IV, pp. 213-215.

⁴ Anna, *Caída*, 1981, pp. 175-176, y Hamnett, *Revolución*, 1978, pp. 90-97. Uno de los primeros trabajos de historia fiscal que analizó de manera detenida la introducción de este impuesto en Nueva España se debe a Luis Jáuregui. Jáuregui, *Real*, 1999, pp. 273-276.

⁵ Varios investigadores han señalado el fracaso de esta reforma fiscal, lo cual llevó a que fuese abolida (Hamnett, *Revolución*, 1978, pp. 94-96; Jáuregui, *Real*, 1999, pp. 276-278, y Valle, “Consulado”, 1997, pp. 512-513). Una opinión contraria que propone que esta figura fiscal continuó cobrándose con posterioridad a 1815, aunque modificada en 1814 en determinados aspectos, entre ellos el nombre –pasó a denominarse subvención temporal de guerra–, se puede ver en Serrano, *Igualdad*, 2007, pp. 40-42, y “Sistema”, 2008, p. 64.

el poder envió un informe al ministro de la Guerra del gobierno de la Regencia, ubicada en Cádiz, donde manifestó “el cuadro lamentable pero fiel que presenta este reino”.⁶

La pérdida del control político y fiscal sobre el septentrión novohispano (caso de las intendencias de Zacatecas, Guadalajara o San Luis Potosí), las dificultades para mantener las comunicaciones con la intendencia de Veracruz (sede de la mayor región productora de tabaco en rama y del principal puerto comercial de Nueva España), ante los ataques de partidas de insurgentes, y la toma de la ciudad de Oaxaca por el general José María Morelos en diciembre de 1812 habían llevado a las finanzas públicas del gobierno virreinal al borde de la bancarrota.⁷

Desde 1810, los ingresos de la Tesorería general del ejército y Real Hacienda habían iniciado una caída muy pronunciada, lo que llevó a un incremento dramático del déficit: de 1 150 458 pesos en 1810 se pasó a 2 913 616 pesos en 1812. Un faltante que se pudo cubrir mediante créditos, en ocasiones forzosos, que se exigieron a la población y en los cuales actuaron como intermediadores financieros las principales corporaciones del virreinato (por ejemplo, el Consulado de mercaderes de México, la Iglesia metropolitana o el Tribunal de Minería). Si en 1810 la Tesorería General recibió 1 134 066 pesos por concepto de préstamos, en 1812 este monto se elevó a 2 798 124 pesos.⁸ Sin embargo, como indicó el propio Calleja, a la altura de 1813 el crédito de la corona se había “debilitado” ante los impagos del servicio de una deuda que no había hecho más que crecer desde la década de 1780.⁹

A esa situación de guerra civil y déficit de las finanzas del gobierno virreinal se añadió la aplicación en Nueva España del liberalismo gacitano. En el contexto de guerra y revolución que experimentó España a raíz de

⁶ Carta del virrey de Nueva España al ministro de Guerra, 15 de marzo de 1813, en “Correspondencia”, 1930, p. 81.

⁷ Empleamos la denominación de “gobierno virreinal” para referirnos exclusivamente a la autoridad ejercida por el virrey de Nueva España sobre un territorio que, *grosso modo*, abarcaba el altiplano de las intendencias de México, Puebla, Guanajuato y la parte oriental de la intendencia de Michoacán. El resto del virreinato, aunque *de iure* se encontraba sometido a dicho poder, *de facto* era comandado por una serie de hombres de armas que desarrollaron un poder militar y político de carácter regional, que surgieron como respuesta a la desarticulación del orden político que había provocado la insurgencia. Fue el caso de José de la Cruz en Guadalajara y Zacatecas, de José Joaquín de Arredondo en el noreste novohispano (Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander) o de José García Dávila en Veracruz. Una autonomía que abarcaba de manera notable los asuntos militares, gubernativos y de hacienda.

⁸ Medina, *Exposición*, s. a., “Estado número 7”, pp. 104-105.

⁹ Para el crecimiento de la deuda en el virreinato entre las décadas de 1780 y 1800, véanse Marichal, *Bancarrotas*, 1999, y Landavazo, “Fidelidad”, 1999. En el caso de los préstamos realizados a partir del estallido de la insurgencia en 1810, véanse Vega, “Primeros”, 1990, y Valle, “Consulado”, 2001.

las abdicaciones de Bayona y la invasión napoleónica de 1808, se produjo una crisis política de la monarquía católica que derivó en un proceso de convocatoria de Cortes generales y extraordinarias las cuales, entre otros elementos de ruptura con el antiguo régimen, proclamaron la *soberanía nacional* (decreto de las Cortes del 24 de septiembre de 1810) y elaboraron una Constitución política de la monarquía española, que fue aprobada en marzo de 1812. En dicho ordenamiento se planteó un cambio radical en materia fiscal, como pone de manifiesto su artículo 339: “Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno”, lo cual significaba que *todos* los ciudadanos tenían la obligación de contribuir al sostén de las cargas públicas *según sus haberes*, es decir, igualdad y proporcionalidad fiscales.¹⁰

Al acceder al cargo, el virrey Calleja se encontraba con una situación cuando menos problemática respecto al nuevo orden constitucional. Su predecesor, el virrey Francisco Xavier Venegas había publicado y jurado la Constitución de Cádiz en septiembre de 1812, pero al poco tiempo, en diciembre de ese mismo año, suspendió algunos aspectos clave del nuevo orden político como la libertad de prensa (art. 371), ante lo que consideraba un derecho que fomentaba la rebelión insurgente, y anuló las elecciones al primer Ayuntamiento constitucional de la ciudad de México, alegando irregularidades en el proceso de votación.¹¹ En consecuencia, hacia marzo de 1813 la aplicación del orden constitucional en Nueva España era parcial y desigual en términos políticos y territoriales, un ejemplo de ello fue la rápida instalación de algunas diputaciones provinciales como la de Yucatán –en abril de 1813– y la tardanza en la instalación de la de Nueva España –hasta julio de 1814–, ante la resistencia que opondría el virrey Calleja. Sin embargo, en materia fiscal, el texto constitucional abría la puerta a la introducción de nuevos impuestos que ayudasen a equilibrar las finanzas de un erario exhausto que, en términos políticos, mutaba desde la Real Hacienda a la Hacienda pública.¹² las contribuciones directas liberales.¹³

¹⁰ Para un estudio sobre el liberalismo fiscal derivado del constituyente gaditano que rastrea sus orígenes doctrinales, véase López, *Liberalismo*, 1995.

¹¹ Anna, *Caída*, 1981, pp. 129-133.

¹² Hasta el último tercio de 1812, en la emisión de sus bandos, la autoridad virreinal apareció como “superintendente general subdelegado de Real Hacienda”, momento en el cual pasó a titularse “superintendente de la Hacienda pública” como parte de la aplicación del nuevo orden constitucional que en materia fiscal implicó la separación entre los bienes y rentas de la corona y los de la nación, la cual pasaba a ser el titular de la Hacienda *pública*. Al respecto véanse los títulos IV (“Del rey”) y VII (“De las contribuciones”) de la Constitución de Cádiz de 1812. Tena, *Leyes*, 1975, pp. 80-89 y 99-101.

¹³ La distinción terminológica entre contribuciones directas e indirectas no fue muy usual antes del siglo XVIII. De hecho, sería con la escuela fisiocrática, en especial a partir de la doctrina sobre la fiscalidad de François Quesnay publicada en 1758, que adquirió carta de naturaleza. Al respecto,

LA CONTRIBUCIÓN DIRECTA GENERAL Y EXTRAORDINARIA DE 1813

En una dramática declaración a la ciudadanía de la capital, publicada el 17 de abril de 1813, el virrey Calleja manifestó el peligro de colapso fiscal: “El erario público se halla en agonía, y muy próximo a disminuir o acaso a no pagar los sueldos de los empleados, con una deuda de más de 30 000 000 de pesos y con un deficiente mensual de más de 260 000 consumidos todos los fondos públicos, agotados los arbitrios comunes y *algunos extraordinarios...*”.¹⁴

Detengámonos un momento en estos arbitrios extraordinarios.¹⁵ Desde 1810, la Real Hacienda había introducido nuevos gravámenes con el doble propósito de compensar la caída en la recaudación ordinaria y constituirse en garantía de los cuantiosos préstamos que estaba solicitando el gobierno virreinal. Bajo esta lógica, en 1811 se estableció un impuesto indirecto, el derecho de convoy, a las mercancías que se transportasen en las conductas protegidas por soldados de la corona, así como un impuesto directo a la producción de una bebida alcohólica destilada: el impuesto sobre el vino mezcal.¹⁶ En 1812 se añadieron otros dos impuestos extraordinarios; en un caso, se trató de un impuesto directo sobre los arrendamientos de los inmuebles urbanos (la contribución de 10% sobre el producto de los arrendamientos de las casas), y en el otro de un gravamen indirecto sobre las ventas denominado “contribución temporal extraordinaria de guerra”.¹⁷ La marcha de la guerra impidió que los ingresos suplementarios cubriesen las crecientes obligaciones bélicas.¹⁸

Esta situación marcó las primeras iniciativas que adoptó el virrey Calleja en materia tributaria. En marzo de 1813 prorrogó *sine die* un impuesto extraordinario que había sido ideado para tener una duración limitada, con-

véase Bullock, “Direct”, 1898. Entendemos por *impuestos directos* aquellos que gravan una manifestación duradera de la capacidad de pago de los contribuyentes, ya sea a partir de las fuentes que permiten la obtención de los rendimientos económicos (contribuciones de producto), ya a partir de la renta que perciben las personas (contribuciones personales), mientras que por *impuestos indirectos* consideramos los gravámenes que recaen sobre manifestaciones transitorias de la capacidad de pago que se perciben con ocasión de actos contractuales, como por ejemplo los actos de compra-venta y trueque de bienes muebles e inmuebles o el tránsito de mercancías. Comín, *Historia*, 1996, pp. 46-48, y Sánchez, *Alcabalas*, 2009, p. 20. Una actualización de la utilidad historiográfica del uso de términos como contribuciones directas e indirectas, así como las diferencias existentes entre la fiscalidad directa liberal y la de antiguo régimen, sometida en este último caso a los principios del “justo derecho de conquista”, la *regalía* y el real patronato, se encuentra en Jáuregui, “*De re*”, 2006.

¹⁴ Alamán, *Historia*, t. III, 1850, p. 391, en Jáuregui, *Real*, 1999, p. 266. La cursiva es nuestra.

¹⁵ Por “extraordinarios” cabe entender aquellos arbitrios que se introdujeron ante las circunstancias bélicas que vivía el país y que, en caso de mejoría, estaban llamados a desaparecer.

¹⁶ Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Bandos, vol. 27, e Historia, vol. 600.

¹⁷ AGN, Indiferente virreinal, caja 6121, exp. 11, y caja 2382, exp. 14.

¹⁸ Jáuregui, *Real*, 1999, pp. 248-267.

cretamente un año: la contribución sobre los arrendamientos de casas.¹⁹ En el mes de julio, se volvió a incrementar la presión fiscal: el derecho de avería que cobraban los consulados mercantiles se elevó en 0.5%, el derecho de convoy incorporó una mercancía, exenta hasta entonces en su circulación interna, la moneda; mientras que la contribución temporal extraordinaria de guerra actualizó, en línea con la inflación derivada de la guerra, los precios asentados en las tarifas con las cuales se cobraba el derecho de alcabalas, especialmente en los bienes y efectos de primera necesidad.²⁰

A pesar de la redoblada presión fiscal, el déficit de la Tesorería general del ejército y Hacienda pública continuó incrementándose. Ante este panorama, la autoridad virreinal acudió a la experiencia fiscal de las Cortes de Cádiz, concretamente a la introducción de la contribución directa general y extraordinaria.

Genealogía del gravamen

Para incrementar la presión fiscal, ya fuese a través de la reforma de impuestos previos al movimiento insurgente o mediante la introducción de verdaderas novedades tributarias, el gobierno virreinal se vio en la necesidad de concitar el consenso o, al menos, la aquiescencia del orden corporativo novohispano. Una práctica política que en materia de impuestos no era extraña al antiguo régimen virreinal.

El procedimiento para obtener y articular los distintos pareceres consistió en la convocatoria de diversas juntas de autoridades y arbitrios en las cuales se dieron cita, bajo la presidencia del virrey o de una autoridad delegada, los representantes de corporaciones formalmente constituidas, como la Iglesia, los consulados de mercaderes, el Tribunal de Minería o el cabildo capitalino, por citar los casos más sobresalientes; pero también la de cuerpos que carecían de un tribunal que los representase, como sucedía con los hacendados o labradores. En abril de 1813, el virrey Calleja estableció su propia Junta de arbitrios, en la cual se dieron cita representantes del clero, el comercio, la minería, la agricultura y la Hacienda pública. Su cometido consistió en proponer medidas con las que, además de reducir en lo posible los egresos del erario público, se incrementasen los ingresos.²¹

¹⁹ AGN, Impresos oficiales, vol. 35, exp. 52.

²⁰ Hernández, *Colección*, t. v, 2008, doc. 44; AGN, Impresos oficiales, vol. 35, exp. 218; t. IV, caja 4552, exp. 20.

²¹ Para la composición y el devenir de las distintas comisiones de arbitrios entre 1810 y 1813, véase Jáuregui, *Real*, 1999, pp. 252-274. Toda esta actividad de las juntas en torno a los impuestos tenía una contraparte crediticia, en la medida en que, como dijimos, los gravámenes podían fungir

Los trabajos de la Junta de arbitrios en torno a la contribución directa general y extraordinaria se iniciaron en julio de 1813 y en ellos destacaron las propuestas iniciales que realizaron dos de sus componentes, Antonio de Bassoco, representante del Consulado de mercaderes de México, y de Fermín Antonio de Apezechea, miembro del Tribunal de Minería, quienes propusieron gravar el capital mediante un impuesto directo proporcional.²² Sin embargo, como se hizo notar en la Junta de arbitrios, estas propuestas iban en contra del decreto de Cortes del 1 de abril de 1811 que había establecido en la península una contribución directa sobre la *renta* de los ciudadanos, la cual debía “graduarse por medio de una *progresión* equitativa”.²³

En este contexto, las propuestas del conde de Bassoco y de Fermín Antonio de Apezechea, similares aunque con matices, fueron rechazadas, no sólo porque contravenían el parecer de la Cortes generales y extraordinarias, sino porque en los debates suscitados en las propias Cortes “se encuentran desenvueltas con la mayor precisión y claridad las doctrinas que convencen ser gravosa, desigual y contraria a los principios generales de economía política toda contribución que se imponga sobre los capitales”.²⁴ Este parecer fue llevado por el virrey Calleja a la Junta Superior de Hacienda Pública celebrada el 26 de agosto de 1813, en la cual se acordó mantener el criterio de la Junta de arbitrios, con la esperanza de que el nuevo arbitrio permitiese cubrir “las atenciones y gastos de la Tesorería General”.

El diseño del gravamen

Una vez tomada la decisión sobre la necesidad y modalidad del gravamen, había que proceder a su arreglo con miras a que respondiese a las condiciones del virreinato de Nueva España. Los encargados de esta tarea fueron José María Fagoaga, representante del cuerpo de labradores en la Junta de arbitrios,²⁵ y Fausto de Elhúyar, director del Tribunal de Minería.

como garantías de unos préstamos que hacían llegar de manera rápida los fondos al erario virreinal. Para esta actividad, véase Valle, “Consulado”, 1997, pp. 471-515.

²² La siguiente exposición surge a partir del análisis de las actas y los documentos empleados por la junta de arbitrios para realizar su propuesta en torno a la contribución directa. Como el amplio expediente no está foliado se han titulado y fechado los documentos para su más fácil localización. AGN, Archivo Histórico de Hacienda, vol. 487, exp. 3.

²³ *Colección*, 1820, t. 1, pp. 116-117. Las cursivas son nuestras.

²⁴ Dictamen de la Comisión de arbitrios del 24 de agosto de 1813, firmada por su presidente el intendente Ramón Gutiérrez del Mazo, dirigida al virrey Calleja, en AGN, Archivo Histórico de Hacienda, vol. 487, exp. 3.

²⁵ José María de Fagoaga, entre otros bienes y negocios, era propietario de siete haciendas en el *hinterland* de la ciudad de México, a saber, San Isidro y Costitlán en Chalco, La Lechería y San Mateo Tecoloapan en Cuautitlán y Ascensión, San Javier y San Ildefonso en Tacuba. Archivo del

Sus trabajos se desarrollaron entre agosto y noviembre de 1813 y dieron como resultado una versión modificada de la contribución extraordinaria de guerra aprobada por las Cortes el 1 de abril de 1811.

Si comparamos el real decreto que estableció la contribución extraordinaria de guerra de 1811 y el bando de la contribución directa general y extraordinaria de 1813, así como los reglamentos que desarrollaban ambas,²⁶ el primer aspecto que resalta son las notables coincidencias, en especial las que atañen al principio de universalidad²⁷ en el gravamen y a la determinación del hecho imponible; esto es, la decisión de gravar la renta neta –“líquida”– de los contribuyentes, toda vez que la principal alteración radicó en la modificación de la “escala o tabla progresiva” que señalaba la cuota que tenían que aportar los contribuyentes.

Sobre este último aspecto, Fagoaga y Elhúyar, como autores del proyecto, revelaron que las variaciones se ceñían a tres apartados. El primero atañía al nivel de renta a partir del cual el ciudadano se convertía en causante fiscal. Mientras que en España el escalón más bajo arrancaba en quienes obtuviesen al menos una renta anual de 50 pesos, en Nueva España lo haría en 300 pesos. La razón aducida era el distinto nivel de precios entre ambos reinos.²⁸ Los sectores sociales novohispanos que en razón de su pobreza quedaban exentos de la contribución directa, señalaban Fagoaga y Elhúyar, contribuían al Estado mediante las contribuciones indirectas extraordinarias que se habían establecido en la guerra. La alusión implícita al derecho de convoy y a la contribución temporal extraordinaria de guerra era meridiana. El segundo afectó a la progresividad fiscal. Para compensar la exclusión de los ciudadanos novohispanos con ingresos anuales inferiores a 300 pesos anuales, se decidió establecer una tasa proporcionalmente superior a aquellos que se ubicaban en los escalones inferiores del nuevo gravamen. Mientras que en España la tasa señalada era de 2.5%, en Nueva España se aplicaría 3% (que era la que se impondría a los que tuviesen una renta anual de 300 pesos), y su progresión, en el conjunto del grava-

Cabildo Catedral Metropolitano (ACCM), Colecturías de diezmos, libros 79, 180 y 399. Agradezco la referencia a Carlos Alberto Ortega.

²⁶ Para el decreto de creación de la contribución directa española de 1811 véase, *Colección*, 1820, t. 1, pp. 116-117, mientras que para su reglamento, aprobado por las Cortes el 3 de septiembre de 1812, véase Circular del Ministerio de Hacienda, en *Gaceta de la Regencia de las Españas*, núm. 146, 31 de octubre de 1812, Imprenta Real, pp. 1188-1192. En el caso novohispano, el establecimiento del impuesto y el reglamento que lo desarrollaba aparecieron en el mismo documento: Bando del 15 de diciembre de 1813, en AGN, Bandos, vol. 27, exp. 122.

²⁷ Una universalidad que, sin embargo, contemplaba que aquellos que tuviesen los ingresos más bajos se viesen exentos de la contribución.

²⁸ “Carta de la sección encargada de reformar la tabla de progresión de la contribución directa dirigida al presidente y vocales de la Comisión de arbitrios de 20 de octubre de 1813”, en AGN, Archivo Histórico de Hacienda, vol. 487, exp. 3.

men novohispano, tendría un ritmo de crecimiento elevado hasta los 5 000 pesos. La tercera variación –la más notable– afectó al nivel máximo aplicable en la progresividad fiscal. Si en la contribución directa aprobada por las Cortes la progresividad ascendía hasta 75% del ingreso anual, en caso de que obtuviesen o superasen 15 000 pesos anuales (300 000 reales de vellón), en Nueva España nunca sobrepasaría 12.5%, o sea “la octava parte de las ganancias, sea cual fuere su monto”. La razón aducida fue “la diversa naturaleza de los caudales y ganancias de la Península”.²⁹

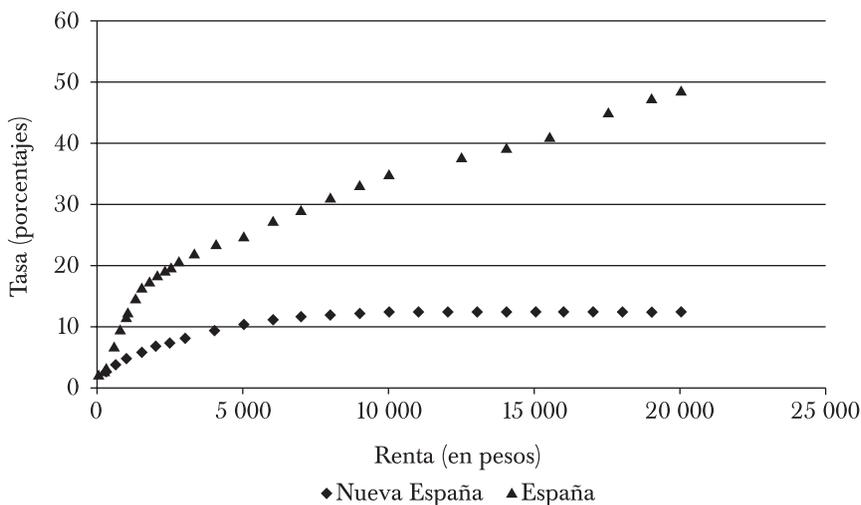
Según Fagoaga y Elhúyar, gravar de manera más intensa a los sectores sociales que disfrutaban del mayor nivel de ingresos en España implicaba afectar a la nobleza laica, detentadora de la mayoría de las tierras vinculadas (los mayorazgos), y a la Iglesia, usufructuaria de las propiedades que estaban en régimen de manos muertas. Clases sociales “poco útiles” en razón del empleo que realizaban de sus caudales, léase consumo, de manera que la elevada progresión fiscal no entorpecía el desempeño de la economía productiva. Por el contrario, señalaban, las clases más opulentas en Nueva España eran un conglomerado de comerciantes, mineros y hacendados que distribuían sus ingresos entre el consumo y la inversión que realizaban en “nuevos giros, proporcionando nuevos productos al reino”. Gravar a estos sectores implicaría un ataque “al trabajo, y a las empresas lucrativas” que obstaculizaría el incremento de los capitales. Por consiguiente, las alteraciones básicas del proyecto novohispano se centraron en los dos extremos de la tabla de progresión. La comparación entre ambos gravámenes se puede apreciar en la gráfica 1.

Si bien ambos gravámenes presentaban una progresividad más intensa en los tramos de renta más bajos (en España hasta un nivel de ingresos de 1 500 pesos anuales, con una tasa de 23.6%, y en Nueva España hasta el nivel de los 5 000 pesos, con una tasa de 10.5%), para moderarse en los siguientes tramos de ingreso, las diferencias son patentes. La progresión muy amortiguada a partir de los 5 000 pesos en Nueva España, se detenía al llegar a los 12 000 pesos de renta, mientras que en el gravamen español la progresión continuaba creciendo de manera lineal. En este sentido, y con base en los distintos regímenes de propiedad y en la función económica de los grupos sociales que percibían los mayores ingresos, se diseñó en Nueva España una contribución directa sobre la renta de los ciudadanos menos progresiva.

Si estos eran los componentes básicos del diseño de ambos gravámenes, en sus reglamentos también sobresale otra alteración en cuanto a las instancias encargadas de determinar la base imponible de los causantes y de

²⁹ *Ibid.*

GRÁFICA 1. COMPARACIÓN DE LA PROGRESIVIDAD FISCAL EN LA CONTRIBUCIÓN DIRECTA ENTRE ESPAÑA (1811) Y NUEVA ESPAÑA (1813)



Fuente: AGN, Archivo Histórico de Hacienda, vol. 487, exp. 3.

realizar el cobro del impuesto. En este caso la diferencia remite al grado de implantación del régimen municipal con base en los ayuntamientos y a la mayor o menor dependencia de las instancias de gobierno respecto al orden corporativo.

Mientras que en España, los ciudadanos tenían que dirigirse directamente y de manera individual a los ayuntamientos a fin de entregar una relación de sus ganancias líquidas³⁰ –con la única excepción del clero secular y regular, que lo podría realizar de manera corporativa a través de sus prelados y jueces eclesiásticos–, en Nueva España se contemplaron distintas instancias y niveles para recabar la información. En las “capitales de provincia [intendencias] o que se han considerado tales para el nombramiento de diputados en Cortes” las declaraciones se realizarían ante el “jefe, tribunal, corporación o gremio” al que perteneciese el causante, quien las remitiría a los ayuntamientos. Los habitantes de dichas localida-

³⁰ Ayuntamientos previos al orden constitucional que, en muchas ocasiones, habían sufrido una gran transformación en su composición a raíz de las juntas locales que se levantaron en 1808 en numerosas localidades.

des que fuesen ajenos a estas instancias efectuarían la declaración ante los consistorios municipales. La razón aducida para esta modificación fue la “numerosa población” existente en estas ciudades que, se estimaba, haría inviable que los ayuntamientos pudiesen recibir de manera directa todas las declaraciones en el plazo previsto (ocho días desde la publicación del bando). Además del cumplimiento de los plazos, se puede detectar en esta decisión la voluntad de entregar a las principales corporaciones del virreinato (en especial, al clero, los consulados de comercio y las diputaciones de minería) el control sobre las declaraciones; tal vez con la esperanza de que, ante sus pares, sería más difícil ocultar el valor de sus rentas. En el resto de las poblaciones, y siempre que contasen con un ayuntamiento, el procedimiento sería el previsto en el real decreto de 1811, es decir, las declaraciones se realizarían directamente ante los consistorios. Sin embargo, como señalaron Fagoaga y Elhúyar, en numerosas localidades de Nueva España no existían los ayuntamientos, bien porque la guerra había impedido celebrar las elecciones, bien porque realizadas estas habían sido anuladas ante las irregularidades acaecidas. En estos casos, el reglamento novohispano previno que los justicias de los partidos (los subdelegados), en unión con dos “vecinos honrados” de la población, establecerían la cuota que tendría que pagar cada contribuyente.³¹

En relación con el cobro del gravamen, también existían notables diferencias entre ambas contribuciones. En el caso español, la entidad encargada del cobro de la contribución extraordinaria de guerra era la misma que recababa la información, esto es, los ayuntamientos, mientras que en el caso novohispano, el cobro del nuevo impuesto se realizaría por una nueva oficina creada para tal efecto denominada Dirección General de la Contribución Directa.³² De tal manera, en Nueva España se separó la función informativa de la recaudadora.

Cabe señalar un último aspecto en torno al diseño del gravamen novohispano: la función integradora y sustitutiva de la contribución directa general y extraordinaria. Siguiendo lo previsto en la contribución extraordinaria de guerra de 1811 que determinaba que, una vez establecida la contribución, debían cesar “las contribuciones extraordinarias impuestas por las juntas provinciales al principio y en todo tiempo de nuestra revolución”,³³

³¹ Una medida semejante a esta sólo se preveía en España en el caso de que algún Ayuntamiento incumpliese la normativa prevista.

³² Para los problemas relacionados con la instalación de dicha dirección (reglamento, empleados, solapamiento con otras instancias, caso del Consulado de mercaderes), véase AGN, Indiferente virreinal, caja 2915, exp. 28.

³³ Art. 31 del Reglamento de la Contribución Extraordinaria de Guerra, Circular del Ministerio de Hacienda en *Gaceta de la Regencia de las Españas*, núm. 146, 31 de octubre de 1812, Imprenta

en el gravamen novohispano se planteó una diferencia entre las diversas modalidades de contribuciones extraordinarias. En el caso de las indirectas, como sucedía con el derecho de convoy y la contribución temporal extraordinaria de guerra (que, recordamos, eran recargos sobre la renta de alcabalas), estas no desaparecían. De hecho, una de las justificaciones aducidas por los diseñadores de la contribución directa novohispana para no aplicarla a aquellos que tuviesen una renta anual inferior a los 300 pesos consistía en que quedarían sujetos al pago de los gravámenes indirectos extraordinarios.³⁴ Sin embargo, ¿qué sucedía con las múltiples contribuciones directas extraordinarias que en el ámbito virreinal, regional y local se habían establecido desde el estallido de la contienda con miras a mantener el ejército regular y las milicias realistas? Según el artículo 29 del reglamento de la contribución directa general y extraordinaria de 1813, los pagos realizados por los causantes con base en la contribución directa sobre los alquileres de casas, aprobada en febrero de 1812, se abonarían como parte de la cantidad total que tenían que erogar por concepto de la contribución directa general y extraordinaria.³⁵ Esta decisión es la clave que nos permite entender por qué el nombre completo de la oficina encargada del cobro de nuevo gravamen fue Dirección General de la Contribución Directa y Diez por Ciento de Arrendamiento de Casas.³⁶ La misma entidad se encargó del cobro de ambos gravámenes.

Más problemática era la cuestión del resto de los impuestos extraordinarios establecidos en multitud de localidades a raíz del combate a la insurgencia, en especial los diversos arbitrios directos implantados en las poblaciones al abrigo del Reglamento Político Militar para los pueblos, haciendas y ranchos que emitió el entonces brigadier Félix María Calleja en la villa de Aguascalientes el 8 de junio de 1811. Según este reglamento, la defensa militar de cada localidad, tanto en fuerza armada como en recursos, se debería sustentar de manera local.³⁷ Esto llevó a que apareciese una multitud de gravámenes locales (directos e indirectos) sobre los cuales no existía un control directo por parte de la autoridad virreinal. Ahora, y limitando su impacto a los gravámenes directos, se preveía un ejercicio de sustitución, como pone de manifiesto el último artículo del reglamen-

Real, pp. 1188-1192. Un planteamiento que, de haberse obedecido, “hubiese implicado la parálisis total de ejércitos y guerrillas”. Fontana y Garrabou, *Guerra*, 1986, p. 60.

³⁴ Informe de José María Fagoaga y Fausto de Elhúyar a la comisión de arbitrios sobre el reglamento de la contribución directa, 20 de octubre de 1813, en AGN, Archivo Histórico de Hacienda, vol. 487, exp. 3.

³⁵ Bando del 15 de diciembre de 1813, en AGN, Bandos, vol. 27, exp. 122.

³⁶ AGN, Indiferente virreinal, caja 5552, exp. 1.

³⁷ Sobre el impacto general de dicho reglamento en los pueblos novohispanos, véase Ortiz, *Guerra*, 1997.

to de la contribución directa novohispana: “Art. 30. Lo prevenido en el artículo anterior, deberá hacerse igualmente con toda otra contribución directa que se califique de tal por la superioridad, cuando el producto de la que ahora se establece pueda remplazar el de aquéllas con conocimiento de las necesidades de las provincias.”³⁸

La ambigüedad calculada del artículo, que dejaba la calificación de los impuestos a las autoridades y la posibilidad de reemplazo a las “necesidades” regionales, abría la puerta a un conflicto de intereses.³⁹ Por un lado, la resistencia de las autoridades civiles y militares locales a prescindir de unos gravámenes que les estaban aportando recursos efectivos frente a unos futuribles e inciertos ingresos, producto de la nueva contribución. Por el otro, las reclamaciones de los causantes que, en aras de evitar una doble tributación, pugnarían por hacer desaparecer las contribuciones directas extraordinarias emanadas localmente durante la guerra. La contradicción, en un marco de guerra civil, entre una Hacienda pública con pretensiones de centralización y las autoridades regionales y locales que habían desarrollado una fiscalidad *ad hoc*, quedaba patente. Una grieta por la cual se introducirían los contribuyentes para hacer valer sus intereses.

Instancias decisorias

Ante la radical novedad que representaba la contribución directa general y extraordinaria apareció en el horizonte la cuestión de la instancia capacitada para imponer tamaña reforma. En este sentido, los autores de la propuesta señalaron que se carecía de una orden expresa de la autoridad soberana, léase las Cortes generales y extraordinarias, para proceder a su implantación. Si el impuesto previsto únicamente afectase al estado secular, indicaron Fagoaga y Elhúyar, no habría mayor problema; pero no era el caso, ya que también abarcaba a las rentas y personas eclesiásticas, lo cual podría dar lugar a “quejas y reclamaciones” que retrasasen y pusiesen en riesgo el éxito de la recaudación.⁴⁰

Aquí aflora una de las contradicciones básicas del conjunto de reformas fiscales implantadas en Nueva España a raíz del estallido de la insurgencia. Por una parte, la proclamación realizada por las Cortes de un nuevo titular de la soberanía, la nación española, con plena potestad para

³⁸ Bando del 15 de diciembre de 1813, en AGN, Bandos, vol. 27, exp. 122.

³⁹ Informe de José María Fagoaga y Fausto de Elhúyar a la comisión de arbitrios sobre el reglamento de la contribución directa, 20 de octubre de 1813, en AGN, Archivo Histórico de Hacienda, vol. 487, exp. 3.

⁴⁰ *Ibid.*

introducir reformas que alteraban (y en ocasiones mutaban) la naturaleza del antiguo régimen fiscal, y por la otra, un espacio político sujeto, en teoría, a los dictados de dicho órgano soberano, el virreinato de Nueva España en el que las diversas autoridades no cesaron de introducir modificaciones en la esfera territorial, social y económica del régimen fiscal ante las urgencias de la guerra civil. Si bien el virrey, en conjunción con el máximo órgano colegiado en materia fiscal, la Junta Superior de Real Hacienda o Hacienda pública (según el momento) ejerció como promotor de los cambios hacendarios,⁴¹ estos tuvieron que concitar el consenso del orden corporativo virreinal como mecanismo de legitimación, de ahí la recurrencia en el nombramiento de juntas o comisiones de arbitrios y juntas de autoridades, en las que se hacían presentes los tribunales, gremios y cuerpos sociales más representativos del orden político novohispano. Así sucedió con la contribución directa general y extraordinaria. En aras de avalar la aplicación de la nueva contribución, el virrey Calleja, a través de la Junta Superior de Hacienda pública, convocó una junta de autoridades.⁴²

Dicha reunión se celebró el 15 de noviembre de 1813 y a ella concurrieron las más altas autoridades de Nueva España –el virrey y el arzobispo de México–, así como los representantes de las principales corporaciones civiles –Consulado de mercaderes de México, Tribunal de Minería, Ayuntamiento de México, Colegio de Abogados– y religiosas –el cabildo catedral metropolitano y el clero regular (carmelitas, dominicos, agustinos, dieguinos, bethlemitas, mercedarios, etc.)–, en unión con los representantes de las principales oficinas de la Real Hacienda (la Junta Superior de Hacienda pública, la Aduana de México, la Administración General de Alcabalas, la renta del tabaco, la renta de la lotería y la Administración de Correos), a los que se unieron los diputados del cuerpo de labradores.⁴³

Tras deliberar sobre el arbitrio propuesto, y “conviniendo todos en la necesidad que hay de la contribución general directa”, acordaron que se exigiese “sin distinción de fueros ni persona” y con arreglo a la tabla progresiva propuesta por la comisión de arbitrios. Asimismo, aprobaron que José María Lasso, intendente de Oaxaca, desplazado a la capital a causa de la guerra, fuese el director de la oficina encargada de la recolección del nuevo impuesto, el cual tendría efecto a partir del 1 de enero de 1814. El bando que informó a la población capitalina sobre la creación de la contribución directa general y extraordinaria apareció publicado el 15 de diciembre de 1813.

⁴¹ Un proceder que imitaron a escalas regional y local las autoridades militares a través de la conformación de las respectivas juntas de arbitrios.

⁴² Preámbulo de la contribución directa general y extraordinaria. Bando del 15 de diciembre de 1813 en AGN, Bandos, vol. 27, exp. 122.

⁴³ *Ibid.*, y Jáuregui, *Real*, 1999, p. 274.

EL FRACASO DE LA CONTRIBUCIÓN DIRECTA GENERAL
Y EXTRAORDINARIA (1814-1815)

Apenas se echó a andar la contribución en su primer tramo, esto es, la presentación de las declaraciones de los causantes de sus rentas líquidas, se hizo patente la resistencia fiscal. Desde todas las instancias, el Ayuntamiento de la ciudad de México, el Consulado de mercaderes, el Tribunal de Minería, el arzobispado de México, entre otras, llegaron al virrey y a la Dirección General de la Contribución Directa los problemas que encontraban para aplicar el nuevo impuesto, los cuales se resumían en dos aspectos básicos: la renuencia a presentar las declaraciones y, en el caso de realizarse, la ocultación que manifestaban. Este hecho fue denunciado de manera contundente por el Ayuntamiento constitucional de la capital en febrero de 1814, cuando informó que, de las poco más de 1 500 manifestaciones presentadas en la capital hasta el 19 de febrero de dicho año, más de tres cuartas partes “son falsas y necesitan rectificación”.⁴⁴

Ante este estado de cosas, el virrey Calleja solicitó el parecer de José María Lasso, director general de la contribución directa. Si bien el funcionario aclaró algunas dudas planteadas por el Ayuntamiento y rechazó la mayoría de las excusas y cálculos interesados de los causantes —en especial las que alegaban la ruina en sus negocios, el desconocimiento del estado de sus empresas a causa de la guerra y la confusión entre la pérdida de capitales y la obligación de declarar la renta que se esperaba obtener en el año—, no pudo obviar una realidad: la carencia de información. Sin “un padrón o matrícula de ciudadanos por giros, comercios, tratos, gremios, etc.”, no sería posible recabar el impuesto, en especial de aquellos que no formaban parte de las corporaciones.⁴⁵

A la falta del padrón se añadía la del personal adscrito a la Dirección General de la Contribución Directa, recientemente creada. La única medida planteada por Lasso para subsanar ambos problemas consistió en proponer que se publicase un bando en el que se ordenara que, en un plazo no mayor a quince días, todos los contribuyentes (incluidos los eclesiásticos y las mujeres viudas) presentasen sus declaraciones ante unos “comisionados” que serían nombrados en cada calle de la ciudad de México quienes, a su vez, las entregarían a la dirección general.⁴⁶

La poca confianza en el resultado de estas medidas empujó a José María Lasso, acto seguido, a proponer al virrey la modificación del impuesto.

⁴⁴ AGN, Indiferente virreinal, caja 4087, exp. 4, fs. 6-6v.

⁴⁵ *Ibid.*, f. 24v.

⁴⁶ *Ibid.*, f. 25.

Según él, una posibilidad consistía en que se realizase una estimación del capital que giraban los comerciantes, hacendados y mineros y adjudicarle una genérica ganancia líquida de 5%; a partir de ahí, el procedimiento sería simple, ya que sólo habría que aplicar la tabla de progresión para obtener la cuota que tendrían que pagar. Gracias a ello, estos causantes quedarían equiparados con “los [inquilinos] rentados, dueños de fincas, censualistas y empleados”, para los cuales era más difícil ocultar sus negociaciones y empleos. La otra opción era adjudicar en la capital “una moderada cuota” según los “comercios, tratos, giros, gremios y talleres” y, fuera de ella, a las haciendas, ranchos, molinos y batanes; con ello se simplificaría la recaudación y se podría colectar un relativo ingreso para las arcas públicas.⁴⁷

Con ambas opciones no sólo se estaba renunciando a conocer la renta líquida de los causantes, sino que se estaba proponiendo una reforma que cambiaba la naturaleza del gravamen. En el primer caso se sugería un esquema de estimación de capitales de los cuales se derivaba una renta promedio potencial, que no efectiva (5% anual), y en el segundo caso se introducía un esquema que se asemeja a un derecho de patente. De hecho, este último procedimiento fue el que seguiría la fiscalidad mexicana en materia de contribuciones directas durante las décadas de 1830 y 1840 cuando pretendió gravar con impuestos directos los giros mercantiles e industriales.⁴⁸

Este parecer fue turnado por el virrey Calleja a la Junta de arbitrios que había ideado la contribución directa general y extraordinaria. El asunto fue estudiado en diversas sesiones celebradas entre el 28 de marzo y el 2 de abril de 1814, en las cuales aparecieron tres posturas distintas, a saber: la reiteración de la propuesta del conde de Bassoco en el sentido de que había que gravar los capitales y abandonar la progresividad; la defensa del proyecto tal cual había surgido de la comisión, era la opinión de José María Fagoaga y Fausto de Elhúyar y, finalmente, la mayoritaria, que planteó un modelo doble. A aquellos contribuyentes “cuyo caudal no es conocido más que por el producto de su trabajo” (incluyendo aquí las negociaciones mineras) habría que mantenerles la contribución en su actual estado, pero en el caso de “los comerciantes, negociantes y tratantes de todas clases, propietarios de fincas rústicas y urbanas, y de dinero” habría que exigirles una relación jurada de sus *capitales*, deduciendo las obligaciones crediticias que cargasen, de manera que a ese capital “se le figure una ganancia del 5%”, a la que se aplicaría

⁴⁷ *Ibid.*, f. 28.

⁴⁸ Serrano, *Igualdad*, 2007, pp. 112-160.

la escala de progresión.⁴⁹ Con esta postura, la comisión de arbitrios admitía la imposibilidad de conocer la renta neta de los causantes.

El cambio de estrategia

A mediados de abril de 1814 era evidente la situación de bloqueo. Los ayuntamientos constitucionales, como principales instancias encargadas de recabar la información fiscal de los causantes, no sólo no habían podido llevar a cabo este cometido, sino que se habían convertido en baluartes de la resistencia fiscal.⁵⁰

Ante esta situación, la Junta Superior de Hacienda pública propuso un cambio de estrategia que afectó a las instancias que debían recabar la información, a la manera de calcular la base imponible y a la oficina que debía recaudar el gravamen. En el primer caso se decidió que en las provincias del virreinato, entendidas en el régimen constitucional como aquellos territorios dotados de una Diputación Provincial,⁵¹ se conformaría una *Junta Provincial* de la contribución directa presidida por el *jefe político* que estaría compuesta por una “comisión de los ayuntamientos” constitucionales, apoyada por tres asesores: un eclesiástico nombrado por el prelado respectivo, un comerciante elegido por los consulados y una persona conocedora de “toda clase de giros” a propuesta del Ayuntamiento capitalino en cada provincia. A su vez, esta instancia coordinaría unas *juntas subordinadas de partido* (antiguas subdelegaciones). En el caso de la ciudad de México, en sus 32 cuarteles, se formarían otras tantas secciones que funcionarían como esas juntas subordinadas; su composición también sería triple, uno de cuyos miembros sería un eclesiástico.

Estas nuevas entidades deberían obtener la información necesaria para el cobro de la contribución directa. En un plazo no mayor a un mes, todos los vecinos que ingresasen al menos 300 pesos anuales, sin distinción de fuero o clase, se presentarían ante las juntas y secciones. Sin embargo, en lugar de presentar las manifestaciones de sus utilidades líquidas previstas en el bando de diciembre de 1813 tendrían “conferencias” con las juntas a

⁴⁹ Esta propuesta fue apoyada por la mayoría de la comisión de arbitrios, concretamente, por Francisco Javier Arambarri (contador comisario de guerra), José María Martínez del Campo (ministro de la Contaduría General), Antonio de Medina (contador de la caja de Guadalajara), Tomás Murphy (apoderado del Consulado de Veracruz en la ciudad de México), Andrés Fernández Madrid (canónigo de la catedral metropolitana) y Ramón Gutiérrez del Mazo (intendente de México y presidente de la comisión de arbitrios). AGN, Indiferente virreinal, caja 4087, exp. 4, f. 41.

⁵⁰ Serrano, *Igualdad*, 2007, p. 37.

⁵¹ En Nueva España, desde 1786 y hasta 1812, el término provincia fue sinónimo de intendencia.

fin de asignarles “el tanto de contribución” que les correspondiese. En caso de no llegarse a un acuerdo, los nuevos organismos les fijarían “la cuota con que debe contribuir [el vecino], cuando menos la que corresponda al porte y gastos del interesado”. En esencia, se pretendía que el cálculo de la base imponible se realizase a partir de los signos económicos “externos” del causante, caso del nivel de consumo, pero también con base en un criterio mucho más ambiguo que amalgamaba elementos económicos y de estatus social: el *porte*.

La tercera novedad hizo frente al problema del personal encargado de recaudar el impuesto. Si en diciembre de 1813 se creó una “Dirección General de la Contribución Directa y Diez por Ciento de Casas”, nunca le fueron adscritos recaudadores, contadores y tesoreros más allá de la oficina central. Ahora, con base en un criterio económico y de eficiencia, se encargó el cobro de la contribución directa a las administraciones de alcabalas de cada partido. Algo que era bastante lógico si se toma en cuenta que uno de los criterios para determinar la obligación fiscal de los causantes sería su nivel de consumo. En el caso de la ciudad de México, los recaudadores previstos serían los cobradores del impuesto sobre el 10% de los arrendamientos urbanos, un cuerpo que ya existía desde 1812 y que se había integrado a la Dirección General de la Contribución Directa en diciembre de 1813.

La profundidad de los cambios no puede obviarse: crear unos organismos destinados a coordinar y presionar a los ayuntamientos constitucionales y a las juntas provinciales, otorgarles un poder discrecional a la hora de determinar la cuota a pagar por los contribuyentes y, finalmente, aprovechar oficinas de Hacienda previas a la contribución directa, en especial, las de alcabalas. De manera lacónica, la Junta Superior de Hacienda pública concluía que “en todo lo que no sea incompatible con el presente acuerdo se considere vigente el Bando de quince de diciembre último [1813]”.⁵² Cada vez quedaba más lejos el proyecto original de la contribución directa general y extraordinaria.

Cuando parecía que este iba a ser el derrotero del nuevo gravamen, se produjo un vuelco insospechado: el 13 de julio de 1814 se instaló la Diputación Provincial de Nueva España. En apenas una semana, el ahora jefe político de la provincia y virrey de Nueva España, Félix María Calleja, le remitió el acuerdo de la Junta Superior de Hacienda pública, que estaba previsto se transformase en bando, con miras a obtener su parecer. Ante la gravedad del asunto, la Diputación Provincial creó una comisión para

⁵² Junta Superior de Hacienda pública de 21 de junio de 1814, en AGN, Indiferente virreinal, caja 4087, exp. 4, fs. 60-63v, y Hamnett, *Revolución*, 1978, pp. 94-95.

que estudiase el tema y emitiese un dictamen, el cual derivó en una dura condena a todo el proyecto.

En la sesión de la Diputación Provincial de 9 de agosto de 1814, presidida por Calleja, y tras realizarse una síntesis de las vicisitudes por las que atravesó el nuevo impuesto, el organismo consideró que el gravamen aportaría “menos utilidad que ruido y odiosidad al gobierno”. La razón básica se encontraba en “cuatro años de una guerra asoladora e intestina sostenida sobre un mismo país que por sí solo ha de mantener necesariamente a los dos partidos que lo consumen”, la cual había derivado en “la penuria, la pobreza y la miseria” de la población.⁵³

Si después de haberse hecho todas las economías posibles en el gobierno (la crítica velada a la gestión de Calleja era perceptible) no cabía otro arbitrio que incrementar la presión fiscal, la opción era clara: los impuestos sobre el consumo y el tránsito de mercancías:

Las contribuciones indirectas aunque se generalicen por la universalidad del consumo o uso de los artículos sobre que se imponen, como siempre se pagan parcialmente y en pequeñas porciones, como igualmente se cobran del que teniendo en su poder el efecto valioso sobre que recaen, se presume en proporción de indemnizarse de ellas; y como por último entre otras sustanciales diferencias jamás envuelven la calidad irritante de pretender averiguar al contribuyente su capital o sus ganancias, misterio en cuya reserva hay verdadero interés entre los hombres, son siempre menos sensibles y onerosas, de más sencilla realización y nunca tan odiosas como las que directamente atacan la propiedad verdadera o imaginaria.⁵⁴

Difícilmente se podría censurar de forma más enérgica el proyecto de la contribución directa. Ante este dictamen, la diputación, presidida por el mayor promotor del impuesto, el virrey Calleja, concordó con el análisis realizado y aceptó el cambio de parecer. La nueva realidad política y el criterio recaudatorio se iban imponiendo. A reglón seguido, el jefe político de la provincia ordenó a la diputación que estudiase y propusiese un nuevo gravamen con el cual se cubriese el déficit de la Hacienda pública.

El 10 de agosto de 1814, al día siguiente de haberse celebrado esta reunión y tras haber recibido noticias de lo que había sucedido en España, el virrey Calleja ordenó publicar un bando que informaba a la población capitalina dos hechos de la mayor relevancia: el retorno de Fernando VII a la península, tras su cautiverio en Francia, y la publicación del decreto del 4 de mayo de 1814, según el cual el monarca había disuelto las Cortes

⁵³ AGN, Indiferente virreinal, caja 4087, exp. 4, fs. 68v-69.

⁵⁴ *Ibid.*

generales y anulado la Constitución de 1812. Con esta medida se iniciaba el camino de la restauración absolutista en Nueva España.

En este nuevo clima político, el 16 de agosto de 1814 volvió a reunirse la Diputación Provincial. Cumpliendo con la orden del virrey Calleja, el organismo anunció que para llevar adelante su propuesta era necesaria la presencia del tribunal del Consulado de mercaderes de la ciudad de México, a lo cual accedió el virrey. Acto seguido, en una reunión conjunta entre la diputación y el consulado, presidida por Calleja, se hizo público el arbitrio: un impuesto sobre el comercio de importación y exportación que se cobraría en los puertos del reino, en razón del 6% sobre el valor de todos los géneros, frutos y efectos, con excepción de los metales preciosos. Se trataría de un impuesto temporal, en tanto durasen las urgencias del erario público. Presentada la iniciativa se pidió el parecer del tribunal consular, el cual, ante “lo apurado de las circunstancias”, mostró su anuencia ante el nuevo arbitrio, en la medida en que se preveía que aportaría de manera rápida los recursos que demandaba el estado de guerra que vivía el país, a diferencia de los ocurrido con la contribución directa.⁵⁵ Con esta decisión, parecía que la contribución directa general y extraordinaria iba a dejar de existir, tras ocho meses de difícil andadura, y sin haber aportado los recursos que esperaba la Tesorería General del ejército y Real Hacienda.

La restauración absolutista: la subvención temporal de guerra

En septiembre de 1814, el virrey Calleja publicó en la capital la real orden del 24 de mayo de 1814 en la cual Fernando VII abolía la Constitución de 1812 y los decretos de las Cortes generales y extraordinarias.⁵⁶ Un bando que, entre otros cambios, motivó que el erario público retomase su antigua denominación: la Real Hacienda.

Ante este panorama parecía que la reforma fiscal heredera del trabajo de las Cortes estaba condenada a desaparecer. Sin embargo, las penurias de las arcas reales motivaron que se recuperase la idea de aplicar un impuesto que, hasta ese momento, no había podido ser aplicado. Sin embargo, su notoria filiación con la obra de Cádiz y los obstáculos vividos en su andadura implicaron su reforma. La síntesis de dichos cambios quedó asentada en el bando del 14 de octubre de 1814.⁵⁷

⁵⁵ *Ibid.*, fs. 73v-75v, y Hamnett, *Revolución*, 1978, pp. 96-97.

⁵⁶ Bando del 15 de septiembre de 1814. Sugawara, *Cronología*, 1985, p. 128.

⁵⁷ AGN, Indiferente virreinal, caja 4266, exp. 11.

Básicamente, se procedió a ejecutar lo previsto en la Junta Superior de Hacienda pública celebrada el 21 de junio de 1814,⁵⁸ aunque “bajo las modificaciones a que da lugar la variación del gobierno”. La primera de ellas afectó a la denominación del gravamen: pasó a llamarse *subvención temporal de guerra*.⁵⁹ Asimismo, abolida la Constitución, ya no era viable mantener la compleja estructura de Juntas de provincia y de partido con base en las diputaciones provinciales y los ayuntamientos constitucionales. La base político-territorial de las nuevas juntas serían las intendencias y las subdelegaciones (o partidos), que eran las entidades existentes en Nueva España hasta la publicación del texto constitucional. En relación con los componentes de dichas juntas se asentó la capacidad decisoria del virrey, los intendentes y los subdelegados a la hora de aprobar la presencia de los representantes de las corporaciones y los vecinos de las localidades. Finalmente, se produjo un cambio en el cuerpo encargado de recaudar el gravamen: si en junio de 1814 se había previsto que fuesen los administradores de la renta de alcabalas, ahora se decidió que fuesen los de la renta del tabaco.⁶⁰ Posiblemente, la razón de este cambio estuviese motivada en una doble realidad: la similar presencia territorial de dichos administradores en el conjunto del país, que los hacía tan ubicuos como los de la renta de alcabalas, y la falta de actividad de muchas de sus oficinas ante la crisis que arrastraba la renta del tabaco desde 1812. En la medida en que se tenía que satisfacer sus sueldos, se decidió incrementar sus ocupaciones. En lo que sí hubo una clara continuidad fue en el cambio propuesto en junio de 1814 respecto a la forma de determinar la base imponible de los causantes: las manifestaciones sobre las utilidades líquidas previstas en el bando de diciembre de 1813 fueron sustituidas por “conferencias” de los vecinos con los miembros de las juntas calificadoras en las que los causantes “deberán proponer desde luego la cantidad que crean deben contribuir según sus proporciones”. Con ello se consolidó la renuncia a indagar la renta de los vecinos, todo se dejó a un juego de presiones y resistencias entre las juntas y los contribuyentes, con resultados inciertos. Con estos presupuestos, se ordenó que la subvención temporal de guerra se cobrase a partir del 1 de noviembre de 1814.

⁵⁸ Erróneamente, en el bando apareció la fecha del 21 de julio de 1814.

⁵⁹ Un cambio que, además de marcar la separación con la contribución directa, hizo referencia a la voluntad de asegurar la temporalidad acotada con la cual se pensó aplicar este gravamen de guerra.

⁶⁰ Este cambio no se señaló en el bando del 14 de octubre de 1814, pero se puede apreciar en el reglamento que formó la Dirección General de la Subvención de Guerra y Diez por Ciento de Casas, publicado el 15 de diciembre de 1814. AGN, Indiferente virreinal, caja 3874, exp. 30.

Sin las cortapisas de los órganos de presentación política (diputaciones, ayuntamientos) y sin los procedimientos judiciales que imponía la carta constitucional a las autoridades virreinales, los distintos registros conservados sobre la capital y las intendencias parecen indicar que, a diferencia de la contribución directa general y extraordinaria, la subvención temporal de guerra sí empezó a aplicarse. Con las declaraciones realizadas por los causantes hasta enero de 1815, se pudo realizar por primera vez una estimación del producto mínimo que podría generar el nuevo impuesto en el país (véase cuadro 1).

Según los estados recopilados por la Dirección General de la Subvención Temporal de Guerra y Diez por Ciento de Casas (nueva denominación de la antigua Dirección General de la Contribución Directa), el nuevo impuesto podría aportar una cantidad apenas inferior al medio millón de pesos anuales (438 213 pesos), de los cuales 48% tendría su origen en lo colectado en la ciudad de México a partir de los pagos realizados por las corporaciones eclesiásticas y seculares, los vecinos de la capital y los empleados de las oficinas del gobierno y las instancias corporativas. Asimismo, se percibe en esta estimación que el gravamen iba a ser soportado de forma mayoritaria (69.4%) por la población de las capitales de provincia del virreinato, lo cual significaba que la inmensa mayoría de los súbditos novohispanos, que habitaba el espacio rural, quedaba fuera de la subvención temporal de guerra.

Sin embargo, a principios de enero de 1815, llegaron a la capital diversos ejemplares de la *Gaceta de Madrid* donde aparecían el real decreto del 23 de junio de 1814 y la real cédula del 8 de julio del mismo año, en las que Fernando VII abolía la contribución directa aprobada por las Cortes generales el 13 de septiembre de 1813 y ordenaba que se restableciesen las rentas al estado en que se hallaban en abril de 1808.⁶¹ Aunque en dichos ordenamientos sólo se hacía referencia a la “península e islas adyacentes”, la población capitalina equiparó esta situación a la del virreinato, de forma que se negó a continuar acudiendo a las conferencias previstas en la subvención temporal de guerra, además de resistirse al pago de la pensión del 10% de casas. Este proceder de los causantes y la condena genérica vertida por el monarca a la contribución directa que, en palabras de Fernando VII, había “llenado de amargura y desconsuelo” a sus súbditos, obligó al virrey Calleja a proponer la abolición de la subvención temporal de guerra, heredera de la contribución directa general y extraordinaria de diciembre de 1813. Tras los dictámenes preceptivos del fiscal de la Real Hacienda y de los ministros

⁶¹ *Gaceta de Madrid*, núm. 91, 18 de julio de 1814, pp. 722-724, y núm. 102, 23 de julio de 1814, pp. 834-835.

CUADRO 1. ESTIMACIÓN DEL PRODUCTO DE LA SUBVENCIÓN TEMPORAL DE GUERRA EN EL VIRREINATO DE NUEVA ESPAÑA (1815)^a

<i>Concepto</i>	<i>Valor (en pesos)</i>
Descuentos a los sueldos de los empleados de las oficinas del gobierno y las corporaciones de la capital	60 249
<i>Ibid.</i> en las tesorerías y administraciones foráneas	15 000
En las secciones y corporaciones de la capital	150 000
Repartos recibidos de Guanajuato, Zacatecas, Veracruz y varios pueblos de la provincia de México	28 963
En las capitales de Veracruz, Puebla, Zacatecas, Durango, San Luis Potosí, Oaxaca y Guadalajara (12 000 pesos cada una)	84 000
En las capitales de Yucatán y Sonora (5 000 pesos cada una)	10 000
Ciudades, villas y lugares de la intendencia de México	30 000
En los partidos de las demás intendencias	60 000
Total	438 213

^a Cálculo de lo que podrá cobrarse de subvención temporal según los pocos documentos que existen en la dirección general del ramo, José María Lasso, México, 6 de febrero de 1815, en AGN, Archivo Histórico de Hacienda, vol. 487, exp. 4. Se han omitido reales y granos, lo que afecta a la suma total.

Fuente: AGN, AHH, vol. 487, exp. 4, s. f.

de la Tesorería General y del Tribunal de Cuentas, la Junta Superior de Real Hacienda, reunida el 13 de enero de 1815, acordó abolir la subvención temporal de guerra.⁶² Esta decisión supuso la cancelación en Nueva España de la contribución directa *liberal* emanada de los principios políticos asentados en los decretos de las Cortes generales y extraordinarias y en la Constitución de Cádiz de 1812.

CONCLUSIONES

La contribución directa general y extraordinaria de diciembre de 1813 significó la aparición en Nueva España de la tributación sobre la renta en una forma moderna, introduciéndose por primera vez un esquema de

⁶² AGN, Archivo Histórico de Hacienda, vol. 487, exp. 4.

progresividad;⁶³ un gravamen que no volvería a aparecer en el escenario fiscal mexicano hasta el primer tercio del siglo XX.

El origen y modelo de este impuesto se encuentra en la contribución extraordinaria de guerra aprobada por las Cortes de Cádiz el 1 de abril de 1811, aunque para su aplicación en el territorio novohispano tuvo que ser reformado, especialmente en el alcance de la progresividad fiscal, con miras a alcanzar el consenso entre las instancias decisorias, a saber: las autoridades virreinales y el orden corporativo novohispano en el que se empezaba a incrustar un conjunto de organismos revolucionarios, en tanto hijos del liberalismo gaditano, como eran los ayuntamientos constitucionales y la diputaciones provinciales.

La historia posterior, esto es, la de los intentos realizados por las autoridades virreinales en aras de aplicar este impuesto, constituye una apretada síntesis de las vicisitudes por las que atravesaron tanto el erario novohispano durante la guerra civil, como el mexicano durante su primer siglo de vida como país independiente para aplicar diversas modalidades novedosas de contribuciones directas: la falta de instrumentos políticos y estadísticos que hiciesen viable su recolección.

Este episodio fiscal novohispano pone de manifiesto cómo la guerra civil y la irrupción del liberalismo gaditano generaron un escenario excepcional en el que las autoridades virreinales gozaron de una autonomía sin precedentes en materia fiscal, que les permitió desplegar un amplio repertorio de tributos extraordinarios que alteraron la naturaleza del régimen fiscal novohispano, en especial al abolir las exenciones existentes por razón de clase, estado o etnia. En este sentido, cabe destacar que las penurias del erario novohispano y la revolución política fueron el motor del cambio fiscal. Sin embargo, a pesar del criterio recaudatorio que abogaba por su mantenimiento, la contribución directa general y extraordinaria transmutada en la subvención temporal de guerra en octubre de 1814 no pudo sobrevivir a la restauración absolutista de Fernando VII. La resistencia fiscal de los causantes y la posición política del monarca fueron obstáculos insalvables que obligarían a la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos a las autoridades virreinales.

⁶³ Fontana y Garrabou, *Guerra*, 1986, p. 60.

FUENTES CONSULTADAS

Archivos

- ACCM Archivo del Cabildo Catedral Metropolitano, México.
AGN Archivo General de la Nación, México.

Hemerografía

- Gaceta de la Regencia de las Españas*, Cádiz.
Gaceta de Madrid, Madrid.

Bibliografía

- ALAMÁN, LUCAS, *Historia de Méjico*, México, Imprenta de J. M. Lara, 1849-1852, 5 tt.
ALVARADO MORALES, MANUEL, *La ciudad de México ante la fundación de la Armada de Barlovento, 1635-1643*, México, COLMEX/Universidad de Puerto Rico-Recinto de Río Piedras, 1983.
ANNA, TIMOTHY E., *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, México, FCE, 1981.
BULLOCK, CHARLES J., "Direct and Indirect Taxes in Economic Literature", *Political Science Quarterly*, núm. 12, 1898, Nueva York, pp. 442-476.
COMÍN, FRANCISCO, *Historia de la Hacienda pública*, t. I, *Europa*, Barcelona, Crítica, 1996.
Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias desde su instalación en 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811, Madrid, Imprenta Nacional, 1820, t. I.
"Correspondencia de virreyes", *Boletín del Archivo General de la Nación*, t. I, núm. 1, septiembre-octubre de 1930, México, pp. 80-87.
FONTANA, JOSEP y RAMÓN GARRABOU, *Guerra y Hacienda. La Hacienda del gobierno central en los años de la guerra de la independencia (1808-1814)*, Alicante, Instituto de Estudios Juan Gil-Albert, 1986.
HAMNETT, BRIAN R., *Revolución y contrarrevolución en México y el Perú*, México, FCE, 1978.
HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, JUAN E., *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México de 1808 a 1821*, México, UNAM, 2008, t. V.
IBARRA, ANTONIO, "De la alcabala colonial a la contribución directa republicana. Cambio institucional y continuidad fiscal en una economía regional mexicana, Guadalajara 1778-1834" en ERNEST SÁNCHEZ SANTIRÓ, LUIS JAUREGUI y ANTONIO IBARRA (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos/Instituto Mora/Facultad de Economía-UNAM, 2001, pp. 317-348.

- JÁUREGUI, LUIS, *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*, México, Facultad de Economía-UNAM, 1999.
- , “Del intendente al comisario: la herencia novohispana en la administración fiscal mexicana” en ERNEST SÁNCHEZ SANTIRÓ, LUIS JÁUREGUI y ANTONIO IBARRA (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos/ Instituto Mora/Facultad de Economía-UNAM, 2001, pp. 223-253.
- , “De re tributaria. ¿Qué son las contribuciones directas?” en LUIS JÁUREGUI (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006, pp. 9-45.
- LANDAVAZO, MARCO ANTONIO, “La fidelidad al rey. Donativos y préstamos novohispanos para la guerra contra Napoleón”, *Historia Mexicana*, vol. XLVIII, núm. 3, 1999, México, pp. 493-521.
- LÓPEZ CASTELLANO, FERNANDO, *Liberalismo económico y reforma fiscal. La contribución directa de 1813*, Granada, Universidad de Granada/Fundación Caja de Granada, 1995.
- MARICHAL, CARLOS, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780-1810*, México, FCE/COLMEX, 1999.
- , “Una difícil transición fiscal. Del régimen colonial al México independiente, 1750-1850” en CARLOS MARICHAL y DANIELA MARINO (comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, COLMEX, 2001, pp. 19-58.
- y MARCELLO CARMAGNANI, “Mexico: From Colonial Fiscal Regime to Liberal Financial Order, 1750-1912” en MICHAEL D. BORDO y ROBERTO CORTÉS CONDE, *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through the 10th Centuries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 284-326.
- MEDINA, ANTONIO, *Exposición al soberano Congreso mexicano sobre el estado del erario público y la conducta del ciudadano Antonio de Medina. 1823*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, s. a.
- ORTIZ ESCAMILLA, JUAN, *Guerra y gobierno. Los pueblos y la independencia de México*, Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía/Universidad de Sevilla/COLMEX/ Instituto Mora, 1997.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, ERNEST, *Las alcabalas mexicanas (1821-1857). Los dilemas en la construcción de la Hacienda nacional*, México, Instituto Mora, 2009.
- SERRANO ORTEGA, JOSÉ ANTONIO, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán, 2007.
- , “El sistema fiscal insurgente. Nueva España, 1810-1815”, *Relaciones*, vol. XXIX, núm. 115, verano de 2008, México, pp. 49-83.
- SUGAWARA HIKICHI, MASAE, *Cronología del proceso de la independencia de México, 1804-1824*, México, AGN, 1985.

- TENA RAMÍREZ, FELIPE, *Leyes fundamentales de México, 1808-1975*, México, Editorial Porrúa, 1975.
- TORRES RAMÍREZ, BIBIANO, *La Armada de Barlovento*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1981.
- VALLE PAVÓN, GUILLERMINA DEL, “El Consulado de comerciantes de la ciudad de México y las finanzas novohispanas, 1592-1827”, tesis de doctorado en Historia, México, Centro de Estudios Históricos-COLMEX, 1997.
- , “El consulado de México en la financiación de la guerra contra los insurgentes, 1811-1817” en ERNEST SÁNCHEZ SANTIRÓ, LUIS JÁUREGUI y ANTONIO IBARRA (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos/ Instituto Mora/Facultad de Economía-UNAM, 2001, pp. 203-222.
- VEGA, JOSEFA, “Los primeros préstamos de la guerra de independencia, 1809-1812”, *Historia Mexicana*, vol. XXXIX, núm. 4, 1990, México, pp. 909-931.