

ASOCIACIÓN  
URUGUAYA de  
HISTORIA  
ECONÓMICA



boletín  
AÑO III - Nº 4 de HISTORIA  
ECONÓMICA

## contenido

- ALGUNAS TENDENCIAS EN TEORÍA ECONÓMICA Y SU IMPORTANCIA PARA LA HISTORIA ECONÓMICA.
- CATASTRO E IMPUESTOS DIRECTOS: UNA REFORMA LIBERAL FALLIDA EN LA PRIMERA REPÚBLICA FEDERAL MEXICANA, 1824-1834.
- CRECIMIENTO ECONÓMICO, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO E INSTITUCIONES. UNA MIRADA COMPARADA: NUEVA ZELANDA Y URUGUAY (1870-1940).
- ¿ES POSIBLE INTEGRAR LA ESCLAVITUD AL RELATO DE LA HISTORIA ECONÓMICA URUGUAYA PREVIA A 1860?.
- LA CALIDAD DE VIDA BAJO LA LUPA: 100 AÑOS DE EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES.
- EL FOMENTO DEL TURISMO EN MONTEVIDEO: LA PROBLEMÁTICA DE LOS HOTELES MUNICIPALES, 1915-1950.
- DISTRIBUCIÓN, CRECIMIENTO Y LA ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVO-COMERCIAL: UNA APROXIMACIÓN AL CASO DE URUGUAY.
- EL IMPUESTO A LA RENTA: 1960-1967.



## ÍNDICE

### ARTÍCULOS

- Algunas tendencias en teoría económica y su importancia para la historia económica ..... 5  
*Gabriel Porcile*
  
- Catastro e impuestos directos: una reforma liberal fallida en la primera república federal mexicana, 1824-1834 ..... 15  
*Antonio Ibarra*
  
- Crecimiento económico, distribución del ingreso e instituciones. Una mirada comparada: Nueva Zelanda y Uruguay (1870-1940) .... 25  
*Jorge E. Alvarez Scanniello*
  
- ¿Es posible integrar la esclavitud al relato de la historia económica uruguaya previa a 1860? ..... 42  
*Alex Borucki*
  
- La calidad de vida bajo la lupa: 100 años de evolución de los principales indicadores ..... 51  
*Mag. María Magdalena Camou*  
*Mag. Silvana Maubrigades*
  
- El fomento del turismo en Montevideo: la problemática de los hoteles municipales, 1915-1950 ..... 64  
*Nelly da Cunha*
  
- Distribución, crecimiento y la especialización productivo-comercial: una aproximación al caso de Uruguay ..... 76  
*Henry Willebald*
  
- El impuesto a la renta: 1960-1967 ..... 96  
*Ulises García Repetto*

IEHC 2006 - International Economic History Congress  
Helsinki, Finland, 21 to 25 August 2006 ..... 110

Normas para el envío de originales ..... 111

## EL BOLETÍN DE HISTORIA ECONÓMICA

es una publicación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica, órgano de comunicación entre la comunidad de investigadores y entre ésta y un amplio público que quiere mantenerse al tanto de los avances de la disciplina.

### Redactor Responsable

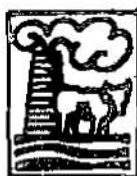
Luis Bértola  
Constituyente 1502 – Piso 4 – C.P. 11.200  
Montevideo – Uruguay

### Consejo Editorial

Luis Bértola  
Nelly da Cunha  
Juan Pablo Martí  
Reto Bertoni  
Ana M<sup>a</sup> Rodríguez Ayçaguer

### Consejo Consultor

Magdalena Bertino (magda@iecon.ccee.edu.uy)  
Luis Bértola (lbertola@fcsbd.edu.uy)  
Carlos Demasi (cdemasi@adinet.com.uy)  
Ana Frega (dana@chasque.apc.org)  
Raúl Jacob (rjacob@chasque.apc.org)  
Julio Millot (letiju@adinet.com.uy)  
M<sup>a</sup> Ines Moraes (imoraes@fcsu.edu.uy)  
Benjamín Nahum (clarisaf@adinet.com.uy)  
Juan A. Oddone  
José Rilla (jrilla@clae.org.uy)  
Ana M<sup>a</sup> Rodríguez Ayçaguer (amra@adinet.com.uy)  
Lucía Sala (touron@netgate.com.uy)  
Judith Sutz (jsutz@csic.edu.uy)  
José Claudio Willman



## AUDHE

### Asociación Uruguaya de Historia Económica

(Miembro pleno de la Asociación Internacional de Historia Económica)

Constituyente 1502 – Piso 4  
C.P. 11.200 - Montevideo – Uruguay  
Tel (+598 2) 413 6399 - 413 6400  
Fax (+598 2) 410 2769

audhe@fcsu.edu.uy  
www.fcsu.edu.uy/multi/phes/audhe

### Comisión Directiva

Ejercicio 2004-2005

### Titulares

Magdalena Bertino (Presidenta)  
María M. Camou (Secretaria)  
Esther Ruiz (Tesorera)

### Suplentes respectivos

Cecilia Pérez Mondino  
Jorge E. Álvarez  
Alicia Morón

# CATASTRO E IMPUESTOS DIRECTOS: UNA REFORMA LIBERAL FALLIDA EN LA PRIMERA REPÚBLICA FEDERAL MEXICANA, 1824-1834

Antonio Ibarra \*

## El problema: la fiscalidad y la política en la Primera República Federal

La imagen convencional sobre el liberalismo mexicano del siglo XIX dio un giro fundamental a partir de que Marcello Carmagnani propusiera el análisis histórico y no sólo contable de las finanzas públicas, una dimensión de análisis hasta entonces secundaria en la historiografía política. (Carmagnani, 1983, 1989 y 1994)

En su apreciación de las tendencias de recaudación en el largo plazo mostraba dos aspectos relevantes de la dinámica del Estado mexicano: primero, que la cronología de los indicadores cuantitativos de las finanzas no se correspondía con los ciclos institucionales de la política de la época, ya que los ingresos fiscales acusaron una marcada tendencia cíclica con movimientos de crecimiento, depresión y expansión en fases de veinte años; segundo, que la transformación institucional de las finanzas estatales revelan, en la temprana configuración federal, la persistencia de un pacto político de corte confederativo que produjo un Estado sin territorio, sin soberanía financiera y marcadamente dependiente del comportamiento policéntrico de las regiones y del poder económico de comerciantes y prestamistas, hasta que se produjo una centralización fiscal y se creó una sólida economía pública, después de 1880.

Mas recientemente, Carlos Marichal ha destacado las paradojas de la transición fiscal mexicana, entre el régimen colonial y el republicano, destacando las continuidades organizativas, burocráticas y el "legado financiero colonial" en la nueva fiscalidad republicana que "probó ser una fuente de conflicto y controversia durante medio siglo". (Marichal 2001: 43-52).

La nueva hacienda pública republicana se caracterizó, entonces, por una manifiesta ineficiencia administrativa y una gran vulnerabilidad política al estar sometida a un contingente gasto militar que, entre otros factores, impidió el desarrollo de un sistema de crédito público eficiente que impidiera la bancarrota de los gobiernos federales y centrales.

En el primer medio siglo de vida nacional, los intentos liberales por transformar el viejo sistema fiscal produjeron tensiones entre regiones y poder central, acentuaron el debilitamiento de la administración federal en razón de que las disputas de soberanía territorial crearon un esquema multiregional de fiscalización. En cierto modo, se acusó una incapacidad política e institucional de instaurar un Estado central moderno, capaz de imponer su supremacía a los intereses pactistas regionales y a los de actores económicos tradicionales, en un contexto de inestabilidad política y grandes asechanzas diplomáticas y militares de potencias extranjeras.

En este escenario, el tránsito entre la fiscalidad colonial y el *novedoso* sistema federal republicano se expresó muy claramente en una conflictiva dimensión territorial. En efecto, como Carmagnani ha propuesto, el Estado federal (*central*) hubo de negociar con los poderes regionales una *soberanía fiscal limitada* a los puertos, fronteras y territorios marginales a cambio de un *contingente financiero* que expresara la voluntad, mediante un acuerdo pactista, de sostener la unidad nacional en el régimen confederal, mientras los gobiernos regionales se reservaban la *soberanía fiscal sobre su territorio interior*.<sup>1</sup> Según el historiador esta tensión, ciertamente pesada para ambos polos del conflicto, llevó a un bloqueo de las fuentes de financiamiento del Estado central y, en última instancia, a la vulneración de su capacidad efectiva de control político sobre las regiones.

Así, la erosión del pacto confederal se expresó en la reducción, omisión y negativa de los estados a cubrir cabalmente las contribuciones federales -prin-

principalmente tabaco y contingente- que llevaron a la hacienda federal a caer en manos de prestamistas, como resultado de una *pauperización* del poder central (Tennenbaum, 1985).

La adopción del sistema confederal de finanzas también arruinó a la hacienda pública de los estados debilitando los tempranos proyectos de modernización liberal. El objetivo dogmático por mantener una *soberanía regional* obligó a los gobiernos estatales a sostener un esquema de tributación oneroso, incapaz de cubrir los requisitos presupuestarios del gasto local y, aún más grave, constituyó un obstáculo para la implementación de reformas en el concepto y naturaleza de la fiscalidad local.

Este doble juego, entre la inercia de los ingresos federales producto del pacto y las limitadas posibilidades de transformación regional de la hacienda pública, merece analizarse en dos aspectos importantes: primero, mediante una evaluación de grado de compromiso de las regiones para con el régimen político nacional, y segundo, a través de una ponderación de las iniciativas particulares que ensayaron los gobiernos locales con el propósito de garantizarse su soberanía fiscal, reorganizando su erario y planteando nuevas alianzas entre intereses estatales y privados en sus ámbitos territoriales.

Otro aspecto de esta tensión estuvo, sin duda, en la naturaleza estructural de los ingresos fiscales y en la concepción patrimonialista que primó en los instrumentos del Estado para influir en el cambio económico de la época. De la misma manera, la tentativa por modificar el concepto de los sujetos fiscales, de sujetos de corporación a ciudadanos propietarios, y las figuras de los gravámenes universales chocaron con la permanencia de los *impuestos indirectos* y la ausencia de un modelo moderno de tributación, equitativa y proporcional a la riqueza, que disminuyera el peso regresivo de los impuestos al consumo. Los primeros intentos por suprimir las figuras fiscales tradicionales de la hacienda colonial --como las *alcabalas* y el *tributo maligno*-- significaron un ensayo relevante para su momento. Si bien los reformadores de la época pretendían cambiar las *figuras de la tributación*, no pudieron renunciar completamente al *concepto tributario* de Antiguo régimen, como en el caso de las *capitaciones*, o bien en los derechos coloniales sobre la minería o la circulación interior de mercancías. (Ardant, 1975: 164-242)

Una tensión suplementaria, entonces, apareció en la definición de la naturaleza de las contribuciones: entre unas *directas* que afectarían principalmente al patrimonio e ingreso, y otras *indirectas* que impactarían principalmente a la circulación interior, gravando el consumo y secundariamente a la producción regional. Ello significó otra dimensión conflictiva de la fiscalidad de Antiguo Régimen: el de una lucha entre intereses privados, de propietarios y comerciantes, y el interés público de las finanzas estatales. Así, desde nuestro punto de vista, una completa evaluación de la dimensión política y económica de las finanzas públicas debe incorporar, también, el juego interno de las regiones de la federación para dimensionar los factores de estas tensiones verticales al esquema territorial de poder y horizontales en el ámbito de los actores económicos regionales.

En particular, durante la primera República Federal, Jalisco nos permite mostrar una evaluación alternativa de esta tirantez entre gobiernos central y regional en el plano fiscal, así como una consideración distinta sobre la capacidad del pacto confederal para garantizar cambios en la política fiscal y en la continuidad del régimen político policéntrico. Por ello nos parece pertinente su análisis.

### El eje de la reforma tributaria regional: las contribuciones directas

El proyecto de una fiscalidad "protoliberal" impulsado por Prisciliano Sánchez, primer gobernador constitucional de Jalisco, devino del modelo de republicanismo confederado expuesto en el *Pacto Federal de Anahuac*: las obligaciones tributarias federales eran un compromiso nacional, mientras que la soberanía territorial era natural e irrenunciable a los estados de la federación.

*«No se separan las provincias, [escribía Sánchez], para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto: ninguna ha pensado en semejante delirio, sino que respecto a su gobierno interior se han pronunciado estados soberanos, porque quieren ejercer ésta sin subordinación a otra autoridad. Se independen (sic) mutuamente para administrarse y regirse por sí mismas, puesto que nadie mejor que ellas pueden hacerlo con*

*mas interes, con mayor economía, ni con mejor acierto, y para esto tienen un derecho incontestable, así como lo tiene cada ciudadano para el Señor de su casa, y sistemar (sic) su régimen doméstico como mejor le acomode. Pero, sin embargo, ellas aseguran que quieren permanecer siempre partes integrantes del gran todo de la nación de que son miembros, unidas por el vínculo insoluble de federación, bajo una autoridad central que dirija la fuerza en masa, tanto para asegurar a todas y cada una de las agresiones extranjeras (sic), como para garantizar su independencia recíproca.»* (El pacto federal de Anahuac, 1823: 6-7. Negrilla nuestra. AI)

El proyecto en materia fiscal se proponía reemplazar todas las contribuciones indirectas por una directa, patrimonial y personal, que simplificara la recaudación, evitara la evasión y, asimismo, liberara al comercio y la producción regionales de obstáculos a la circulación. Con ello, además, se pretendía lograr una estabilidad programática en el presupuesto de gastos, renunciando a las contribuciones extraordinarias, prestamos voluntarios y/o forzosos. Por tanto, la reforma en los ingresos fiscales implicaba también un cambio sustantivo en la concepción del *presupuesto*: éste último definiría el nivel y expansión de los ingresos, a partir de una estable base fiscal mediante las contribuciones directas.<sup>2</sup>

El otro ángulo de la reforma fiscal —a la postre el de mayor conflictividad— fue el cumplimiento de las obligaciones federales, en particular el *contingente* con el que debía contribuir el gobierno de Jalisco. Como se sabe, el pacto fiscal confederal contemplaba la cesión de los derechos internos a los estados, a cambio de una contribución anual a los gastos federales fijada de acuerdo a una estimación de función de su riqueza relativa. Desde el principio se advirtió una tensión entre los estados y el gobierno federal, particularmente el estado de México, algunos estados fronterizos y Jalisco.<sup>3</sup>

Si bien, en principio, la representación parlamentaria de Jalisco era partidaria del arreglo, ésta no tardó en manifestar su desacuerdo con la tasación de la cuota asignada y, más adelante, declaró su imposibilidad material para cumplirla, solicitando su reducción a la mitad. En un dictamen del Congreso estatal del 20 de mayo de 1826, éste proponía al de

la nación la reducción del 50 % de la cuota asignada a los estados de la federación, haciéndose la siguiente consideración:

*“... el contingente no puede ser uno mismo siempre, y en todos casos, ni en todos los años; si no que debe crecer o disminuirse anualmente, según lo exijan los presupuestos de gastos, que fuesen aprobados por el Congreso general; y a proporción del aumento, o disminución del Erario Nacional: y por lo mismo, unas veces deberá ser mas y otras menos; de donde acaso tomó el nombre de contingente; que es lo mismo que eventual y no permanente.”* (ACEJ, Mss, Mex, 21-18-504).

Así, paradójicamente, el experimento de reforma fiscal republicana tenía entre sus principales obstáculos al propio pacto confederal nacido de un mismo sentimiento de soberanía territorial. Por eso, el gasto en soberanía estatal tenía su principal componente en el pago del contingente federal, ya que pesaba sobre los estados la amenaza de una intervención en las rentas estatales, siendo además el nexo del pacto confederal de soberanías.

De esta manera, el examen y evaluación de la reforma fiscal regional debe contemplar esta dimensión decisiva del proyecto republicano de fiscalidad, pues sólo a partir de la doble relación entre estados y confederación podrá establecerse quién resultó finalmente beneficiado con el “pacto de equidad” tributaria territorial.

### **Reformismo liberal y contribuciones directas: la batalla política por la equidad fiscal**

En febrero de 1825, durante la sesión inaugural de los trabajos del Congreso de Jalisco, el primer gobernador constitucional del nuevo estado soberano de Jalisco Prisciliano Sánchez definió muy claramente ante aquella legislatura la capital importancia que para la suerte del federalismo regional representaba la rápida adopción de un nuevo régimen fiscal: para él, su importancia equivalía a la de la misma constitución. Así lo expresaba el gobernador Sánchez:

*Parece, pues, que la necesidad del momento exige que este honorable congreso tome desde luego en su alta consideración el importante ramo de hacienda que es el muelle principal que ha de dar movimiento a nuestras instituciones. Un buen sistema de hacienda es tan inseparable de la prosperidad del estado como es la misma constitución. Ambos deben correr a la par si se quiere lograr los frutos de nuestros trabajos. Es menester que los pueblos se persuadan de esta verdad, a saber, que los bienes que nos proporcionan la vida social se compran como todos los otros bienes temporales con sacrificios y contribuciones. La felicidad de los ciudadanos jamás ha constituido en no contribuir sino en contribuir con fruto y con equidad. Un buen gobierno podrá moderar las contribuciones con justicia e invertir las con economía pero nunca podrá evitarlas, porque esto es del todo imposible.”* (Prisciliano Sánchez, Diario de sesiones del Congreso de Jalisco, 10 febrero de 1825, tomo 1, sesión 29-10, ACEJ)

A partir de este momento, la discusión sobre la reforma fiscal tuvo en el Congreso un cauce institucional definido. El proyecto de reforma, en correspondencia con el nuevo sistema político, requería de un perfil liberal que cumpliera alternativamente con el pacto confederal y reformara internamente las relaciones fiscales correspondientes con el nuevo régimen político.

*Es pues, llegado el caso de que el primer congreso constitucional de Jalisco aplique toda su sabiduría y entereza en darle forma a nuestra hacienda, sistemando (sic) un plan que sea suficiente a cubrir tanto el cupo asignado para la federación (el contingente, A. 1), como el presupuesto de gastos interiores [ ] Muy apreciables y muy provechosos serán los trabajos de este Congreso si en las sesiones ordinarias del año presente nos da un plan de hacienda cual conviene a nuestras necesidades actuales y a la naturaleza del gobierno que nos rige.”* (Prisciliano Sánchez, Diario de sesiones del Congreso de Jalisco, 10 febrero de 1825, tomo 1, sesión 29-10, ACEJ)

La respuesta parlamentaria local fue inmediatamente favorable para con el proyecto en lo doctrinario y cuidadosa en la definición de su perfil reglamentario, donde se presentaron profundas diferencias entre legisladores.

*“Es pues indispensable, respondió el diputado presidente Gil, al paso que demasiado urgente crear un sistema de hacienda sobre aquellas bases luminosas y liberales: un sistema digno de la sacrosanta libertad del ciudadano: un sistema tan distante de la infame delación, del ominoso espionaje y del degradante y opresivo registro personal, como ageno de la concusión y dilapidaciones de los exactores: un sistema que sin ser dispendioso el cobro de la contribución, sea lo menos molesta y onerosa su prestación a los C.C. contribuyentes.”* (José Ma. Gil a Sánchez, Diario de sesiones del Congreso de Jalisco, 10 febrero de 1825, tomo 1, sesión 2: 11, ACEJ).

Durante una semana, entre el 9 y 13 de abril de 1825, el Congreso se declaró en sesión permanente para revisar el proyecto de ley de hacienda enviado por el gobernador. Este mismo se presentó a discutirlo, artículo por artículo, con el propósito de lograr su íntegra aprobación. La discusión giró alrededor de tres ejes fundamentales: i) la naturaleza de la contribución directa, en reemplazo de las indirectas; ii) la definición de los sujetos fiscales de la misma y, iii) las modalidades de tasación y recaudación del impuesto. El primero, de carácter más general, se centró en el fundamento dogmático de la nueva fiscalidad, mientras que en los otros se debatió sobre la incorporación de fincas rústicas y urbanas, así como la inclusión de los eclesiásticos como contribuyentes, mientras que sobre lo último hubo reparos por las facultades municipales para levantar los padrones de capitalistas. (Diario de las sesiones del Congreso de Jalisco, sesión no. 55, tomo I: 389-431, ACEJ).

La decisión de adoptar una contribución directa, en correspondencia con la reforma de la hacienda pública del estado, había sido asumida constitucionalmente en noviembre de 1824, año de la erección constitucional de la entidad.<sup>4</sup> No obstante, su discusión reglamentaria volvió a tocar los fundamentos de su adopción: la justeza, equidad y proporcionalidad del impuesto.

*Es justo, pues, que en el estado haya una contribución -[afirmaba el diputado Antonio Pacheco y Leal]-. ¿Mas cual deberá ser esta? El congreso constituyente siempre anhelando a la mayor felicidad del pueblo jalisciense asignó la contribución directa por ser sin disputa la más suave y equitativa. Y en verdad haciendo mención de la capitación que alguna vez se nos quiso imponer, ¿que desigualdad tan enorme se palpaba en esta? El jornalero contribuyendo a la par con el señor de grandes proporciones, esto es ciertamente intolerable, debiendo contribuir el ciudadano a proporción de los beneficios que recibe de la sociedad. ¿Y podría por más tiempo continuar entre nosotros el oneroso sistema de alcabalas? ¿Será compatible con la condición de hombres libres? No ya Jalisco detesta y desconoce un sistema que nunca sea capaz de cubrir el presupuesto de sus gastos más urgentes e indispensables, y sí solo de poner trabas insolubles al comercio y agricultura, fuentes únicas de prosperidad para el estado y bases firmísimas en que siempre estribara (sic) el sistema de nuestras sociales instituciones " (Diario de sesiones..., 9 de abril de 1825, tomo I: 392, ACEJ.*

El reemplazo de las alcabalas por las contribuciones directas, además de reformar el sistema impositivo, representaba pues la adopción de un nuevo concepto de fiscalidad regido por el presupuesto. Ya en el título cuarto de la carta constitucional se había definido la noción de hacienda pública,<sup>6</sup> la naturaleza de sus contribuciones,<sup>6</sup> su proporcionalidad respecto a los gastos presupuestados,<sup>7</sup> así como la facultad del congreso para regular su distribución de conformidad con el presupuesto presentado por el gobierno.<sup>8</sup> En conjunto, se habían formulado las líneas matrices de una nueva dinámica de la hacienda pública: reforma tributaria y regulación presupuestaria de los ingresos y gastos. Sin embargo, la implementación reglamentaria de la reforma debía definirse muy puntualmente desde los mecanismos definidos para sustituir los ingresos tradicionales, como las modalidades de graduación y cobro del nuevo impuesto directo.

## La estructura del proyecto: los fundamentos normativos de la ley de hacienda

El proyecto de Ley orgánica de Hacienda, formado por la Comisión del congreso del estado de Jalisco, en 1825, mostraba ya una concepción global de la nueva hacienda pública. El examen del presupuesto permitía definir la política de ingresos y sistema de asignación para gastos corrientes y contribuciones federales.

*"La comisión -[de hacienda]- persuadida de la gravedad del asunto que el congreso se dignó confiarle, se ha ocupado de él incesantemente sin omitir tiempo ni trabajo por extraordinario que fuese, ya para calificar todas y cada una de las partidas que reza el presupuesto, ya para agregarle las de que carece por olvido o falta de datos, ya para saber lo que puedan producir las contribuciones que actualmente se cobran en el estado, ya para calificar cuales de ellas son más gravosas á los pueblos para abolirlas, ya para arbitrar las que deban reemplazarlas para cubrir el deficiente que resulta hasta el complemento de las necesarias e indispensables erogaciones que debe hacer el estado, sin aventurarse al riesgo de arruinar sus individuos, privándolos de su subsistencia o capital, y ya por último para sistemar (sic) el modo con que deban administrarse dichas contribuciones con menos gravamen y vejaciones de los pueblos." (Proyecto de ley orgánica de hacienda..., Guadalajara, 1825: 1. BNM, Lafragua, 452).*

El proyecto señalaba, en su parte central: i) la forma y modo en que quedaba establecida la contribución directa; ii) las contribuciones indirectas que subsisten en tanto y rinda la directa lo esperado; iii) los ramos de producción que por fomento quedan exceptuados de contribuciones, y iv) la estructura administrativa y funcional de la hacienda pública estatal. Pero en el proyecto y la ley promulgada hubo algunos cambios, cambios particularmente en lo relativo a contribuciones directas y fomento.

Con relación a la contribución directa, el proyecto señalaba como sujetos fiscales a quienes girasen capital entre 200 y cien mil pesos, ya fueran privados o de comunidad, en fincas rústicas o urbanas



de precios de todo tipo.<sup>9</sup> Asignaba, asimismo, una renta decimal (uno por ciento anual) a los distintos impuestos clasificados en veinte clases de acuerdo a la graduación de sus capitales, dispuesta mediante planillas elaboradas por los ayuntamientos con auxilio de los jefes de departamento y cantonales de policía de pública exhibición y acuerdo con los contribuyentes quienes tendrían el derecho a objetar en caso de no considerarse bien graduados. (Proyecto...:11-34) El cobro se haría por medio de subreceptores, receptores o administradores en tres pagos trimestrales. El control de pago se llevaría adelante mediante billetes que acreditaran su satisfacción, estableciéndose mecanismos de penalización para quienes no cumplieren con el pago —que iban desde la confiscación hasta el embargo de bienes—, estableciéndose como requisito la presentación de los mismos para cualquier trámite judicial, e incluso se reservaba la pérdida de la ciudadanía por incumplimiento. (Proyecto...:35-60).

Finalmente, se establecía una pensión personal para aquellos que percibieran ingresos anuales menores a los 200 pesos, como producto de “su trabajo en agricultura, industria o empleo”. Esto es, se establecía un impuesto fijo a los ingresos promedio mensuales de acuerdo a categorías definidas. Análogamente a la contribución directa, serían los ayuntamientos quienes se encargaban de la formación de padrones de contribuyentes menores, y en este caso, de su cobro y administración de estos ingresos para prever sus gastos, con el auxilio y supervisión de los jefes de policía. (Proyecto...:61-80).

Con relación a las contribuciones indirectas, se establecía hasta la inminente abolición de las alcabalas un trimestre más tarde, en agosto de 1825, pagando entre tanto 3 por ciento los efectos importados y 12 por ciento los nacionales, así como 25 por ciento los vinos y aguardientes del país. Sin embargo, exceptuaban del pago a una considerable cantidad de productos agrícolas, mineros y manufacturados (Proyecto...:2-6) Quedaban asimismo abolidos los derechos de pulperías y la contribución sobre productos, manteniéndose los de extracción de moneda (2 por ciento), papel sellado, asiento de tabacos, amonedación y quintos, tabacos y diezmos, pero a ser consideradas por la comisión como “aquellas contribuciones que ven con más odio, y de que reportan mayor perjuicio (a) los pueblos del estado”. Funcionaba, también, la administración fiscal en la Tesorería general encargada de glosar las cuen-

tas y ejercer el presupuesto, (Proyecto...:87-90) una Aduana en la capital y resguardos volantes en el territorio así como una Administración general de tabacos encargada de manejar esta renta en el estado, una Casa de moneda, una Contaduría de diezmos y el nombramiento de todos los funcionarios de hacienda para administraciones de la capital y foráneas que cumplan funciones de recaudación y administración. (Proyecto...:93-119).

Las modificaciones relevantes del proyecto de contribuciones directas, en relación a la Ley orgánica decretada,<sup>10</sup> se centraban en el aumento del margen gravable hasta 200 mil pesos y en la reducción del número de clases de capitalistas, de 20 a 12, así como en la puntual definición de los plazos y fechas de recaudación, así como en la entrega de fondos. De la misma manera, se establecía la supresión del cobro de la alcabala para más de setenta productos, quedando su cobro temporal hasta que se gradúen completamente los capitales que permitan a la contribución directa quedar como una única figura de tributación.

Sustancialmente, este era el proyecto de reforma fiscal emprendido por el gobierno local para la administración interior de sus rentas, en uso de su soberanía fiscal devenida de la constitucional. Las transformaciones ulteriores —adecuaciones quizá— trataron de garantizar ingresos regulares mediante cuotas fijas por clase tributaria. Como veremos, a los obligados cambios siguieron también disminuciones en los ingresos efectivos que quebrantaron el espíritu liberal de reforma, entre otros desánimos.

### La contribución directa y el capital gravable: graduación, funcionamiento y resultados

Como se señaló en la Ley orgánica de hacienda de 1825, la continuidad parcial del viejo sistema impositivo quedaba sujeta a la completa graduación de los capitales susceptibles de pagar la contribución directa. Este fue, efectivamente, el punto conflictivo de la reforma, tanto frente a las corporaciones como hacia los particulares. Por ello, convendría evaluar a quiénes golpeaba esta imposición, cuáles eran los sujetos fiscales fundamentales y cuál el propósito de la medida.

Tabla 1: Graduación de capitales en Guadalajara, 1825.

CLASE	PARTICULARES	CUOTA	(%)	CLERO	CUOTA	(%)
primera	9	9,000	8.7	14	14,000	13.7
tercera	35	17,500	17.2	3	1,500	1.4
cuarta	54	13,500	13.3	17	4,290	4.2
quinta	96	11,520	11.3	17	2,040	2.0
sexta	116	6,960	7.0	27	1,620	1.6
séptima	322	9,660	9.5	31	930	1.0
octava	868	8,680	8.5	27	270	0.3
Totales	1,500	76,820	75.7	136	24,610	24.3

fuente "Graduación de capitales existentes en este departamento de Guadalajara", Guadalajara, 1825 ACEJ, Mss Gua/19-2-462.

Una evaluación de conjunto, estimando el número de contribuyentes por clase y el monto de su contribución, revela que la distribución descansó entre la sexta y la décima clase, es decir, entre los capitales que se graduaron entre 3 y 40 mil pesos, que contribuyeron con la mitad de la renta. Esto quiere decir, que los extremos sociales de la graduación —mayores de 40 y menores de mil— fueron parcialmente beneficiados.

En la ciudad de Guadalajara, el énfasis estaba puesto en las propiedades urbanas y en la caracterización de los causantes como civiles y eclesiásticos. Según el padrón de capitales de aquel año, de los 1,636 contribuyentes, el 8 por ciento eran del cuerpo eclesiástico; pero su contribución representaba un 24 por ciento del total. Mientras, mil quinientos particulares de la ciudad aportarían tres cuartas partes del total. Así, en la capital, el interlocutor fundamental de la contribución fue el cuerpo eclesiástico que protagonizó la primera gran batalla contra la reforma liberal.

El otro flanco de la oposición, el de los terratenientes rurales, fue más silencioso pero efectivo, ya que su disidencia se hizo sentir en la caída los ingresos. Un examen de contribuyentes en 1827 retrata claramente la composición económica de la plantilla: de los 10,619 capitalistas censados, 64 por ciento giraban capital de campo, cerca de 20 por ciento tenían su capital en fincas urbanas y sólo el 11 por ciento en el comercio. Ello significaba que, de acuerdo a la graduación de capitales, los terratenientes debían aportar el 60 por ciento de los ingresos por

El otro flanco de la oposición, el de los terratenientes rurales, fue más silencioso pero efectivo, ya que su disidencia se hizo sentir en la caída los ingresos. Un examen de contribuyentes en 1827 retrata claramente la composición económica de la plantilla: de los 10,619 capitalistas censados, 64 por ciento giraban capital de campo, cerca de 20 por ciento tenían su capital en fincas urbanas y sólo el 11 por ciento en el comercio. Ello significaba que, de acuerdo a la graduación de capitales, los terratenientes debían aportar el 60 por ciento de los ingresos por

Tabla 2: Padrón de capitalistas del estado de Jalisco, 1827.

CLASE	NÚMERO	(%)	VALOR CAPITAL	(%)	CONTRIBUCIÓN	(%)
giro de campo	6,842	64.4	11'493.250	60.2	28,733	60.2
comercio	1,176	11.0	2'072.550	10.8	5,181	10.8
fincas urbanas	2,046	19.2	5'289.450	27.7	13,223	27.7
giro mixto	509	5.0	193,700	1.1	484	1.1
minería	42	0.4	32.550	0.2	81	0.2
Totales	10,619	100	19'081,500	100	47,703	100.0

fuente "Plan de los capitalistas que hay en el estado conforme al padrón formado " Guadalajara 1828, BNMr, Lafragua, 452.

Tabla 3: Estado contribuciones directas del cuerpo eclesiástico, 1825.

CLASE	CUOTA	PAGO	(%)	ADEUDO	(%)
primera	8,000	3,222.6	40	4,774.2	60
segunda	1,500	500.1	30	999.7	70
tercera	1,250	333.4	27	916.4	73
cuarta	1,200	120.0	10	1,080.0	90
quinta	960	140.0	15	820.0	85
sexta	480	50.0	11	430.0	89
septima	150	16.7	11	133.1	90
Totales	13,540	4,383.1	32	9,156.6	68

Fuente: Administración de rentas de Guadalajara, 31 diciembre 1825, en *Contestaciones...*, pp. 41-44.

Contribuciones directas, los caseros urbanos cerca del 28 por ciento y el comercio un décimo del total. El proyecto tenía, en potencia, los instrumentos para una dinamización del capital amortizado, gravando a las propiedades rurales sobre otros giros más productivos.

En principio, se puede apreciar que la empresa de levantar el primer catastro, en el ámbito municipal, revelaba la intención fundamental de la imposición gravar exhaustivamente las propiedades en todo el territorio. La respuesta de los propietarios laicos y religiosos, que vieron señalados sus bienes privados y corporativos como susceptibles de cubrir impuestos por la autoridad fiscal, no se hizo esperar. Los argumentos opositores tuvieron un doble carácter por una parte, la aducida inmunidad eclesiástica, que invalidaba a éstos como sujetos fiscales; por otra parte, la desgravación de la propiedad rural de particulares aduciendo propósitos de fomento económico.

En el primer caso, el gobernador de la Mitra y el Cabildo eclesiástico llevaron su protesta hasta el Congreso y el gobierno, desconociendo la validez de la ley,<sup>11</sup> para más tarde aceptar su pago a condición de modificar la clasificación de los capitales, condonar deudas y rebajar las cuotas. Así, durante el segundo semestre de 1825 se mantuvo una ardua negociación que significó para el gobierno la recaudación de sólo un tercio de lo fijado al cuerpo eclesiástico.

Las reacciones negativas a las graduaciones así como a la inclusión de los ingresos personales de eclesiásticos, desataron una discusión que mantuvo debatiendo al Congreso, entre el 25 de enero y el 19 de febrero de 1826, sobre la justeza de las protestas y los efectos financieros de la negativa de pagos. En las discusiones del mismo se conocieron los argumentos de la oposición y su réplica por el presbítero Tiburcio Huerta y sobre la postura del gobierno, en boca del propio gobernador, ambos entusiastas defensores del modelo de contribución, argumentaban:

*"... el supremo gobierno, [declaró Huerta como comisionado de Sánchez], está íntimamente convencido de que la mayoría de los señores diputados para decretar este artículo se persuadió: primero, que su contenido es justo; segundo, que es convincente; tercero, que será bien recibido; cuarto, que producirá un efecto ventajoso para la hacienda; quinto, que hará menor el número de los descontentos con la contribución directa; sexto, que su ejecución es si no más fácil, a lo menos muy difícil, y lo séptimo, y último, que su contenido es constitucional; si no fuese así cree el gobierno que no se hubiera decretado por el honorable congreso jalisciense."* (Diario de sesiones ..., tomo II, sesión 17, 9/II/1826, p. 128, ACEJ).

Sin embargo, y a pesar de las energías políticas empeñadas en la discusión, los resultados fueron magros, ya que una modificación sustantiva del padrón de capitalistas convirtió la contribución direc-

falla mas en un principio de autoridad política y compromiso dogmático que de un recurso fiscal importante

*La pensión directa establecida no alcanza a cubrir los gastos del estado, [advertía el gobernador Sánchez], pues apenas rinde 265 mil pesos cobrándose el uno por ciento por el termino medio de las clases en que se hallan colocados los contribuyentes Si esta se aumenta es onerosa por soportarla sólo los hijos de Jalisco..., es indispensable inventar otras contribuciones indirectas para cubrir el presupuesto. No se crea que por esto se infringe la carta constitucional en la parte que habla del establecimiento de una única contribucion directa, porque tal disposición debe extenderse para cuando las circunstancias lo permitan; esto es, cuando haya en el estado crecido número de capitalistas que puedan contribuir con sumas considerables " (13 de febrero de 1826, Diario de las sesiones extraordinarias del Congreso de Jalisco, tomo II, sesión 20, pp. 169-170, ACEJ)*

Después de muchas negociaciones, la compilación de los padrones de capitalistas había concluido en 1826 y ya en la planilla presentada por el gobernador Sánchez, en febrero de aquel año, se apreciaba una estructura tributaria que colocaba más de 90 por ciento de los contribuyentes por debajo de los 5 mil pesos, gravando 1 por ciento de su capital, con lo cual se obtenía más de la mitad de los ingresos por contribución directa.

*" Las regulaciones de capitales se verificaron en los veintisiete departamentos del estado, informaba el gobernador, .... pudiendo asegurar que la mayoría de los capitales se hallan colocados en una graduación equitativa, y que aún cuando se estimasen por el extremo mayor de la clase en que se comprenden no distarían mucho de la realidad, porque en estos géneros de operaciones nunca se debe contar con cálculos fijos, sino que bastan sean los más aproximados (sic). "*<sup>12</sup>

La salida conciliatoria de intereses, mediante la degradación del rango fiscal de los capitales, dañaba a los ingresos globales de los pequeños propieta-

Tabla 4: Padrón de capitalistas en el estado de Jalisco, 1825.

CLASE	RANGO DE CAPITALISTAS	CONTRIBUYENTES	(%)	ACUMULADO
primera	más de 200 mil pesos	0	0	
segunda	150 a 200 mil pesos	2	0	100.0
tercera	100 a 150 mil pesos	13	0.1	99.9
cuarta	70 a 100 mil pesos	20	0.1	99.9
quinta	40 a 70 mil pesos	39	0.3	99.8
sexta	20 a 40 mil pesos	116	1.0	99.5
séptima	12 a 20 mil pesos	188	1.6	98.5
octava	6 a 11 mil pesos	368	3.1	96.9
novena	3 a 6 mil pesos	731	6.3	93.8
décima	1 a 3 mil pesos	1,842	16.0	87.5
undécima	500 a 1 mil pesos	2,552	22.0	71.5
duodécima	200 a 500 pesos	5,690	49.5	49.5
Total de contribuyentes		11,561		

Fuente: Prisciliano Sánchez, *Memoria*, 1<sup>o</sup> enero 1826, (BPEJ).

nos y a los de la hacienda pública al haber subestimado el valor de los grandes capitales en giro. En cualquier caso, los ingresos de la contribución tendieron a descender por efecto combinado de la modificación de su base gravable y de la negativa a su pago.

Ahora bien, la recaudación de contribuciones directas llegó a representar más de un tercio de los ingresos fiscales netos en 1826, disminuyendo relativamente su importancia con relación al aumento de las contribuciones indirectas hasta encontrarse en 1828, año de inflexión entre ambas rentas que es asimismo de los proyectos de fiscalidad regional. Por su parte, la renta del tabaco siguió siendo una renta importante en tanto se controlara el contrabando y la deuda con la federación (ver gráfico).

*La renta del tabaco ha tenido aumentos considerables, [informaba el gobernador interino José Justo Corro], debidos en mucha parte a la asidua persecución del contraban-*

*do, y a la actividad del actual administrador que no ha omitido medio para hacerla pingüe. Muy poco adeuda a la federación..., y cada día progresará mas si se obra con economía..."<sup>13</sup>*

Así, la cronología de la reforma fiscal regional resulta esclarecedora del corto ciclo de observancia (1825-1828), cambiando su tendencia y composición entre 1828 y 1831 cuando se expanden los ingresos por contribuciones indirectas hasta llegar a representar la mitad de los ingresos netos estatales. Este sólo criterio muestra la marginalidad de los ingresos por contribución directa, a pesar de mantenerse en la normatividad fiscal regional, ya que no superaron un décimo del total. Así es posible datar con precisión el ocaso de la reforma en los ingresos fiscales en Jalisco, con lo cual, se añadiría a otras tensiones este primer fracaso de la tentativa liberal del *novísimo* régimen político por transformar el régimen fiscal.

## NOTAS

«Eso significa, al nivel de las finanzas públicas, que no se está en presencia de un verdadero régimen federal sino más bien de un régimen estatal de tipo confederal. La relación que se establece entre federación y estados asume de esta manera la forma de un pacto, regulado jurídicamente, que parece sancionar el acuerdo de naturaleza social y pública establecido entre los grupos regionales». Marichal, 2001: 287.

Proyecto de ley orgánica de hacienda del estado libre de Jalisco, presentado al Congreso constitucional del mismo por su Comisión de Hacienda. Guadalajara, 1825, BNMJ, Lafragua, 452.

«La clasificación de rentas públicas sancionaba el arreglo, división de ingresos y obligaciones estatales, mediante el decreto no. 70 del 4 de agosto de 1824 determinó las cantidades fijas a cubrir. Jalisco fue el segundo en importancia relativa, después del estado de México, con 365 mil pesos.

«...» 251 Se establecerá a la mayor brevedad una sola contribución directa en el estado, para cubrir todos sus gastos.» Constitución política del estado libre de Jalisco, en Alarcón, 1977, p. 181

«...» 246 La hacienda pública del estado se formará de las contribuciones de los individuos que la componen.» Constitución política ..., en Alarcón, 1977, ibid.

«...» 247 No pueden establecerse contribuciones, sino para satisfacer la parte que corresponda al Estado de los gastos generales de la federación, y para cubrir los gastos particulares del mismo Estado.» en Alarcón, 1977, ibid.

«...» 248 Las contribuciones que se establezcan para uno y otro objeto, también ser proporcionadas a los gastos que se han de cubrir con ellas.» en Alarcón, 1977, ibid.

8 «249. La contribución para los gastos particulares del Estado se fijaran anualmente por el congreso, con arreglo al presupuesto que se presentará por el gobernador, y aprobará el mismo congreso.» en Alarcón, 1977, ibid.

9 «17. Son objeto de esta contribución todos los predios rústicos y urbanos destinados al uso de particulares, las negociaciones de campo sean de labor o de cría, las de comercio en cualquiera de sus giros, y toda otra negociación en que se invierta algún capital, sea que este pertenezca a particulares o comunidades de cualquier clase que fueren.» Proyecto de ley orgánica de hacienda...Guadalajara, 1825, 15-20: 10-11.

10 Ley orgánica de Hacienda, Guadalajara, 27 de abril de 1825, en Pérez Lete, tomo II, pp. 27-48.

11 «La ley orgánica de hacienda de este estado, protestaba el vicario capitular D. Toribio González, es reformativa de las civiles y canónicas vigentes y respectivas a la inmunidad de las iglesias, de las personas, de las rentas y de los bienes eclesiásticos.» en Contestaciones habidas entre el supremo Gobierno y el gobernador de la mitra sobre contribución directa, Guadalajara, 1825, BPEJ, Miscelánea 1571, p. 3

12 Memoria sobre el estado actual de la administración pública del estado de Jalisco, Guadalajara, 1 febrero 1826, pp. 27-28, BPEJ.

13 Memoria sobre el estado actual de la administración pública del estado de Jalisco, 10 febrero 1828, Guadalajara, 1829, pp. 6-7, BNMJ, Lafragua.

ASOCIACIÓN  
URUGUAYA de  
HISTORIA  
ECONÓMICA



Con el apoyo de:  
COMISIÓN SECTORIAL  
DE INVESTIGACIÓN  
CIENTÍFICA (CSIC)  
UNIVERSIDAD DE  
LA REPÚBLICA