Guerra y restauración del antiguo régimen fiscal en Nueva España: la Junta Menor de Arbitrios de 1815

por Ernest Sánchez Santiró

Abstract. – The article focuses on changes experienced by the Royal Treasury of New Spain following the absolutist restoration of Ferdinand VII. As a result of this political change and the context of civil war that the Viceroyalty was experiencing, it proceeded in 1815 to the abolition of the liberal direct tax and the creation of a tax committee (Junta menor de Arbitrios) in order to propose a set of reforms that would cover the deficit owned by the Royal Treasury. A committee in which was represented the viceroyal corporative order: the Cathedral Chapter, the Guild of Mining, the Guild of Merchants or the Municipality of Mexico City.

INTRODUCCIÓN

La fiscalidad novohispana durante la guerra de Independencia continúa siendo un territorio poco explorado por la historiografía. A diferencia del periodo de aplicación y crisis de las principales reformas borbónicas (c. 1754–1810) y del proceso constitutivo del Estado-nación mexicano, que presentan una temática rica y diversificada (composición y evolución de los ingresos y egresos, orden administrativo, funcionarios fiscales, deuda pública, aspectos territoriales, etc.),¹

¹ Una síntesis de esta rica producción historiográfica se puede apreciar en: Luis Jáuregui, “Vino viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México”: *Historia Mexicana* 207, 3 (2003), pp. 725–771; Guillermina del Valle Pavón, “Historia financiera de la Nueva España en el siglo XVIII y principios del XIX, una revisión crítica”: *Historia Mexicana* 207, 3 (2003), pp. 649–675; Ernest Sánchez Santiró, “Las finanzas públicas de México en el primer Imperio y la República federal, 1821–1835. Una revisión historiográfica”: *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 24, 2 (2008), pp. 399–420. Cabe señalar que el ámbito de la fiscalidad municipal continúa siendo el tópico menos atendido.

carecemos de una visión general que nos muestre los avatares vividos por la Real Hacienda virreinal durante el periodo 1810–1821. De hecho, la mayor parte de las aportaciones se centran en la desarticulación territorial que sufrió el real erario con motivo de la revolución de insurgencia y la guerra civil subsecuente,² y en las penurias que experimentó el núcleo central del aparato fiscal novohispano, ejemplificado en los déficit crecientes de la Tesorería general del Ejército y Real Hacienda. Apenas contamos con referencias a lo sucedido en otros espacios (caso de la Audiencia de Nueva Galicia, las Provincias Internas o la intendencia de Yucatán), toda vez que el estudio sobre la Hacienda que intentaron construir los insurgentes está arrojando sus primeros resultados.³

Asimismo, el conocimiento sobre la fiscalidad durante la guerra de Independencia presenta un claro desnivel en términos temporales, ya que la mayoría de los trabajos se abocan al periodo que abarca desde el “Grito de Dolores” hasta la captura y fusilamiento de Morelos, esto es de 1810 a 1815, de forma que el periodo subsecuente apenas es

² Sobre la caracterización del conflicto entre realistas e insurgentes como una guerra predominantemente civil entre los propios novohispanos, véase: David Brading, *Los orígenes del nacionalismo mexicano* (México, D.F. 1980), pp. 74–75. Una situación, por otra parte, compartida por el resto de conflictos independentistas hispanoamericanos del periodo 1810–1820: Tomás Pérez Vejo, *Elegía criolla. Una reinterpretación de las guerras de independencia hispanoamericanas* (México, D.F. 2010), pp. 21–22.

³ De la historiografía sobre la Real Hacienda en el periodo 1810–1821 destacan: Brian R. Hamnett, *Revolución y contrarrevolución en México y el Perú* (México, D.F. 1978); Josefa Vega, “Los primeros préstamos de la guerra de independencia, 1809–1812”: *Historia Mexicana* 156 (1990), pp. 909–931; John J. TePaske, “La crisis financiera del virreinato de Nueva España a fines de la colonia”: *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales* 19 (1991), pp. 123–140; Luis Jáuregui, *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes, 1786–1821* (México, D.F. 1999); Guillermina del Valle Pavón, *El consulado de comerciantes de la ciudad de México y las finanzas novohispanas, 1592–1827* (tesis de doctorado, Colegio de México 1997); Ernest Sánchez Santiró/Luis Jáuregui/Antonio Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes* (México, D.F. 2001); José Antonio Serrano, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810–1846* (México, D.F. 2007); Ernest Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas, 1821–1857. Los dilemas en la construcción de la Hacienda nacional* (México, D.F. 2009); Lorgio Cobá Noh, *El ‘indio ciudadano’. La tributación y la contribución personal directa en Yucatán, 1786–1825* (México, D.F., 2009). Sobre la Hacienda insurgente véase: Christon Archer, “Los dineros de la insurgencia”: Carlos Herrejón Peredo (comp.), *Repaso de la Independencia* (Zamora 1985), pp. 39–55; y José Antonio Serrano, “El sistema fiscal insurgente. Nueva España, 1810–1815”: *Relaciones. Estudios de historia y sociedad* 115 (2008), pp. 49–83.

tratado, al considerarse que fue entonces cuando se instauró una relativa paz en el virreinato que derivó en una reducción de las exigencias fiscales para la población. Sin embargo, este planteamiento omite un cambio fundamental acaecido en 1815: la aplicación de los principios políticos de la restauración absolutista de Fernando VII a la esfera fiscal novohispana. En este sentido, el propósito del presente trabajo es atender a este cambio cualitativo en el proceso político-fiscal a partir del estudio de las propuestas tributarias que se plantearon en una institución que fue creada en 1815: la „Junta Menor de Arbitrios“.⁴ Una entidad en la que se condensaron la voluntad restauradora y las contradicciones inherentes a dicho proceso, en la medida en que la “restauración” no pudo consistir en un mero retorno a la situación existente en 1810, por más que lo anhelasen los promotores de dicho viraje, sino que exigió la introducción de novedades fiscales alejadas políticamente del liberalismo gaditano que, a su vez, aportasen ingresos suplementarios a una Real Hacienda que estaba al borde de la quiebra.

LA RESTAURACIÓN ABSOLUTISTA: LA ABOLICIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DIRECTA LIBERAL

A principios de 1815 la guerra civil continuaba azotando duramente el Virreinato de Nueva España. Frente a un enemigo ubicuo, disperso y móvil que encontraba en el mundo rural su principal fuente de recursos y cobijo y al que no lograba derrotar,⁵ el Gobierno virreinal expe-

⁴ En posteriores trabajos pretendemos analizar otros aspectos de la Junta Menor de Arbitrios de 1815 que no se refieren directamente a los aspectos tributarios como son los que tienen que ver con la racionalización del gasto, el fomento del comercio y la minería o el arreglo del desorden monetario creado por la pérdida del monopolio en la acuñación por parte de la Casa de Moneda de México.

⁵ Tras los fracasos militares a campo abierto durante los primeros meses de la contienda – noviembre de 1810 y enero de 1811 – (v.g. la batalla de Aculco o la de Puente Calderón), las tropas insurgentes emprendieron una guerra de guerrillas que les permitió bloquear los caminos, incursionar en las ciudades y mantener un continuo acoso sobre las tropas realistas. Para el carácter masivamente rural de la guerra y las distintas estrategias emprendidas por insurgentes y realistas, véase: Timothy E. Anna, *La caída del gobierno español en la ciudad de México* (México, D.F. 1981), p. 84; Eric Van Young, “Islands in the Storm: Quiet Cities and Violent Countrysides in the Mexican Independence Era”: *Past and Present* 118 (1988), pp. 130–135; Juan Ortíz Escamilla, *Guerra y gobierno. Los pueblos y la independencia de México* (Sevilla 1997), pp. 51–78.

rimentaba las consecuencias de un real erario exhausto:⁶ un déficit anual en la Tesorería general del Ejército y Real Hacienda superior al millón y medio de pesos⁷ y una manifiesta incapacidad de la autoridad para cubrirlo con nuevos créditos ante la desconfianza de las principales corporaciones novohispanas (la Iglesia, el Consulado de Mercaderes de la ciudad de México y el Tribunal de Minería).⁸ En este contexto, el Gobierno del virrey Félix María Calleja desanduvo el camino que en materia de reforma fiscal había iniciado en 1813 como resultado de un doble proceso: la perentoria necesidad de nuevos recursos para financiar la guerra y la promulgación de la Constitución política de la Monarquía española.

Se introdujo entonces un impuesto ajeno al régimen fiscal novohispano: la contribución directa general y extraordinaria sobre “sueldos, rentas y ganancias líquidas”.⁹ Su publicación, el 15 de diciembre de

⁶ Empleamos la denominación de “gobierno virreinal” para referirnos exclusivamente a la autoridad ejercida por el virrey de Nueva España sobre un territorio que, *grosso modo*, abarcaba el altiplano de las intendencias de México, Puebla y Guanajuato, y la parte oriental de la intendencia de Michoacán. El resto del virreinato, aunque *de iure* se encontraba sometido a dicho poder, *de facto* era comandado por una serie de hombres de armas que desarrollaron un poder militar y político de carácter regional, los cuales habían surgido como una respuesta a la desarticulación del orden político que había provocado la insurgencia. Fue el caso de José de la Cruz en Guadalajara y Zacatecas, de José Joaquín de Arredondo en el noreste novohispano (Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander) o de José García Dávila en Veracruz. Una autonomía que abarcaba de manera notable los asuntos militares, gubernativos y de hacienda.

⁷ Para el cálculo del déficit de la Tesorería general en 1815, véase: Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Archivo Histórico de Hacienda (en adelante AHH), vol. 487, exp. 4 (s/f).

⁸ Una pérdida del crédito motivada por el impago de los intereses atrasados y el incumplimiento en la restitución de los capitales. Para un panorama sobre los préstamos recibidos por la Real Hacienda novohispana y el papel de intermediación financiera realizado por el consulado de mercaderes de la ciudad de México durante el conflicto civil, véanse: Vega, “Los primeros préstamos” (nota 3); y Guillermina del Valle Pavón, “El consulado de México en la financiación de la guerra contra los insurgentes, 1811–1817”: Sánchez Santiró/Jáuregui/Ibarra, *Finanzas y política* (nota 3), pp. 203–222.

⁹ La distinción terminológica entre contribuciones directas e indirectas no fue muy usual antes del siglo XVIII. De hecho, sería con la escuela fisiocrática, en especial a partir de la doctrina sobre la fiscalidad de François Quesnay, publicada en 1758, que adquirió carta de naturaleza. Al respecto, véase: Charles J. Bullock, “Direct and Indirect Taxes in Economic Literature”: *Political Science Quarterly* 12 (1898), pp. 442–476. Entendemos por “impuestos” directos aquellos que gravan una manifestación duradera de la capacidad de pago de los contribuyentes, ya sea a partir de las fuentes que permiten

1813,¹⁰ significó la irrupción en Nueva España de la figura fiscal más acabada del primer liberalismo que, de manera sintética, se resumió en dos principios: igualdad y progresividad tributaria. Es decir, todos los ciudadanos tenían la obligación de contribuir al sostén de las cargas públicas según sus haberes,¹¹ lo cual remitía a un orden político revolucionario que había proclamado la “soberanía nacional”. De hecho, el primer decreto de las Cortes generales y extraordinarias reunidas en Cádiz (fechado el 24 de septiembre de 1810) no dejaba lugar a dudas: “Los diputados que componen este Congreso, y que representan la Nación Española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes generales y extraordinarias, y que reside en ellas la soberanía nacional”.¹² Este principio acabaría cristalizando en la Constitución política de la Monarquía española de 1812.

En dicho ordenamiento se planteó un cambio radical en materia fiscal al manifestar en su artículo 339 lo siguiente: “Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno”. Con base en este principio constitucional, la contribución directa sobre “sueldos, rentas y ganancias líquidas” de Nueva España introdujo novedades radicales en el tipo de sujetos pasivos que debían pagar el impuesto, al afirmar un

la obtención de los rendimientos económicos (contribuciones de producto), ya a partir de la renta que perciben las personas (contribuciones personales), mientras que por “impuestos indirectos” consideramos los gravámenes que recaen sobre manifestaciones transitorias de la capacidad de pago que se perciben con ocasión de actos contractuales, como por ejemplo los actos de compra-venta y trueque de bienes muebles e inmuebles o el tránsito de mercancías. Francisco Comín, *Historia de la Hacienda pública*, tomo I: *Europa* (Barcelona 1996), pp. 46–48; y Sánchez Santiró, *Las alcabalas* (nota 3), p. 20. Una actualización de la utilidad historiográfica del uso de términos como contribuciones directas e indirectas, así como las diferencias existentes entre la fiscalidad directa liberal y la de antiguo régimen, sometida en este último caso a los principios del “justo derecho de conquista”, la regalía y el real patronato, se encuentra en: Luis Jáuregui, “De re tributaria. ¿Qué son las contribuciones directas?”: idem (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX* (México, D.F. 2006), pp. 9–45.

¹⁰ “Bando de 15 de diciembre de 1813”. AGN, Bandos, vol. 27, exp. 122.

¹¹ Uno de los primeros trabajos que analizó de manera detenida la introducción de este impuesto en Nueva España se debe a Luis Jáuregui. Jáuregui, *La Real Hacienda* (nota 3), pp. 273–276.

¹² *Colección de decretos y órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias desde su instalación. De 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811* (Madrid 1820), p. 1.

principio de universalidad que no hacía distinción de estados (civil o eclesiástico), etnias (español, indígena, castas) o territorios, y en la modalidad del gravamen, al plantear la progresividad fiscal en aras de hacer contribuir en mayor medida a aquellos que percibían un ingreso superior.¹³

Como varios autores han indicado, el éxito de este impuesto en términos políticos y de recaudación fue nulo,¹⁴ de manera que fue abolido en la Junta Superior de Hacienda de Nueva España celebrada el 13 de febrero de 1815. En el único caso en que se continuó cobrando, por un breve tiempo y en calidad de préstamo, fue sobre los sueldos de los ministros y oficiales de la Real Hacienda.¹⁵ Esta decisión supuso la cancelación en Nueva España de la contribución directa liberal emanada de los postulados políticos asentados en la Constitución de Cádiz de 1812.

La derogación de la contribución directa novohispana en febrero de 1815 no fue un hecho aislado, sino que formó parte de un conjunto de medidas políticas y fiscales que el virrey Félix María Calleja había adoptado, tendentes a la restauración del antiguo régimen en Nueva España.¹⁶ El primer acto de dicha política se produjo el 10 de agosto de 1814, cuando el virrey publicó un bando en la ciudad de México en el que informó a la población que Fernando VII había tomado posesión del trono y que, según un real decreto expedido en Valencia el 4 de mayo de 1814, había disuelto las Cortes y anulado la Constitu-

¹³ Fernando López Castellano, *Liberalismo económico y reforma fiscal. La contribución directa de 1813* (Granada 1995), pp. 308–392; y Serrano, *Igualdad* (nota 3), pp. 25–45.

¹⁴ Hamnett, *Revolución* (nota 3), p. 94; Jáuregui, *La Real Hacienda* (nota 3), pp. 276–278; y Valle Pavón, *El Consulado* (nota 3), pp. 512–513. Una opinión contraria que propone que esta figura fiscal continuó cobrándose con posterioridad a 1816 (aunque modificada en 1814 en determinados aspectos, entre ellos el nombre, pasó a denominarse subvención temporal de guerra), se puede ver en: Serrano, *Igualdad* (nota 3), pp. 40–42.

¹⁵ AGN, AHH, vol. 487, exp. 4.

¹⁶ Tanto su antecesor en el cargo, el virrey Francisco Xavier Venegas, como el virrey Calleja habían mostrado desde el principio un claro rechazo al orden constitucional que hicieron expreso al plantear continuos obstáculos y retrasos a su aplicación en Nueva España (algunos de los más notables se centraron en torno a la libertad de prensa, la convocatoria de elecciones o la creación de las diputaciones provinciales). Anna, *La Caída* (nota 5), pp. 119–159.

ción de 1812.¹⁷ El siguiente paso tuvo lugar el 15 de diciembre de 1814 mediante un bando que ordenó la “reposición de la administración pública a su antiguo orden” que, entre otras cosas, implicaba el cese de los ayuntamientos constitucionales, el restablecimiento de los antiguos tribunales (entre ellos la Inquisición), las subdelegaciones, las repúblicas de indios, etc.¹⁸

Sin embargo, el dismantelamiento del orden constitucional no significaba que los problemas militares y hacendísticos desapareciesen. El déficit persistía y el crédito de la Real Hacienda estaba agotado. En esta situación, la derogación de la contribución directa adoptada por la Junta Superior de Hacienda el 13 de febrero de 1815 fue acompañada de otra decisión trascendental: la conformación de una Junta Menor de Arbitrios que se encargaría de buscar los recursos con que substituir los ingresos previstos cuando se planteó la contribución directa sobre rentas, en aras de llenar el descubierto que presentaba la Tesorería general de Ejército y Real Hacienda.

ORIGEN Y COMPOSICIÓN DE LA JUNTA MENOR DE ARBITRIOS

Junto al acuerdo de abolir la contribución directa sobre rentas, la Junta Superior de Hacienda planteó la necesidad de convocar una “Junta de Autoridades” como la celebrada en agosto de 1812. Entonces, a pocos meses del sitio de Cuautla (febrero–mayo de 1812), que en términos financieros supuso una erogación muy cuantiosa, con el añadido de que el cura Morelos pudo romper el cerco militar y huir hacia la intendencia de Puebla, el virrey Venegas convocó una junta para estudiar y proponer arbitrios que financiasen los gastos extraordinarios que estaba ocasionando la guerra civil. La principal decisión en aquel momento fue la aprobación de un nuevo impuesto indirecto sobre los intercambios mercantiles que afectó a productos y grupos sociales anteriormente excluidos en este tipo de gravámenes, como sucedía por

¹⁷ Este decreto en unión del de abolición de la libertad de prensa fue publicado en la ciudad a los pocos días, el 17 de agosto de 1814. Juan Bautista Arechederreta, “Diario de sucesos políticos y de guerra de la independencia 1810–1814”: *Morelos*, vol. III: *Documentos inéditos y poco conocidos* (México, D.F. 1927), pp. 592–593.

¹⁸ Ibidem, pp. 623–624; y AGN, Indiferente Virreinal (en adelante IV), caja 4276, exp. 1.

ejemplo con los diezmos eclesiásticos: la contribución temporal extraordinaria de guerra.¹⁹

En aquella Junta de Autoridades se dieron cita los representantes de las corporaciones más relevantes del Virreinato, como eran el cabildo de la catedral metropolitana de México, el ayuntamiento capitalino, el Consulado de Mercaderes, el Tribunal de Minería, el clero regular, los labradores, además de la Real Hacienda. En la medida en que se discutían cuestiones que alteraban el *statu quo* fiscal del virreinato, la Real Hacienda consideró conveniente el concurso de los cuerpos políticos y sociales que agrupaban a la élite novohispana, máxime cuando aún no estaba vigente en Nueva España el orden constitucional.²⁰

En la coyuntura de febrero de 1815 volvió a existir una situación semejante. Los insurgentes no estaban derrotados, la contribución directa de 1813 no había rendido los frutos esperados y la Constitución de Cádiz había sido abolida por Fernando VII, quien, además, había ordenado que el orden institucional volviese al estado previo a las Cortes generales y extraordinarias.

Siguiendo el consejo de la Junta de Hacienda, el virrey convocó y presidió la Junta de Autoridades que se celebró el 24 de febrero de 1815. La reunión comenzó con la lectura del acuerdo de la Junta Superior de Hacienda según el cual se abolía la contribución directa. Inmediatamente, el virrey Calleja manifestó:

¹⁹ Para el devenir de esta junta y sus resoluciones, véase: Jáuregui, *La Real Hacienda* (nota 3), pp. 261–266.

²⁰ Hay que señalar que no todos los cuerpos que componían el orden social novohispano contaban con un ordenamiento jurídico que los convertía en “cuerpos formalmente constituidos”, gracias a lo cual se estructuraban como gremios que ejercían la representación centralizada de sus miembros y administraban justicia en la materia específica de la corporación. Así, junto a antiguas corporaciones formalmente constituidas en el siglo XVI, como la Real Hacienda, el cabildo catedral metropolitano, el cabildo de la ciudad de México o el consulado de mercaderes capitalino, encontramos corporaciones mucho más modernas como el Tribunal de Minería de Nueva España, creado en 1776, u otros cuerpos que no habían llegado a constituirse formalmente; era el caso de los labradores, esto es, la reunión de los grandes propietarios agrícolas. Para un análisis que muestra el proceso de constitución formal de un cuerpo social en Nueva España, véase: Ernest Sánchez Santiró, “Privilegio versus monopolio: el cuerpo de minería de Nueva España durante la segunda mitad del siglo XVIII”: Beatriz Rojas (coord.), *Cuerpo político y pluralidad de derechos. Los privilegios de las corporaciones novohispanas* (México, D.F. 2007), pp. 215–246.

“[l]a urgente necesidad que hay de proporcionar fondos con que cubrir el déficit mensual de ciento treinta y un mil pesos de la Tesorería general, y los ejecutivos gastos que prepara la próxima llegada al Reino de ocho mil hombres de tropas de España”.²¹

Ante estas demandas, la Junta de Autoridades acordó la formación de una “Junta Menor” que propusiese los arbitrios necesarios para cubrir el mencionado déficit y los futuros gastos militares. Los criterios que debían guiar sus trabajos serían la facilidad en la exacción de los arbitrios y que éstos cubriesen el faltante con el menor “gravamen de los Pueblos”. Había una tercera condición que consistía en que dichos arbitrios fuesen cobrables en el territorio controlado directamente por el virrey, ya que la guerra de guerrillas practicada por los insurgentes había provocado la obstrucción de las comunicaciones entre el centro de Nueva España y el septentrión, además de provocar el cierre del camino hacia Veracruz en numerosas ocasiones. Esto implicaba que los arbitrios que se propusiesen se tenían que idear contando básicamente con los recursos que pudiesen aportar la ciudad de México y su *hinterland*.

Tras diversas consultas, la Junta Menor quedó compuesta por los siguientes miembros (ver cuadro 1).

CUADRO 1: MIEMBROS DE LA JUNTA MENOR DE ARBITRIOS DE 1815

Corporación	Nombre	Cargos
Real Hacienda	José María Lasso (presidente)	Director de la renta de 10% de casas y de la contribución directa
	Antonio de Medina Miranda (secretario)	Ministro contador de la caja de Guadalajara y comisario de guerra
	Joaquín Maniau Torquemada	Director general renta del tabaco
	Francisco José Bernal	Administrador general de la renta de tabaco y pólvora
	Agustín Pérez Quijano	Director general de alcabalas
	Mateo del Castillo	Administrador de la aduana de México

²¹ AGN, AHH, vol. 487, exp. 4, s/f.

Corporación	Nombre	Cargos
Ayuntamiento de México	Francisco Manuel Sánchez de Tagle	Regidor llano de la ciudad de México
	Manuel Francisco del Zerro	Síndico personero del común y alférez provincial de dragones de Querétaro
Cabildo catedralicio	Francisco Ignacio Gómez de Pedroso	Racionero de la Iglesia Metropolitana
Consulado de mercaderes	Conde de la Cortina (Vicente Gómez de la Cortina)	Miembro del consulado y del regimiento del comercio de la capital
	Ignacio García Sáenz	2° vocal del consulado en la Junta
	Francisco Alonso Terán	Miembro del consulado y comisario apoderado del comercio de Manila
Tribunal de minería	Fausto de Elhúyar	Director general del Tribunal de Minería
	Juan Manuel Lama	2° vocal del Tribunal de Minería
Labradores	Marqués de San Miguel de Aguayo (Pedro Ignacio Valdivieso y Azlor)	Hacendado en Coahuila, Jalisco y Navarra

Fuente: AGN, AHH, vol. 487, exp. 4; IV, caja 5595, exp. 46, 48, 49, 53 y 55.

A la luz de esta composición, la Junta Menor de Arbitrios reflejaba dos situaciones. Por una parte, el concurso de las élites novohispanas articuladas en torno al antiguo orden corporativo (comerciantes, mineros, hacendados, eclesiásticos) tras la abolición de los ayuntamientos constitucionales y las diputaciones provinciales, las cuales aparecían representadas por algunos individuos que se habían destacado por su actuación en las juntas de arbitrios celebradas entre 1812 y 1813, como eran el director general del Tribunal de Minería, Fausto de Elhúyar, o el Conde la Cortina, ex prior del Consulado de Mercaderes de la ciudad de México.²² Por otra parte, se detectaba en ella algunos de los impactos provocados por el conflicto armado en la Real

²² Para la contribución temporal extraordinaria de guerra de 1812, véase: AGN, IV, caja 2382, exp. 14; y para la contribución directa de 1813: AGN, IV, caja 1347, exp. 22.

Hacienda y la administración virreinal. Así, el presidente de la junta, José María Lasso, que ostentaba el cargo de intendente de Oaxaca, con la guerra se había trasladado a la ciudad de México, donde se le encargó la dirección de la oficina que administraba un impuesto directo extraordinario sobre el arrendamiento de casas, aprobado en 1812, así como la recién abolida contribución directa. Otro caso de desplazamiento por motivos bélicos era el del secretario de la Junta Menor de Arbitrios, Antonio de Medina Miranda, contador de la caja de Guadalajara, que en su refugio en la capital había recibido varios encargos y nombramientos como era el de comisario general de guerra.

PROPUESTAS TRIBUTARIAS DE LA JUNTA MENOR DE ARBITRIOS

Los principales trabajos de la Junta Menor de Arbitrios se desarrollaron entre marzo y junio de 1815. Para agilizar el estudio de la problemática y la elevación de propuestas fundamentadas, se procedió a la división de tareas. Aunque no eran compartimentos estancos, se creó una sección primera, encargada del estudio de la situación del estanco del tabaco, la reducción y control de los sueldos civiles y militares, la reactivación del comercio y la minería, así como del combate al contrabando. Por tanto, con excepción de los trabajos sobre la renta del tabaco, sus miras iban más en la línea de contención del gasto y la búsqueda de mayores ingresos en la Real Hacienda por medio de la restauración de las condiciones económicas. La sección segunda tenía un carácter marcadamente tributario, como se desprende de los puntos tratados en sus reuniones (ver cuadro 2).²³

²³ Esta sección también enfrentó la tarea de estudiar la cuestión monetaria y la rehabilitación del crédito, aspectos que superan la dimensión tributaria que es la que pretendemos estudiar en este artículo.

**CUADRO 2: ARBITRIOS ESTUDIADOS POR LA SEGUNDA SECCIÓN
DE LA JUNTA MENOR DE ARBITRIOS (1815)**

Arbitrios	Autores de la propuesta
Coches, caballos de montar, casas de comercio, trato e industria, alcabala a artículos exceptuados, aumento del indulto de aguardiente de caña y estanco del tabaco	Joaquín Maniau y Francisco Alonso Terán
Alcabala del sebo en su primera venta	Joaquín Maniau, Francisco Alonso Terán; Francisco Manuel Sánchez de Tagle y el Marqués de San Miguel de Aguayo
Peaje, renta vitalicia y reversible, gravamen sobre cobre y estaño, derecho de convoy a la plata acuñada y en pasta, alcabalas a las introducciones por los puertos del Mar del Sur	Conde de la Cortina y Fausto de Elhúyar
Pensión de fincas, loterías forzosas, cálculo del tanto por ciento que deben regir en las aduanas y formación de nuevas tarifas	Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Marqués de San Miguel de Aguayo y Antonio de Medina Miranda

Fuente: AGN, IV, caja 5595, exp. 53–57 y 59.

Como se aprecia en la anterior relación, la batería de propuestas era verdaderamente amplia. Junto al estudio de medidas sobre el estanco del tabaco, en un trabajo paralelo al de la primera sección – lo cual denotaba la importancia que esta renta tenía para los ingresos de la Real Hacienda –, se procedió a la búsqueda de ingresos a partir de dos orientaciones, a saber: la reforma de impuestos existentes y la adopción de nuevos arbitrios.

En relación con el primer aspecto, se recomendó la reforma de la contribución sobre el arrendamiento de fincas urbanas, aprobada el 24 de febrero de 1812, que consistía en el pago del 10 % del valor de los alquileres.²⁴ Su normativa señalaba que el impuesto se tenía que dividir de forma equitativa entre el propietario del inmueble (5 %) y el inquilino (5 %). En el caso de la ciudad de México se elaboraron

²⁴ Jáuregui, *La Real Hacienda* (nota 3), p. 259; y Serrano, *Igualdad* (nota 3), pp. 26–32.

varios padrones de propietarios en los que se calculó el arrendamiento real o potencial, caso de no estar arrendada, de cada finca urbana. Aunque el padrón de 1812 estimó que el nuevo impuesto aportaría a las arcas reales 185.397 pesos al año, en realidad sólo se obtuvieron unos 120.000 pesos. Para recuperar lo que se consideraba un desfaldo a la Real Hacienda (aproximadamente unos 66.000 pesos) se propuso ahora modificar la manera de coleccionar el gravamen. En el fondo, la reforma consistió en hacer de los propietarios los cobradores del impuesto sobre los arrendamientos urbanos. Para compensar esta tarea, la comisión propuso que los propietarios sólo pagasen el 2 % del valor del arrendamiento, mientras que los inquilinos tendrían que pagar al propietario el 8 % restante. Una vez reunido el 10 % en manos del propietario, éste lo entregaría a los colectores de la Real Hacienda. Así, los propietarios eran los responsables últimos del pago de la contribución sobre arrendamientos.²⁵ Esto simplificaba mucho la recaudación (una de las directivas dadas a la Junta Menor de Arbitrios), ya que la Real Hacienda sólo debería entenderse con poco más de 2.200 propietarios y no con los cerca de 30.000 inquilinos.²⁶

El siguiente impuesto que se propuso reformar fue el indulto de fabricación del aguardiente de caña. Hasta 1796 la fabricación de esta bebida alcohólica había estado prohibida en Nueva España bajo la consideración de que era una producción que afectaba a la importación de aguardientes españoles. El referido año, el virrey marqués de Branciforte levantó la prohibición y se estableció un impuesto, denominado “indulto”, que consistió en el pago “a pie de fábrica” de 6 pesos por cada barril elaborado. En 1812 al abrigo del reformismo gaditano que predicaba la libertad de comercio y producción, se rebajó el gravamen a 2 pesos por barril. Ahora, en un nuevo contexto y aludiendo a la realidad del déficit y a que se trataba de un bien de consumo que no era necesario para la subsistencia, se propuso que se elevase a 4 pesos.²⁷

²⁵ AGN, IV, caja 5595, exp. 59.

²⁶ Para el número de propietarios véase: María Dolores Morales, “Estructura urbana y distribución de la propiedad de la ciudad de México en 1813”: Alejandra Moreno Toscano (coord.), *Ciudad de México. Ensayo de construcción de una ciudad* (México, D.F. 1978), pp. 71–96, aquí: p. 72. Un razonamiento similar, pero con cifras menores en el número de propietarios (poco más de 1.000) fue el que realizó en la Junta Menor de Arbitrios el regidor de la ciudad de México, Francisco Sánchez de Tagle, en su voto particular sobre la pensión de fincas urbanas. AGN, IV, caja 5595, exp. 44.

²⁷ AGN, IV, caja 5595, exp. 53.

La tercera modificación que se propuso a los impuestos existentes afectó al derecho de convoy. En 1811 la seguridad de los caminos estaba seriamente comprometida por la guerra, de manera que hubo que establecer convoyes militares que acompañasen al tránsito de personas y mercancías, especialmente entre el centro y las zonas mineras del norte y la intendencia de Veracruz. Para sostener estas actividades militares se creó en 1811 un “derecho de convoy” que consistía en que aquellos que remitiesen mercancías bajo esta protección pagarían un 2 % del valor de los bienes y efectos transportados, con excepción de la plata acuñada. En julio de 1813 se reformó el impuesto, ya que se incluyó a este efecto, aunque afrontado una tasa inferior: la moneda transportada pagaría el 1 %. Ahora, agotado el crédito de la Real Hacienda, la junta propuso que la plata amonedada se equiparase con el resto de mercancías transportada, es decir, que pagase el 2 %. De igual manera, la comisión consideró que la plata pasta no debía sufrir un recargo en su transporte, pues esto sólo haría que se incrementase aún más el fuerte contrabando que se realizaba con esta mercancía por los puertos de San Blas y Altamira.²⁸

El cuarto arbitrio sobre el que trabajó la segunda sección de la Junta Menor de Arbitrios en materia de reforma de impuestos tuvo que ver de manera genérica con la renta de alcabalas, un impuesto que, recordamos, gravaba la compra-venta y circulación de mercancías en el territorio novohispano. Una variedad de temas como eran las tasas aplicadas, los productos, personas y regiones exentas del pago o la reforma de las tarifas que marcaban el valor de ciertas mercancías, a partir del cual había que calcular el impuesto, fue tratada en varias comisiones y reuniones. El único acuerdo unánime consistió en proponer que se aboliese el privilegio del que, desde 1804, gozaban las mercancías que entraban al Virreinato por el Mar del Sur (la costa pacífica) procedentes de Lima, Santa Fe y Guatemala (siendo uno de los principales el cacao de Guayaquil). La gracia fiscal consistía en que las mercancías que llegaban a los puertos de Acapulco, San Blas y las Californias no pagaban la alcabala de internación, en caso de que no se hubiesen vendido en dichas localidades, de manera que podían adentrarse libremente en el territorio, a diferencia de lo que sucedía en el puerto de Veracruz que siempre se cobrada dicho impuesto, se hubiese vendido o no la mercancía. Este privilegio, denunció la junta,

²⁸ AGN, IV, caja 5595, exp. 56.

había facilitado el crecimiento del contrabando de manera que los únicos beneficiados eran los comerciantes extranjeros que acudían a dichas costas con mercancías europeas a la búsqueda de la plata novohispana.²⁹ En todo caso, señaló la junta, el arreglo global del ramo de las alcabalas se dejaba para más adelante en la medida en que su reforma tenía que estar ponderada por el mayor o menor éxito que arrojasen los arbitrios que se estaban ideando.

En relación con los nuevos impuestos, las distintas comisiones de la segunda sección estudiaron arbitrios que, si bien podían establecerse, sus rendimientos serían muy escasos con el añadido de que, en ocasiones, provocarían un fuerte descontento entre los causantes. Así sucedió con la propuesta de establecer un derecho de peaje a todos los cuadrúpedos que entrasen o saliesen de la capital, el establecimiento de un impuesto sobre la producción de cobre y estaño (con un diseño similar al diezmo que se cobraba a la producción argentífera, aunque con una tasa inferior: el 2,5 %), la incorporación del sebo al derecho de alcabala, un efecto considerado de primera necesidad (servía para la iluminación, la fabricación de jabón, etc.) o la instauración de un impuesto sobre los establecimientos de comercio, industria y trato; negocios que, además de pagar el derecho de alcabalas en las ventas que realizaban y la contribución sobre los arrendamientos, se encontraban en apuros ante la situación de crisis económica que experimentaba la economía de la capital, todo lo cual desaconsejaba la imposición de estos nuevos gravámenes. Una opinión similar mereció a la segunda sección de la Junta Menor de Arbitrios la propuesta de establecer una “renta vitalicia y reversible”. Se trataba de la suscripción voluntaria de un capital determinado que sería dividido en acciones, con un rédito anual de 5 %. Dicho interés, que sería vitalicio, se repartiría entre los suscriptores con el añadido de que, a medida de que fuesen falleciendo, los dividendos *per capita* que percibiría el resto de accionistas se incrementaría hasta que, finalmente, el erario quedaría libre de sus obligaciones con la muerte de todos los suscriptores. Si bien la comisión consideró que se trataba de un arbitrio “ingenioso en su combinación y resultados” fallaba en un punto básico: el crédito con el que contaba la Real Hacienda. Difícilmente en las condiciones existentes el público suscribiría las acciones.³⁰

²⁹ AGN, IV, caja 5595, exp. 57.

³⁰ AGN, IV, caja 5595, exp. 53, 54 y 55.

Sin embargo, otra era la opinión sobre tres nuevos arbitrios: el impuesto sobre coches, el de caballos de montar y la lotería forzosa. En el primer caso, la comisión consideró que los carruajes eran un bien de lujo por el cual debían pagar sus propietarios, máxime si ya lo hacían los arrendamientos de los inmuebles urbanos, cuando la vivienda era un bien de primera necesidad. La propuesta consistía en que los particulares pagasen 8 pesos al mes por los coches que circulasen en la ciudad de México, mientras que los coches de alquiler (conocidos en la capital bajo el término francés *fiacre*) debían pagar 3,6 pesos mensuales.³¹

Diferente consideración mereció el impuesto sobre caballos de montar. En el marco del control policial que se estableció con el estallido de la contienda, entre 1812 y 1813 se publicaron distintas órdenes según las cuales se prohibía el uso de caballos de montar en la capital. Únicamente aquellos que obtuviesen una licencia de las autoridades virreinales o capitalinas podrían hacerlo. Con base en esta salvedad se habían otorgado entre 1812 y 1815 unas 2.860 licencias. La comisión propuso que se suspendiesen todas ellas de manera que se obligase a los interesados a volver a sacarlas con el añadido de que, a partir de entonces, deberían pagar 12 pesos al año por cada caballo de montar. Las únicas excepciones previstas eran con los militares, los miembros de la Real Hacienda o el cuerpo de correos.³²

Un tratamiento mucho más detenido, por sus implicaciones políticas y fiscales, tuvo el proyecto de crear una lotería forzosa.³³ Básicamente se trataba de establecer una capitación modulada según la renta de los individuos, lo cual significaba una aproximación políticamente peligrosa al régimen de contribuciones directas que había proyectado el constitucionalismo liberal en Cádiz. Un sistema que había recibido las más duras críticas y condenas de manos de Fernando VII; de ahí el señalamiento que realizó la comisión de que

³¹ AGN, IV, caja 5595, exp. 53.

³² Ibidem.

³³ Las líneas básicas del proyecto habían sido establecidas por una junta de arbitrios anterior, pero sus trabajos en este rubro no habían llegado a ver la luz. Como ya indicamos, entre 1811 y 1814 funcionaron varias juntas de arbitrios con funciones muy similares a la Junta Menor de Arbitrios creada en 1815. Jáuregui, *La Real Hacienda* (nota 3), pp. 252–280; Valle, *El Consulado* (nota 3), p. 509.

la lotería forzosa, a pesar de tratarse de un impuesto directo, por su concepción “casi lo hace pasar a indirecto”.³⁴

El diseño del gravamen era el siguiente: se establecerían dos sorteos, uno en la ciudad de México y otro en el resto del Virreinato. Con el fondo colectado, un 50 % se emplearía en el reparto de premios y la mitad restante iría a parar a las arcas de la Real Hacienda. El sorteo capitalino consistiría en la impresión y reparto de 5.000 billetes, con un valor de 100 pesos cada uno. A su vez, estos billetes serían divididos en 40 participaciones de 2 pesos 4 reales³⁵ (“cuarentavos”), mientras que la lotería foránea contaría con 10.000 billetes de igual valor. Todo esto implicaba que se esperaba obtener 500.000 pesos en la capital y el doble con la lotería foránea, con un beneficio neto para la Real Hacienda de 250.000 y 500.000 pesos respectivamente.

¿Cómo se había llegado a este cálculo? ¿Cómo se pretendía hacer viable un cobro que había sido imposible con la contribución directa sobre rentas de 1813? En el caso de la ciudad de México, la comisión partió de un supuesto, a saber: “cada individuo gasta en el [alquiler] de su casa la décima parte de su renta, siendo muy pocos los que pagan más, y muchos los de menos”. Si por el padrón de 1812 se conocía que los arrendamientos de la capital ascendían a 1.850.000 pesos, entonces la renta anual de los habitantes de la ciudad de México se podía calcular en 18.500.000 pesos, a los que había que añadir 1.500.000 pesos por concepto de “seres metafísicos” que “ni viven, ni pagan casa como cofradías, hermandades, comunidades”, lo cual elevaba la renta a un mínimo de 20.000.000 pesos.

La comisión consideró que si se establecía un gravamen de 5 % sobre esta renta, entonces la Real Hacienda podría recaudar un millón de pesos, con la ventaja de que dicho impuesto era claramente más suave que la contribución directa que acababa de ser abolida. Si, además, el gravamen se reducía a la mitad, esto es, a un 2,5 %, que daría como resultado los 500.000 pesos que se iban a repartir en billetes de lotería en la ciudad de México, entonces se añadía certidumbre al

³⁴ La esperanza del premio, además de la posibilidad de revender los billetes – en el fondo, trasladar el gravamen – eran algunas de las circunstancias que “dulcificaban” el impuesto directo y que hacían menguar, según los proponentes, la animosidad frente a la capitación. AGN, IV, caja 5595, exp. 59.

³⁵ Hay que recordar que no se estaba en un sistema decimal de manera que el peso de plata novohispano se subdividía en 8 reales.

éxito de la medida, teniendo en cuenta que el 50 % de la recaudación se iba a distribuir en premios.

Sin embargo, subsistía el problema de determinar la renta específica de cada individuo y corporación. Frente a lo previsto en la contribución directa de 1813, que ordenaba a los causantes que hiciesen manifestaciones de sus rentas ante las autoridades fiscales, mientras que en el caso de su forma modificada, esto es, en la subvención temporal de guerra de 1814, se pretendía establecer la renta de los causantes mediante entrevistas, ahora lo único que había que hacer era echar mano de los padrones de la contribución sobre arrendamientos urbanos. En ellos o bien aparecía la renta que pagaba cada individuo por la casa que habitaba o el valor estimado del arrendamiento si la casa era ocupada por el propietario. La comisión consideraba que estos padrones se habían levantado no sólo en la capital, sino también en las demás ciudades populosas. En el caso de las “poblaciones cortas” donde posiblemente no existían estos padrones se consideraba que el cálculo se podría realizar sin muchos problemas pues “son demasiado conocidas”.

En cuanto a la propuesta sobre el modo de repartición de las participaciones, se estableció un cupo de billetes por corporaciones. En la capital se entregarían 1.200 billetes a la potestad eclesiástica (esto es la iglesia metropolitana), 1.000 al ayuntamiento y 1.800 al Consulado de Mercaderes para que fuesen distribuidos

[...] entre todas las corporaciones, establecimientos e individuos eclesiásticos de la capital, el último [los 1.800 billetes] a los individuos del comercio y el ayuntamiento a todas las demás clases del Estado sin exclusión de militares”.³⁶

Los 10.000 billetes del sorteo foráneo se repartirían entre los comerciantes, gracias a las diputaciones territoriales del Consulado de Mercaderes de México, a los eclesiásticos por la autoridad regular o diocesana, mientras que en el resto de la población el reparto sería realizado por los ayuntamientos o, en su defecto, por los subdelegados (justicias) allí donde no los hubiere. Estas corporaciones y autoridades

³⁶ La distinción entre “individuos y corporaciones” era una constante en la sociedad del antiguo régimen que provocaba que se distinguiese en términos fiscales entre seres “físicos” y seres “metafísicos”, ambos con obligaciones fiscales. Una división que remite en cierta medida a la actual separación jurídica entre personas físicas y personas morales. Para un ejemplo del empleo de esta dicotomía en relación con el pago de impuestos, véase: AGN, IV, caja 5595, exp. 59, f. 6.

locales, a su vez, distribuirían las participaciones de los billetes de lotería según la renta de los individuos que, recordamos, era determinada por un múltiplo del valor de los arrendamientos, de manera que si, por ejemplo, un individuo tenía un ingreso anual de 100 pesos, entonces le tocaba adquirir una participación (1 cuarenteavo), lo que significaba que debía aportar a la lotería forzosa 2 pesos 4 reales. Si la renta anual era de 1.000 pesos, entonces tenía que comprar diez participaciones del billete de 100 pesos (10 cuarentavos), es decir, pagaría 25 pesos y así sucesivamente, a medida que se incrementase la renta de los causantes.

Vista en conjunto, el proyecto de lotería forzosa recordaba bastante a las contribuciones directas establecidas en la antigua Corona de Aragón después de la guerra de Sucesión, en la medida en que se realizaba una estimación del monto global a percibir por el gravamen y se procedía a un sistema de reparto de cupos por territorios y corporaciones que, en cascada y por repartos sucesivos, finalmente alcanzaba a los individuos. La gran diferencia consistía en la base fiscal del gravamen: mientras que en la lotería forzosa se trataba en la renta de los causantes calculada a partir del valor de los arrendamientos urbanos, en el catastro de Cataluña o el equivalente de Valencia, por poner dos ejemplos, la base principal se encontraba en el valor de la propiedad rural y la producción agropecuaria.³⁷ Con un campo plagado de tropas y simpatizantes insurgentes y con un conocimiento bastante precario del mundo económico agrario, no cabía otra opción.

A este conjunto de medidas de carácter tributario se añadieron distintos pareceres y arbitrios sobre el estanco del tabaco. Todos ellos partían de la situación existente que, en síntesis, consistía en que la guerra había reducido el monopolio del tabaco a las intendencias de México, Guanajuato, Puebla y parte de Oaxaca y Veracruz. El resto del territorio se surtía o bien por el contrabando o bien mediante contratas que la Real Hacienda había realizado con comerciantes acaudalados de México, lo que implicaba que ellos compraban el tabaco labrado a la fábrica de la ciudad de México y luego, por su cuenta, lo revendían en el septentrión novohispano bajo un régimen de libre comercio.

³⁷ Para una visión sobre el origen y aplicación de estas contribuciones directas de antiguo régimen en España véase: Antoni Segura i Mas (coord.), *El catastro en España, 1714-1906*, vol. I (Madrid 1988).

Más allá de las propuestas que pedían reformar la estructura del estanco y de insistir en que había que pagar las deudas que tenía el monopolio con los productores de tabaco en rama de Córdoba y Orizaba, si es que se quería que el estanco sobreviviese, las distintas comisiones de la Junta Menor de Arbitrios coincidieron en que había que aumentar el número de cajones de tabaco labrado (puros y cigarros) para elevar de manera rápida el ingreso del real erario.³⁸

José María Lasso, tras recibir los variados pareceres de la junta, en especial el bastante optimista de Joaquín Maniau, director general de la renta del tabaco, y el mucho más circunspecto de Francisco José Bernal, administrador general de dicha renta, consideró que se podía aumentar la fabricación mensual de tabaco labrado en un número cercano a los 850 cajones, que reportarían un ingreso adicional a la Real Hacienda de 114.031 pesos al mes (lo que arrojaba un ingreso anual suplementario de 1.368.375 pesos). Para financiar la operación se subastaría la futura producción en una almoneda que se celebraría en la ciudad de México. Se esperaba que los grandes comerciantes pujaran por hacerse con un bien que tenía una fuerte demanda entre los consumidores.³⁹

Las distintas memorias fueron sintetizadas por el presidente de la Junta Menor de Arbitrios con el objeto de presentar una propuesta global que integrase los distintos pareceres, así como una estimación de los ingresos esperados. Esta tarea se finalizó el 26 de junio de 1815 y fue elevada como consulta a la Junta de Autoridades.⁴⁰

Este documento retomó casi sin cambios lo que había acordado la segunda sección en materia tributaria, así como los pareceres sobre el estanco del tabaco. La única novedad destacable se produjo en la renta de alcabalas. En este rubro se avanzó en un aspecto específico del arreglo de la renta: se propuso que un bien de lujo, como era el azúcar, experimentase un incremento en el aforo (avalúo) a partir del cual se calculaba el impuesto de alcabalas. La Junta consideró que había una

³⁸ Para un análisis del estado de crisis que estaba viviendo la renta del tabaco en su núcleo agrícola, esto es, en la intendencia de Veracruz, véase: Guillermina del Valle Pavón, "El monopolio del tabaco en Veracruz durante la guerra de independencia": Juan Ortiz (comp.), *Revisión histórica de la guerra de Independencia en Veracruz*, vol. III (Veracruz 2008), pp. 35–71.

³⁹ AGN, IV, caja 5595, exp. 46, 51 y 53.

⁴⁰ La composición de la Junta de Autoridades reproducía en el ámbito institucional la Junta Menor de Arbitrios, aunque esto no significaba que repitiesen siempre las personas, como de hecho no sucedió. AGN, IV, caja 5595, exp. 39.

gran diferencia entre el aforo que aplicaba la Real Hacienda en la ciudad de México, el principal mercado del azúcar novohispano, que era de 1 peso 2 reales por arroba (algo propio del momento previo al inicio de la guerra civil), y el precio común que tenía en ese momento, el cual rondaba los 4 pesos. Para salvar la diferencia, Josémaría Lasso propuso que se incrementase el aforo de la arroba de azúcar hasta los 3 pesos, es decir, un aumento de 140 %.

Con estos pareceres, el presidente de la Junta Menor de Arbitrios realizó una estimación de los nuevos ingresos que producirían los arbitrios que se sometían al parecer de la Junta de Autoridades (cuadro 3).

CUADRO 3: ESTIMACIÓN DE LOS INGRESOS ANUALES QUE PRODUCIRÍAN LOS NUEVOS ARBITRIOS (1815)

Plan de Nuevos Ingresos (en pesos)		
	México	Virreinato
Aumento en los labrados del tabaco	1.368.375	
Contribución por loterías	250.000	500.000
Derechos de aduanas en las importaciones por los puertos del Sur	150.000	300.000
Arreglo en el cobro de la pensión de fincas	80.000	495.000
Aumento del derecho de convoy a la moneda	40.000	
Pensión de coches	70.000	
Licencias de montar a caballo	25.000	
Aumento del derecho de indulto de aguardiente de caña	9.000	
Aumento del aforo de azúcares	37.500	
Total	2.029.875	1.295.000

Fuente: AGN, IV, caja 5595, exp. 39, fj. 36.

La Junta Menor de Arbitrios había ideado un conjunto de arbitrios (reforma de impuestos existentes, propuesta de nuevos e incremento en las labores del estanco del tabaco) que, en principio, permitían cubrir con creces el déficit de 1.500.000 pesos anuales que padecía la Tesorería general de Ejército y Real Hacienda, con un posible exce-

dente de unos 500.000 pesos. De manera nítida las esperanzas del nuevo ingreso se depositaban en tres arbitrios (tabaco, lotería e importaciones) que de manera conjunta, se pensaba, aportarían el 87 % de ingreso; el 13 % restante lo ingresarían los otros seis arbitrios. Asimismo, la extensión de algunas de estas medidas al conjunto del Virreinato, como la lotería forzosa, la abolición de la exención del derecho de alcabalas a las mercancías que ingresasen por los puertos del Mar del Sur y la reforma de la contribución sobre arrendamientos urbanos, que se había conseguido aplicar en una amplia geografía del Virreinato, permitirían un incremento de los ingresos cercano al 1.300.000 pesos, aunque estos fondos difícilmente llegarían a manos de la Tesorería general, convirtiéndose en ingresos que irían a parar a las autoridades civiles y, sobre todo, militares del norte de Nueva España.

La Junta de Autoridades, presidida por el virrey Calleja, sesionó entre el 6 y el 18 de julio de 1815, teniendo como base de su discusión los arbitrios propuestos por la Junta Menor de Arbitrios. Todos ellos fueron aprobados, aunque en algún caso se introdujo modificaciones. Así, por ejemplo, en el asunto del estanco del tabaco, la primera subasta de cajones de tabacos labrados resultó un fracaso, ya que los comerciantes hicieron ofertas por debajo del precio mínimo que esperaba obtener la Real Hacienda. Con este resultado se adoptó una decisión radical: tomar prestados 200.000 pesos del fondo de la Casa de Moneda para financiar la producción de tabaco labrado de la fábrica de la ciudad de México, lo cual significó descapitalizar el fondo con el cual se amonedaba la plata y el oro.⁴¹ En el caso del arbitrio sobre el azúcar se ordenó que su aforo se estableciese según los precios de mercado, abandonando la anterior valoración, pero sin establecerse en un aforo fijo de 3 pesos la arroba como pedía la Junta Menor de Arbitrios.⁴²

⁴¹ Esta decisión adquiere lógica si se tiene en cuenta que los trabajos de la Casa de Moneda habían disminuido mucho desde que se habían abierto diversas casas de moneda en el norte del virreinato (Zacatecas, Durango, Guadalajara, Sombrete, etc.) como respuesta a la obstrucción de los caminos provocada por la guerra. Rina Ortiz Peralta, "Las casas de moneda provinciales en México en el siglo XIX": José Antonio Bátiz Vázquez/José Enrique Covarrubias (coords.), *La moneda en México, 1750–1920* (México, D.F. 1998), pp. 131–154.

⁴² Esta decisión, así como otras – caso del rechazo a aplicar la renta de alcabalas a las ventas de sebo –, evidencia un juego de intereses en pugna que se hacían presentes en los grupos específicos que se hallaban representados en la Junta Menor de Arbitrios y en la de Autoridades que fracturaban la pretendida homogeneidad de intereses del orden corporativo. Un aspecto que será conveniente profundizar en futuros trabajos.

Sobre la abolición de la exención del privilegio a las importaciones por el Mar del Sur, la Junta de Autoridades consideró que había que continuar discutiendo el asunto y lo remitió de vuelta a la Junta Menor de Arbitrios. Finalmente, en el caso de la lotería forzosa, la Junta de Autoridades consideró que los billetes también debían repartirse entre las repúblicas de indios, lo cual implicó la generalización del gravamen entre el conjunto de la población.

En una secuencia rápida, entre septiembre de 1815 y enero de 1816 aparecieron siete bandos con los cuales se pusieron en ejecución las medidas aprobadas por la Junta de Autoridades. El 22 de septiembre se ordenó el incremento en 2 pesos del indulto de fabricación del aguardiente de caña, al día siguiente se señaló que el aforo del azúcar debía realizarse según los precios de mercado, el 30 de noviembre se aprobó la pensión de coches, el 6 de diciembre la reforma de la contribución sobre arrendamientos urbanos, al día siguiente se publicó la pensión de licencias de andar a caballo, el 14 de diciembre vio la luz la orden que estableció las dos loterías forzosas. Finalmente, el 18 de enero de 1816 se aprobó el incremento del derecho de convoy sobre la moneda.⁴³ Los proyectos adquirieron fuerza legal.

CONCLUSIONES

En 1815 se produjo la restauración del antiguo régimen fiscal en Nueva España, entendiendo por este proceso la abolición de la reforma fiscal emanada de los principios de la Constitución de Cádiz de 1812 y que en el caso novohispano habían quedado ejemplificados en la contribución directa sobre sueldos, rentas y ganancias líquidas aprobada en diciembre de 1813. La restauración, sin embargo, no implicó que el estado de cosas volviese al punto en que se había encontrado la Real Hacienda en 1810. La guerra civil había dislocado la economía y descentralizado el poder político, lo cual tuvo su correlato en la crisis que experimentó la recaudación fiscal. No sólo menguaron los ingresos, sino que el control territorial que ejercía la Tesorería general de Ejército y Hacienda se fue perdiendo de manera que, a la altura de

⁴³ AGN, AHH, vol. 17, fj. 339; AGN, IV, caja 6177, exp. 49; AGN, IV, caja 6112, exp. 9; AGN, Propios y arbitrios, vol. 16, exp. 5; AGN, IV, caja 3369, exp. 1; AGN, AHH, caja 646, exp. 9; AGN, IV, caja 4459, exp. 40.

1815, éste se circunscribió al altiplano de las intendencias de México y Puebla y a ciertas regiones limítrofes de las intendencias de Guajuato, Michoacán y Veracruz.

Ante este estado de cosas, el virrey Calleja, en conjunción con la máxima autoridad fiscal colegiada del Virreinato, la Junta Superior de Real Hacienda, consideró necesaria la convocatoria de una Junta de Autoridades que determinase los arbitrios que, por una parte, substituyesen a la contribución directa liberal y, por la otra, permitiesen cubrir el déficit de la Tesorería general. En este contexto nació la Junta Menor de Arbitrios de 1815.

Con la presencia de algunas de las figuras más relevantes de las corporaciones capitalinas de la época y de la Real Hacienda (Fausto de Elhúyar, el Conde de la Cortina, Francisco Alonso Terán, Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Joaquín Maniau y Antonio de Medina) se procedió al diseño de una “contrarreforma fiscal”. No sólo se abolió la contribución directa liberal, como plasmación más nítida de la política restauradora, sino que se propuso un conjunto de arbitrios con los que cubrir las atenciones de la Real Hacienda. Su contenido tenía una doble faceta: gravar de manera más intensa los intercambios mercantiles y la circulación monetaria (reforma del derecho de convoy y del régimen de aforo del azúcar) a la vez que se reforzaba el empleo de diversas contribuciones directas que, como hemos indicado, no pueden ser consideradas sin más como sinónimas del liberalismo fiscal.

En este sentido, y aplicando un criterio recaudatorio, la Junta Menor de Arbitrios propuso la reforma de una contribución directa que pesaba sobre los arrendamientos urbanos, la cual pudo subsistir en tanto en cuanto era previa al orden constitucional (la pensión de fincas de febrero de 1812). De igual forma se planteó la modificación del impuesto que gravaba la producción de aguardiente de caña (el indulto). A esta actividad que iba enfocada a la modificación de impuestos directos ya existentes, se unió la introducción de verdaderas novedades fiscales como eran la instauración de una capitación modulada por la renta que percibían los individuos y corporaciones (la lotería forzosa), la posesión de un bien de lujo (la pensión de coches) o el correlato fiscal del control policial que se ejercía sobre la población capitalina (la licencia de andar a caballo).

El resultado de estas reformas, en términos de recaudación, corresponde a un momento posterior al aquí estudiado, aunque cabe apuntar que su mayor o menor éxito iba a depender de una conjunción de fac-

tores como eran el curso de la guerra y la resistencia fiscal que mostrasen los causantes novohispanos ante un bloque de medidas fiscales que, entre otras cosas, encarecían el consumo de bienes o el costo de la vivienda y que obstaculizaban, todavía más, la circulación de personas y mercancías.