

Aspectos sobre el tránsito de un Estado de dominio a un Estado tributario: el caso mexicano

5as Jornadas de Investigación, Asociación Uruguaya de Historia Económica
Noviembre de 2011

Sesión 15. La formación de las estructuras fiscales en América Latina: legado colonial, regulaciones liberales, formas federativas. Sec. XVIII e XIX

Luis Jáuregui
Instituto de Investigaciones
Doctor José María Luis Mora
México
ljauregui@mora.edu.mx

Por razones que bien se pueden encontrar en las dificultades del presente, en los últimos años la historiografía fiscal mexicana ha mostrado un auge que sorprende tanto por el número de nuevas investigaciones como por la calidad de las mismas. Si bien por cuestiones de fuentes y la dificultad de su análisis, el siglo XX ha sido menos explorado que la postrimería colonial y los ochenta años posteriores a la consumación de la independencia en 1821, el hecho es que ahora nos podemos plantear preguntas un poco más complejas respecto a la evolución secular de la construcción fiscal de los últimos cinco siglos en el territorio que ahora ocupa la república mexicana.

La presente ponencia plantea una de estas preguntas, siquiera pretexto para poder explorar una visión larga de esta “construcción fiscal”. Como señala el título, el objeto es hacer algunas reflexiones sobre cuestiones teóricas como el “estado de dominio” y el “estado tributario” en México. Estas dos cuestiones –exploradas por Schumpeter-- en realidad no tienen una definición precisa; más bien se determinan por los acontecimientos históricos particulares de las distintas regiones Europeas en su tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna.

Para dejar en claro la diferencia entre un Estado de dominio y un Estado tributario, primero es conveniente tratar de definir, en términos fiscales, el término

“Hacienda del Rey”, que consiste en los recursos (considerados “ordinarios”) que se generaban en los dominios del monarca. En este rubro se pueden incluir las “regalías”, derechos inherentes al poder soberano: justicia, guerra y paz y acuñación. En esta categoría se incluyen los estancos, las alcabalas y los derechos del comercio exterior. Por otro lado, la “Hacienda del Reino” (de carácter extraordinaria y aleatoria) consistía en aquel recurso que los representantes del mismo (reunidos en las Cortes) concedían al monarca cuando sus recursos no alcanzaban, concretamente los llamados “servicios”.¹ Con estas definiciones se pueden establecer las diferencias entre un Estado que sobrevive de los recursos del **dominio** del monarca (y de vez en cuando de los recursos que provee el reino) y un Estado que genera una fiscalidad en la que todos participan por la consecución de un bien común. Esto se puede ver esquemáticamente en el siguiente cuadro:

La transición del Estado de Dominio al Estado Fiscal		
	Estado de Dominio	Estado Fiscal
Forma de gobierno	Personal, con pocos límites a la toma de decisiones por parte del príncipe	Institucional, procedimientos legalmente definidos
Administración central	Escaso personal	Bien proveído de personal. Departamentos especializados con autoridad claramente definida.
Administración local	Prácticamente autónoma	Por lo regular controlada por el gobierno central
Funcionarios	Familias de rango	Personal profesionalmente entrenado
Responsabilidades del Estado	Mantener la ley y el orden	Además de lo anterior, influir activamente sobre todos los ámbitos de vida de la población
Modo de	En especie	En dinero

¹ Gelabert, (1997), *La bolsa del rey*, pp.13-15; Celaya Nández, (2010), *Alcabalas y situados*, pp. 31-35.

financiamiento		
Finanzas públicas	Excedentes producidos por el dominio	Impuestos
Préstamos	De corto plazo; préstamos “puente” con réditos en especie o hipotecando el dominio	Garantías de largo plazo por parte del Estado o de las posesiones del dominio con réditos en dinero
Papel en la economía	Independiente, el príncipe es un productor que genera sus propios beneficios	La imposición es un medio para que el Estado participe de los beneficios del resto de la población
Política económica	Intervención en el mercado, con el fin de mantener los precios reducidos y así asegurar la oferta de alimentos	Supervisión del mercado. Se otorgan subsidios para empresas que reporten beneficios en el comercio y la industria
Empresas públicas	Empresas agrícolas o mineras en conjunción con el dominio	Monopolios con oferta garantizada y precios fiscalmente fijos
Participación política	Muy poca. Escasa presencia de los estamentos en el ámbito del reino	Creciente en un inicio; autorización y administración de impuestos. Posteriormente limitada o extraída por el Estado absolutista
Consecuencia sociales	Muy pocas. Estabilización de la economía agrícola	Obligación de incrementar la productividad; disciplina social; redistribución del poder de compra
Estadísticas	Muy raras. Indagaciones sólo para asistir en la estimación del producto.	Investigaciones frecuentes para medir la productividad; censos y patrones; registro de comerciantes y artesanos
Fuente: Kersten Krüger, “Public finance and Modernisation: The Change from Domain State to Tax State in Hesse in the Sixteenth and Seventeenth Centuries. A case Study”, en Peter- Christian Witt, (editor), <i>Wealth and Taxation in Central Europe. The History and Sociology of Public Finance</i> , Berg, Hamburg, 1987, pp. 49-62, p. 52.		

De entrada, me parece que se debe señalar lo evidente: desde sus orígenes en el siglo XVI, México se origina al interior de un estado tributario en ciernes. Tal “Estado” es lo que posteriormente sería la Monarquía Española que tardó siglos en construirse pero que hacia mediados del siglo XV se conjuntaron varios elementos. Por una parte, la guerra contra el último reducto mozárabe en la península. Este acontecimiento requirió de fuertes cantidades de dinero, pero también fue explotado por Isabel I para mostrar a señores y ciudades que existía una “exigencia

común” para el beneficio de todos. Los estamentos se convencieron, en un reconocimiento que “desvanecía todas las garantías escritas contra las peticiones de impuestos”.² Así, se pasa de “impuestos”, que en realidad son préstamos (servicios) con aval del dominio de la corona de Castilla, a una situación más regular (que podríamos llamar “servicios permanentes” que en cierta forma pasan a formar parte de las llamadas regalías del rey) con fines concretos.

Este proceso, nos dice Schumpeter, fue sumamente lento. Pero aun así, se puede percibir para el caso de los reinos ibéricos de los siglos XV y XVI. Así, a inicios de los años cuatrocientos, se publican las primeras colecciones de pragmáticas reales de alcance general, mientras que se halla en retroceso el particularismo foral, privilegiado y fuertemente consuetudinario. Por su parte, las clases privilegiadas, al menos en el reino de Castilla, se encuentran cada vez más dispuestas a colaborar en las grandes empresas de la monarquía de los Reyes Católicos. Las oligarquías urbanas también son paulatinamente controladas gracias entre otras medidas a la generalización a fines de siglo del sistema de corregimientos. Durante los años cuatrocientos y quinientos, los cuadros administrativos se fueron formando, un aspecto que se logrará hasta finales del siglo XVI.³

A pesar de esta última afirmación, la fiscalidad castellana es un “sistema fiscal en continua definición”,⁴ de manera que no se puede hablar del paso de un Estado de Dominio a un Estado tributario como si se tratara de un proceso teleológico. En realidad se trata de procesos que se dan durante siglos y que, hacia el interior del cuadro, muestran un “ir y venir” de una categoría a otra.

² J. A. Schumpeter, (2000), “La crisis del Estado Fiscal”, en *Revista Española de Control Externo*, vol 2, número 5, pp. 147-192.

³ González Antón, (1998), *La Cortes en la España del Antiguo Régimen*, capítulo 1.

⁴ Celaya Nández, (2010), *Alcabalas y situados*, p. 28.

La conquista de América no fue un “esfuerzo común” de los Reyes Católicos y el reino de Castilla. Lo que en realidad nos dice la legendaria idea de que Isabel la Católica proveyó sus joyas para financiar el primer viaje de Colón, es que el descubrimiento del nuevo continente pasó a formar parte del dominio del monarca castellano. Así, aunque para efectos contables fuera considerado como extraordinario (al menos en los siglos XVI y XVII), el tesoro de Indias era una renta ordinaria, una renta del dominio.⁵

En las primeras décadas de Nueva España, se observa la tendencia a la repetición del modelo de Estado de dominio de la Castilla medieval. En el ámbito fiscal, los primeros funcionarios que llegaron fueron los tesoreros y contadores que se harían cargo de cobrar lo que correspondía al monarca castellano. Sin embargo, el desorden imperaba y la única manera de mantener el territorio conquistado era mediante la creación de una especie de señoríos conocidos como encomiendas. En donde no había encomenderos, paulatinamente se fueron estableciendo los corregidores, encargados de lo judicial y el cobro de tributos. En este último aspecto fue como en Nueva España, siguiendo en parte el modelo prehispánico, se fue estableciendo el Estado tributario. Los corregidores extendieron su influencia, tasaron a los pueblos y actuaron como jueces con una legislación aún predominantemente casuística. Con muchísimas dificultades, se impuso el modelo del cabildo civil castellano, sobre el cual se crearon las “repúblicas” que no sólo fueron objeto de tasaciones y cobro de tributos, los cuales a lo largo del tiempo fueron exigidos cada vez más en dinero contante y no en especie o trabajo, sino también se requirió de sus habitantes la aportación a las “cajas de comunidad”, con lo cual se construyeron los magníficos templos y conventos de la época. Tributos y

⁵ Gelabert, (1997), *La bolsa del rey*, p. 14.

casas de comunidad prevalecerían casi sin modificación durante los trescientos años de la dominación española.⁶

Si observamos el cuadro anterior, podemos comentar algunos aspectos de la transición de un Estado de dominio a un Estado tributario en la temprana Nueva España. Para el caso de los primeros renglones del cuadro, se observa que ya para inicios del siglo XVII el virreinato cuenta con una forma de gobierno ya institucionalizada en algunas porciones de su territorio; por ejemplo, se cuenta con oficiales reales, un audiencia, un virrey y una contaduría de cuentas. La administración central era integrada por el virrey, las juntas de hacienda, los oficiales reales, un oidor decano, el tribunal de cuentas y contadores de cuentas y resultas. Para la gestión en la recaudación de las rentas, este cuerpo administrativo se apoyaba en las caja reales (administradas por un tesorero y un contador: conocidos como "oficiales reales"). Los organismos que de hecho realizaban la recaudación eran el Consulado de México y los cabildos. Esta estructura administrativa central se hacía cargo de cubrir sus costos de administración, enviar los caudales sobrantes a la península, atender a la gestión de los donativos solicitados por el rey y administrar los contratos de arrendamiento de figuras de ingreso fiscal con el consulado y los cabildos.⁷ En cuanto a la administración local, ésta se hallaba a cargo de los ya mencionados oficiales reales. Para el cobro de Alcabalas, se apoyaban en los miembros expresamente designados del consulado

⁶ García Martínez, (2010), "Los años de la conquista", pp. 187-192.

⁷ Celaya Nandez, (2010), *Alcabalas y situados*, p. 52.

de México y los cabildos civiles: es decir, en las oligarquías locales. Para el cobro de tributo de indios, se asistían de los corregidores y caciques de los pueblos.⁸

Es quizá este elemento --la utilización de oligarquías locales para la recaudación de impuestos-- el que mas se aleja de la característica señalada para un Estado tributario. Muestra, para todo el siglo XVII y una parte del XVIII, la incapacidad de la corona para formar cuadros administrativos locales que realicen la recaudación de sus impuestos, donativos y prestamos.

Y no sólo eso. En su descripción de la economía feudal durante la Edad Media, Schumpeter comenta cómo los estamentos mantenían su posición frente al príncipe en defensa de su propio poder y su propio derecho. Lo mismo sucede en la Nueva España del siglo XVII. En un estudio reciente, se analiza cómo, muchos años después de que el monarca entregara privilegios en el acto fundacional de la ciudad de Puebla, sus oligarquías negociaban con fuerza las ventajas que obtendrían en los contratos de encabazonamiento de alcabalas, negociaciones que en varias ocasiones resultaron a favor de las oligarquías poblanas.

Este juego de poder, es obvio, tenía una racionalidad económica, tanto para el monarca como para los poderosos de Puebla. Sin embargo, buscaba una ventaja adicional: evitar la intervención de los funcionarios de la Real Hacienda en los asuntos financieros de la ciudad.⁹ En este proceso, que se repetía en otras ciudades de Nueva España, se puede ver una especie de involución de un Estado Tributario en ciernes a otro que parece Estado de Dominio, en donde las oligarquías de las villas y ciudades novohispanas claman por mantener y acrecentar un poder y manifestarlo como un derecho adquirido.

⁸ Gibson, (1980), *Los aztecas bajo el dominio español*, capítulo 8, en particular, pp. 201-203.

⁹ Celaya Nández, *op. cit.*, pp. 66-70.

Lo que en parte se logra durante el siglo XVII es que el pago de impuestos sea en dinero y no en especie. Este complejo cambio había iniciado desde mediados del siglo XVI y continuará cien años después. Aun así, la conversión nunca se dio por completo; los indios pagaban sus impuestos en reales y en maíz, aunque la proporción de este producto fue cada vez menor. Tal situación se resolvió para fines del XVIII estableciendo en la tasación el precio del maíz; de forma que los tributarios completos debían pagar entre 8 y 24 reales al año.¹⁰

En el ámbito imperial, desde la muerte de Felipe II se percibe un tránsito de una monarquía limitada y moderada a otra relativamente más absolutista. Por una parte, las Cortes pierden poder ante el rey y solo les queda el derecho de aprobar los servicios; y aun éste es eliminado por Mariana de Austria en 1665. Por otro lado, la administración real acusa una mayor centralización. En España se establecen corregidores en ciudades de importancia y se resta autoridad a los concejos; el monarca envía visitadores y veedores para fiscalizar la administración municipal y nombrar regidores perpetuos. En la corte de Madrid queda asentado un conjunto de Consejos con división territorial (el Consejo de Indias) o funcional (el Consejo de Hacienda), estructuras colegiadas que actuaban como parlamento, ministerio, consejo y tribunal supremo.

Por su parte, el estamento nobiliario pasa a asumir un ejercicio concreto y directo en funciones administrativas decisorias y de alto rango, como serían los miembros de los consejos. El estamento llano, convertido en una poderosa e influyente aristocracia, pasará a formar parte de la extensa burocracia imperial, ésa que

¹⁰ La Ordenanza de Intendentes de 1786 previó un pago uniforme de 17 reales al año, la disposición no la obedeció ni siquiera el virrey Revillagigedo, *Ibid.*, p. 213n. En realidad, dicho sea, aún en el siglo XXI hay impuesto que se pagan en especie; caso concreto en México los impuestos de extracción y procesamiento del oro se pagan en lingotes.

realiza las tareas cotidianas y que prácticamente habita en las llamadas "covachuelas".¹¹ Este personal burocrático apoyara, con el nombre de secretario del despacho, a los consejos.

En Nueva España, este absolutismo temprano se ejerce de manera mas laxa, como resultado de la distancia y la enorme extensión del territorio. En consecuencia, las autoridades novohispanas actúan con mayor discrecionalidad. Entrados los años seiscientos, la administración imperial es integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias; en Nueva España gobernaban desde el centro el virrey y la audiencia, a nivel provincial regían gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; las localidades eran gobernadas por los cabildos y sus oficiales.¹²

Tal situación, que al parecer sigue de cerca la condición de un estado tributario, en realidad es el resultado de un "pacto" entre la Corona y los descendientes de los grupos poderosos de la colonia, lo que Marcello Carmagnani llama "descendientes de los conquistadores". En este "pacto informal" la Corona cede a la oligarquía local una parte de sus poderes en la esfera local y regional. Por su parte, los poderosos aceptan que la Corona administre la colonia por la vía de sus funcionarios. Esto, por cierto, permite que la monarquía pueda ejercer su poder sin la necesidad de una estructura militar; es como si el Estado Tributario se conformara como un "Estado mínimo", de ahí su parecido con un Estado de Dominio.¹³

¹¹ Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, se refiere a los sótanos del palacio real.

¹² Miranda, (1978), *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, pp. 94-101.

¹³ Una negociación con grupos de conformación tan abstracta como "los descendientes de los conquistadores", o "los poderosos" o "la oligarquías" es prácticamente imposible; de ahí, nos dice Carmagnani, la formación de corporaciones poderosas como lo fue de forma principal el Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México. Carmagnani, (1994), "Territorios, provincias y Estados", pp. 40-44.

Los cambios implementados desde el cambio de dinastía en 1717 tuvieron como propósito que la monarquía retomara los hilos del poder tributario imperial. En términos del presente ensayo, se buscaba “acercar” aún más al virreinato septentrional el Estado español de dominio (que había adquirido características propias, quizá solamente **similares** a las de un Estado de Dominio, en el rico virreinato septentrional).

En la metrópoli, los decretos de la nueva planta (1707) eliminaron los fueros valencianos, aragoneses, mallorquinos y catalanes. Se buscó también crear un aparato fiscal más eficaz, capaz de proporcionar al Estado los medios que exigía una evolución similar a las otras monarquías europeas. La estrategia para realizar este plan sería la unificación del régimen administrativo imperial bajo el esquema castellano. Así, se buscó terminar con el fraccionamiento de la autoridad por la vía del establecimiento de ministros y otros subordinados que únicamente respondieran a los designios del monarca. En cierto sentido, se “regresó” todo el poder al monarca para que pudiera redistribuirlo de forma más controlada. Ello implicaba, por supuesto, la reducción del poder de los consejos y de sus nobiliarios miembros. A lo largo de todo el siglo, se emprendieron múltiples reformas administrativas destinadas a acrecentar el poder fiscal del monarca, adecuándose también a las enormes complejidades que vivió el mundo atlántico desde la Guerra de los Siete Años.

En Nueva España, el cambio se da en el primer tercio del siglo XVIII y en el ámbito comercial, con la transformación del sistema de flotas. El objeto era abrir el comercio de Nueva España a los comerciantes españoles y limitar el monopolio de

los novohispanos.¹⁴ En el aspecto fiscal, el cambio, que llevó muchos años y en cierta forma nunca llegó a su total culminación, se dio en el ámbito de la centralización en manos de los oficiales de la Real Hacienda de los ingresos anteriormente arrendados y encabezados a los grupos poderosos del virreinato, de alguna región e incluso locales.¹⁵ Esto, al parecer, significó un paso muy importante hacia la conformación definitiva de un Estado Tributario, toda vez que requirió de la profesionalización del personal de la Real Hacienda de Nueva España. En tal sentido, otro de los cambios fundamentales experimentados por el virreinato fue la implantación del régimen de intendencias y la reforma de las contadurías y direcciones generales. Por otro lado, las estadísticas se mejoraron pero no como para poder detectar el efecto de la política real sobre la economía.

Podemos así comentar que mientras que en un Estado de Dominio, el trabajo del Estado era meramente el de mantener el orden y hacer cumplir la ley, con el Estado Tributario y sus huestes de administradores en control del cobro y asignación de los impuestos, se cuenta con la posibilidad de influir activamente sobre prácticamente sobre todos los ámbitos de la vida de la población. El incremento del absolutismo sobre la Nueva España del siglo XVIII, muy en particular después de 1762, se observa también en el ejercicio de la prerrogativa real sobre la Iglesia;¹⁶ el establecimiento de un ejército permanente¹⁷ y el debilitamiento paulatino de las oligarquías, en especial el Consulado de comerciantes de la ciudad de México.¹⁸

¹⁴ *Ibidem.*, pp. 47-48.

¹⁵ Jáuregui, (1999), *La Real Hacienda de Nueva España*; Sanchez Santiró, (2001), "La hacienda reformada".

¹⁶ Brading, (1994), *Una Iglesia asediada: el Obispado de Michoacán, 1749-1810*.

¹⁷ Velázquez, (1950), *El estado de guerra en Nueva España, 1760, 1808*.

¹⁸ Del Valle Pavón, (1997), "El Consulado de Comerciantes de la ciudad de México".

¿Impuestos o derechos? Según los escritores del derecho tributario en México, “derechos son las contribuciones establecidas [...] por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público *de la Nación*, así como por recibir servicios que presta *el Estado* [...] y las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado”.¹⁹

Si modificamos lo que está remarcado y colocamos *del rey/la monarquía* tenemos una idea clara de los ingresos que se generaban en el espacio colonial eran del dominio del rey. Así, la explotación de las minas es un derecho porque el subsuelo es del monarca;²⁰ de forma similar, el tránsito por tierras del rey y la utilización de los puertos marítimos también genera una contribución denominada “derecho”. La monarquía española del siglo XVIII utilizó estas regalías del dominio (diezmos de plata, alcabalas y almojarifazgos) para generar la mayor parte de sus recursos. De hecho, lo que se observa durante el Siglo de las Luces es una transferencia del poder tributario de los grupos poderosos al más poderoso de todos: el rey.

Pero el asunto no resultaba en la práctica tan fácil pues los cambios que buscó la corona debían tomar en cuenta las demandas de los poderosos de Nueva España. En tal sentido, la más relevante manera de negociar fue la del otorgamiento de “apoyos” a las empresas, en particular, y para el caso de Nueva España, dedicadas a la actividad minera. Así, mientras los mineros pagaban sus derechos por la explotación del subsuelo real –derechos denominados “diezmo minero”-- generaban otros derechos como los de amonedación y alcabala. Empero, y hasta la

¹⁹ Flores Zavala, (2001), *Finanzas públicas mexicanas*, pp. 60-61.

²⁰ El asunto da para mucho más que la presente ponencia. Baste la cita siguiente: “por lo menos en el imperio español, [...] las minas se hallaban incorporadas al Real Patrimonio, y el rey, **sin renunciar a ellas**, podía otorgarlas en propiedad y posesión a sus vasallos, quienes –a su vez— podían venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas [...]. Tal y como decía Joaquín Velázquez de León en 1788, “[era] una concesión de su propia y singular naturaleza”, González, (1996), “Estudio introductorio”, pp. 65-66.

promulgación de las llamadas contribuciones directas en el periodo liberal, no se diseñaron impuestos a las ganancias de la minería (que es lo que en teoría debía suceder).²¹ Aún así, el enorme beneficio que obtenían los mineros gracias a los apoyos de la corona generaba un importante “impuesto” a la riqueza que en la época se denominaban donativos gratuitos y forzosos.²²

Por último, debemos definir la voz “impuesto”, tan utilizada en trabajos de historia fiscal y económica.

Según Gastón Jézé, un impuesto es un pago forzado destinado a gastos de interés general; es decir, la paga el individuo y no tiene contraprestación directa por parte del Estado.

Si este es el caso, entonces son “derechos” (y no son impuestos) aquellos pagos que recibían contraprestación concreta y directa: uso del subsuelo (minas); paso de un lugar a otro; el puerto o la aduana, etc. Pero para ese caso, igualmente son “derechos” los tributos de indios, que en teoría reciben protección de parte del monarca y quedan eximidos del servicio militar en caso de requerirlo. De forma similar ocurre con los estancos, que a cambio de un precio determinado (que sería el “derecho”) el contribuyente recibe un producto.

Antes estas reflexiones, nos enfrentamos a una pregunta crucial. ¿Era la Nueva España de finales del siglo XVIII un estado de dominio o un estado tributario? Si hacemos de lado la cuestión del Estado sin adjetivos, toda vez que la Nueva España no contaba con una soberanía, la respuesta es sin duda negativa. Se trata en todo

²¹ En realidad, puede considerarse al diezmo minero como una forma de contribución directa de antiguo régimen, toda vez que la base del cálculo era la producción. Jáuregui, “De re tributaria”, 2006. En términos estrictos, el diezmo minero era un derecho de explotación; las utilidades que en todo caso se generaran por la venta de tal producción serían el impuesto. Esta es quizá una visión desde el presente, pero en más intuitiva que la que conocemos de los análisis históricos.

²² Bonney, (1995), “Revenues”, pp. 430-431.

caso de un largo periodo transicional en donde, para utilizar la conceptualización de Bonney, se pasó de un Estado de Dominio “primitivo” a un Estado de dominio de tipo “empresarial”, un aspecto que se explica tanto por el tratamiento que se dio a las actividades extractivas, el ejercicio de monopolios que garantizaban la oferta de productos como el tabaco, la pólvora, los naipes, y en general la provisión patrimonialista de los servicios de un Estado colonial.