

LAS CONTRIBUCIONES DIRECTAS EN LA FORMACION DEL PERÚ REPUBLICANO¹

Carlos Contreras

Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Las contribuciones directas fueron un componente importante de los ingresos fiscales de las naciones del Antiguo régimen. Se replegaron durante la transición de dichas naciones al orden liberal, para dar paso a las contribuciones indirectas, asidas al comercio y el consumo urbano, que permitieron alcanzar nuevos niveles de recaudación. Con la madurez del liberalismo y la economía capitalista, las contribuciones directas, sin embargo, terminaron de cerrar un círculo, retornando al primer plano.

La distinción entre contribuciones *directas* e *indirectas* no es siempre fácil, aunque fue muy recurrida a lo largo del siglo XIX. Se entiende que las primeras son las que gravan directamente las utilidades, rentas o ingresos de las personas o corporaciones, sin que éstas puedan trasladar a otros el impuesto, al menos de manera directa. Las segundas son las que gravan la propiedad, el consumo, intercambio o tránsito de los bienes, y aun cuando en ocasiones el impuesto es adelantado por el productor o introductor del bien, éste puede transferir fácilmente a los consumidores el monto del impuesto, de modo que al final son éstos quienes lo pagan.

La distinción no es siempre fácil, ya que las condiciones del mercado son las que determinan a fin de cuentas la posibilidad de endosar a otro el impuesto, y estas condiciones son siempre cambiantes. En un mercado monopólico, el monopolista puede, por ejemplo, cargar a los consumidores el impuesto aplicado a sus ganancias. A su vez, en un mercado predadoramente competitivo, el productor no tendrá manera de transferir el impuesto a los consumidores. De otro lado, es difícil calcular las ganancias, por lo que las contribuciones directas se basan a veces en la simple propiedad o tipo de actividad económica, de las que se “deduce” una renta.

Se supone que las contribuciones o tributos directos son más equitativos que los indirectos, puesto que afectan sólo la renta *neta* o *ganancia* del individuo, mientras que los indirectos gravan de manera tosca o ciega la propiedad o los consumos, sea que éstos los hagan sujetos pobres o ricos, o que se adquieran como bien intermedio o insumo, en vez de como bien final. Los tributos directos, sin embargo, arrastran el problema de la dificultad del Estado para controlar la base imponible (las *ganancias* de las personas) y cobrar efectivamente el impuesto.

Las contribuciones directas en el Perú tuvieron un peso importante hasta 1850, momento en el que casi desaparecieron, pero no para ser sustituidas por los impuestos indirectos, al comercio o el consumo, como en la periodización arriba anunciada, sino en cambio por el mecanismo de los ingresos patrimoniales del Estado, que cambiaron drásticamente el esquema fiscal hasta entonces seguido. En esta ponencia mostraré los caracteres de esta evolución, para terminar con una reflexión sobre sus consecuencias.

El sistema tributario heredado

El Perú, como muchos de los países nacidos de la desintegración del imperio español en América, heredó un esquema de ingresos fiscales que descansaba en cuatro importantes bases: 1. el tributo indígena: una suerte de capitación que afectaba a los jefes de las familias indígenas, en montos que variaban según las regiones; 2. los impuestos a la producción, que afectaban a los mineros y agricultores con un décimo de su

¹ Ponencia presentada a las Terceras Jornadas de Historia Económica de las Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo, 9 al 11 de julio del 2003.

producto bruto;² 3. los impuestos sobre el comercio (principalmente, la alcabala o impuesto a la compra venta, y el almojarifazgo o impuesto de aduanas); y 4. las ganancias dejadas por los monopolios estatales o “estancos” (los había sobre el azogue, la pólvora, el tabaco, los naipes, la brea, la nieve y la amonedación). Cada uno de estos componentes rendía en el Perú, alrededor de un millón de pesos una década antes de la independencia.³

Adicionalmente, existían otros tributos que a veces llegaban a rendir sumas interesantes (como el “nuevo impuesto” o impuesto al aguardiente, o la “media anata” o descuento de sueldos a los empleados estatales durante su primer año, por citar dos ejemplos), pero que no alcanzaban a igualar la importancia de los anteriores en términos de recaudación. Todo el conjunto hacía que la Real Hacienda peruana en las décadas previas a la independencia, reuniese anualmente alrededor de cinco millones de pesos como ingresos.⁴

Existía, como es conocido, un reparto “étnico” de la carga fiscal. No todos los habitantes se hallaban sujetos a las mismas imposiciones, sino que éstas se adaptaban a la realidad económica de cada estamento étnico y social. En términos gruesos, podemos decir que existían dos comunidades fiscales: la de los indígenas, quienes componían tres quintas partes de la población en el Perú, y la de los “españoles” y mestizos, quienes, sumados a una corta población de esclavos y “pardos”, representaban los otros dos quintos.

Se entendía que los indígenas pagaban su “tributo”, a título de “única contribución”; es decir, que se hallaban exonerados de cualquier otro impuesto al que sí estaban afectos los demás habitantes. Desde la temprana época colonial, la justificación del tributo indígena radicaba en que los pobladores nativos usufructuaban bienes públicos o “realengos”, como las tierras y pastos; en el período colonial más tardío, también se arguyó que dichos habitantes no eran alcanzados por los gravámenes que afectaban al comercio o el consumo, dado su régimen económico de auto subsistencia, por lo que debían ser cargados con un impuesto específico si se quería enlazarlos a la comunidad contribuyente. Este planteamiento volvió a ser utilizado varias veces durante la era republicana, cada vez que se quiso defender la vigencia de dicho tributo, o su restauración.

Los impuestos a la producción, el comercio y el consumo venían a castigar, en cambio, a los pobladores blancos y mestizos. Estos se desempeñaban como empresarios mineros o agrícolas, o como comerciantes, y vivían mayormente en las ciudades y pueblos, donde el consumo era más sofisticado que en el campo.

Ese esquema había comenzado a romperse, sin embargo, a finales del período colonial, puesto que el consumo de bienes como el aguardiente, e incluso de algunos textiles y ropas terminadas, llegó a penetrar dentro de la economía campesina indígena. De este modo, ésta terminaba también siendo alcanzada por los impuestos al comercio, como la alcabala o el almojarifazgo. La imposición del llamado “Nuevo impuesto” al aguardiente (1779) buscó explotar precisamente la difusión de esta bebida dentro de la población rural del país. Rebeliones como la de Túpac Amaru II (1780-1781) bien pudieron hallar sus resortes dentro de esta situación de ruptura del viejo “pacto fiscal” pre-borbónico.⁵

La reforma fiscal tras la independencia

² El diezmo agrario era un “Ramo Ajeno”, puesto que sus fondos iban destinados a la iglesia, pero era recaudado por el Estado, quien ganaba por esta labor uno o dos novenos.

³ Véase nuestro artículo “La transición fiscal entre la colonia y la república”. En Scarlett O’Phelan (comp.), *La independencia del Perú. De los Borbones a Bolívar*. Lima: IRA, 2001.

⁴ Véase sobre la fiscalidad peruana a finales de la época colonial: Herbert Klein, *Fiscalidad real y gastos de gobierno: el virreinato del Perú 1680-1809*. Lima: IEP, Documento de Trabajo 66, 1994. Brian Hammet, *Revolución y contrarrevolución en México y el Perú. Liberalismo, realeza y separatismo (1800-1824)*. México: FCE, 1978, y Thimoty Anna, *The Fall of the Royal Government in Peru*. Lincoln y Londres: Universidad de Nebraska Press, 1979.

⁵ Véase Jürgen Golte, *Repartos y rebeliones. Túpac Amaru y las contradicciones de la economía colonial peruana*. Lima: IEP, 1980.

Producida la independencia, a través de una guerra que duró casi seis años (1820-1826), se procedió a una reforma del sistema impositivo fiscal. Esta fue una transacción entre los ideales tibiamente liberales e igualitarios de los libertadores, y la realidad de una economía de antiguo régimen, que uno de los últimos virreyes había llegado a describir como la de “... un reino tan atrasado como si acabase de salir de la mano de la naturaleza.”⁶

Durante los años de la lucha por la independencia hubo cierto optimismo (no solamente en el Perú, sino en muchos países latinoamericanos) en que el fin del régimen colonial traería consigo un vigoroso crecimiento del comercio externo, ya entre las antiguas colonias, ya con las potencias europeas distintas a España. Este florecimiento de los flujos ultramarinos daría fuertes ingresos a las aduanas, lo que debía volver casi innecesarias las contribuciones directas impopulares.⁷ Desde 1821 hasta 1840, aunque con más fuerza en los primeros años, se dictaron diversas medidas fiscales, de carácter a veces contradictorio, que expresaron ese optimismo, así como también el conflicto entre lo deseable y lo factible. La más notoria fue la abolición del tributo indígena en agosto de 1821, apenas un mes después de la proclamación de la independencia por San Martín en la plaza de armas de Lima.⁸ Asimismo se procedió a la rebaja de la contribución “predial” y a la abolición de la alcabala para la venta de esclavos (una medida tendiente a abaratar la compra de su libertad). Pero la ilusión de que la independencia traía su pan bajo el brazo duró poco tiempo, de modo que esas medidas debieron ser anuladas, ante la necesidad de ingresos fiscales estables.

En agosto de 1826, el Ministro de Hacienda, José Morales de Ugalde, debió reimplantar la contribución de indígenas y castas, junto con otras medidas fiscales que compusieron la primera reforma fiscal importante de la naciente república. Esta reforma, como ya hemos indicado en otro trabajo, fue en el fondo una reedición de la reforma fiscal de 1815 del virrey Abascal, que había sido alterada durante los años de la guerra de independencia, y por las medidas bien intencionadas pero frecuentemente desatinadas, de los libertadores.⁹ Sus puntos importantes fueron, además de la ya mencionada restauración de la “capitación” campesina,¹⁰ la drástica elevación de los derechos de aduana, la eliminación de las aduanas interiores (aboliéndose la alcabala para el ingreso a las plazas o ciudades), la creación de la contribución de Patentes para los establecimientos “industriales” y la disposición de elaborar un primer Presupuesto de la república.¹¹ Asimismo, se dictó disposiciones orientadas a ordenar y cumplir con el pago de la deuda interna, que desde las guerras de la independencia yacía en medio de un gran desorden y abandono.

El programa fiscal de 1826 tuvo que manejarse dentro de esa tensión ya descrita, entre los ideales liberales y la realidad pre-liberal. Parecerían, por ejemplo, totalmente ajenas al pensamiento liberal, las medidas que restauraron el tributo campesino y elevaron los impuestos al comercio exterior. Sin embargo, ellas mismas trataron de ser justificadas desde una perspectiva coherente con las nuevas ideas. Desde luego, que ambas se dictaron con el propósito de elevar los ingresos del Estado, pero no fueron apreciadas por sus autores como un mero retorno al pasado, como a veces han sido enjuiciadas por la historiografía.¹²

La contribución de indígenas y castas fue rebautizada en un inicio por el ministro Morales de Ugalde, como la “contribución personal” (un nombre que rondó la fiscalidad peruana a lo largo de todo el

⁶ La cita corresponde al virrey Fernando de Abascal (con gobierno en el Perú entre 1806-1816), y ha sido tomada de Alfonso Quiroz, “Consecuencias económicas y financieras del proceso de la independencia en el Perú”. En Leandro Prados y Samuel Amaral (eds.), *La independencia americana: consecuencias económicas*. Madrid: Alianza Universidad, 1993, p. 128.

⁷ Véase Carlos Marichal, *Historia de la deuda externa de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

⁸ Este tributo había sido abolido por las Cortes de Cádiz en 1812, pero fue repuesto por el virrey Abascal en 1814, haciéndolo extensivo a las “castas”, a quienes más adelante nos referiremos.

⁹ Véase nuestro artículo antes citado: “La transición fiscal”

¹⁰ El término “capitación” con que eran denominadas estas cargas fiscales en el siglo XIX, viene del hecho de que gravaban a la población “por cabeza” (*per cápita*, en latín).

¹¹ Otras medidas fueron: el aumento en el impuesto del papel sellado, que se empleaba para las solicitudes y correspondencia de los particulares con el Estado, la creación de un impuesto a la expedición de pasaportes y la suspensión del servicio de la deuda externa. Véase nuestro artículo antes citado “La transición fiscal ...”; p. 224 y ss.

¹² Señalar ejemplos: Yepes, Bonilla o Cotler

siglo XIX), ya que la idea era que afectase a todos los peruanos jefes de familia por igual, y no solamente a los indígenas, como en el tiempo colonial. Haciendo un poco de historia, rememoraba el propio Ministro, que:

El Gobierno Español había adoptado el tributo, haciéndolo gravar con exclusión en la persona de los miserables indígenas y su constancia y dureza llegó á darle algún grado de perfección, según los conocimientos económicos de aquellos días, mas la experiencia demostró, sin equívoco, que las recaudaciones se hacían mal, suscitaban dudas que no se resolvían en muchos días, y tenían una ejecución tan irregular que pasaba por ser arbitraria. Como el Gobierno del Perú no se ha propuesto jamás seguir pasos tan monstruosos; como entre sus hijos no distingue clases, y como sólo ocurre á sus fortunas, cuando la necesidad ó el orden le compele, el Ministerio fijó la contribución en lo general de los habitantes, haciéndola tan extensiva, como la denominación de castas e indígenas con la que la dio a conocer. Su objeto fue hacerla más llevadera gravando a la generalidad; sus ideas, las de economía y justicia en el reparto; y su aplicación, el bien de la misma Nación, aliviándola del cargo de impuestos en los artículos de primera necesidad y consumo, ...”¹³

El programa aparece claro en el discurso de Morales de Ugalde: apostar por el fomento del mercado interno, sacrificando a los pequeños productores rurales. Estos debían continuar pagando un impuesto por cabeza al Estado en las dos cuotas semestrales, de “San Juan” y “Navidad”, como desde hacía siglos.

La eliminación de la alcabala a través de la abolición de las aduanas interiores, tuvo como fruto facilitar el comercio interno, y en esa medida, la formación de un mercado interior. Con el mismo propósito, así como también con el de sanear los ingresos fiscales, se buscó unificar la moneda, depurando la falsificada, feble o astillada que circulaba por el país.¹⁴ Es interesante contrastar que mientras en el Perú se eliminó la alcabala, pero se restauró el tributo indígena, en otros países latinoamericanos, también densamente poblados por indígenas, como México, se mantuvo la alcabala pero no se restauró el tributo. La preferencia mexicana por la alcabala, y en cambio la andina (igual que Perú, actuaron Bolivia y Ecuador) por el tributo, tendría que ver con la mayor mercantilización de la economía indígena en México, que hacía de la alcabala un impuesto más rendidor que un tributo directo.

A fin de facilitar la restauración del tributo, se rebajó en un peso la cuota anual de los indígenas, con respecto a la suma vigente en 1820, y en dos pesos, la cuota de las “castas”. Hasta 1820 el tributo indígena oscilaba entre los cinco y diez pesos anuales, según las regiones.¹⁵ Considerando que el jornal promedio de un peón en el campo podía ser de unos dos reales (o la cuarta parte de un peso), el tributo venía a significar entre veinte y cuarenta jornales al año. La contribución predial (impuesta sobre la propiedad territorial y pagada por los dueños de casas en las ciudades y de fincas en el campo) también fue rebajada, de forma proporcional (se disminuyó un punto porcentual en el impuesto sobre el producto neto). Tales rebajas fueron anuladas, no obstante, en 1829, aunque se restauró algunas de ellas cuatro años después, en lo que el Ministro de Hacienda José María Pando, calificó en su *Memoria* como “el círculo de la más perjudicial versatilidad”.¹⁶

La intención de Morales de Ugalde, de hacer de la “contribución personal” un tributo universal, halló, sin embargo, en su aplicación “obstáculos insuperables”, como lo expusiera él mismo en su *Memoria* de 1827. Los habitantes de las ciudades y los grupos demográficos exentos en el tiempo colonial, se opusieron al pago y consiguieron que el Estado retrocediese en su afán de generalizar la contribución.¹⁷ En el departamento de Puno la situación fue en cambio más curiosa, ya que sus habitantes

¹³ *Memoria del señor Ministro de Hacienda, don José Morales de Ugalde*. En Pedro Dancuart y José Rodríguez, *Anales de la hacienda pública del Perú*. Lima: 1902-1921; 24 ts. T. II; pp. 114-132. pp. 121-122.

¹⁴ Sobre la cuestión monetaria, ver p.126 de *Memoria de Morales*.

¹⁵ José María Pando señalaba en su *Memoria* de 1830, que el tributo indígena de “los originarios poseedores de tierras” oscilaba entre los cinco y los nueve pesos y un cuarto; mientras los “forasteros sin tierras” pagaban desde dos pesos y medio hasta cinco pesos y medio. P. 157.

¹⁶ *Memoria del Ministro Pando*; En Dancuart y Rodríguez, T. II, p. 158.

¹⁷ Morales de Ugalde, ob. Cit. T.I, p.122.

llegaron a rechazar la rebaja de un peso, probablemente persuadidos de que la disminución traía algún gato encerrado.¹⁸ Fue el primero de varios fracasos del Estado peruano a lo largo del siglo XIX, para extender una *capitación* a la población criolla y mestiza.

Como una suerte de compensación por dicha frustración, se introdujo la contribución de patentes, a ser aplicada sólo en las ciudades o grandes poblaciones de comercio. La nueva contribución venía a reemplazar, además, a la abolida alcabala, y en un sentido más directo, ya que venía a gravar con un cuatro por ciento, las utilidades obtenidas por los establecimientos industriales y de comercio; es decir, se gravaba la *ganancia* derivada de la actividad, y no la transacción misma, como en el caso de la abolida alcabala.¹⁹

El gobierno, entonces en manos del Mariscal La Mar, se vio impotente para poder imponer la igualación fiscal que la ideología republicana reclamaba. De esta manera, continuó un doble esquema fiscal que prolongaba la dualidad españoles/indígenas de la época colonial: contribución de patentes para los productores y comerciantes urbanos, y la vieja contribución “de indígenas” para los pobladores rurales que no fuesen hacendados (éstos estaban sujetos a la contribución de predios rústicos) o empresarios de minas (quienes pagaban impuestos sobre su producto).

Sintomáticamente los términos en los que los ministros aludían al tributo indígena colonial variaron dramáticamente en unos pocos años. Mientras Morales de Ugalde se refirió al mismo con palabras como “dureza”, “arbitraria”, “pasos tan monstruosos”, José María de Pando, en 1830, o sea apenas cuatro años después, usó términos como “prudencia” y “perspicacia” e incidió sobre el hecho de la “otredad del indígena” y el rol clave de la tradición en materia fiscal:

La experiencia de siglos había demostrado que la tasa de la de indígenas fue determinada con prudencia y perspicacia y que arraigada profundamente por la costumbre, tan poderosa en el ánimo de estos contribuyentes, toda minoración era peligrosa: ...²⁰

Como medio de estimular el enrolamiento laboral de la población del campo en la minería, inicialmente se exceptuó a los operarios mineros de la contribución, pero en 1828 esta exoneración fue anulada por los abusos a que abrió paso. Ya que los conductores de minas no sólo pretendieron la exención de sus operarios, sino asimismo la de los arrieros, “chimbadores” de ríos y otros oficiales conexos.²¹

Una vez asentada la reintroducción de la contribución de indígenas, se ordenó la confección de “Matrículas de Contribuyentes” cada cinco años, cuya actuación estaría a cargo de Apoderados Fiscales nombrados para el efecto. No se pudo, sin embargo, cumplir con ese ritmo de actuaciones, las que, así, variaron de provincia en provincia, y se realizaban a veces cada diez años, o más.²² Otro punto importante,

¹⁸ *Memoria de Hacienda por el ministro doctor don José María de Pando*, En Dancuart y Rodríguez, ob. Cit., t.II; pp. 157-174; p.158. La “defensa” del tributo por parte de los propios indios, verificada en el caso boliviano, llevó a Tristan Platt a plantear su conocida tesis del “pacto” entre el Estado republicano y las comunidades indígenas, mediante el cual aquel respaldaba la posesión de tierras y recursos agrarios de éstas, como contraprestación del tributo. Véase de Platt, *Estado republicano y ayllu andino*. Lima: IEP, 1982.

¹⁹ Sobre la contribución de patentes puede verse el viejo pero valioso estudio de José Manuel Rodríguez, auténtico pionero de la historia económica del Perú, *Estudios económicos y financieros y ojeada sobre la Hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma*. Lima: 1895.; p. 197 y ss.

²⁰ *Ibid.*, p.157-158.

²¹ *Memoria* de José M. Pando, p. 159. El Ministro se quejaba de las muchas exoneraciones, que también se extendían a quienes habían prestado servicio militar y a quienes trabajaban para el Estado (postillones del correo, maestros de postas, etc.).

²² Ello, a pesar de que las penas contra los Apoderados que no cumplieren con las Matrículas, incluían el destierro por diez años. A quienes cometiesen fraudes contra la Hacienda les esperaba nada menos que la pena de muerte. Sin embargo, como lo reseñara José María Pando, semejantes sanciones nunca llegaron a aplicarse; al menos hasta 1830. Véase su *Memoria*, p.162. Una muestra de las dificultades para la confección de las Matrículas, nos la da este testimonio de Hilario Lira, Apoderado Fiscal de Junín, que en 1841 inició la Matrícula en la zona, pero no pudo concluirla hasta cinco años después. Justificaba la demora en estos términos: “Esta operación [de la Matrícula] era imposible de practicarse en circunstancias tan convulsivas de un incesante tráfico de tropas y horribles reclutamientos, que ahuyentaban á todo viviente abandonando sus hogares é intereses, hasta llegar al extremo de

que en cierta forma trató de ser introducido también antes por el virrey Abascal, fue la *individuación* del tributo, abandonando el carácter colectivo que había tenido en la época colonial, cuando el impuesto era asumido corporativamente por la “comunidad indígena”.²³

De la cobranza fueron encargados los subprefectos, continuando con ello la política borbónica de unir en una sola persona la “intendencia” política y de hacienda de cada circunscripción. Los subprefectos (nuevo nombre para los “subdelegados” de la época colonial) recibían una comisión del 6% de lo cobrado, y en cualquier caso la suma mínima de mil doscientos pesos anuales. No tenían otra remuneración, con lo que se aseguraba el celo en la cobranza. Durante la vigencia de las Juntas Departamentales instituidas por la Constitución de 1828 (en 1834 se dictaría una nueva), los subprefectos eran elegidos por el gobierno de una terna de personas propuesta por la Junta del departamento. Ya que por sus manos pasaban los impuestos de capitación, debían presentar fiadores antes de asumir el cargo. Para la cobranza se apoyaban en la red de gobernadores (quienes eran la autoridad política de los distritos) y en una red de “cobradores subalternos”, de acuerdo a los informes del Ministro de Hacienda, Pando (p. 161). Probablemente, éstos eran descendientes de las autoridades étnicas, las que en un primer momento pretendieron ser desconocidas por el régimen republicano.²⁴

Los subprefectos fueron provistos de amplias facultades (ley del 2 de octubre de 1827) para poder cobrar los tributos campesinos; las que incluían “reconvenir, apremiar con guardias ó cárcel, sacar prenda, embargar bienes, rematarlos, y hacer efectiva en áreas la deuda, sin admitir excepción, aunque sea la clase de contenciosa.”²⁵ En 1828 (decreto del 21 de mayo) se volvió a proclamar que tenían capacidad de “ejecución coactiva” para el recaudo. Sin embargo, las demás autoridades, según Pando, “titubean” a la hora de respaldar a los subprefectos, y admitían la vía “contenciosa”, con lo que la acción fiscal resultaba “desnudada” de su “autoridad exclusiva”.²⁶

Antes de su abolición por las Cortes de Cádiz, el tributo indígena rendía unos 800 mil pesos anuales.²⁷ La reforma del virrey Abascal (1815), quien restauró el tributo y lo extendió a “las castas”, debió elevar la recaudación por encima del millón de pesos, pero no existe información sobre ello. En la década de 1830 la recaudación de la contribución de indígenas llegó a superar el millón de pesos. Entre 1791 y 1850 la población peruana casi se duplicó, al pasar de 1.2 a 2 millones de personas, lo que nutrió de más contribuyentes indígenas al tesoro, dada la vitalidad demográfica que esta población mostró durante el siglo XIX.²⁸ Cuando fue abolida por la revolución de Castilla (1854-55), la contribución de indígenas y castas rendía ingresos al tesoro por aproximadamente un millón y medio de pesos. De los que, gruesamente: un millón correspondía a los indígenas y medio millón a las castas.²⁹ En cualquier caso, en

notarse con asombro, que en los pueblos no se encontrasen personas útiles á quienes empadronar; así es que algunas Doctrinas, apenas pudieron ser matriculadas en diversas épocas y a costa de mil fatigas que no es fácil referir, logrando las pequeñas estaciones de calma que el tiempo o la casualidad me proporcionaban entre tantas y tan extraordinarias alternativas de acontecimientos, y me obligaban á entenderme con distintos Prefectos y Subprefectos que frecuentemente renobaban por cada uno de los partidos, de tal suerte que hubo epoca en que **no se** comprendía cuál era la autoridad a quien debería dirigirse en materias de matrículas. Bajo de este aspecto se paralizó por mas de dos años la continuación de mis operaciones fiscales.” AGN, H-4-1908; f. 230.

²³ Nos hemos extendido sobre ello en nuestro artículo, “Estado republicano y tributo indígena en la sierra central en la postindependencia”. En *Histórica* XIII:1. Lima: PUCP, 1989. Véase sobre el intento de Abascal, el cap. IV de Scarlett O’Phelan, *Kurakas sin sucesiones*.

²⁴ Véase C. Hünefeldt, “Contribución indígena, acumulación mercantil y reconfiguración de los espacios políticos en el sur peruano”. En Jorge Silva, Juan Carlos Grosso y Carmen Yuste, *Circuitos mercantiles y mercados en Latinoamérica, siglos XVIII-XIX*. México: Instituto José M. L. Mora y UNAM, 1995.

²⁵ *Memoria* de Pando, pp. 161-162.

²⁶ *Memoria* de Pando, p. 162. También señalaba Pando, que algunos subprefectos “abusan de la [autoridad] que tienen para vejear indebidamente á los deudores, dando lugar á quejas y acusaciones de violencia arbitraria.” (ibid.).

²⁷ *Memoria* del virrey Abascal.

²⁸ Véase sobre este punto, Paul Gootenberg, “Población y etnicidad”.

²⁹ Dancuart y Rodríguez dan la cifra de 1.471,190 pesos. De los que 1.039,402 correspondía a los indígenas, y el resto (431, 788 pesos) a las castas, que pagaban una tasa menor. Estas cifras han sido repetidas en muchos trabajos sobre el período, sin aclarar que correspondían a la Matrícula de 1826 (probablemente basada a su vez en recuentos de fechas anteriores a la Independencia), y no a una recaudación efectiva, sino a lo que de acuerdo a dicha Matrícula debía cobrarse.

el lapso de unas cuatro décadas (de 1812 a 1854) la capitación campesina casi se había doblado. Tanto por el crecimiento demográfico, cuanto por la ampliación de la base tributaria a las “castas”.

El enrolamiento de las “castas”

La categoría de las “castas” mostró mayor crecimiento que la de indígenas, al menos en la región de la sierra central que pude investigar personalmente. Una parte de este crecimiento se debía al traslado de indígenas a la nueva categoría de “castas”, que gozaba de un régimen fiscal distinto.

La idea de la contribución de castas fue la respuesta que el régimen republicano (aunque fue el virrey Abascal quien la introdujo pocos años antes de la Independencia) aplicó para resolver el viejo problema de la población rural que se “desinscribía” de su comunidad originaria para escapar al control fiscal. Durante la época colonial, el Estado trató de enfrentar esta evasión, enrolando a los “forasteros” (como pasaron a llamarse los indios evadidos de sus comunidades) bajo condiciones similares a los indígenas “originarios”, en el lugar donde estuviesen, o donde tuviesen sus tierras.³⁰ Ya en las postrimerías del régimen colonial, el aumento de la población mestiza (que alcanzaba a ser casi un cuarto de la población) complicó todavía más el panorama. Si vivían dentro de una economía campesina de auto subsistencia, debían tributar como indígenas, pero muchos de ellos (y muchos indígenas también) comercializaban parte de sus cosechas o ejercían alguna industria artesanal orientada al mercado. De modo que se optó por enrolar a este nuevo tipo de población rural bajo las nuevas contribuciones directas: de predios y patentes. No obstante, como las sumas a tributar por estos conceptos serían seguramente exiguas, se probó añadir una cantidad específica al modo de una *capitación*, pero inferior a la pagada por los indígenas. Durante las décadas que mediaron entre la Independencia y la abolición del tributo indígena en 1854, esta suma varió entre los tres y cinco pesos anuales.

Así, las castas estaban sujetas, por un lado, al pago de una contribución fija, como los indígenas, pero por otro debían pagar también el cuatro por ciento de las utilidades presuntamente devengadas por sus predios o industrias, como los “blancos”; es decir, un sistema fiscal auténticamente “mestizo”. Esas utilidades eran estimadas por “peritos” nombrados para el caso.³¹ Cuando tales utilidades no alcanzaban los 150 pesos anuales, la suma a pagar por el “casta” por concepto de contribuciones resultaba inferior al tributo del indígena. En la región de la sierra central, salvo el caso de algunos hacendados (más bien escasos en el lugar) y comerciantes prósperos, los contribuyentes de castas tuvieron un promedio de presuntas utilidades al año de 140 pesos, que equivalían al sueldo anual de un empleado estatal de baja categoría.³² Es presumible que ante la dificultad de estimar las “utilidades” obtenidas por cada individuo de las castas, de sus tierras, negocios o industrias, los peritos tendiesen a generalizar la información, con lo que en la práctica las castas venían a pagar una suma estándar, generalmente fijada un poco por debajo del monto del tributo indígena.³³ No cabe duda de que frente a semejantes resultados, muchos preferiesen ser “castas” antes que indígenas. El apoderado fiscal de dichas provincias indicaba en su *Informe* de la

³⁰ Véase el clásico trabajo de Nicolás Sánchez Albornoz al respecto, *Indios y tributos en el Alto Perú*. Lima: IEP, 1978.

³¹ La Junta de Matrícula debía designar dos peritos de entre la población lugareña por cada ramo de industria de los establecidos en el lugar, quienes además harían el avalúo de los fundos rústicos y urbanos. Hallar en medio de asentamientos donde apenas había penetrado la escritura, las personas indicadas era, sin embargo, una tarea que desalentaba al funcionario más abnegado. Decía, por ejemplo Ilario Lira, apoderado fiscal de la provincia de Jauja en la Matrícula de 1846: “Al tiempo de poner en práctica estas disposiciones, há tocado esta Comisión con la dificultad de no poder encontrar en la mayor parte de los Pueblos de esta Provincia, esos Peritos adornados de las calidades que justamente quiere el artículo 6°, para llenar con exactitud el literal contenido de esos artículos, ni capaces de formar las relaciones conforme a los modelos que se les franqueó, a mas de habérseles explicado con la voz viva el modo y forma de ejecutarlos. Por esto es que ha sido preciso que todo se hiciera a presencia de la junta por los escribientes de esta Comisión, sujetándose a los informes que solo verbalmente daban dichos evaluadores, supliéndose en lo posible lo demás, a fin de que no quede sin efecto el objeto de esta operación.”. AGN, H-4-1908; f. 227vto.

³² AGN, H-4-1879. f. 6vto./7.

³³ Ello se deduce del hecho de que en las Matrículas, los montos a pagar por las “castas” aparecen frecuentemente igualados para todo un pueblo o distrito. Diríamos que en este caso, calcular el monto específico a pagar por cada uno, resultaba más costoso que aplicar una suma plana, aunque sea sesgada hacia abajo.

Matrícula de 1846: “... que muchos que han pertenecido á Indígenas, han sido convertidos en Castas desde las actuaciones de las Matrículas anteriores, ...”.³⁴ Las castas, sin embargo, no estaban exoneradas del servicio militar, como sí los indígenas, ni podían reclamar graciosamente tierras del Estado, por lo cual la elección de los campesinos entre ambas categorías –si es que tal elección era posible-- debió ser cuidadosa y complicada.

En 1833, se ordenó que la “contribución personal” (nombre oficial con que se denominaba la popularmente llamada “contribución de castas”) recayese únicamente sobre las personas que, en edad de tributar, no pagasen contribuciones de predios, patentes o industrias. Si un individuo pagaba por concepto de estas contribuciones, sumas “iguales ó mayores á las que deben entregar por ésta [la contribución de castas], sería eximido de la misma. La contribución de castas quedó fijada en ese mismo año en tres pesos anuales.³⁵ De lo que se colige, que quienes tributaban menos de tres pesos al año por concepto de las contribuciones de predios, patentes e industrias, debían ser inscritos como “castas”.

Las castas venían a estar compuestas, entonces, por la población rural masculina adulta (entre 18 y 50 años) que no estaba inscrita como “indígena” ni pagaba sumas importantes por concepto de contribuciones predial, de patentes o industrias. Se trataba de pequeños agricultores o ganaderos, artesanos, pequeños comerciantes, y jornaleros o peones que vendían su trabajo; frecuentemente, varias de estas cosas a la vez. Podía tratarse de mestizos o blancos, o incluso de indígenas que se hubiesen desafiado de una comunidad étnica (la “comunidad indígena”) que mediara sus relaciones con el resto de la sociedad. Tras la Independencia y a lo largo del siglo XIX, la comunidad indígena no fue protegida y ni siquiera reconocida legalmente por el Estado republicano. Lejos de ello, fue relativamente perseguida, sobre todo en los años iniciales.³⁶ Ello explicaría por qué muchos campesinos optaron por retirarse de una institución que parecía condenada al debilitamiento, y matricularse ante el Estado como personas independientes. De esta manera, sintonizaban, además, con las ideas liberales. Es presumible, también, que en la preferencia por el régimen de castas, existiesen razones de prestigio social: el tributo indígena resultaba adscrito a una condición étnica tenida como inferior. El siguiente cuadro (1), tomado de la Matrícula de 1826, muestra que había lugares de la sierra peruana, donde los indígenas habían sido superados en número por las castas.

Cuadro 1
Tributo indígena y de castas en el Perú, 1826*

Departamentos	Indígenas		Castas		Total
Lima	73,495	46 %	86,104	54 %	160,050
Ayacucho	128,278	75	41,861	25	170,139
Cuzco	264,805	85	47,032	15	311,838
Arequipa	93,420	63	54,364	37	147,784
Junín	130,271	56	104,384	44	234,654
Trujillo	129,796	61	84,638	39	214,434
Puno	218,885	97	13,404	3	226,290
Total Perú	1.039,402	71	431,788	29	1.471,190

* Las cantidades están dadas en pesos de ocho reales (se han redondeado los reales).

Fuente: Dancuart y Rodríguez, *Anales de la Hacienda Pública del Perú*. T. II, p. 47.

³⁴ AGN, H-4-1908: f. 227.

³⁵ *Memoria* de Pando, p. 158.

³⁶ En 1825 se dictaron decretos encaminados a disolverlas, disponiendo que sus tierras fuesen repartidas entre los miembros que la componían. Pero los decretos, dictados por el gobierno de Simón Bolívar, fueron suspendidos ocho meses después.

Si bien en todos los departamentos (salvo Lima) lo recaudado por concepto de indígenas era mayor que por el de castas, tomando en cuenta que éstas pagaban una suma menor (más o menos un tercio o cuarto menor), se deduce que en departamentos como Junín, las castas superan en número a los indígenas.³⁷

Hasta 1845 fueron incluidos dentro de la categoría de las castas, los “jornaleros”, a quienes, en la región de la sierra central, se sujetaba a un impuesto de tres pesos y medio anuales (los “indígenas” en la región pagaban más o menos seis pesos), pero en 1846 fueron separados mediante un Decreto Supremo. Los “jornaleros” eran las personas de la sociedad rural que carecían de tierras e industrias (alguna producción artesanal), por lo que se entendía que se ganaban la vida vendiendo su trabajo como peones sujetos a un jornal.

Aun cuando no se ha dado a conocer información similar para el resto del Perú, la situación general podría mostrar la misma tendencia: aumento de las castas a costa de la disminución de los indígenas. Es decir, la población se trasladaba del régimen fiscal “indígena” al régimen “español” o “criollo”, ante la expectativa de una menor contribución.

De cualquier manera, el naciente Estado republicano pudo reconstruir con relativa eficacia la red de recaudación del tributo indígena, tras los desórdenes de las guerras de independencia.³⁸ Ayudó a ello, la autonomía “de facto” de los tesoros departamentales.³⁹ Para las autoridades locales (Prefecto y Subprefectos), era claro que su capacidad de gasto, empezando por el pago de sus propios haberes, dependía directamente de lo que ellos mismos recaudasen. Ninguno, o poco auxilio, podían esperar del gobierno de Lima; gobernar era cobrar.⁴⁰ De otra parte, para poder reconstruir la recaudación del tributo campesino, el Estado republicano debió renovar las exenciones y privilegios que el Estado colonial había concedido a los contribuyentes de dicha carga: exoneración de otros impuestos (cierto que la alcabala, que podía ser la exención principal, fue abolida en 1826 para la mayor parte de operaciones), de servicio militar, y derecho “a pedir porción de tierras que necesite de las que pertenescan (sic) al Estado.”⁴¹

Las contribuciones directas de los “blancos”

La reforma de 1826 fue más una de tipo restaurador (al retomar el tributo indígena y de castas y volver al proteccionismo en materia de aduanas, y así al aislamiento comercial propio de la era colonial) que creadora de nuevas imposiciones. Su novedad más importante fue la contribución industrial o de patentes, que vino a sustituir a la alcabala colonial, y en cierta forma la perfeccionaba, ya que ésta gravaba la transacción o venta, mientras aquella la *utilidad* de las transacciones, que en verdad es el principio liberal de un impuesto.

Las contribuciones directas dentro del esquema fiscal de la post independencia, comprendían, además de la contribución de indígenas y castas, aquellas que venían a gravar a la clase propietaria: la contribución de predios rústicos y urbanos, y la de patentes. En 1829 se separó de la de Patentes, la actividad industrial, creándose una *Contribución Industrial* y quedando la de Patentes, solamente para el giro comercial. La separación, sin embargo, sólo llegó a operar en las grandes ciudades (no había más de tres o cuatro en el país), que era donde podía tener sentido. Hasta 1847 subsistió el impuesto de Media Anata, legado de la época colonial, que imponía el pago al Estado, de la mitad del sueldo de los

³⁷ Véase sobre Junín, nuestro artículo “Estado republicano y tributo indígena en la sierra central en la postindependencia”. En *Revista de Indias* 182-183. Madrid: 1988.

³⁸ Tuvo incluso que aprender de experiencias duras, como la rebelión de los indios iquichanos en defensa de Fernando VII, en 1825-1828, y renegociar pactos y privilegios con los poderes étnicos. Véase Cecilia Méndez, “Pacto sin tributo: caudillos y campesinos en el nacimiento de la República: Ayacucho, 1828-1850”. En Rossana Barragán, Dora Cajías y Seemin Qayum (comps.), *El Siglo XIX. Bolivia y América Latina*. La Paz: IFEA-Embajada de Francia y Coordinadora de Historia, 1997.

³⁹ Emilio Romero señaló que hubo una “descentralización de facto” entre la independencia y la era del guano, puesto que Lima era pobre y las provincias ricas, gracias al tributo indígena, del que ellas mismas disponían.

⁴⁰ De cualquier manera, el Ministro de Hacienda, José María Pando, se quejaba en 1830 de que virtualmente no había forma de castigar el incumplimiento en el pago de la contribución. Véase su *Memoria* en Dancuart-Rodríguez.

⁴¹ AGN, H-4-2198. Actuaciones para la Matrícula de 1852. Reglamento.

empleados públicos durante el primer año de su nombramiento.⁴² Propiamente venía a ser también un tributo directo, pero sus montos recaudados fueron insignificantes durante los años republicanos.

Las contribuciones de predios, industrial y de patentes gravaban la utilidad que obtenían los propietarios de fincas en el campo, y de residencias, talleres fabriles y tiendas de comercio en las ciudades y villas. A lo largo del siglo XIX la tasa osciló entre el tres y el cinco por ciento, siendo la tasa del cuatro por ciento la más frecuente. Este porcentaje era aplicado sobre las ganancias supuestas de la propiedad o el negocio, ya que resultaba seguramente muy complicado establecerlas exactamente. Este “cálculo”, ciertamente abría un campo amplio para la subjetividad y la consecuente negociación de intereses, entre las autoridades fiscales y los ciudadanos afectos. El cuadro dos muestra la composición de las contribuciones directas según el Presupuesto anual para el bienio 1846-1847.

Cuadro 2
Contribuciones Directas anuales en el Perú
según Presupuesto de 1846-1847

	Monto en pesos	Porcentaje
Indígenas	1.039,402	57,3
Castas	431,788	23,8
Predios rústicos	114,000	6,3
Predios urbanos	46,000	2,5
Patentes	86,000	4,7
Industrial	96,000	5,3
Total	1.813,190	99,9

Fuente: Dancuart y Rodríguez, 1906, II.
Javier Tantaleán 1983.

Las Matrículas de estas contribuciones no se actuaron periódicamente, como la ley indicaba (cada cinco años), permaneciendo hasta la década de 1860 los mismos valores consignados tres decenios atrás, cuando las propiedades y negocios valían más o menos la mitad, según se quejaba un Ministro.⁴³ Aun cuando la ley no lo planteaba de esa manera, existía un claro carácter étnico y social en la clasificación de las contribuciones directas: las de predios, patentes e industrias venían a gravar a la población no indígena; es decir, a los blancos y mestizos, quienes formaban la clase propietaria. Un personaje algo ambiguo fue el mestizo rural, ya fuese su mestizaje un hecho biológico, o más bien cultural y económico; fue para él que se creó la ya referida contribución de castas, que funcionaba como una suerte de combinación de la de indígenas y las de predios, patentes e industrias. De la primera, tenía el carácter de tributo “plano” dentro del contexto de una localidad, puesto que todos los contribuyentes que no formaban parte de la categoría de los “notables”, o por lo menos de los “vecinos”, eran refundidos en un paquete para el que suponían ingresos mínimos, y en consecuencia, el mínimo impuesto. De la segunda, tenía que, al menos de forma teórica, se entendía que esos contribuyentes no eran clasificados de acuerdo a su condición racial, sino a su grado de riqueza.

Hacia 1830 los ingresos fiscales se ubicaron entre los tres y los tres y medio millones de pesos, monto inferior al de las postrimerías de la época colonial. Durante la década siguiente se alcanzó a recuperar los montos de cinco a seis millones de pesos, propios de dicha época. Ello se consiguió sobre la base del incremento de las aduanas y la aparición de la renta del guano. Esta última, como luego, veremos, tendría muy pronto un vertiginoso despegue que transformaría a partir de 1850 las bases del sistema fiscal.

⁴² Javier Tantaleán, “Políticas, técnicas e instrumentos económicos del Estado. Perú: 1821-1879”. En *Poder y servidumbre. Ensayos de historia, economía y política*. Lima: Kavia Cobaya, 2001; p. 308.

⁴³ Incluir Memoria con este dato, de la década de 1860.

Alrededor de 1830, vale decir en los años iniciales de la república, las contribuciones directas (sumando la de indígenas, castas y las de “los blancos”) representaban más o menos un 40% del total de los ingresos fiscales. Otro cuarenta por ciento era aportado por las aduanas, entonces dominadas por un esquema arancelario de tipo proteccionista, dejando un veinte por ciento para otro tipo de ingresos (entre los que figuraban bienes patrimoniales del Estado y varios de las imposiciones heredadas de la época colonial: derechos de acuñación monetaria, papel sellado, coliseo de gallos, los estancos, etc.).⁴⁴ Dentro de las contribuciones directas, el peso predominante era cargado por el sector rural campesino, como lo deja ver el cuadro 3. Mientras éstos entregaban anualmente al Estado una suma de alrededor de 1.3 millones de pesos, los pobladores urbanos y en general no campesinos, a duras penas aportaban unos trescientos mil pesos al año.

Cuadro 3
Clasificación porcentual de los ingresos fiscales peruanos
1826-1854 (años con información)

Años	Contribución Indíg. y castas	Otras Cont. Directas	Aduanas	Otros Ingresos*	Total	Total en Pesos
1826	44	3	37	16	100	3.346,032
1830	27	9	20	44	100	3.003,489
1831	40	**	42	18	100	3.526,148
1846	24	4	42	30 (9)	100	5.515,591
1847	23	4	40	33	100	5.900,104
1848	21	6	36	37 (9)	100	6.405,055
1849	25	6	54	15	100	4.992,915
1850	18	4	25	53 (23)	100	7.029,112
1851	17	3	28	52 (28)	100	7.763,900
1852	15	2	36	47 (38)	100	8.709,628
1853	13	2	28	57 (53)	100	10.649,764
1854	11	1	21	67 (64)	100	12.544,740

* No incluye empréstitos del exterior. Entre paréntesis figura la parte correspondiente a los ingresos del guano (en 1854, por ejemplo, el 64% del total de ingresos fiscales se obtenía por este concepto).

** En este año las otras contribuciones directas van incluidas en Contrib. de indígenas y castas, ya que la fuente no desagrega la información.

Fuente: Tantaléan 1983: cuadro 4. Para las cifras de aduanas a partir de 1846: Rodríguez, Estudios económico financieros Salvo el caso de 1831, la información corresponde a presupuestos ejecutados.

Parte de esa desigualdad se explicaba por el desbalance demográfico: la población indígena, incluyendo en ella a los mestizos rurales asimilados a la condición campesina, constituía cerca de tres cuartos de la población; de modo que su relación con el número de los no indígenas era de tres a uno; pero de cualquier manera, las cifras de los cuadros 2 y 3, demuestran la incapacidad del sistema fiscal para poder extraer contribuciones directas del sector propietario. De un lado, ello se explicaba por la carencia de catastros de la propiedad que permitiesen una mejor valorización de las haciendas, y talleres y residencias de las ciudades, así como por el hecho de que las transacciones de estas unidades (ventas de sus productos o arrendamientos de las tierras e instalaciones) debían ser tan escasas, que resultaba

⁴⁴ Sobre el proteccionismo arancelario, ver Gootenberg, *Caudillos y comerciantes. La formación económica del Estado peruano*. Cuzco: CBC, 1997; José M. Rodríguez, *Estudios económico financieros y ojeada sobre la Hacienda Pública del Perú y la necesidad de su reforma*. Lima: 1895.

virtualmente imposible deducir cuál podría ser la “renta ficta”.⁴⁵ Pero sin duda fue sobre todo la falta de voluntad política la que hacía que las contribuciones directas de la clase propietaria fuesen apenas simbólicas.

Era en cambio a través de las aduanas que la cuarta parte de población “criolla” y de mestizos urbanos, tributaba. Los derechos de aduana se cobraban tanto para la exportación como para la importación. La plata siguió siendo, después de la independencia, la primera (y casi la única) exportación peruana. En diciembre de 1829 se abolió el derecho de diezmo y cobos que gravó la industria minera durante la época colonial.⁴⁶ A partir del año siguiente las exportaciones de plata y oro pagarían únicamente un tres por ciento por “derecho de pastas”; es decir, por exportar el metal no amonedado. Este impuesto venía a recaer así sobre los empresarios mineros, ubicados básicamente en Cerro de Pasco y otros campamentos de la sierra.⁴⁷ La salida de metal precioso amonedado, también estaba sujeta al pago de un impuesto. En este caso, el mismo era sufragado por el comerciante que pagaba con monedas del país las importaciones que traía.

Aunque no hay una estadística de la composición de las importaciones en los años de la post independencia, se conoce que incluían sobre todo textiles, y en segundo lugar, algunos insumos como fierro, mercurio, aceites y papel. Los textiles eran traídos de Gran Bretaña y Francia y eran consumidos básicamente por la población urbana.⁴⁸ Los aranceles proteccionistas que dominaron el Perú virtualmente a lo largo de todo el siglo XIX, pero de manera clara hasta 1864 (con impuestos de internación de 25 a 50% en promedio), partieron de la idea que el apego al consumo de bienes importados por parte de la clase propietaria era tal, que las ventas no se resentirían a pesar de los elevados impuestos. Las importaciones tenían una demanda inelástica, para expresarlo en términos económicos. El propósito de la política de aranceles elevados, no habría sido entonces, tanto la protección de una industria nacional, verdaderamente inexistente, cuanto la obtención de recursos fiscales de ese grupo social.⁴⁹

La política de ingresos fiscales del Perú tras la independencia, mantuvo así cierta dualidad étnica o rural/urbana: los indígenas, descendientes de la raza conquistada, que vivían predominantemente en el campo, pagaban los tributos directos; mientras los criollos, descendientes de la raza conquistadora y habitantes sobre todo de las ciudades, pagaban los indirectos, a través del mecanismo de los impuestos de aduana. La presencia de los impuestos “liberales” de predios, industrias y patentes, era apenas simbólica. Como el orden “republicano” que se perseguía, pero, como en el suplicio de Sísifo, parecía cada vez más lejano. En materia de ingresos fiscales el orden colonial se mantuvo en pie por varias décadas después de roto el vínculo con España. Esta estructura tuvo la solidez necesaria para absorber el impacto de los ingresos del guano, cuya irrupción no hizo sino retardar la transición a una estructura más liberal de los ingresos fiscales.

Lluvia de millones

Guano es el nombre quechua del excremento seco de las aves marinas del litoral. Sus propiedades como fertilizante agrícola resultan extraordinarias. En la década de 1840 comenzaron las exportaciones de guano al mercado europeo. En las dos décadas siguientes se extendieron al mundo entero. Su crecimiento fue tan rápido, que no pasó inadvertido para el Estado, quien no dejó pasar la oportunidad para hacer del guano un manantial de ingresos. Amparado en el principio de que las riquezas naturales pertenecían a la nación, y no a propietarios particulares, declaró patrimonio estatal a los yacimientos guaneros (que se ubicaban en

⁴⁵ En uno de los casos de la Matrícula de Jauja, el Apoderado Fiscal señalaba que había poblaciones donde no existía un mercado de arriendo de casas que permita deducir cuál podría ser la “renta anual” de alguna de ellas. Véase AGN, H-4-1908.

⁴⁶ Emilio Romero, t. II, p.73, Memoria de Pando.

⁴⁷ Véase sobre ello, José Deustua, *The Bewichtment of Silver. The Social Economy of Mining in Nineteenth Century Peru*. Athens, Ohio, 2000.

⁴⁸ Citar Heraclio Bonilla,”La coyuntura comercial del siglo XIX ...

⁴⁹ Esto fue advertido ya por José M. Rodríguez, quien señaló hace más de cien años, que las tarifas de aranceles anteriores a 1864, habían sido “protectoras” o “fiscales” (1895, p. 459).

islas y penínsulas aisladas del desértico litoral del país) y encargó su explotación a “consignatarios”. Estas eran empresas que por cuenta del Estado peruano extraían, transportaban y comercializaban el fertilizante en los mercados mundiales. Cobrada la venta, descontaban sus costos y su comisión, y entregaban el saldo al Estado peruano. Con el fin de maximizar las entradas para el fisco, en 1869 el Estado decidió entregar la explotación y venta en monopolio exclusivo a un solo consignatario, a través del Contrato Dreyfus (nombre de la empresa francesa con quien se pactó la transferencia del monopolio).⁵⁰

Los ingresos por concepto de guano se clasificaban en el Presupuesto de la república, como de “dominio patrimonial del Estado”; vale decir, una renta derivada de la propiedad sobre un recurso o bien. Recordaban los “estancos” de la época colonial (el antecedente más claro en el Perú sería la minería de mercurio de Huancavelica),⁵¹ o la masa de tierras y fincas que el Estado concentró en sus manos tras episodios como la expulsión de los jesuitas (1767) y la de los residentes españoles durante el proceso de la independencia; en ambos casos, con la consiguiente expropiación de sus bienes.

En la década de 1850 los ingresos del guano solos, ya sobrepasaron la suma de todos los otros ingresos del Estado. Este, una vez liquidada la deuda externa e interna pendiente desde los años de la Independencia, procedió a la abolición de los tributos, ante la presencia de esa súbita y maravillosa lluvia de millones de que ahora gozaba. Es así que en 1854-1855 la revolución de Castilla abolió el tributo indígena y de castas, eliminando “de un plumazo” (como entonces se decía, por el instrumento con que se firmaban los decretos) dos millones de pesos de los ingresos del presupuesto; cinco años después ocurrió lo propio con el derecho de pastas de los mineros y el diezmo agrario, eliminando un millón más.⁵² Las contribuciones “de los blancos” no fueron abolidas, pero en la práctica fueron disminuidas, al no actualizarse los valores de los predios e industrias; a pesar de que con el auge promovido por el guano, las residencias y los negocios urbanos, evidentemente habían multiplicado su valor.

Durante las décadas de 1860 y 1870 la renta del guano era responsable de entre la mitad y las tres cuartas partes del presupuesto de ingresos de la república; los derechos de aduana seguían muy atrás, con un veinte por ciento, mientras las contribuciones directas casi habían desaparecido (véase cuadro 4).

Cuadro 4
Clasificación porcentual de los ingresos fiscales peruanos
según los Presupuestos públicos, 1846-1880

Años	Aduanas	Contribuciones Directas	Guano*	Otros	Total	Total en pesos (millones)**
1846	31	23	10	36	100	5.162
1848	46	30	---	24	100	5.223
1850	37	32	6	25	100	5.406
1852	35	21	27	17	100	7.114
1854	30	17	43	10	100	9.941
1861	16	2	79	4	100	20.763
1863	15	2	61	22	100	23.053
1869	18	1	71	10	99	22.632
1871	18	1	76	4	100	29.431
1873	28	5	63	4	100	27.619
1875	26	1	69	4	100	32.784
1877	35	1	59	5	100	21.989
1879	42	1	50	7	100	16.995

⁵⁰ Sobre el guano hay una nutrida bibliografía. Ver Levin, Bonilla, Tantaleán, Hunt.

⁵¹ Esta idea me fue sugerida por Marcello Carmagnani.

⁵² El diezmo agrario correspondía a la iglesia, reteniendo el Estado únicamente un 9.5% por comisión de cobranza, de modo que en adelante el Estado cargó sobre sí la obligación de sostener a la iglesia católica, con un monto de aproximadamente 400 mil pesos anuales.

1880	39	1	50	10	100	18.195
------	----	---	----	----	-----	--------

* El concepto es en verdad de “bienes patrimoniales” o de “dominio del Estado”, pero casi todo el rubro (un 99%) estaba dominado por el guano.

** A partir de 1863 el “peso” pasó a denominarse “sol”.

Fuente: Los datos están basados en Bonilla 1980, Rodríguez 1895, Tantaleán 1983 y AGN-H-42742 y 2743 y H-6-1243 a 1246.

Elaboración propia

Debe tomarse en cuenta que a partir de 1874 las contribuciones directas pasaron a estar administradas por los Consejos Departamentales y Provinciales, dentro de la Ley de Descentralización Administrativa emitida por el gobierno de Manuel Pardo. Ello es lo que disminuye más marcadamente su presencia en los presupuestos de ingresos.

Podemos concluir así, en que los ingresos del guano desviaron el rumbo de la fiscalidad peruana. En vez de que la abolición de las contribuciones directas de *antiguo régimen*, como las *capitaciones*, fuesen sustituidas por los impuestos al consumo o los derechos de aduana, vinieron a ser reemplazadas por un rubro también muy de *antiguo régimen*, como la renta patrimonial del Estado. Esta experiencia nos enseña que cuando el Estado tiene a mano abolir (o al menos postergar) tributos de origen interno, por otros de origen externo (es decir, vinculadas a la demanda mundial más que a la economía interna), difícilmente va a resistir la tentación. Sería recién después de la guerra con Chile (1879-1883) que, perdidas las rentas patrimoniales del guano y del salitre, el sistema de ingresos se volcó a los impuestos al consumo.

La virtual desaparición de las contribuciones directas, que eran las que más claramente tenían un origen interno, provocó, sin embargo, una corrosión en las relaciones entre la sociedad y el Estado. Emilio Romero denunció hace varias décadas “la política centralista presupuestal del período del guano”, al lado de “la miseria provinciana”; más recientemente Paul Gootenberg, se ha referido al “Leviatán guanero”: un Estado autónomo en sus ingresos, no necesitaba un “pacto fiscal” con la sociedad civil; se bastaba a sí mismo.⁵³ Vendrían aquí a cuento la advertencia de Melchor Ocampo, el ideólogo mexicano, ante el Congreso del Estado de Michoacán, en 1852:

¡Libre Dios a los pueblos de un gobierno que no dependiera de ellos por el lado de los recursos pecuniarios! Perderían con tal independencia el freno más poderoso contra la arbitrariedad.⁵⁴

Pero como él mismo lo advirtió en la misma ocasión, la población en principio aceptará gustosa librarse de contribuciones, sin saber apreciar que al fin de cuentas son ellas la que le permitirían mantener al Estado bajo su control.

⁵³ Véase de Emilio Romero, op. Cit., t. II, p.86. De Gootenberg, *Caudillos y comerciantes*.

⁵⁴ Citado en Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, p. 216.