

# Históricas Digital

Carlos Rodríguez Venegas

“Las políticas ministeriales durante la Regencia y el Imperio”

p. 29-54

*Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*  
Tomo I

Leonor Ludlow (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Históricas

2002

470 p. + [VII]

Figuras

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 38)

ISBN 970-32-0283-7 (Obra general)

ISBN 970-32-0284-5 (Tomo I)

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

[http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397\\_01/secretarios\\_hacienda.html](http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_01/secretarios_hacienda.html)



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
HISTÓRICAS

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



## LAS POLÍTICAS MINISTERIALES DURANTE LA REGENCIA Y EL IMPERIO

CARLOS RODRÍGUEZ VENEGAS

Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora

En 1821 se estableció un gobierno provisional encabezado por la Regencia y la Soberana Junta Provisional Gubernativa que, de inmediato, se encargó de organizar la administración pública sobre la base de los lineamientos definidos por la Constitución de Cádiz, de 1812. Una vez establecido el Imperio, y con el propósito de atender los asuntos más urgentes, se crearon las secretarías de Estado y se procedió a nombrar a sus encargados, reconociéndose la urgente necesidad de organizar la Hacienda Pública porque de ella dependía el financiamiento de la administración imperial.

El funcionamiento de la hacienda nacional era una preocupación compartida por la nueva administración y por los “ciudadanos” de la nueva sociedad mexicana. Ambos buscaron acordar el futuro régimen tributario bajo los lineamientos liberales, apoyándose en los principios de igualdad y equidad, lo cual significaría atender los intereses económicos del gobierno y de la sociedad, sin detrimento de unos o de otros. Se afirmó que la importancia de un buen sistema de hacienda pública no solamente radicaría en su objeto primario, que era el de financiar los gastos de administración, sino que, además, debía protegerse la economía, gravando moderadamente las tareas productivas y procurando distribuir equitativamente la carga fiscal.<sup>1</sup>

Sobre este punto, había varias alternativas. Para unos debía establecerse la contribución directa, porque sería la forma de repartir, justa y equitativamente, la carga fiscal, además de que con ello se podría sustituir al régimen alcabalatorio, que limitaba la libertad de comercio. Había también quienes estaban a favor de hacer recaer esa contribución sobre la propiedad territorial, los capitales de la industria y el co-

<sup>1</sup> Para un análisis de las propuestas sobre el arreglo de la hacienda nacional véase Carlos Rodríguez Venegas, “Un acercamiento a las propuestas de organización del sistema impositivo en México, 1821-1823”, en José Antonio Serrano y Luis Jáuregui, editores, *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-El Colegio de Michoacán, 1998, p. 291-316.

mercio, sin excepción de ningún tipo, buscando la contribución de todos aquellos que bajo el régimen colonial colaboraron en forma casual y extraordinaria en el sostenimiento de la Real Hacienda. De esta forma el Estado ya no dependería de los “favores” de las corporaciones, como los consulados de comerciantes y el clero, toda vez que contribuirían de forma permanente en el financiamiento del gobierno.

Las tesis del liberalismo en el ramo fiscal tocaron aspectos tan diversos como la liberación del monopolio del tabaco, con el fin de alentar la inversión de los particulares en esa renta, lo cual también redundaría en beneficio del gobierno. Pero había quienes no estaban de acuerdo porque, alegaban, este rubro no estaba acorde con los principios liberales, y recordaban la experiencia de España, cuando la renta del tabaco fue reemplazada por otros arbitrios que no lograron corregir el déficit hacendario, por lo que fue necesario restablecerla. Se afirmó que el mal estado del ramo sería resuelto con el pago puntual a los cosecheros.

La variada y amplia discusión en materia fiscal que se registró durante el periodo de la Regencia y la Junta Provisional Gubernativa no impidió la rápida introducción de cambios siguiendo las pautas liberales. Entre octubre y noviembre de 1821 se modificaron los impuestos al sector mercantil, con el fin de favorecer al comercio de la capital, para lo cual se derogó el impuesto de extracción y el de las provincias del Imperio, a la vez que se redujo la alcabala y se suprimió el derecho del seis por ciento sobre las exportaciones en las aduanas foráneas. En forma paralela, se ordenó el arreglo de la administración aduanal y se estableció un arancel general interino, decretándose un impuesto del ocho por ciento a los bienes importados con el fin de compensar parte de las pérdidas que se padecerían por la reducción impositiva, entre las cuales estaba la abolición de las recaudaciones especiales denominadas de “guerra”.<sup>2</sup>

Para el arancel general interino se determinó que los artículos importados pagaran el 25 % de los derechos, conforme a la tarifa establecida, sin importar el país de procedencia. Salvo en el caso de excepciones, que serían decretadas por la Junta, se liberó del gravamen el comercio de mulas en las provincias internas de Oriente, y se incrementaron los derechos sobre vinos y aguardientes, justificándolos con “las apuradas circunstancias en que se halla el Erario nacional”. Se pensó que el incremento en esas bebidas no tenía mayor trascenden-

<sup>2</sup> Respecto a las reformas promovidas por la Regencia y la Junta Provisional Gubernativa, véase Niceto de Zamacois, *Historia de México, desde sus tiempos más remotos hasta nuestros días*, Barcelona, J. F. Parrés y Compañía, 1879, tomo XI, p. 81-117, y Timothy E. Anna, *El imperio de Iturbide*, México, CNCA-Alianza Editorial, 1991, p. 140-141.

cia, pues no eran esenciales para la subsistencia de la población. Con el objeto de igualar la carga fiscal, se suprimieron las contribuciones de medio real para hospitales, el medio real de los ministros y el uno y medio proveniente de las Cajas de Comunidad de los pueblos de indios, a la vez que se afectó a algunos grupos de la Iglesia católica cuyos bienes fueron confiscados, como por ejemplo las Temporalidades de los hospitales y las órdenes religiosas suprimidas, las cuales prometieron entregarse a los ayuntamientos, además de los fondos de la Iglesia destinados a España, que se ordenó fueran depositados en la Tesorería nacional.

### LA EXPERIENCIA DE RAFAEL PÉREZ MALDONADO

El 4 de octubre de 1821, la Regencia designó al abogado y hacendista Rafael Pérez Maldonado como titular de la Secretaría de Hacienda. Le fue encargada la tarea de supervisar la recaudación y la distribución de los dineros que ingresaron en las cajas foráneas y en la Tesorería general. Además, el Congreso le pidió, con urgencia, la presentación de un balance de las finanzas, así como una propuesta para su arreglo, la cual sería discutida por el Congreso con el objeto de determinar el camino a seguir y proponer los decretos y leyes necesarias.

Pérez Maldonado era originario de Jalisco y había desempeñado diversos cargos en la administración virreinal, entre otros el de agente fiscal de la Real Audiencia, por cerca de dos décadas.<sup>3</sup> Perteneció a la generación de “españoles americanos” y “españoles peninsulares” que, con base en el pensamiento liberal, impulsaron la restauración de lo que había sido la Nueva España siguiendo las directrices del pensamiento ilustrado, del cual surgió el pensamiento moderno español; fue, sin duda, parte de una generación puente entre los viejos monarquistas absolutistas y los liberales, ya fueran moderados o radicales.

Al día siguiente de tomar posesión de su cargo, dio a conocer que diariamente atendería a la ciudadanía en su casa de cinco a seis de la tarde. El resto del tiempo lo dedicó a preparar la primera *Memoria de Hacienda*, la cual presentó ante el Congreso el 28 de febrero de 1822. Además de procurar recaudar los dineros que ingresaron a las comisarías del ejército y tesorerías de las rentas, se dedicó a estudiar la

<sup>3</sup> Nació en Teocaltiche, Jalisco, y estudió en el Colegio de San Ildefonso, en México, y en el de María de Todos los Santos. Fue abogado de la Real Audiencia y miembro del Colegio de Letrados, también participó en el Tribunal de la Acordada como asesor y juez interino. En 1800, en plena madurez de su vida, se incorporó de nuevo a la Real Audiencia donde se desempeñó como agente fiscal entre 1800 y 1813, y entre 1815 y 1821, véase Carlos J. Sierra, *Historia de la administración hacendaria en México, 1821-1970*, v. 1, México, SHCP, 1970.

situación en que se encontraban las finanzas públicas, con el objeto de proponer, ante el cuerpo legislativo, las reformas pertinentes para el arreglo de la hacienda pública.

### *Obstáculos materiales y políticos*

Al iniciar 1822, el gobierno nacional carecía de liquidez, además de enfrentar las presiones para cubrir los haberes del ejército y de alimento de las tropas españolas que estaban pendientes de embarcarse para regresar a la península. Pero, en general, se padecían los problemas derivados de la falta de circulante, que era embarcado a Cuba por orden de los comerciantes de la capital. Para poner freno a esa sangría, el gobierno estableció un gravamen del 15 % sobre la exportación de moneda y posteriormente prohibió la salida del país de todos los metales que no tuvieran fines comerciales, a la vez que se autorizó la acuñación de medio millón de pesos en moneda de cobre, considerando que con ello se obtendrían recursos para cubrir parte del déficit.

Asimismo, de manera simultánea, el general Iturbide y la Junta solicitaron un préstamo voluntario (1.5 millones de pesos), pero después de seis meses sólo habían colectado \$ 750 000, provenientes de las diócesis de Guadalajara, Durango y Oaxaca. Ante las emergencias del gasto militar, de nueva cuenta el gobierno ordenó, en el mes de febrero, la entrega de los fondos del Consulado de Comerciantes de la ciudad de México y de los recursos que resguardaba la Casa de Moneda de la capital y las donaciones de obras pías.

Pero Pérez Maldonado hubo de hacer frente a otras dificultades de naturaleza política, jurídica y administrativa que le impidieron establecer un proyecto integral. Tuvo que atender las demandas de los sectores pudientes, que desde los años de la guerra de independencia participaron en la definición de la política fiscal del virreinato. Esa práctica fue reconocida por la monarquía constitucional, al aceptarse que la política fiscal de la nueva nación fuera determinada de forma colectiva a través del cuerpo legislativo, que representaba a una parte significativa de los poderes regionales y corporativos, es decir, los intereses económicos y sociales de los sectores más pudientes de la nación mexicana.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Leonor Ludlow hace un análisis de la participación de las elites en la definición de la política fiscal en “Elites y finanzas públicas durante la gestación del Estado independiente, 1821-1824”, en Serrano y Jáuregui (editores), *op. cit.*, p. 79-114.

Los obstáculos de orden jurídico que hubo de enfrentar Pérez Maldonado provinieron de la vigencia que mantuvieron las regalías en materia de tributación durante el gobierno monárquico constitucional, de acuerdo con la Constitución de Cádiz. Pero algunos miembros de los sectores sociales más pudientes no aceptaron perder sus privilegios económicos, entre otros la propuesta de reforma constitucional para establecer una contribución directa. Consideraban que tal tipo de gravamen afectaría sus rentas o su capital. Pero tampoco pudo el secretario imponer impuestos más generales a la población, que trastocarían la tradición tributaria del régimen colonial.<sup>5</sup>

Además de las trabas jurídicas y sociales a las que se enfrentó la joven Hacienda Pública, importa destacar el estado de desarticulación fiscal que propiciaron las reformas borbónicas. Además de los efectos de destrucción y parálisis que se generalizaron durante los prolongados años de guerra de independencia, se afectó, igualmente, la práctica de concentración de los ingresos en la tesorería principal localizada en la ciudad de México. Pero la información contable tampoco llegaba a las oficinas principales de las diversas rentas ni al tribunal de cuentas, con lo cual se desconocía la situación del erario nacional. En resumen, se aprecia que tras varias décadas de reforma administrativa y de guerra se destruyó la estructura fiscal colonial, por lo que los gobiernos nacionales, desde los primeros años, tuvieron que recurrir a la coacción para conseguir recursos.

Como podemos observar, en los primeros meses de vida del imperio, la Junta y la Regencia realizaron varias reformas en la estructura tributaria con la intención de beneficiar la actividad minera y la mercantil, interna y externa. Se pensó que al aliviar la carga fiscal de ambos sectores se recuperarían los niveles de actividad y esto beneficiaría a la hacienda nacional. Todo ello dejó en pie los ingresos más importantes provenientes de la Colonia que formaban parte de la llamada “masa común” y ramos “particulares”, como eran el tabaco, las alcabalas, los derechos sobre la producción de plata y oro, amonedación, pulques, pólvora, bulas, almojarifazgo, novenos, salinas, naipes, lotería, derechos de ensaye, vacantes mayores y menores, entre los más importantes.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> John J. TePaske, “La crisis financiera del virreinato de Nueva España a fines de la colonia”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano, coordinadores, *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1998, p. 90-109.

<sup>6</sup> Para un análisis de la estructura de la real hacienda novohispana, véase Andrés Lira González, “Aspecto fiscal de la Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII”, *ibidem*, p. 27-65.

### *El primer proyecto hacendario* <sup>7</sup>

Días después de la instalación del primer Congreso Constituyente, en febrero de 1822, Rafael Pérez Maldonado presentó ante este cuerpo la primera *Memoria* del ramo, en la que se expresan los problemas que enfrentó el gobierno en materia hacendaria. Se advertía lo difícil que sería conocer el estado general de ingresos y egresos, por lo que la Secretaría sólo podría constatar que había un déficit considerable. En dicha exposición se señaló que durante los años de la guerra de independencia se implantó la costumbre de usar a discreción los fondos del erario, perdiéndose el control sobre los empleados, lo que se tradujo en irregularidades en la información contable en materia de gasto y recaudación. Concluía diciendo que para estimar el monto de los ingresos y gastos se había basado en una cuenta del año de 1819, de la cual había eliminado algunas erogaciones y al mismo tiempo sumado los emolumentos destinados a Guerra y Marina, de lo cual resultó una situación deficitaria para la Hacienda Pública por un monto de dos millones de pesos.

Con respecto a los ingresos, Pérez Maldonado informó en la *Memoria* que había analizado, parcialmente, la clasificación de rentas del virreinato en los renglones sobre el rendimiento de las rentas “comunes”, “remisibles” y “particulares”. Pero reconoció que había dejado de lado los ramos “ajenos”, como eran los fondos de los bienes de Temporalidades y de la Inquisición, además, tampoco se habían contabilizado los ingresos en los rubros del monopolio del tabaco, de la pólvora y de la renta de correos. En este sentido, fueron pocas las propuestas de reforma del esquema tributario, limitándose a arreglar la renta del tabaco, porque a juicio del secretario este ramo debía ser uno de los pilares del erario nacional.

Paralelamente, el secretario liberó a la minería de diversos impuestos, y los que recaían sobre la plata y las monedas fueron sustituidos por uno del tres por ciento sobre el valor de los metales, al mismo tiempo que liberaba del pago de derechos a dos insumos de la producción minera, el azogue y la pólvora. Además, se ordenó abrir al tránsito los puertos de Guaymas y Mazatlán. En el corto plazo, en materia aduanal Pérez Maldonado ordenó el aumento de impuestos sobre el brandy extranjero y los licores nacionales, además de prohi-

<sup>7</sup> Rafael Pérez Maldonado, *Memoria que el ministro de Hacienda presenta al Soberano Congreso sobre el estado del erario*, México, en la Oficina de D. Alejandro Valdés, impresor de Cámara del Imperio, 1822, 22 p.

bir la importación de lana ordinaria, telas de algodón, carne, vestidos, manteca y sebo.

En materia administrativa se propuso encontrar una solución por varios caminos. Uno de ellos fue la solicitud de información a los intendentes sobre el estado de las tesorerías provinciales; le interesó conocer la planta de empleados y los pagos adeudados a los “súbditos de la corona española”. Meses antes, con el fin de tranquilizar a los acreedores, había ordenado el establecimiento de una Junta de Crédito Público encargada de investigar el monto de la deuda.

Para reducir el déficit, el secretario de Hacienda propuso al legislativo echar mano de esas rentas no contabilizadas (tabaco, pólvora y naipes, correos y los bienes de Temporalidades e Inquisición). Con optimismo, consideró que la reanimación del comercio, la minería y la producción artesanal se reflejaría en un aumento en los ingresos fiscales. Además, la estabilidad política animaría a los capitalistas a invertir en la economía nacional. Pérez Maldonado no descartó que los impuestos al comercio exterior serían otra fuente de financiamiento para el gobierno, el arancel interino así lo prometía, y con ello podrían disminuir los impuestos alcabulatorios. En lo que respecta al establecimiento de una contribución directa, sólo manifestó que debería ser justa y equitativa, que produjera lo suficiente para sustituir a las alcabalas. De acuerdo con lo que expresó el secretario de Hacienda, en concordancia con los ingresos registrados antes de 1810, la “riqueza nacional” habría de basar sus ingresos en los principales ramos que el gobierno había heredado de la Real Hacienda y en los ingresos aduanales, sólo tenía que esperar para que rindieran frutos.

Pérez Maldonado afirmó que las urgencias del erario nacional habían obligado al gobierno a solicitar préstamos para cubrir los gastos corrientes de la administración, sin embargo, aún se requería solucionar ese problema. Para contrarrestarlo en el corto plazo, entre tanto se regularizaba el funcionamiento de la economía y, por lo tanto, los ingresos del gobierno se incrementaban, Pérez Maldonado propuso ahorrar en los gastos con las medidas siguientes: suprimir la provisión de empleos vacantes, y en caso de ser necesario cubrir algún puesto administrativo habría que reducir el sueldo; cancelar las plazas que no fueran indispensables para el funcionamiento de la administración; reducir el número de efectivos del ejército al mínimo necesario para garantizar la tranquilidad en el interior del país, esto sin afectar a la tropa veterana; al mismo tiempo, habría que fomentar la organización de milicias nacionales y agilizar el embarque de las fuerzas españolas que todavía se encontraban en el país. De ser posible, sugería al Congreso, establecer una contribución directa

moderada, que auxiliara al erario con ocho o diez millones de pesos anuales.<sup>8</sup>

En resumen, se observa que las propuestas de Pérez Maldonado iban a la par del proyecto político liberal, pero heredaron los criterios y las reglas del régimen fiscal de la Colonia, pese a que éste se encontraba en franca desintegración. En materia administrativa, el secretario consideró que los tropiezos en la Hacienda pública eran resultado de problemas técnicos y no de naturaleza política, como realmente ocurría.

### *El contrapeso del legislativo ante la hacienda nacional*

Las diferencias en materia hacendaria entre el Legislativo y el Gobierno se pusieron de manifiesto de manera temprana. Así ocurrió con el problema de exportación de monedas, en febrero de 1822, que el Congreso aprobó siempre y cuando se pagara el correspondiente arancel en las aduanas marítimas. Esta decisión fue acompañada de otros decretos, como aquellos para establecer los impuestos al pulque y a otras bebidas nacionales y extranjeras.<sup>9</sup>

Las discrepancias entre ambos cuerpos se hicieron presentes en distintas ocasiones, y no desaparecieron pese al juramento de Iturbide al asumir el cargo de emperador en el mes de mayo, lo cual había sido acordado por los diputados con la condición de que se obedeciera la Constitución gaditana y las leyes, órdenes y decretos que dictase el “soberano Congreso mexicano”. Se pensaba que por esta vía se impediría que el monarca gobernara según su libre albedrío.<sup>10</sup>

En el mes de junio, la administración imperial solicitó al Congreso que celebrara una sesión extraordinaria con el fin de autorizar recursos suplementarios, que se requerían para el pago de la tropa, pues

<sup>8</sup> Pérez Maldonado esperaba que los diputados emitieran las leyes y decretos necesarios para obtener ingresos cuantiosos y poner orden en la legislación hacendaria: anunció que sólo sería cuestión de tiempo la recuperación del nivel de ingresos semejante al alcanzado en las últimas décadas del virreinato. Arguyó que había terminado la guerra y se esperaba el restablecimiento de la prosperidad económica, lo cual redituaria en beneficios financieros para el imperio. Además, se habían reducido los gastos, ya que no habría necesidad de transferir fondos al exterior, por lo que esas cantidades podrían destinarse a cubrir los gastos internos, en especial al ejército, y los compromisos de la deuda.

<sup>9</sup> Anna, *op. cit.*, p. 141-142.

<sup>10</sup> La disyuntiva de los diputados era designarlo emperador en ese momento o consultar a las provincias: la votación fue 67 contra 15; finalmente, ante la indecisión de la monarquía española y con la urgencia de constituir un gobierno de acuerdo a la conveniencia de los mexicanos, además de que la presión de los iturbidistas crecía, Iturbide fue designado emperador. Véase José María Bocanegra, *Memorias para la historia de México independiente, 1822-1846*, México, Instituto de Cultura Helénico-Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana-FCE, 1987, t. I, p. 58-61.

de no hacerlo se temían desórdenes en la capital. A su vez, solicitó al Legislativo su aprobación para hacer uso de los capitales que los comerciantes habían enviado al puerto de Veracruz, con el compromiso de establecer un trato previo con los dueños de esos fondos para conseguir \$ 300 000 en calidad de préstamo, cantidad que se consideró correspondía al gasto de ese mes. En la propuesta se añadía, además, que como garantía quedarían los primeros ingresos de la contribución directa que el Congreso iba a decretar poco después.<sup>11</sup> Las comisiones ordinaria y extraordinaria de Hacienda analizaron la propuesta y sugirieron al pleno de la Cámara que autorizara al Gobierno tomar la cantidad depositada por los comerciantes (millón y medio de pesos) y, todas aquellas que después fueran depositadas en Veracruz o en cualquier otra parte, en calidad de préstamo. Por su parte, el secretario de Hacienda propuso tomar sólo \$ 900 000 para cubrir el gasto de los próximos tres meses, pero ambas alternativas fueron rechazadas por el pleno del Congreso.

El Legislativo solamente autorizó al emperador a procurarse, “por los convenios que pudiese”, la cantidad de \$ 300 000, los cuales debería reintegrar en el transcurso de dos o tres meses. Pérez Maldonado replicó la orden, alegando que el Gobierno había hecho todo lo posible para conseguir recursos o préstamos, pero dado que no era facultad del emperador exigir préstamos o imponer contribuciones, se requería de alguna otra solución. Entre las que se propusieron, el 11 de junio, estaba la posibilidad de tomar cerca de \$ 800 000 del Consulado de la ciudad de México, que provenían de la contribución para el mantenimiento de su regimiento.

Poco después, el Congreso aceptó que el Gobierno exigiera a esta corporación un préstamo por \$ 400 000. Advirtió, también, que en caso de no conseguir esos recursos el Gobierno quedaba autorizado a pedir un préstamo a los consulados de Puebla, México, Guadalajara y Veracruz, estableciendo para cada uno de ellos una determinada cantidad, que en calidad de préstamo forzoso obtendrían entre los vecinos pudientes y miembros de las corporaciones eclesiásticas de esas plazas. En garantía de ese préstamo, se ofreció entregar el monto de un impuesto de dos por ciento que se cobraría sobre la plata y el oro acuñados que provinieran de las aduanas terrestres. Dicho gravamen cesaría de cobrarse una vez que se hubiera pagado la cantidad total del préstamo. A la propuesta se añadió que, en caso de no lograr estos recursos, el Congreso autorizaría al Gobierno a disponer de los depósitos pertenecientes a los comerciantes establecidos en Veracruz.

<sup>11</sup> Zamacois, *op. cit.*, p. 332-333.

Con el objeto de controlar los gastos y tener una idea de los recursos disponibles, el Congreso decretó la centralización de la contabilidad de todas las tesorerías de la Hacienda. Días antes había establecido un descuento sobre los salarios de los empleados del gobierno, tanto civiles como militares.<sup>12</sup> El Congreso no autorizó más contribuciones, además de ordenar, el 16 de marzo, la suspensión de un préstamo forzoso por un millón y medio de pesos, decisión que hubo de corregir un mes después, autorizando la solicitud de un préstamo voluntario, seguido de los préstamos forzosos, solicitados a los consulados, sobre todo después de ordenar la suspensión de la contribución forzosa.<sup>13</sup>

Ante los apuros del Gobierno nacional, la Comisión de Hacienda del Congreso intentó establecer una contribución directa, a la vez que recomendó diversas medidas para reanimar el estanco del tabaco. En principio, los miembros de la Comisión afirmaban que la población debería acostumbrarse, paulatinamente, a un sistema de contribuciones directas, razón por la cual adoptaron un proyecto de “impuesto territorial”, considerado diferente de la contribución directa única. Para aplicar esta imposición no era indispensable conocer el producto de “las rentas, capitales o industria” de cada uno de los ciudadanos, ya que bastaría con conocer el valor de la propiedad rural, lo que sería posible por los datos que en materia de diezmos se poseía en los registros parroquiales. Sobre la base de esa información se sacaría una estimación de la producción y el monto del impuesto correspondería al cinco por ciento del valor de la misma. A cambio de este gravamen sería posible liberar del pago de la alcabala la compra-venta de semillas y de animales antes de ser sacrificados. Se afirmaba que con esta propuesta el consumidor también se beneficiaría, pues, contradiciendo las teorías económicas prevalecientes —argumentaba la Comisión— “los impuestos sobre el consumo pesan desigualmente sobre la sociedad”, ya que afectaban sobre todo a quienes contaban con menos recursos.<sup>14</sup> Para llevar a cabo la gabela propuesta, se recomendaba ordenar a las diputaciones provinciales la elaboración de un censo y una estadística de sus jurisdicciones. Se pensó, además, que en el futuro correspondería a los ayuntamientos cobrar esos recursos, concediéndoles en premio el cinco por ciento del

<sup>12</sup> La tasa de la deducción salarial sería del veinte por ciento para los sueldos de seis mil pesos y de hasta un ocho por ciento para los salarios más bajos. De esta regla quedaron exentos el emperador Iturbide, su padre y la viuda de O'Donojú.

<sup>13</sup> Anna, *op. cit.*, p. 143.

<sup>14</sup> Por la Comisión de Hacienda firmaron, Joaquín de Obregón, Fernando José Benítez, Rafael Pérez del Castillo, Francisco Ortega, Juan Manuel Sánchez del Villar, Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Gabriel de Torres, José Ignacio Esteva, Manuel Ruiz de Tejada, Juan de la Serna Echarte y Juan Ignacio Godoy, *Dictamen de la Comisión de Hacienda, sobre una contribución predial*, México, Imprenta Imperial, 1822, p. 3-4.

monto recaudado, con lo cual se ayudarían para cubrir sus atenciones, además de liberar el comercio de bienes agrícolas de cualquier carga impositiva y distribuir entre los propietarios rurales parte del impuesto sin afectar los intereses de la Iglesia; asimismo, se consideró que con esto los ayuntamientos obtendrían un beneficio económico.<sup>15</sup>

En lo que respecta al tabaco, desde finales del mes de abril de 1822, la Comisión de Hacienda había presentado una Memoria acerca de la discusión habida los años anteriores, para restablecer esa renta a los particulares, tema que fue central para la Junta Provisional Gubernativa, que recomendó crear una compañía de comercio para capitalizar el ramo, a lo cual se opuso la Regencia. La Comisión de Hacienda reconocía que era difícil decidir si convenía más mantener el monopolio, cuyo fomento requería de dinero que el erario no tenía, o fundar una nueva compañía, la cual debería conseguir préstamos o usar las ganancias de esa renta para capitalizarla. Se concluía que ninguna alternativa funcionaría, porque el gobierno no contaba con recursos y los mercaderes no estaban dispuestos a arriesgar su dinero en esta empresa. Además, no había garantías suficientes para contratar préstamos, y se consideró que, en caso de hacerlos forzosos, se afectaría negativamente el mercado del tabaco, por lo que se optó por recomendar que no se usaran las ganancias de esa renta, además de la creación de otras contribuciones para sustituirla.<sup>16</sup>

Hacia mediados de 1822, Pérez Maldonado no había logrado poner orden en la administración fiscal y su presencia ante el Congreso era controvertida, por lo que Iturbide optó por reemplazarlo por un conocedor del ramo, como era Antonio de Medina, que hasta ese momento había sido secretario de Guerra y Marina.

### LA ADMINISTRACIÓN DE ANTONIO DE MEDINA

Antonio de Medina nació en el puerto de Veracruz, en 1771, y antes de cumplir los veinte años ingresó a la Marina, participando en diversas misiones fuera de la Nueva España. En 1806 dejó el servicio militar y

<sup>15</sup> De acuerdo con las estimaciones de Humboldt, la Comisión previó que habría un ingreso aproximado de millón y medio de pesos al año, sin contar las provincias de Monterrey,

Sonora, Mérida, Chiapas y Guatemala, las cuales no contaban con recursos, *ibidem*, p. 5.

<sup>16</sup> La situación era difícil en especial por los adeudos existentes con los cosecheros, a quienes no era posible comprarles su producción por falta de dinero. Por ello, la Comisión propone liberarla y establecer un impuesto particular, semejante al del pulque o del aguar-diente, al mismo tiempo que se cobraría una alcabala a los cosecheros. Para justificar esta propuesta se decía que los monopolios eran "injustos, antieconómicos, ruinosos a la moral y a la propiedad pública", *ibidem*, p. 6.

regresó a México para emplearse como contador de las Cajas del Rosario, en 1809, y ser vocal de la junta encargada de reunir el préstamo de veinte millones de pesos para la corona española. Durante el periodo del gobierno gaditano fue responsable de la Caja de Guadalajara, en la que se desempeñó como vocal y secretario de la Junta de Arbitrios, que fue creada con el propósito de proponer medidas oportunas para auxiliar al erario nacional. Desde ahí se encargó del arreglo de los derechos y de las tarifas aduanales y en 1814 tomó a su cargo la contaduría de la Dirección de la Subvención de Guerra, además de servir en la Comisaría de Artillería, desde donde formó la liquidación y estados de la Hacienda nacional. Gracias a la experiencia y conocimientos adquiridos, el gobierno virreinal lo consultó en 1817 buscando definir las medidas necesarias para arreglar el sistema impositivo. Fue nombrado comisario general de Guerra y Marina, donde ingresó al despacho de cuenta y razón. La experiencia acumulada le permitió desempeñarse, más tarde, como primer secretario de Guerra y Marina del México independiente. A través de su trayectoria profesional, militar y hacendaria, Medina conoció de cerca los dos problemas más acuciantes del gobierno imperial: las finanzas públicas y el ejército, lo cual le permitió ocupar la cartera de Hacienda en sustitución de Rafael Pérez Maldonado.<sup>17</sup>

### *El balance de las finanzas públicas*

Durante los primeros meses, con el propósito de obtener mayores recursos, Medina consiguió la aprobación del Legislativo para poner en marcha varias medidas, entre las cuales se cuenta la solicitud de un préstamo y un donativo en los términos propuestos meses antes por la Junta Provisional, pero extendiendo la suscripción no sólo a los habitantes de la ciudad de México, sino también a los de todas las provincias del imperio. Al mismo tiempo, recurrió al cobro de créditos activos, además de buscar préstamos entre los consulados de México, Puebla, Veracruz y Guadalajara; asimismo fue autorizado a recurrir al financiamiento externo. Con el fin de agenciarse fondos de inmediato, dispuso la intervención de los bienes y las rentas de la orden de los franciscanos, así como de las fincas y obras pías destinadas al sostenimiento de las misiones en Filipinas.

Entre tanto, el Legislativo decretó una nueva tarifa al pulque, vino y aguardiente, con el objeto de atender las “urgencias del erario”. En

<sup>17</sup> Hijo del alcalde ordinario Francisco Javier de Medina, originario de Cádiz, y de Martina de Miranda, nacida en Veracruz, en Sierra, *op. cit.*, p. 15.

aquellos meses, y ante la presión de los acreedores, el secretario de Hacienda en representación del Gobierno, el Congreso y la Junta de Crédito Público acordó la presentación de una lista de los créditos, determinándose su clasificación y monto para su pronto pago.

Dos meses después, el 3 de septiembre de 1822, Medina presentó ante el Congreso general la segunda *Memoria* de su ramo, en la que expuso la trayectoria de la Hacienda durante la última década (1810 a 1822). En su *Exposición al Soberano Congreso Mexicano*<sup>18</sup> afirmó que esa experiencia había derivado en la anarquía administrativa y en la falta de recursos públicos, que empezaban a solucionarse bajo su gestión. Las tesorerías de provincia tenían órdenes de no disponer de los caudales sin la aprobación de la Secretaría, y de enviar mensualmente un informe detallado de las entradas y salidas de los impuestos generales y particulares que se habían cobrado en su territorio. Además, debían precisar el número de empleados y cargos vacantes en la dependencia, así como el monto del déficit mensual.

En su *Exposición* informó que sólo se había reunido la mitad del dinero autorizado en el préstamo forzoso de un millón de pesos, por lo que había tenido que vender las fincas de los Bienes de Temporalidad para cubrir los gastos del ejército, además de pedir un préstamo a los obispados, con garantía en los ingresos de la renta del tabaco.

Según Medina, la sistematización de la Hacienda pública dependía del conocimiento cabal de la situación económica de cada provincia, por lo que se propuso reformar la organización del régimen hacendario con base en la información estadística de todo el país, en especial la referente a los consumos públicos. El ministro de Hacienda vio la necesidad de que las provincias contribuyeran al financiamiento del gobierno nacional de acuerdo con sus posibilidades financieras, por lo que sugirió que ellas fueran responsables de su régimen de recaudación, lo cual significó un reconocimiento tácito de la autonomía de las elites provinciales.

Un mes después de ser presentada la *Exposición*, Medina expuso un informe financiero ante el Congreso,<sup>19</sup> con el objeto de hacer frente a la escasez de recursos, lentamente recaudados, lo cual no permitía cubrir el total de los gastos del gobierno. Ante esto, propuso combinar dos medidas extraordinarias: por una parte la creación de moneda fiduciaria, y por la otra el establecimiento de una contribución directa. Tenía la certeza de que con ambas podría sacarse al Gobierno del bache financiero.

<sup>18</sup> *Exposición al Soberano Congreso mexicano sobre el estado de la Hacienda Pública y conducta del ciudadano Antonio de Medina en el tiempo que fue a su cargo el ministerio*. México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, 1823, 66 p.

<sup>19</sup> Anna, *op. cit.*, p. 143.

Calculaba que el déficit había subido a 2.8 millones de pesos, y advertía que la situación se volvería más grave porque los ingresos resultaron insuficientes para cubrir las “necesidades adicionales del ejército”, a lo que se sumaba el mantenimiento de los soldados españoles pendientes de repatriar a España, que ascendía a \$ 35 000 mensuales. A los ojos del ministro la situación ameritaba establecer nuevos impuestos, como la llamada contribución provisional, que sólo gravaría a los “ricos”, u optar por un nuevo préstamo voluntario, a la manera que lo practicaron las “naciones cultas de Europa”, o sea, por la creación de un fondo respaldado con diversas rentas en garantía. El secretario concluyó que el préstamo forzoso no era lo más conveniente, por lo que se hacía necesario emitir papel moneda. Pero las propuestas fueron rechazadas por los diputados. Esto disgustó a Iturbide, por lo que decidió disolver dicha representación, en vista de que el Congreso obstaculizó las soluciones para resolver la carencia de liquidez y la solvencia del erario, vistos como los problemas fundamentales del Gobierno.<sup>20</sup>

Para sustituir a los congresistas se nombró, el 2 de noviembre de 1822, una Junta Nacional Instituyente, y se estableció como una de sus tareas primordiales, en el artículo cuarto de sus bases orgánicas, la presentación de un plan de Hacienda pública, con el fin de cubrir los gastos corrientes del Gobierno y corregir el deficiente.<sup>21</sup> Asimismo, se comprometió a convocar un congreso constituyente, lo cual sería seguido de la elaboración de un plan general de contribuciones y de una ley de colonización para extranjeros, para presentar posteriormente las soluciones para atender la crisis financiera del Estado.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Según Bocanegra, al Congreso le preocupaba mantener la credibilidad financiera ante los acreedores nacionales, en cambio Iturbide estaba interesado en cubrir los gastos cotidianos. Véase Bocanegra, *op. cit.*, p. 85-94 y 144-145.

<sup>21</sup> Junta Nacional Instituyente, *Acta de instalación de la Junta Nacional Instituyente conforme al decreto imperial de 31 del último octubre*, México, Imprenta Imperial de D. Alejandro Valdés, 1822, p. 8.

<sup>22</sup> Fue firmado por Zavala, Fernández, Velasco, Puig y Covarrubias; se compone de cuatro propuestas de decretos que constituyen el Plan de Hacienda: “El primero comprende la aprobación del presupuesto de gastos que fue presentado por el ministro de Hacienda para el año económico de 1823. El segundo, el restablecimiento del derecho de alcabala del viento, bajo la tarifa de 1816. El tercero contiene la imposición del derecho sobre consumos, graduado el valor cuádruplo de los arrendamientos de sus casas, y una capitación general. El cuarto la creación de \$ 4 000 000 de papel moneda que deberán estar amortizados al fin de año.” *Proyecto del Plan de Hacienda para el año económico de 1823, presentado por su Comisión y leído en la sesión extraordinaria del 6 del presente mes*, México, Oficina del Sr. D. Alejandro Valdés, 1822, p. 9-10.

### *Primer plan hacendario*

Por lo que respecta al plan hacendario, la Comisión de Hacienda encargada de su elaboración advirtió que no había contado con noticias ciertas sobre la situación social y económica del país. Pero se habían tomado en cuenta las difíciles condiciones que afectaban a la mayoría de la población, lo cual era una barrera para lograr un plan fiscal viable.<sup>23</sup> La Comisión y el secretario, Antonio Medina, previnieron a la Junta y al emperador de haber “tenido que crearlo todo”, porque no existía un ejemplo a seguir, afirmando además que el plan de contribuciones estaba basado en la justicia e igualdad.

Entre las medidas recomendadas destaca la propuesta del 20 de diciembre de 1822, para establecer una contribución directa por seis millones de pesos, cuyo pago debía ser repartido entre las provincias imperiales de acuerdo con su riqueza. La orden se difundió hasta mediados de enero del siguiente año, y comprendía dos gabelas: una llamada “derecho auxiliar nacional”, que consistía en imponer el pago anual de cuatro reales a cada persona, lo que incluía a ambos sexos, excepto los religiosos y las personas impedidas para actuar; y otra llamada “derecho de consumo”, que tenía como base de medida el valor del arrendamiento de las casas habitación que ocupaban los “ciudadanos de cualquier clase”, el cual se multiplicaría por cuatro, y un diez por ciento de esa cantidad sería la renta que debía pagarse anualmente.<sup>24</sup> De este pago quedaron exentos aquellos grupos que pagaran una renta menor a doce pesos mensuales.<sup>25</sup>

Los miembros de la Junta, argumentando que, “nadie consume lo que gana”, consideraron que la carga fiscal constituía una “repartición igual y moderada”, basada en el salario de un “jornalero”. Pensaron que sería factible el pago de “una capitación de cuatro reales por cada persona, desde la edad de catorce hasta la de sesenta años”.<sup>26</sup> Con estos recursos se pretendía cubrir un alto déficit presupuestal (por seis millones), repartiéndolo entre los ingresos: ordinarios (\$ 9 328 740),

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>24</sup> La Comisión buscó un elemento común a cada cual para determinar el importe de la carga o gravamen, y esto se hacía calculando “el gasto anual de cada individuo por el cuádruple de lo que le cuesta su casa, por un cálculo muy moderado, debía resultar la suma de los consumos, y sentó por base que éste sería el producto neto de su [industria] mercantil, fabril o agrícola”, *ibidem*, p. 7.

<sup>25</sup> Cabe señalar que la designación de cuotas a cada provincia es un antecedente de lo que será el contingente de los estados durante la primera república federal, *ibidem*, p. 8.

<sup>26</sup> Debemos señalar que los religiosos fueron exentados por depender de los demás para sobrevivir, *ibidem*, p. 5.

los fondos del ramo del tabaco (cinco millones de pesos) y los fondos obtenidos por la contribución directa y el impuesto de capitación (seis millones de pesos). Lo que sumó un total de \$ 20 328 740, que permitiría solventar el gasto previsto para 1823, cubrir el déficit y pagar los gastos más urgentes de un semestre.<sup>27</sup>

### *Rumbo al pacto federal*

Mientras Medina y la Junta Instituyente elaboraban el nuevo Plan de Hacienda, Iturbide obtuvo la autorización, el 5 de noviembre de 1822, para imponer un préstamo forzoso por 2.8 millones de pesos. Pero la urgencia de dinero para el pago del ejército animó a la Junta a autorizar que Iturbide tomara en calidad de préstamo \$1 297 000 resguardados en Perote y Xalapa, pertenecientes a los comerciantes españoles radicados en Veracruz.<sup>28</sup>

Tal decisión tuvo diversas repercusiones políticas dada la irritación de los comerciantes que se generalizó al mando militar ubicado en el puerto, considerado como la principal plaza comercial y financiera después de la ciudad de México. Esto obligó al gobierno imperial a nombrar a un hombre de confianza en el lugar, con el fin de asegurar el cobro de los impuestos aduanales, de cabal importancia para el erario nacional. Una vez que fue aprobado el plan financiero de la Junta, el Gobierno provincial veracruzano respaldó el llamado de Antonio López de Santa Anna para restablecer el orden político e instaurar de nuevo un congreso constituyente que organizara el país junto con un Gobierno de transición.<sup>29</sup>

El llamado a la rebelión no tuvo éxito inmediato, pese a los apoyos recibidos de otras fuerzas, como las del general Guadalupe Victoria, en enero de 1823, pero tampoco fue bien recibida la aplicación del proyecto fiscal de la Junta y el ministro de Hacienda. Para aquel momento, había cambiado la capacidad autónoma de las provincias, que rechazaron el nuevo gravamen, en los términos establecidos por el general José Antonio de Echávarri, quien encabezó el Plan de Casa Mata, agudizándose la crisis gubernamental. Desde el punto de vista de los militares, la mejor salida era mantener a Iturbide como emperador y convocar a un nuevo constituyente; sin embargo, éste no lo aceptó ini-

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 9-10.

<sup>28</sup> Anna, *op. cit.* p.145-146. Véase también Barbara A. Tenenbaum, "Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823", en Jáuregui y Serrano, coords., *op. cit.*, p. 209-226.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p.168-170.

cialmente, pero declinó cuando la mayoría de las provincias respaldó el Plan de Casa Mata.<sup>30</sup>

Por aquellos días, el Congreso había autorizado el arreglo de un cuantioso préstamo, de 25 a 30 millones, con los representantes de las casas inglesas, con lo cual buscaba liberar las hipotecas y arriendos que pesaban sobre las rentas de la Hacienda nacional. Se pensó que con esta decisión se lograría el apoyo de los comerciantes a las disposiciones fiscales que impulsaría el recién formado régimen imperial.

Tras la caída de Iturbide, la cartera de Hacienda fue ocupada brevemente por José Ignacio García Illueca, abogado de origen español y, en ese momento, secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos.<sup>31</sup>

Correspondió a las elites regionales promover el establecimiento de un régimen federal, para lo cual se requería de un pacto constitucional que sería elaborado por el Poder Legislativo, reinstalado el 31 de marzo de 1823, que ordenó, una semana más tarde, el reemplazo de la Regencia por un Supremo Poder Ejecutivo compuesto por tres miembros, Pedro Celestino Negrete, José Mariano Michelena y Miguel Domínguez, con lo cual se desconocía el Plan de Iguala.

Los acuerdos y propósitos de las elites locales se difundieron en el primer manifiesto que este cuerpo dirigió a la nación, en abril de 1823, confirmando su rechazo al establecimiento de un gobierno dictatorial, además de comprometerse a salvaguardar los intereses económicos de los ciudadanos y a no abusar de la confianza política. Asimismo, prometieron que se daría a conocer mensualmente el total de los recursos del erario y que éstos no serían utilizados en ceremonias fastuosas como las del Imperio. Ratificaron la responsabilidad del Gobierno en la salvaguarda del bienestar y los bienes de los ciudadanos, a lo que se añadió la promesa de no extraer recursos de las cajas del comercio, como había ocurrido con el recién fenecido régimen. También se expresaban en el manifiesto los firmes propósitos de que los futuros empleados de la administración pública comulgaran con las ideas liberales y se comprometieran a servir a la patria. Criticaban especialmente a los antiguos funcionarios que se habían conducido como mercenarios o no habían manejado cabalmente los caudales de la nación. El supremo Gobierno esperó el pronto aumento de los ingresos, sin perjudicar el estado de la economía pública. En el texto se recordó el peso de las extracciones de metálico a la metrópoli y los

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 175-195.

<sup>31</sup> Esta responsabilidad la ejerció entre el 2 y el 30 de abril de 1823; García Illueca fue abogado de la Real Audiencia en los últimos años del virreinato, y más tarde firmó el Acta de Independencia. Posteriormente participó en la Junta Provisional Gubernativa. Falleció en la ciudad de México el 7 de junio de 1823.

efectos destructivos de la guerra para el comercio y la minería. Para concluir, los redactores del documento hacían un llamado a los ciudadanos a sugerir cuáles arbitrios sería necesario establecer, con el fin de resolver los problemas del erario.<sup>32</sup>

El supremo Poder Ejecutivo se comprometió ante la ciudadanía a solucionar los dos problemas más urgentes; dar solución a la situación financiera sin perjudicar a la población, y “constituir el ser nacional”. Esperaba a cambio el apoyo de las elites provinciales en diversos aspectos, como el pecuniario y el fiscal, para resolver los problemas de la Hacienda Pública, la cual quedó a cargo de Francisco de Arrillaga a partir del 2 de mayo de 1823.

### LAS PRIMERAS REFORMAS DE FRANCISCO DE ARRILLAGA

El nuevo secretario de Hacienda era un comerciante peninsular, originario de la provincia de Vizcaya, establecido en el puerto de Veracruz a principios del siglo XIX. Durante los años de la guerra de independencia apoyó a las filas insurgentes, actitud que fue denunciada al virrey en 1814 por José Quevedo, gobernador de la intendencia. Esta filiación independentista la mantuvo a lo largo de esos años, como lo muestra la protección que otorgó a Guadalupe Victoria en su hacienda de Paso de Ovejas, evitando que se cumpliera la orden de aprehensión en su contra, y entregándole en varias ocasiones dinero y armas o pertrechos, además de apoyarlo con sirvientes de su hacienda en la lucha contra los ejércitos realistas. Luego, tras la declaración de Independencia, Arrillaga destacó en la vida política local como cabeza de las filas liberales, que lucharon contra las fuerzas políticas y militares afines al régimen imperial hasta su derrocamiento.<sup>33</sup>

Sus conocimientos sobre asuntos mercantiles y la previa experiencia política y administrativa le permitieron al nuevo ministro entregar al Congreso apenas dos semanas después de tomar el cargo, un infor-

<sup>32</sup> El manifiesto puede consultarse en Bocanegra, *op. cit.*, p. 243-247.

<sup>33</sup> Lucas Alamán nos habla de él como un antiguo comerciante de Veracruz afecto a la causa de la libertad de México. Calificado como hombre de gran capacidad, el Soberano Congreso Constituyente se enteró en la sesión del 17 de abril de 1823 del nombramiento hecho a su favor como secretario de Hacienda. Al enterarse de su designación, Arrillaga se trasladó de Veracruz a la ciudad de México, para hacerse cargo de la Secretaría el 2 de mayo por acuerdo del Supremo Poder Ejecutivo. En 1837, bajo la administración de Anastasio Bustamante, su próspera casa mercantil obtuvo la primera concesión para construir un ferrocarril de Veracruz a la ciudad de México; sin embargo, la oposición de sus rivales comerciales llevó el proyecto al fracaso.

me sobre las gestiones realizadas previamente en materia de crédito, de acuerdo con las facultades otorgadas al Supremo Poder Ejecutivo.

Un mes más tarde, el secretario de Hacienda presentó una *Memoria Provisional*, en atención a la orden que había emitido el Poder Legislativo un mes antes, ordenando la entrega de los proyectos presupuestarios y de la memoria del ramo a todas las secretarías que habían sido fundadas por la Primera Regencia.<sup>34</sup> En dicho informe, Arrillaga señaló que la administración hacendaria padecía serios embrollos heredados del régimen colonial, los cuales se agudizaron por las alteraciones ocurridas durante los años de la guerra de independencia, cuando se recibió información inexacta, sin claridad y carente de uniformidad. El secretario también consideró que tales enredos perjudicaron al erario, además de hacerlo costoso, ya que había perdido su capacidad para recaudar y obtener créditos, concluyendo que el viejo sistema era caduco e incompatible con la esperada “regeneración” de la administración, que debería ir unida a la transformación política de la nación. Esto significaría adaptar el régimen fiscal al sistema federal que habría de formalizarse.

Para la reordenación de la Hacienda Pública, Arrillaga propuso la creación de una Tesorería General, cuyas funciones serían reunir los datos contables de los ingresos y egresos en una cuenta general, además de ejercer la vigilancia necesaria para invertir esos fondos. Para ello debían registrarse todas las rentas nacionales, lo que obligaba a las tesorerías y a las pagadurías de cada provincia y del ejército a entregar la información correspondiente; esto, además, permitiría al Gobierno proponer reformas y realizar economías. En materia tributaria, consideró que el sistema de alcabalas era oneroso para la administración y ofrecía exiguas ganancias al erario. Asimismo, se pronunció a favor de reformar el arancel aduanal y establecer en su lugar contribuciones directas sobre la propiedad raíz, cuya recaudación fuera responsabilidad de los ayuntamientos, por lo que sugería al Congreso decretar de inmediato una “moderada contribución directa” que ayudaría a cubrir los desequilibrios acumulados.

En respuesta a las sugerencias del ministro, el Legislativo dispuso a fines de junio una contribución directa de acuerdo con lo que ganara cada individuo en tres días del año. Esta contribución podía ser aplicada a mujeres y hombres, sin importar la clase social o edad, siempre y cuando poseyera renta, sueldo, salario, giro o industria personal. Cada cuatro meses tendría que entregarse un día de salario, o bien

<sup>34</sup> Francisco de Arrillaga, *Memoria provisional, presentada al Soberano Congreso por el Ministerio de Hacienda en 2 de junio de 1823*, México, Imprenta Nacional del Supremo Gobierno en Palacio, 1823, 16 p.

hacerlo en una sola exhibición. Los encargados de recaudar dicho gravamen serían los ayuntamientos de acuerdo con las estimaciones que entregase cada contribuyente, o a partir de la tasación que el ayuntamiento fijase. Se consideró que en un mes los ayuntamientos tendrían un listado completo de contribuyentes y habrían iniciado la recaudación del impuesto. De lo reunido, el cinco por ciento correspondería a los ayuntamientos por concepto de gastos de recaudación. Es necesario señalar que los empleados, incluyendo los sirvientes domésticos con derecho a comida y casa financiada por el patrón, tenían la obligación de aportar un poco más. Asimismo, los hijos de familia mayores de dieciocho años deberían estar comprendidos en las listas, de lo contrario “se reputará de vago y mal entretenido, y se tratará como tal”.

### *Primer examen*

Seis meses después, el 12 de noviembre de 1823, Arrillaga presentó ante el Congreso la primera revisión de su política en la *Memoria* correspondiente,<sup>35</sup> documento en el que expresa los diversos problemas que ocurrieron en distintos países en su intento por formar un sistema de Hacienda que significaba extraer la riqueza que mantenían en sus manos los particulares. En su explicación, el secretario continuaba su intento por alcanzar una distribución equitativa de los cobros para el sostenimiento del Estado a través de una contribución directa. Aseguraba que en la práctica había sido difícil aplicar esta medida, porque, al igual que en la recaudación indirecta, se requería vencer obstáculos administrativos y las resistencias de la sociedad, por lo que habría que esperar su cabal ejecución después de varias generaciones de ejercicio. En tanto, recomendó conservar contribuciones “antiguas y envejecidas”, como había ocurrido en otras latitudes. Incluso en los países más adelantados (Francia, Inglaterra y España) los ingresos más importantes continuaron siendo los derechos arancelarios y los impuestos al consumo porque “las contribuciones territoriales y personales sobre las rentas, la industria y aún los jornales” tenían un peso menor en el total de los recursos. A juicio de Arrillaga, la penuria fiscal había obligado a que los antiguos rubros, más productivos, fueran preservados y se dejara de lado el “prestigio seductor de nuevas teorías”. Para convencer, citó como ejemplo los bajos rendimientos obtenidos del decreto de 27 de junio de 1822, después de tres días de haber

<sup>35</sup> Francisco de Arrillaga, *Memoria que el secretario del Estado y del Despacho de Hacienda presentó al Soberano Congreso Constituyente sobre los ramos del Ministerio a su cargo, leída en la sesión del 12 de noviembre de 1823*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio. 1823.

sido aplicado. Añadía que, “por más equitativa y moderada que esta medida fuese y por más justificada su necesidad a la vista del público, no había producido casi la centésima parte de lo que debía esperarse de los cálculos aproximados”. Finalmente, el secretario concluía ante el Legislativo que la aplicación de propuestas novedosas como las sugeridas requerían de “ilustración” y de tiempo.<sup>36</sup>

El tema de la eficiencia en la administración fue otro de los aspectos puestos a revisión en la citada Memoria, y, a pesar de la poca información disponible, Arrillaga no dudó en presentar diversas propuestas para su corrección, con el fin de mejorar su funcionamiento y reducir los costos de operación.<sup>37</sup> El tercer asunto de atención del secretario fue el problema del déficit público, sobre lo cual inició su explicación recordando que fueron erradicadas las imposiciones injustas o “violentas”, como los préstamos forzosos y la circulación del papel moneda, a los que recurrieron las anteriores administraciones. Por todo ello consideró que la mejor alternativa sería la de contratar nuevos préstamos en el extranjero, arguyendo que: “Afortunadamente su objeto no es aquí, como en otras naciones, el único de cubrir el déficit de nuestro erario, sino el principal de alimentar exigencias del momento, de asegurar la defensa de nuestra Independencia y Libertad, de facilitar la reforma y mejorar nuestras rentas y administración, y el de fomentar la riqueza en todos sentidos”.<sup>38</sup>

Con estos recursos se esperaba mejorar la situación financiera del erario, y con ello apoyar a los principales ramos de la economía y mejorar la infraestructura de los caminos y de la marina, permitiendo además cumplir con los pagos convenidos a los acreedores.<sup>39</sup>

Un mes más tarde, la Comisión de Hacienda presentó diversas respuestas a las iniciativas de Arrillaga. Entre ellas el conocido dictamen sobre la renta del tabaco, que fue presentado el 2 de diciembre de 1823.<sup>40</sup> Los legisladores reconocían la importancia que la renta de este estanco tuvo en el régimen virreinal, pero tal situación de bonanza se había perdido al iniciar la vida independiente, por lo que para reanimar el ramo se requería de una fuerte inversión. Además, agregaron los diputados, entre las filas liberales había quienes estuvieron en contra de la preservación del monopolio, por lo que abogaron por su pronta extinción, alegando que era contrario a “la libertad de los hombres,

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 2-3.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>40</sup> *Dictamen que sobre la renta del tabaco ha presentado al Soberano Congreso la Comisión especial encargada de hacer el análisis [sic] de la Memoria del Ministro de Hacienda, leída en la sesión del 12 de noviembre*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823.

a la moralidad, y a los intereses comerciales de nuestros pueblos”.<sup>41</sup> No obstante, la Comisión determinó que se conservara el estanco a pesar de los bajos beneficios, a la vez que autorizó al gobierno a recurrir al cobro de derechos sobre “artículos que no son de absoluta necesidad, en cuya clase se halla comprendido el tabaco”, considerando que esta solución aliviaría la situación financiera.<sup>42</sup>

### *Primeros cambios*

El legislativo suspendió sus sesiones el 30 de octubre de 1823, una vez que fueron elegidos los miembros del Congreso Constituyente de la República Federal. El 12 de enero de 1824, el secretario de Hacienda presentó ante este cuerpo su *Memoria sobre las reformas del Arancel Mercantil*,<sup>43</sup> el cual había sido adoptado en diciembre de 1821. En su *Memoria*, con el fin de proteger esas manufacturas nacionales, Arrillaga propuso aumentar la tasa de los derechos de importación y prohibir la entrada de mercancías que eran producidas en el país. Para él, correspondía sólo a la Federación, por medio del Poder Legislativo, determinar los gravámenes al comercio exterior y evitar, igualmente, que alguna entidad se beneficiara de esos ingresos, lo que hizo extensivo poco después al tráfico de cabotaje, cuya reglamentación se aprobó el 22 de enero de 1824, quedando restringida a las embarcaciones con bandera nacional.

Las diversas disposiciones en materia de comercio exterior se incluyeron el 31 de enero de 1824, en el *Acta Constitutiva de la Federación*, que reconoció como ámbitos de la soberanía nacional el externo y el interno. Por el primero, el país confirmó su independencia frente a España o cualquiera otra potencia extranjera. En tanto que la facultad soberana interna significó que la nación determinaría la forma de gobierno que más le conviniera, eligiendo un régimen republicano, representativo, popular y federal compuesto por estados libres, independientes y soberanos.<sup>44</sup> Pero la soberanía de éstos tenía diversas restricciones, ya

<sup>41</sup> Fueron pocas las provincias que se manifestaron sobre este tema, como fue el caso de Jalisco, Zacatecas y Oaxaca, que expresaron no tener interés en el estanco, en tanto que Valladolid (Michoacán) pidió mayor participación en las utilidades y Guanajuato votó a favor de su supresión, p. 1, 5 y 8.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>43</sup> *Memoria sobre reformas del arancel mercantil que presenta el secretario de Hacienda al Soberano Congreso Constituyente. Leída en sesión de 13 de enero de 1824; y mandada imprimir por su Soberanía*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824.

<sup>44</sup> Si observamos los artículos más importantes relativos a la Hacienda pública del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, en especial las atribuciones del Congreso en esa materia, una derivación natural de la situación política prevaleciente en el antiguo virreinato, estoy de acuerdo con Yáñez Ruiz en cuanto que la idea no era imitar a los

que no podrían establecer derechos de tonelaje o mantener tropas o navíos en tiempo de paz sin consentimiento del Congreso general, tampoco podrían imponer contribuciones a las exportaciones e importaciones ni realizar convenio alguno con otra nación o potencia extranjera. Se aprobó que la soberanía de las entidades federativas abarcara todos los niveles de la administración pública, además de concederles autonomía política en los asuntos de su jurisdicción, lo que les permitiría formar circuitos judiciales de segunda instancia y crear sus milicias así como establecer un sistema tributario propio.

El derecho a imponer gravámenes fue punto de debate en los meses siguientes, sobre todo durante el mes de marzo de 1832, tras la presentación del proyecto de la Comisión de Hacienda, que redactaron Bernardo González de Angulo, Rafael Mángino y Francisco María Lombardo. En él se propusieron los criterios para establecer la futura clasificación de las rentas generales de la Federación y las particulares de los estados. 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.

En su proyecto, la Comisión presentó como criterio base de división impositiva la naturaleza de cada una de las contribuciones. Bajo el renglón de rentas generales se agruparon los ingresos que afectaron la economía de las entidades federativas, como los derechos de importación y de exportación, por lo que se consideró que deberían ser administrados por el gobierno nacional ya que esa contribución permitiría conciliar los diversos intereses económicos y regular el tráfico de los productos extranjeros entre los estados. El tabaco fue otra de las rentas consideradas generales dada su importancia para el erario, por lo que se aceptó que se mantuviera el monopolio. En lo que respecta a las rentas de correos y de la lotería se consideró que por distintas razones éstos pasarían a formar parte de la masa general. En el caso de la primera, esta clasificación se justificó por la necesidad de uniformar su administración, más que por el propósito de aportar recursos, en tanto que la lotería se consideró como renta general, ya que circulaba por la mayoría de los estados. En el caso de las salinas en lagunas, se consideró que estos ingresos siempre habían pertenecido a la Hacienda Pública, en tanto que las salinas de las costas tenían que incluirse en este rubro, en vista de que deberían pagar impuestos en su jurisdicción, que en el futuro serían devengados por el Tesoro general. En el citado dictamen se mencionaron también los productos

Estados Unidos de Norteamérica. Manuel Yáñez Ruiz. *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, 1958-1961, v. 6, p. 281-282.

de los bienes nacionales, o sea, fincas rústicas y urbanas que habían pertenecido o se declaraban propiedad de la nación, entre las cuales se incluyeron los Bienes de la Inquisición y los de las Temporalidades.

Por otra parte, se reconocieron como ingresos de los estados a las alcabalas interiores los derechos de plata y oro, y cualquier otra contribución directa, como era el caso de los novenos, de las vacantes, de las anualidades, de las mesadas, de las medias anatas, de los pulques y de los gallos, entre otras rentas llamadas menores. Se advirtió que, en el caso de estos ramos, no habría intromisión alguna del Gobierno nacional, dado que estas rentas influían de diversas formas sobre la economía de los estados, así como sobre las “costumbres” públicas y privadas locales; por ello se consideró indispensable que éstos ejercieran la soberanía fiscal de manera directa en sus jurisdicciones, lo que suponía ejercer libremente las medidas de cohesión y la coerción necesaria para recaudar.

El contingente fue un renglón considerado por la Comisión como parte de las fuentes de financiamiento del Gobierno nacional, con el objeto de cubrir el deficiente que existía en el erario. Este gravamen se cobraría proporcionalmente a los recursos financieros de los estados, que fueron agrupados en cinco categorías, partiendo del monto de las contribuciones cobradas en ese momento y de la actividad económica de cada jurisdicción, a lo cual se sumó el global del producto de los diezmos. Se revisó la situación de la agricultura, del comercio, de la producción artesanal (artes) y de la minería; asimismo, se dividió el total de esos recursos entre el número de habitantes. Una vez hechos los cálculos correspondientes, la Comisión convino con un diputado de cada una de las entidades del país, la categoría y clase así como el monto que había sido asignado a su entidad.

En vista de la reducción que sufriría el Gobierno nacional tras la extracción de gran parte de sus antiguos recursos, ordenada por la nueva ley, el contingente y los préstamos extranjeros fueron vistos por parte de los miembros de la Comisión como la panacea para resolver los apuros financieros del nuevo régimen. Se calculó, además, que los gobiernos de los estados, después de arreglar la administración de sus rentas, contarán con algún excedente que les permitiera atender cualquier urgencia.

El 4 de agosto de 1824 se decretó la clasificación de las rentas generales y particulares, con lo cual el sistema tributario de la Federación quedó formalmente constituido. Dos meses después, al jurarse la Constitución Mexicana, quedaron aprobadas las obligaciones y restricciones de los estados en materia fiscal.<sup>45</sup> Se aprobó que el gobierno

<sup>45</sup> Las reformas al sistema tributario durante el primer Imperio continuaron con los señalamientos en materia fiscal emitidos por el segundo Congreso constituyente: por ejemplo, se había suprimido el estanco de nieve y se había ordenado el pago de “la alcabala



nacional tuviera facultades para determinar las contribuciones necesarias para cubrir sus gastos, en cambio, los gobiernos de los estados fueron comprometidos a colaborar con el nacional en el pago de la deuda nacional, pero se les prohibió establecer cualquier gravamen relacionado con el comercio exterior.<sup>46</sup>

Durante todos aquellos meses, el secretario de Hacienda recibió numerosos ataques por su origen español; los partidos políticos lo atacaron constantemente en impresos y periódicos. El choque constante de intereses y la polémica ideológica que dominó la vida política de los primeros meses de la República Federal obligaron a Arrillaga a presentar su renuncia el 8 de agosto, poco después de haberse hecho públicas sus diferencias con Lorenzo de Zavala, quien lo sucedió en el cargo.

eventual como los demás efectos de consumo”, la continuación del estanco del tabaco de forma semejante a como había funcionado durante la colonia: inicialmente el gobierno nacional lo repartiría a los estados, los cuales lo venderían y tendrían la posibilidad de establecer sus propias fábricas; también se había prohibido la importación de varios comestibles, bebidas, textiles y diversas manufacturas, hasta que fue establecida la clasificación de “rentas generales y particulares”. Cabe señalar que a Yáñez le parece que se toma la experiencia norteamericana, pero no al pie de la letra. *cfr. ibidem*, p. 284-315.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 152-153.

