

Génesis del sistema fiscal mexicano, 1821-1824.

Elda Moreno Acevedo*

“La base de toda contribución es el valor de la cosa que ha de contribuir, porque en la proporción que debe guardarse entre aquella y la renta del propietario consiste la justicia y la igualdad en los impuestos, circunstancias sin las cuales no se hará más que arruinar a los contribuyentes”

Carlos María de Bustamante, *Actas del Congreso Constituyente Mexicano*, Tomo II, Sesión 09/07/1822

Resumen

Este artículo tiene como propósito dar a conocer el proceso de creación del primer sistema fiscal del Estado mexicano a través del examen de los debates legislativos realizados entre 1821 y 1824, es decir desde la Junta Provisional Gubernativa hasta el Segundo Congreso Constituyente. Si bien en la historiografía mexicana existen numerosos estudios sobre el proceso de fundación del Estado y sus leyes fundamentales, poco se sabe respecto a cómo se construyó la fiscalidad del México independiente. Por tanto, el análisis de los debates resulta crucial para entender cuáles fueron las ideas expresadas y defendidas por los representantes políticos en torno al fisco, la Hacienda Pública y los impuestos que se materializaron y legitimaron en los nuevos ordenamientos jurídicos.

Palabras clave:

Estado, debate legislativo, sistema fiscal, impuestos.

Abstract

This article examines the formation of the first Mexican tax system focusing on the legislative debates that took place from 1821 to 1824, from the *Junta Provisional Gubernativa* to the *Segundo Congreso Constituyente*. Although Mexican historiography and several academic works have studied the founding process of the State and its fundamental laws, little is known about how they built the federal tax system. Therefore, the analysis of debates is crucial to comprehend the ideas around the Treasury, the Public Finances and taxes expressed and defended under political representation, which were materialized in the new legal order.

Keywords:

State, legislative debates, tax system, taxation.

* Elda Moreno Acevedo estudió el doctorado en Historia en El Colegio de México, es maestra en Historia por la misma institución y licenciada en Economía por la Universidad Autónoma de Yucatán. Actualmente es profesor invitado de Fiscalidad y Estado en dicha universidad y también desarrolla su investigación doctoral sobre “La construcción de las finanzas públicas en Yucatán 1821-1915”.

Contacto: ejmoreno@colmex.mx

Unidad de Ciencias Sociales, Calle 61 núm. 525 entre 66 y 68, Centro Histórico, Mérida, Yucatán, México. C.P. 97000



Introducción

Durante las primeras décadas del siglo XIX las antiguas colonias españolas en América iniciaron una etapa que se caracterizó por el esfuerzo deliberado para refundar la legitimidad política. El punto de partida fue la aparición de nuevos principios organizativos y su reunión en un documento formal denominado Constitución⁹⁸. Para Nueva España este proceso inició en 1821, cuando declarada la independencia, sus provincias se enfrentaron al problema de organizarse como un Estado soberano y por consiguiente determinar una nueva forma de gobierno, un sistema fiscal para solventarlo y un nuevo ordenamiento jurídico susceptible de ser acatado por la sociedad⁹⁹.

El 24 de agosto de 1821, firmados los Acuerdos de Córdoba, se reconoció la soberanía del Imperio mexicano y el gobierno general recayó en la Regencia - encabezada por Agustín de Iturbide- y en una Junta Provisional Gubernativa, en tanto se convocaba al primer Congreso¹⁰⁰, el cual se instaló con carácter constituyente en febrero de 1822. Sin embargo, nueve meses después el propio Iturbide lo disolvió y en su lugar creó la Junta Nacional Instituyente¹⁰¹. Esta decisión generó pugnas y rebeliones; y significó el fracaso de la monarquía y la renuncia de Iturbide. Para 1823, con el plan de Casa Mata el Congreso fue reinstalado¹⁰². En abril efectuó sus primeras sesiones y convocó a un nuevo congreso para redactar la primera constitución mexicana bajo los principios federales¹⁰³.

⁹⁸ Como señala Mario Góngora, *Estudios sobre la historia colonial de Hispanoamérica*, pp. 176-200, la crisis en los fundamentos doctrinarios de la monarquía católica fue el antecedente de los procesos de independencias coloniales.

⁹⁹ A la par se redefinió la organización territorial novohispana. Durante el siglo XVIII el entonces virreinato estaba conformado por 14 territorios con diferentes ámbitos jurisdiccionales, habían cinco reinos, ocho provincias y una colonia. Con las reformas borbónicas se reorganizó en doce intendencias y así se mantuvo hasta 1808, cuando se reconfiguró en tres grandes subdivisiones con sus respectivas provincias, el virreinato de la Nueva España, la Comandancia General de las Provincias Internas y la Capitanía General de Yucatán. La aplicación de la constitución gaditana significó la redefinición en 23 provincias representadas por 5 juntas preparatorias. Véase Horst Piestchmann, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España*, pp. 87, 120 Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, pp. 11, 33 Hira de Gortari Rabiela, "La organización política territorial. De la Nueva España a la primera república federal, 1786-1827" en Vázquez, Josefina (Coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, , pp. 56-57.

¹⁰⁰ Con los Acuerdos de Córdoba se estableció el régimen de gobierno constitucional moderado, el orden de designación del titular de la Corona y se instauró una Regencia con cinco miembros, presidida por Iturbide y una Junta Provisional Gubernativa. Véase Manuel Ferrer Muñoz, *La formación de un estado nacional en México*, pp. 103, 109.

¹⁰¹ La Junta Nacional Instituyente fue un órgano de representación de carácter provisional. La integraron dos diputados por cada provincia y en su mayoría fueron miembros del anterior Congreso elegidos por Iturbide. *Ibidem*, p. 127.

¹⁰² El Congreso dispuso la creación del Supremo Poder Ejecutivo como un órgano provisional integrado por tres personas que ejercerían la presidencia alternativamente. Los cargos recayeron en Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. *Ibidem*, p. 139.

¹⁰³ Josefina Vázquez "El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827" en Vázquez (coord.), *El establecimiento* pp. 28- 30.



En noviembre de 1823, cuando el Segundo Congreso Constituyente entró en sesiones la situación política era inestable y el conflicto era un problema latente. Con el fin de otorgar mayor estabilidad a la población el 31 de enero de 1824 se publicó el Acta Constitutiva. Al decir de Reynaldo Sordo, “la idea era que rápidamente se pudiera contar con los principios para formar el nuevo sistema, sin tener que esperar a la discusión y sanción de toda la constitución”. Así, el Estado mexicano se constituyó como república representativa popular federal, libre, soberana e independiente de cualquier otra. Las partes integrantes de la federación se definieron como estados libres, soberanos e independientes en su régimen interior. Además, el Acta declaró la división de poderes, la intolerancia religiosa y las normas para el gobierno particular de los estados¹⁰⁴. Las discusiones en torno a la Constitución Federal concluyeron en septiembre de 1824 y fue promulgada el 4 de octubre.

Si bien son abundantes los estudios sobre el proceso de fundación del Estado mexicano y también sobre sus leyes fundamentales, poco se sabe respecto a cómo se sentaron las bases del primer sistema fiscal. Esta investigación tiene como propósito dar a conocer el proceso de creación de los principios fiscales consignados en la Constitución de 1824. De este modo se analizará el debate en torno a la construcción de la fiscalidad, con la finalidad de entender los principales problemas estructurales e institucionales a los que se enfrentó el naciente estado mexicano. También se abordarán las opiniones de los representantes políticos como un reflejo de las ideas políticas y sociales que prevalecían en los primeros años de independencia. Por tanto, en las diversas instancias de representación nacional se dará seguimiento a las ideas sobre la Hacienda Pública, los impuestos y la política fiscal. La investigación inicia en 1821, cuando inauguró sesiones la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio. Finaliza en 1824, con la promulgación de la Constitución Federal.

En el espacio de debate del Congreso Nacional cobra particular importancia destacar el proceso de generación o resignificación de las ideas sobre la fiscalidad y los impuestos, al igual que su difusión y legitimación, pues existe la creencia de que las más consensuadas fueron las que finalmente se expresaron en la Constitución de 1824.¹⁰⁵ El análisis histórico de las ideas debatidas en la coyuntura 1821-1824 resulta un ejercicio necesario para conocer los orígenes de las nociones clave de la organización estatal de la nación, con particular énfasis en la fiscalidad del Estado. La premisa fundamental planteada en este estudio se articula en torno a dos vertientes. La primera señala que el proceso de construcción del sistema fiscal del México

¹⁰⁴ El proyecto original del Acta Constitutiva constó de 40 artículos y su autoría se le atribuye a Miguel Ramos Arizpe. Después de discutirlo, para su aprobación se redujo a 36 artículos. Así la primera definición de la nación mexicana se expresó en este documento, en los términos establecidos en la constitución de Cádiz. Este hecho confirma la idea de que la nación es anterior a la formación de los estados. Sordo Cedeño, “El congreso nacional”, en Vázquez, Josefina (Coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, p. 120.

¹⁰⁵ Para una historia de las ideas véase a José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*. Desafortunadamente su obra solo abarca hasta 1820. Para el período posterior Annick Lempérière, “Reflexiones...”, en Connaughton, Brian, Carlos Iliades (coords), *Construcción de la legitimidad política en México en el siglo XIX*, discute las ideas y sobre todo la terminología política del liberalismo, pp. 35-56.

independiente no fue inmediato al cambio político debido a la desconfianza generalizada de la sociedad respecto a la transformación fiscal –entendida como la creación o la modificación sustancial de los impuestos- y al temor de que los recursos se concentraran en el ámbito federal. La segunda vertiente plantea que la urgencia de recursos para el sostén del Estado actuó como factor desencadenante, generó el debate legislativo e impulsó los cambios en la fiscalidad.

En cuanto a la historiografía, los estudios que utilizan el debate político como un generador de ideas y conceptos que permiten entender mejor los procesos sociales o económicos son escasos, sobre todo en lo referente al siglo XIX. Si bien los debates son reconocidos como una fuente histórica, es a partir del último tercio del siglo XX que las ciencias sociales y en forma particular la historiografía han experimentado una renovación en sus aproximaciones metodológicas. Se han vuelto los ojos a la hermenéutica y se han incorporado otras disciplinas como herramientas del análisis histórico. Como señalan Fernández Sebastián y Fuentes, “este desplazamiento en la jerarquía de los objetos de interés historiográfico ha otorgado últimamente una centralidad inusitada a las cuestiones relacionadas con el lenguaje, el léxico y el cambio conceptual”¹⁰⁶. En este contexto, la historia económica en su vertiente financiera y fiscal no ha estado exenta de este debate. Como distingue Bonney, “las cinco grandes teorías (o taxonomías) de las finanzas del estado, la clásica, neoclásica, keynesiana, marxista y wagneriana han sido motivo de discusión reciente”¹⁰⁷ y la falta de consenso en las opiniones de los estudiosos sugiere que estos temas permanecen en una relativa infancia metodológica. Un primer acercamiento son los estudios europeos sobre la evolución de los sistemas fiscales premodernos en una estructura comparativa. Su objetivo principal es distinguir los aspectos originales de varias teorías generales y particulares propuestas por los contemporáneos, para lograr entender el impacto a largo plazo de las ideas adoptadas como soluciones fiscales -por ejemplo, entre 1789 y 1794 en Francia las ideas ilustradas tuvieron una relevancia práctica en el debate fiscal-. De este modo la experiencia histórica europea muestra cómo las finanzas y la imposición como políticas, son actividades lingüísticamente constituidas y el impuesto, como instrumento central y elemento activo de toda estructura de gobierno es o debería ser inherente en cualquier discusión histórica del Estado¹⁰⁸.

En Hispanoamérica el interés por el estudio histórico sobre la el cambio fiscal es más reciente que en Europa. Además, un análisis completo debe partir de la organización prehispánica y su posterior fractura debido a la implantación de las ideas e instituciones del estado español¹⁰⁹. Para el caso de México, la obra de Miranda

¹¹ Fernández Sebastián, Javier y Juan Francisco Fuentes (dirs), “Introducción”, *Diccionario político y social del siglo XIX español*, p. 24.

¹² Además está el modelo particular de Gabriel Ardant (esquemmatizado por Charles Tilly), que ha sido discutido con detalle en el mismo ensayo, y una nueva teoría propuesta por Waquet. A estas teorías particulares, le añadiría tres más (de entre muchas otras) a las que Waquet no nos acerca: La “sociología fiscal” de Schumpeter, la teoría del “efecto desplazamiento” de Peacock-Wiseman y el concepto de “constitución fiscal” de Brennan-Buchanan. R. Bonney, *Economic Systems and State Finances*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Al respecto véase la obra de Mario Góngora, *Estudios sobre la historia colonial de Hispanoamérica*, Editorial Universitaria, 1998.

titulada *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI* llama la atención sobre la justificación, naturaleza y justicia del tributo indígena¹¹⁰. Sin embargo los estudiosos de la historia fiscal colonial, preocupados por los aspectos económicos-cuantitativos, políticos o institucionales, han prestado poca o ninguna atención a las ideas que legitiman y los principios teóricos que sustentan la imposición¹¹¹. Esta investigación, con el fin de abordar el proceso de creación y articulación del sistema fiscal del México independiente se divide en dos apartados. El primero comprende el período 1821-1822 y analiza las pervivencias y continuidades coloniales en el debate fiscal. El segundo apartado inicia en 1823 y concluye un año después con la promulgación de la Constitución.¹¹² Presta particular atención a la planificación del cambio fiscal y al proceso de definición de las esferas de la fiscalidad estatal.

1.- El nacimiento de la Hacienda Pública. Entre la continuidad y la provisionalidad, 1821-1822

Los hombres que se reunieron el 22 de septiembre de 1821 en la villa de Tacubaya convocados por Agustín de Iturbide, entonces Generalísimo y Jefe de los ejércitos imperiales tenían en sus manos una tarea tan difícil como loable, organizar a la recién independizada Nueva España. El primer paso fue trazar objetivos y comisionar a los que consideraban más autorizados. Así el 25 de septiembre ya se encontraban formadas cinco comisiones permanentes, una de ellas dedicada a los asuntos de Hacienda. Pocos meses después, en febrero de 1822 fue disuelta la Junta provisional gubernativa y quedó instalado el Congreso Nacional Constituyente¹¹³.

Sin embargo el legado fiscal que heredó el naciente imperio no tenía nada de envidiable pues la otrora opulenta Real Hacienda Novohispana se encontraba

¹⁵ Miranda, José, *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI* pp. 145-148.

¹⁶ Dos estudios recientes que abordan esta problemática son los de Quezada, Sergio, "Tributos, limosnas, y mantas en Yucatán, siglo XVI", *Ancient Mesoamerica*, y el de América Molina, "Tributos y calamidades en el centro de la Nueva España, 1727-1762. Los límites del impuesto justo", *Historia Mexicana* 213, pp. 15-57.

¹¹² Para tener el panorama completo de los debates políticos del período fundacional 1821-1824 fue necesario acudir a diversas colecciones. Los primeros debates son resúmenes pues la principal dificultad para transcribir las sesiones era la carencia de taquígrafos, en consecuencia se transcribía solo lo más importante del debate y las resoluciones. La Universidad Nacional de México en su obra *Actas Constitucionales* rescató las sesiones correspondientes a 7 períodos. El primero, de septiembre de 1821-febrero de 1822 corresponde a la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio. Los siguientes tres períodos son del Congreso Constituyente (febrero de 1822- mayo de 1822, junio de 1822- agosto de 1822 y agosto de 1822-septiembre de 1822). El cuarto es de la Junta Nacional Instituyente, de noviembre de 1822 a marzo de 1823. Finalmente los tres últimos períodos (marzo de 1823 hasta diciembre 1824) corresponden al Congreso Constituyente de la federación mexicana. Asimismo se consultó a Mateos, Juan A., "Historia parlamentaria de los congresos mexicanos 1822 a 1824", *Enciclopedia Parlamentaria de México*, volumen II, Tomo 2, y las tres obras de Luis Muro (nota preliminar), *Historia Parlamentaria Mexicana, sesiones secretas 1821-1824*; *Historia Parlamentaria Mexicana, Crónicas I mayo-octubre 1823* e *Historia Parlamentaria Mexicana, Crónicas II febrero-marzo; octubre-diciembre 1824*.

¹¹³ Las cuatro comisiones restantes fueron Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores, de Justicia y lo Eclesiástico y la de Guerra. *Diario de las sesiones de la soberana junta provisional gubernativa del Imperio mexicano*, Primera sesión preparatoria, 22/09/1821.

prácticamente vacía. Diversos acontecimientos habían afectado el erario y la economía en general. El auge minero de la segunda mitad del siglo XVIII no fue suficiente para solventar el conjunto de reformas administrativas y medidas económicas que la corona española puso en marcha con el fin de incrementar el control sobre las colonias y aumentar los ingresos del erario imperial. Asimismo los cuantiosos gastos para costear los enfrentamientos bélicos de España contra Inglaterra y la Convención Francesa llevaron a la hacienda a requerir fondos mediante donativos y préstamos sin intereses y garantías, lo cual afectó también el funcionamiento de los mercados financieros del virreinato¹¹⁴. Además, el movimiento de Independencia y las dificultades en la circulación de mercancías y de capital disminuyeron el comercio y las actividades productivas. La situación se tornó más grave cuando en 1811 el costo de mantener el ejército virreinal y la suspensión del envío de remesas de las cajas provinciales obligó a la hacienda novohispana a cancelar el servicio de la deuda pública, las remesas a España y a otros destinos coloniales. Por su parte, los oficiales reales de las cajas excedentarias prefirieron utilizar sus recursos para salvaguardar la seguridad y autonomía regionales, antes que continuar enviándolos a la ciudad de México. Con este hecho, al decir de TePaske, “de buenas a primeras se había deshecho la madeja fiscal que había unido en simbiosis a las diversas cajas del virreinato”¹¹⁵.

En estas circunstancias la estrategia de la administración de Iturbide fue mantener el sistema fiscal sin cambios drásticos y los que resultaron necesarios, se realizaron con un carácter provisional. Así, en octubre de 1821 se abolieron algunos impuestos, entre ellos los del aguardiente y el mezcal, los de guerra directos y temporales y todos los pagos extraordinarios. Además, se redujo la alcabala sobre bienes domésticos e importados. Un mes después, en noviembre la Regencia dictó regulaciones para cuatro ministerios, a saber Relaciones Exteriores, Guerra, Justicia y Tesoro. Esta organización estatal recuerda las cuatro causas de la Ordenanza de Intendentes: Justicia, Policía, Guerra y Hacienda y también llama la atención el cambio nominal de Tesoro en lugar de Hacienda. A finales de 1821 el tesoro contenía solamente 6,647 pesos y las urgencias eran muchas, la principal era el pago de las fuerzas armadas. Ante la resistencia de las élites a colaborar, la única estrategia a la que se pudo recurrir fue el préstamo. La necesidad de una estructura fiscal adecuada era evidente para el emperador, quien nombró un comité para diseñar el sistema fiscal del imperio mexicano¹¹⁶. Las primeras decisiones fiscales que se tomaron no representaron ninguna innovación, pues estuvieron dirigidas a incrementar los gravámenes indirectos sobre aguardiente y otros licores y crear aranceles directos sobre las monedas, la plata y la acuñación¹¹⁷.

¹¹⁴ Marichal, Carlos, *La bancarrota del virreinato*, p. 284, estima que entre 1780 y 1810 el monto de los préstamos, donativos y suplementos de particulares y corporaciones enviados a España alcanzó los 35 millones de pesos.

¹¹⁵ Véase TePaske, John “La crisis financiera”, 128-130.

¹¹⁶ Sus cinco integrantes eran Francisco Sánchez de Tagle, Máximo Parada, Fernando Navarro, Antonio Batres y Vicente Carvajal.

¹¹⁷ Tenenbaum, Bárbara A, “Sistema Tributario y Tiranía: Las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823”, en Jáuregui y Serrano, *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, pp. 214-216.

En este primer momento el debate fiscal giró en torno a tres temas principales. En primer lugar estaba la necesidad de “purificar” la Hacienda Pública, es decir sanear las finanzas. La segunda era implementar medidas de carácter provisional para paliar la urgencia de recursos del erario. Finalmente también se discutió sobre la forma de imposición más adecuada, es decir la directa o la indirecta. Respecto a este último debate, para darle un contexto más amplio podemos mencionar que en las Cortes españolas durante este mismo lapso de tiempo dichas cuestiones también eran los temas centrales de discusión¹¹⁸.

En marzo de 1822, el recién instalado Congreso Constituyente mexicano comenzó a debatir sobre cómo organizar el sistema fiscal del Estado. El primer llamado que los constituyentes realizaron fue para recuperar la “confianza pública”. Pues, al decir del diputado Rafael Leandro Echenique “todos los desvelos del augusto Congreso deben tender hacia este esencial objeto, si hemos de conservar el imperio, tener constitución, leyes, libertad y cuanto exige la armonía social para su bienestar. Sin Hacienda no lograremos llenar tan recomendables objetos y no tendremos Hacienda si no enseñamos a inspirar confianza”. Con el fin alcanzar este objetivo el Congreso propuso cuatro lineamientos generales para el manejo de los asuntos fiscales. El primero era la estricta economía en la administración. En segundo lugar franqueza y liberalidad en las resoluciones. El tercero era la exactitud y escrupulosidad en los contratos. Por último se encontraba el cumplimiento de las obligaciones¹¹⁹. Este último lineamiento era en realidad el punto de partida de la nueva organización fiscal de México, pues no era otra cosa que sanear las finanzas públicas, las deudas y los compromisos contraídos para comenzar sin lastres la nueva etapa estatal. Así, “purificar la Hacienda” debía ser el objetivo inmediato del nuevo gobierno¹²⁰. En otras palabras, el saneamiento de las finanzas públicas era condición necesaria para emprender la organización del sistema fiscal. Los miembros del Congreso compartieron esta visión y después de analizar la propuesta, reconocieron la urgencia del asunto y la remitieron en orden preferente a la comisión de Hacienda.

Un segundo punto de atención en los debates sobre la Hacienda Pública fue la definición de las obligaciones del Estado. En marzo de 1822 los diputados recibieron del Ministerio de Hacienda un oficio suscrito por el capitán general y el comandante de

¹¹⁸ En España con el *Sistema Administrativo de la Hacienda Pública* de junio de 1821 se crearon direcciones separadas para los impuestos directos y los indirectos. La idea de la provisionalidad se expresó del siguiente modo “Este plan administrativo se pondrá en ejecución, pero se conservará el que actualmente rige hasta que el nuevo se halle organizado, de suerte que no pare un momento la administración pública...”. Finalmente la estructura del sistema fiscal español estableció con claridad la idea de que los gravámenes directos por su naturaleza eran contribuciones y los indirectos, impuestos. Véase Decreto LXXVIII de 29 de junio de 1821, arts. 19 y 48, Sistema administrativo de la hacienda pública, en *Colección de los decretos y órdenes generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821*.

¹¹⁹ *Actas del Congreso Constituyente Mexicano*, en adelante *Actas*, Tomo II Sesión 01/03/1822.

¹²⁰ Las propuestas favorecían que se hiciera “exacta liquidación” de la deuda del estado anterior al 24 de febrero de 1821. Así, ya “purificada” sería la contaduría general de México la encargada de reunir, con las precauciones necesarias, las certificaciones o documentos de crédito, recogiendo los emitidos en diversos sentidos y procedencias. Del mismo modo, la deuda contraída a partir de 1821 debía ser contabilizada y su liquidación realizarla con créditos pasivos. *Actas*, Tomo II Sesión 01/03/1822.

unas tropas “representando haber pasado muchos días sin darse socorro a la tropa, llegando la falta hasta el grado de haberse desmayado de hambre un soldado”¹²¹. Ante la urgencia de recursos para sustentar los gastos militares las opiniones eran encontradas. Por un lado se planteó que no era atribución del poder legislativo “socorrer las necesidades del momento”, pues su labor era “dictar disposiciones que hagan para lo futuro suficiente el tesoro público a las necesidades del estado”. En todo caso la comisión de Hacienda era la encargada de “tener prevenidos los medios para los gastos de los ramos de la administración pública que le está encomendada”¹²². Al decir de los miembros del Congreso dicha comisión para esas fechas –marzo de 1822-, ya debía estar organizada y cumpliendo con tareas como “solicitar los sobrantes de todas las tesorerías y activar los cobros de los débitos a la hacienda pública”. Más aún, tenía que “estrechar la economía hasta el último grado y distribuir equitativamente los ingresos”. Lo anterior con el fin de evitarle al Congreso “llegar al sumo apuro que presenta a los muy pocos días de instalado, cuando no más ha podido ir organizándose e instruyéndose al por mayor del estado de la nación”. Otras voces también se dejaron oír y propusieron “una contribución corta pero general a todos los habitantes de este imperio, para proveer a la urgente necesidad que se presenta”¹²³. También algunos representantes se expresaron en defensa de Iturbide, al señalar que no era atribución de su Majestad, sino del gobierno “proveer a la necesidad del momento y que se le contestase que la atiende, poniendo en uso todas sus facultades, esforzando hasta los últimos términos y arbitrios que le permite la ley y si no le bastan, consulte al Congreso lo que tenga por oportuno”¹²⁴. Estos debates dan cuenta de las dificultades que implicaba establecer nuevos fundamentos que garantizaran y legitimaran la imposición, pues ante la urgencia de recursos era clara la necesidad de establecer gravámenes, pero aún no se decidía sobre dos aspectos esenciales, el primero es a quien correspondía establecerlos ¿al Emperador Iturbide, al ministerio de Hacienda, a la comisión, al Congreso en general? En segundo lugar la cuestión era ¿Qué nuevos impuestos se establecerían?, ¿a quien gravar?, ¿en que medida? y sobre todo, ¿cómo justificar la aparición de nuevas cargas sobre la sociedad?

Las sesiones del Constituyente muestran cómo las propuestas para captar recursos no fueron innovadoras, más bien se acudió a una socorrida estrategia de antiguo régimen, la incautación. Así Carlos María Bustamante sugirió cobrar la quinta parte de lo que estaba asignado a las fincas rústicas y urbanas y “solicitar” el noveno a las catedrales. También advirtió tener “mucho cuidado en no gravar particularmente a los labradores, porque habían padecido muy mucho en el decenio de la revolución”¹²⁵. Los constituyentes tenían claro de que imponer una contribución general con seguridad lograría “abrir reclamaciones y generar disgustos”, situación que trataron de evitar a toda costa¹²⁶. Asimismo se discutió respecto a los préstamos forzosos que estaban

¹²¹ *Actas*, Tomo II Sesión 09/03/1822. En este debate las voces más enérgicas fueron las de los diputados Guridi y Alcocer, Fagoaga y Bustamante.

¹²² *Actas*, Tomo II, Sesión 09/03/1822.

¹²³ *Actas*, Tomo II, Sesión 09/03/1822.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Actas*, Tomo II Sesión 09/03/1822

¹²⁶ *Actas*, Tomo II Sesión 09/03/1822.

exigiendo, pues las quejas y representaciones al Congreso eran continuas. El Congreso resolvió pedirle a Iturbide suspender y revocar los préstamos, pues esta medida “choca con la igualdad ante la ley y ocasiona graves daños y disgustos”. En consecuencia era menester proscribir para siempre ese arbitrio y en su lugar adoptar “contribuciones notoriamente posibles para cada individuo”¹²⁷.

Durante 1822 la organización de la estructura fiscal también fue motivo de acaloradas discusiones. En este sentido, superar el sistema de la Real Hacienda plasmado por Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia en su *Historia General de Real Hacienda* no fue sencillo, pues el cambio significó crear una nueva institucionalización del fisco y también poner en marcha una nueva racionalidad fiscal¹²⁸. El primer cambio fue burocratizar a los funcionarios fiscales. Es decir, eliminar las prerrogativas que durante la colonia tenían los “oficiales reales”¹²⁹. Así, se estableció que “nadie que maneje caudales pertenecientes a la hacienda nacional, dispondrá de ellos en pagos de ninguna clase -excepto los de dotación- sin orden expresa del ministerio de hacienda, la que deberá siempre contraerse a cantidad determinada”. Por su parte, la organización territorial de la Hacienda se mantuvo en los mismos términos que en el Antiguo régimen, es decir, con cajas provinciales y una tesorería general¹³⁰.

Las sugerencias para reunir fondos y hacer “economías” al erario fueron diversas. Se planteó implementar una serie de descuentos a los salarios de todo empleado civil o militar. También se propuso examinar las zonas de resguardo y precisar el número exacto de tropas necesarias, con el fin de “conservar sólo el ejército de línea necesario, se licencie el resto y se liberte el erario de México de la insoportable carga de su manutención”¹³¹. Otra de las propuestas para captar recursos al erario fue la venta de los bienes y temporalidades de los jesuitas. Sin embargo generó opiniones encontradas. Las negativas se fundaban sobre el hecho de que, al decir del diputado Carlos Espinosa de los Monteros, “hallándose el reino en un estado de miseria no habría compradores y porque la venta demandaría muchas demoras a que no daba lugar la urgentísima necesidad del erario para el pago de tropas”. Por su parte Carlos M. Bustamante, señaló que sólo era conveniente apropiarse de las temporalidades “toda vez que el gobierno se obligase a devolvérselas o a lo menos a mantener el

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ Para un completo panorama de la fiscalidad colonial véase Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia, *Historia general de real hacienda, I*; y el estudio de Andrés Lira, “Aspecto fiscal de Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano, *Las finanzas americanas del imperio español, 1680-1809*.

¹²⁹ Durante la colonia los cargos de tesorero y contador fueron adquiridos como “oficios vendibles y renunciables”. De este modo existía una fianza que actuaba como garantía y permitía el manejo discrecional de los dineros de la Hacienda. Jáuregui, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España*, pp. 38-40.

¹³⁰ Se estableció que la tesorería general y todas las cajas de provincia debían remitir mensualmente al ministerio de hacienda los estados exactos de entrada, salida y existencia para su conocimiento y que pueda disponer la última según conviniere al servicio de la nación. Asimismo todas las tesorerías particulares de rentas en la capital, sin exclusión de la de correos, enterarían cada mes a la general de los excedentes que resultaran después de cubrir sus gastos, dotaciones y ramos propios. También se suprimió la tesorería y contaduría del ejército y sus labores quedaron a cuenta de la tesorería general. *Actas*, Tomo II Sesión 09/03/1822.

¹³¹ *Actas*, Tomo II Sesión 11/03/1822.

número necesario para cada colegio, pues no era arreglado a principio de economía política que poseyesen inmensos territorios en grave daño de la población”. Asimismo expresó que “la nación podría echar mano de otros recursos antes que de los de temporalidades, vendiendo los bienes pertenecientes a los duques de Terranova y Veragua”. Y también señaló que “siendo justa la emancipación de esta América de la España, fuese también la pérdida de bienes de los que habían sido remunerados como autores y agentes de la conquista y tales eran los descendientes de Cristóbal Colón y Hernán Cortés”¹³².

Durante marzo de 1822 el debate sobre las temporalidades se prolongó e intervino el presidente del Congreso, quien señaló que la propuesta podía llevarse a cabo fundada en el dominio eminente del Estado sobre los bienes de los particulares¹³³. En realidad el problema central no era la incautación de las temporalidades, como llamó la atención el diputado Mariano Aranda, sino reunir con la mayor prontitud posible dineros para solventar las urgencias del erario. Al respecto Aranda dijo “el erario necesita dinero efectivo y no fincas, porque estas no pueden enajenarse, si no es a costa de esperar mucho tiempo para que se verifiquen las ventas que no son en el día nada frecuentes por falta de compradores”. Y agregó “aun suponiendo que se encuentren compradores ¿qué suma sería ahora la que pueden producir los bienes de los jesuitas? ¿De que ahogo saldría la nación con una ratera cantidad, que no alcanzaría ciertamente a cubrir las atenciones de un mes?”. Esta opinión coincidió con la de otro diputado, José Hipólito Odoardo, quien señaló “la proposición de que vendan las temporalidades por una tercera parte menos de su valor es infructuosa”¹³⁴. Las razones eran varias y muy claras. En primer lugar por la falta de compradores. En segundo lugar porque las urgencias son del momento, las ventas demandan tiempo y la necesidad no admite prórrogas. Por último abundó sobre lo injusto de la medida, pues “las temporalidades, sean de los jesuitas o sean de las demás órdenes religiosas extinguidas no pueden llamarse del gobierno, ínterin no se decida si estas extinciones fueron legítimas e ínterin acerca de este particular no se sepa cuál es la voluntad de los pueblos”. Con esta última afirmación el diputado Aranda contradujo al presidente del Congreso respecto al dominio eminente del estado sobre los bienes de particulares, toda vez que la legitimidad de una decisión la fundamenta la voluntad popular¹³⁵.

Durante los meses de abril, mayo y junio de 1822 las urgencias del erario continuaron y las propuestas eran de toda índole, pues al decir de un constituyente “la necesidad es del día de hoy, los proyectos para remediarla sean justos o injustos no habrán de surtir sus efectos tan pronto como sean menester”. Así, soluciones más inmediatas eran sugeridas “pídase un empréstito o hipotéquense bienes valederos”. En este tenor se hizo mención de la renta de tabaco, que en ese momento se percibía

¹³² *Actas*, Tomo II Sesión 16/03/1822.

¹³³ Dicho principio se estableció en la ley del fuero de la población, inserta en el código de Indias. para esos años encontraba aún vigente pues su observancia se había ratificado sucesivamente en cédulas posteriores. *Actas*, Tomo II Sesión 16/03/1822.

¹³⁴ *Actas*, Tomo II Sesión 16/03/1822.

¹³⁵ *Ibidem*.

como “el último recurso de la nación y que si se hubiera atendido desde octubre, acaso nos veríamos libres de las presentes angustias”. Es decir, se reclamaba a Iturbide el descuido en ese ramo, que también había sido objeto de la incautación, al grado que era necesario tomar medidas para “sacar de miseria a los cosecheros de tabaco cuyas propiedades, no menos sagradas que las del comercio de México y las de los jesuitas, han pasado enteramente al erario público”¹³⁶.

A pesar de la discusión y planeación pocos eran los resultados. El constituyente Francisco Manuel Sánchez de Tagle se quejaba de que entre peticiones y respuestas “el tiempo pasaba y la necesidad, que no sufría tiempo para su socorro seguía atribuyéndose acaso al descuido del Congreso”. Tenía razón, pues ante la opinión pública, el Congreso no demostraba capacidad para organizar la colecta y administración de los dineros y menos para el cobro de créditos de hacienda pública y su equitativa distribución. En términos de los hombres de la época el dilema era el siguiente: “o la regencia no da socorros porque no puede, porque no tenga absolutamente que dar y es del momento dictar arbitrios con que pueda dar; o no da porque no activa los medios, ni distribuye debidamente, ni apura hasta hacer eficaces los arbitrios que están a su mano y los que se la han dado después...”¹³⁷. Los propios miembros del Congreso reconocían su culpa, como es el caso del diputado Rafael Leandro Echenique, quien en numerosas ocasiones llamó la atención “sobre las graves necesidades que sufrían las tropas, a fin de que se dictasen providencias que fuesen desde luego eficaces, supuesto que las acordadas no surtían efecto correspondiente a las urgencias, que no admitían espera” y sin embargo poca había sido la respuesta. Más aún, los resultados de las evaluaciones y los debates siempre convergían en lo mismo, “volver las contribuciones a su antiguo estado”¹³⁸.

En julio de 1822 el conflicto entre el Congreso y la Regencia era evidente. A todas luces sus integrantes eran incapaces de llegar a acuerdos y trabajar con un proyecto en común, en este caso la hacienda pública y los impuestos. Ante el panorama tan poco alentador y ante las quejas de la opinión pública los constituyentes se defendieron y acusaron a la Regencia de “falta de celo para el cumplimiento de lo mandado”, más aún afirmaron que llevó a cabo préstamos forzosos aún cuando el Congreso dictaminó en contra de esa medida, por considerarla un “arbitrio ruinoso e impolítico”. Los ataques continuaron, cada vez más fuertes, al grado de que el Congreso le “recomendó” a Iturbide “el pronto y puntual cumplimiento que debe exigir de lo que sirva decretar, principalmente en materias graves y de urgencia suma”¹³⁹. La situación se tornó aún más grave en agosto, cuando dentro del propio Congreso comenzaron los descréditos. Rafael Pérez Maldonado, entonces ministro de Hacienda comenzó a faltar a las reuniones y las decisiones se tomaron sin su anuencia. Por su parte al interior del

¹³⁶ Se procedió a oír el dictamen de la comisión de Hacienda sobre la consulta de la Regencia en orden a las providencias de tomar el millón y medio prevenido para fomento de la renta de tabaco y venta de temporalidades en pronto socorro de las urgentes necesidades de las tropas, véase Sesión secreta de 21/03/1822.

¹³⁷ *Actas*, Tomo II Sesión 23/06/1822.

¹³⁸ *Actas*, Tomo II, Sesión extraordinaria, 06/08/1822.

¹³⁹ *Actas*, Tomo II, Sesión 23/03/1822.

también hubieron desacuerdos pues la mayoría de los diputados opinaba mal de la comisión de Hacienda que “vacila en sus designios y muda de puntos de vista” y por lo tanto no se le prestaba demasiada atención a sus sugerencias y dictámenes¹⁴⁰. Las discusiones del tema fiscal eran ya terreno pantanoso cuando en noviembre de 1822 Iturbide disolvió el Congreso y en su lugar organizó una Junta Nacional Instituyente. Este cambio significó una coyuntura que reencauzó el debate en el ámbito de la Hacienda y los impuestos.

2.- Dividir los recursos del Estado. Las rentas generales y las particulares, 1822-1824

La primera sesión de la Junta Nacional Instituyente se llevó a cabo el 2 de noviembre de 1822 en el antiguo templo de san Pedro y san Pablo de la ciudad de México. Tres días después ya se encontraba organizada y para sus labores se integraron seis comisiones. La de Hacienda era la segunda en importancia, después de la de Constitución y fue conformada por siete miembros¹⁴¹. Una de sus primeras actividades fue elaborar el Plan de Hacienda, que incluía el Presupuesto de Gastos de 1823. Sin embargo este plan no significó cambio alguno ni incluyó propuestas innovadoras, por el contrario fue un regreso al pasado borbónico porque restauró las alcabalas de viento e incrementó las tasas de otros derechos “eventuales”¹⁴². La primera medida en apariencia innovadora se aprobó por el Congreso el 17 de diciembre. Consistió en un decreto nacional para el cobro de una contribución directa de seis millones de pesos durante 1823¹⁴³. La participación de cada provincia se calculó mediante un cupo que se reuniría mediante el pago de dos derechos. El primero denominado de capitación y el segundo de consumo¹⁴⁴. Sin embargo la caída de Iturbide frustró la puesta en marcha del Plan de Hacienda y de todas las medidas aprobadas por la comisión. Antonio de Medina, el ministro de Hacienda y promotor del cambio fiscal fue sustituido por José Ignacio García Illueca¹⁴⁵.

El 7 de marzo de 1823 el reinstaurado Congreso Nacional comenzó a sesionar de nuevo, en medio de los conflictos de unificación con las antiguas provincias¹⁴⁶. El problema hacendario aún no se había resuelto y las necesidades tenían un carácter cada vez más urgente. Al respecto las opiniones no se hicieron esperar. En abril, un articulista de *El Diario Liberal* decía:

¹⁴⁰ *Actas*, Tomo II, Sesión extraordinaria, 06/08/1822.

¹⁴¹ La comisión de Hacienda la conformaban los Sres. José Ignacio Esteva, Lorenzo de Zavala, Bonifacio Fernández, Francisco Velasco, Francisco Puig, José María Covarrubias y Ambrosio Martínez de Veá, en Mateos, Juan, *Historia Parlamentaria*, sesión 06/ 11/1822.

¹⁴² Mateos, Juan, *Historia Parlamentaria*, sesión 16/12/1822.

¹⁴³ Dicha contribución se pagaría a lo largo de 1823 entre las 20 provincias. El criterio de la asignación y distribución de las aportaciones por provincia no está explícito en el decreto. Mateos, Juan, *Historia Parlamentaria*, sesión 17/12/1822.

¹⁴⁴ El derecho de capitación era de cuatro reales a pagar todas las personas entre 14 y 60 años de edad. El derecho de consumo debía fijarse por el valor cuádruplo del arrendamiento de las casas habitación que ocupen todos los ciudadanos de cualquier clase, estado y condición. *Ibidem*.

¹⁴⁵ Rodríguez Venegas, Carlos, “Las políticas ministeriales durante la Regencia y el Imperio”, en Ludlow, Leonor (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos*, I, pp. 43-46.

¹⁴⁶ Sordo Cedeño, Reynaldo, “El congreso nacional”, p. 127.

“[...] el erario es el punto común a donde van a parar todos los resultados, sin este no hay Estado y las deliberaciones del Congreso y los cálculos del gobierno tienen o deben tener, según mi juicio, un particular interés en el aumento y conservación del fondo nacional ... las repetidas indicaciones que antes y ahora se han hecho en el Congreso, las muchas proposiciones presentadas a discusión son prueba nada equívoca de que nuestros representantes conocen la necesidad y cada cual quiere socorrerla en lo que más aflige a su provincia, ya en lo más urgente al común de todas ellas”¹⁴⁷.

Si bien el problema de las competencias fiscales aún no se discutía, toda vez que la organización federal no era un hecho, los debates evidencian el problema central al que se enfrentó el Congreso a lo largo del siglo XIX –y hasta hoy en día-, determinar que le corresponde a los estados y que a la nación. La solución a este problema estaba muy lejos de vislumbrarse y los préstamos eran la estrategia más socorrida, a pesar del rechazo que provocaba dado que en esa época se consideraban como “el recurso más ruinoso al que pueden optar las naciones”¹⁴⁸.

En abril de 1823 el Supremo Poder Ejecutivo se dirigió a la nación por medio de un manifiesto. En el ámbito político confirmó su rechazo al establecimiento de un poder dictatorial. En lo económico se comprometió a salvaguardar los intereses de los ciudadanos y a no abusar de la “confianza pública”. Al respecto se referían básicamente a dos cosas que no habían cumplido los regímenes anteriores. La primera era asumir su responsabilidad en la salvaguarda del bienestar y los bienes de los ciudadanos. La segunda cumplir el compromiso de no extraer recursos de las cajas de comercio, o de cualquier otro fondo de particulares¹⁴⁹. Entretanto, la situación del erario no había cambiado y la recaudación continuaba siendo complicada y escasa. Los diputados reconocían el estado “miserable, exhausto y sin recursos para cubrir atenciones indispensables”¹⁵⁰. En este ámbito los hombres de las decisiones continuaron en la búsqueda de fórmulas para fortalecer la debilitada Hacienda Pública. Al decir del diputado Francisco Manuel Sánchez de Tagle se había recurrido ya al empréstito y agotado este recurso era necesario establecer contribuciones de carácter extraordinario. Sin embargo, como señaló el diputado Juan de Dios Mayorga, “en las circunstancias actuales en que el gobierno no se ha consolidado, no se puede pensar en contribuciones extraordinarias, que siempre son muy gravosas ... además, el pueblo no tiene otro medio de calcular sus ventajas que él no ser gravado con nuevos impuestos”¹⁵¹.

Ante las urgencias del erario en junio de 1823 se creó una contribución personal que consistía en la ganancia de tres días de trabajo de todos los ciudadanos¹⁵². Durante los meses restantes de ese año pocos cambios acontecieron en el ámbito

¹⁴⁷ *Diario Liberal de México* de 10 de abril de 1823.

¹⁴⁸ *Diario Liberal de México* de 10 de abril de 1823.

¹⁴⁹ Rodríguez Venegas, Carlos, “Las políticas ministeriales durante la Regencia y el Imperio”, p. 45.

¹⁵⁰ Mateos, Juan, *Historia Parlamentaria*, sesión 30/04/1823.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² Mateos, Juan, *Historia Parlamentaria*, sesión 23/06/1823.

hacendario. Los debates dan poca cuenta de las decisiones que se estaban tomando, más bien las acciones estaban dirigidas a recaudar los gravámenes ya existentes y a administrar los recursos con la mayor eficiencia posible. En noviembre de 1823, Francisco de Arrillaga, entonces secretario de Hacienda, presentó una *Memoria* donde examinó la situación general del erario y propuso algunas soluciones. El funcionario señaló los obstáculos administrativos y las resistencias de la sociedad y mientras no fuera posible superar estos lastres, sus recomendaciones giraron en torno a “conservar contribuciones antiguas y envejecidas, como había ocurrido en otras latitudes”¹⁵³.

En enero de 1824 ya se discutía lo referente a la imposición en el proyecto del Acta Constitutiva. El artículo 13 era uno de los más polémicos, toda vez que establecía las competencias “para establecer las contribuciones que sean necesarias para cubrir los gastos generales de la Nación, determinar su inversión y tomar en cuenta de ella al poder ejecutivo”¹⁵⁴. En marzo de 1824 la comisión de Hacienda, integrada por Bernardo González de Angulo, Rafael Mangino y Francisco María Lombardo puso a consideración del Congreso su proyecto fiscal, que incluía los criterios para establecer la futura clasificación de rentas¹⁵⁵. Como señala Venegas “se sugirió distribuir las antiguas rentas virreinales entre las soberanías estatales y la nacional, lo que significó discutir acerca de los límites y modelos de república federal que debía establecerse”. Sin embargo “por ahora y mientras se organiza y arregla el sistema general de hacienda”, todo debía permanecer sin cambios¹⁵⁶.

En agosto de 1824 el Congreso aprobó la minuta de decreto sobre la clasificación de rentas generales y particulares. El primer paso para organizar el nuevo sistema fiscal ya era un hecho. La realidad sería un duro golpe para los encargados de elaborar el sistema tributario de la Federación, pues vulneró al gobierno nacional al extraerle parte de sus antiguos recursos¹⁵⁷. Los recién identificados estados federados, por su parte permanecerían a disgusto con la pérdida de los dineros de las aduanas. En esta coyuntura el contingente y los préstamos extranjeros fueron la tabla de salvación y el mecanismo de equilibrio fiscal. Dos meses después, se juró la Constitución Mexicana. Al Congreso General se le reservó la facultad de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno¹⁵⁸. Esta concentración de poder en el legislativo causó conflictos cuyo estudio ameritaría un trabajo particular, pues como evidencian las continuas pugnas entre los estados, los niveles de gobierno y el Congreso a lo largo del siglo XIX la trayectoria de esta nueva organización no fue tersa.

¹⁵³ Véase Rodríguez Venegas, Carlos, “Las políticas ministeriales durante la Regencia y el Imperio”, p. 48.

¹⁵⁴ Mateos, Juan, *Historia Parlamentaria*, Sesión extraordinaria, 01/01/1824.

¹⁵⁵ *Dictamen de la Comisión de sistema de hacienda sobre la clasificación de rentas generales de la federación y particulares de los estados, leído en sesión pública del Soberano Congreso, quien lo mandó imprimir*. México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824.

¹⁵⁶ Rodríguez Venegas, Carlos, “Las políticas ministeriales durante la Regencia y el Imperio”, p.51 véase también Sesión 15/03/1824.

¹⁵⁷ Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, vol. 1, p. 711.

¹⁵⁸ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en Calvillo, Manuel, *La República Federal Mexicana: gestación y nacimiento*, p. 886.

Conclusiones

Conocer los principales aspectos del debate fiscal durante los años de gestación y constitución del Estado mexicano permite afirmar que el proceso de construcción del primer sistema fiscal no fue inmediato al cambio político. Las razones aludidas por los constituyentes eran sencillas, el estado de la hacienda era miserable y la urgencia de fondos no daba margen a la experimentación. En este contexto resultó coherente recurrir a las estrategias conocidas e implementadas en el pasado, como la incautación. En segundo lugar, respecto a la idea de que la creación del Estado no fue el factor desencadenante y tampoco legitimó la construcción de una nueva fiscalidad la segunda etapa constituyente es el ejemplo claro. Si bien la urgencia de recursos generó el debate legislativo, los cambios en la fiscalidad solo fueron posibles cuando se logró el acuerdo político entre los poderes. Como evidencian los debates finales de la primera etapa constituyente, las pugnas al interior del Congreso, con la Regencia, con el ministro de Hacienda e incluso con la comisión de Hacienda fueron el principal obstáculo para generar una propuesta fiscal convincente. Fue necesario superar esta etapa para comenzar a sentar las nuevas bases de la fiscalidad federal.

Finalmente, desde el ámbito de las ideas y el imaginario fiscal, el proceso de la construcción del Estado no significó en un primer momento una ruptura con el régimen colonial, pues los impuestos permanecieron sin cambios nominales ni reales. Sin embargo los hombres que idearon la nación comprendieron que conservar las prerrogativas de Antiguo Régimen sería el principal obstáculo para su fortalecimiento financiero. Fue entonces cuando surgen las primeras ideas sobre la “creación” de impuestos y de un nuevo sistema fiscal. En este sentido el punto de partida fue la clasificación de rentas de agosto de 1824. A partir de ese momento comenzaron a definirse las jurisdicciones fiscales y los niveles de un sistema fiscal que a lo largo del siglo XIX pervivió sin demasiados cambios.

Fuentes primarias

I.- *Actas Constitucionales Mexicanas*, (1821-1824), Introducción y notas de José Barragán, X vols, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.

II.- *Colección de los decretos y órdenes generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821, en el segundo período de su diputación, que comprende desde 25 de febrero hasta junio del último año. Impresa de orden de las mismas*. Tomo VII, Madrid, Imprenta Nacional, 1822. Colección especial de la biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México

III.- *Diario Liberal de México*. Hemeroteca Nacional

IV.- *Dictamen de la Comisión de sistema de hacienda sobre la clasificación de rentas generales de la federación y particulares de los estados, leído en sesión pública del*

Soberano Congreso, quien lo mandó imprimir. México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824.

V.- Dublán Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, México, Imprenta del comercio, 1876.

Fuentes bibliográficas

Benson, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, LI Legislatura, Cámara de Diputados, 1980.

Bonney, Richard, *Economic Systems and State Finances*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1995.

Calvillo, Manuel, *La República Federal Mexicana: gestación y nacimiento*, México, El Colegio de México, 2003.

Connaughton Brian, Carlos Iliades y Sonia Pérez Toledo (Coords.), *Construcción de la legitimidad política en México en el siglo XIX*, México, El Colegio de Michoacán/UAM/UNAM/El Colegio de México, 1999.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en Calvillo, Manuel, *La República Federal Mexicana: gestación y nacimiento*, 2 vols., México, El Colegio de México/El Colegio de San Luis, 2003.

Fernández Sebastián, Javier y Juan Francisco Fuentes (Dirs.), "Introducción", *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Madrid, Alianza Editorial, 2002,

Ferrer Muñoz, Manuel, *La formación de un estado nacional en México. (El imperio y la república federal, 1821-1835)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

Fonseca, Fabián y Carlos de Urrutia, *Historia general de real hacienda*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1845-1853, vol. 1.

Góngora, Mario, *Estudios sobre la historia colonial de Hispanoamérica*, Editorial Universitaria, 1998.

Gortari Rabiela de, Hira "La organización política territorial. De la Nueva España a la Primera República Federal, 1786-1827", en Vázquez, Josefina (Coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003,

Jáuregui, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los Intendentes: 1786-1821*, Facultad de Economía, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

Lira, Andrés, "Aspecto fiscal de Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII", en Jáuregui Luis y José Antonio Serrano, *Las finanzas americanas del imperio*

- español, 1680-1809*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999,
- Marichal, Carlos, *La bancarrota del virreinato, Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780-1810*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1999.
- Mateos, Juan A., "Historia parlamentaria de los congresos mexicanos 1822 a 1824", *Enciclopedia Parlamentaria de México*, volumen II, Tomo 2, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura Cámara de Diputados, 1997,
- Miranda, José, *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI*, México, El Colegio de México, 1952.
- Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte 1521-1820*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
- Molina, América "Tributos y calamidades en el centro de la Nueva España, 1727-1762. Los límites del impuesto justo", *Historia Mexicana* 213, vol. liv:1, [julio-sept. 2004], pp. 15-57.
- Muro, Luis, (nota preliminar), *Historia Parlamentaria Mexicana, sesiones secretas 1821-1824*, México, Congreso, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1984.
- Historia Parlamentaria Mexicana, Crónicas I mayo-octubre 1823*, México, Congreso, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1982.
- Historia Parlamentaria Mexicana, Crónicas II febrero-marzo; octubre-diciembre 1824*, México, Congreso, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1982.
- Piestchmann, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Quezada, Sergio, "Tributos, limosnas, y mantas en Yucatán, siglo XVI", *Ancient Mesoamerica*, 12 (2001), pp. 73-78.
- Rodríguez Venegas, Carlos, "Las políticas ministeriales durante la Regencia y el Imperio", en Ludlow, Leonor (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos*, I, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002,
- Sordo Cedeño, Reynaldo "El congreso nacional", en Vázquez, Josefina (Coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003,
- Tenenbaum, Bárbara A., "Sistema Tributario y Tiranía: Las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano, *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, México, Instituto Mora, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, pp. 214-216.
- TePaske, John, "La crisis financiera del virreinato de Nueva España a fines de la colonia", *Secuencia* 19 (enero-abril de 1991).