

La fiscalidad de los conservadores en la Guerra de Tres Años (Ciudad de México, 1858)

Carlos Alberto Ortega González¹

Instituto Nacional de Antropología e Historia (México)
Dirección de Estudios Históricos



Para citaciones: Ortega González, C. (2022). La fiscalidad de los conservadores en la Guerra de Tres Años. Ciudad de México, 1858. *Panorama Económico*, 30(4), 288-321. DOI: <https://doi.org/10.32997/pe-2022-4221>

Recibido: 14 de junio de 2022

Aprobado: 27 de septiembre de 2022

Autor de correspondencia:

Carlos Alberto Ortega González
cortega.deh@inah.gob.mx

Editor: Andrés Escobar E. Universidad de Cartagena-Colombia.

Copyright: © 2022. Ortega González, C. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/> la cual permite el uso sin restricciones, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre y cuando que el original, el autor y la fuente sean acreditados.



RESUMEN

El objetivo principal de este artículo es analizar la fiscalidad del gobierno del general Félix María Zuloaga en el contexto de la Guerra de Tres Años. Las finanzas públicas, condicionadas por el ritmo del conflicto bélico y la estructura política administrativa centralista, son examinadas a partir de los ingresos, constituidos por la deuda y la recaudación de impuestos directos e indirectos, y los egresos. A lo anterior, se suma un análisis de las contribuciones ordinarias y extraordinarias impuestas en la Ciudad de México, así como el comportamiento de los causantes.

Palabras clave: Fiscalidad; Finanzas Públicas.

JEL: N01, N70, N76

The taxation of the conservatives in the Three Years War (Mexico City, 1858)

ABSTRACT

The main objective of this article is to analyze the taxation of the government of General Félix Zuloaga in the context of Guerra de Tres Años. The Public finances, conditioned by the pace of war and the centralist administrative policy structure, are examined in terms of revenues which consist of debt and the levying of direct and indirect taxes, and expenditures. In connection with the above, it includes an analysis of the ordinary and extraordinary contributions imposed in México City, as well as the behavior of taxpayers.

Keywords: Taxation, Public Finance

¹ Profesor investigador de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Fue subdirector de Investigaciones Históricas de dicha institución entre 2017 y 2021. Es Licenciado en Historia por la Escuela Nacional de Antropología e Historia; Maestro en Historia Moderna y Contemporánea por el Instituto Dr. José María Luis Mora y candidato a Doctor en Historia por El Colegio de México.

INTRODUCCIÓN

El 17 de diciembre de 1857, el general Félix Zuloaga proclamó el Plan de Tacubaya con la finalidad de cesar la Constitución política promulgada el 5 de febrero y formar un nuevo congreso constituyente. Ignacio Comonfort, presidente constitucional, aceptó el plan con la idea de poder calmar las tensiones que habían generado un estado de inestabilidad política y social en el país durante diez meses. Sin embargo, se opusieron al plan parte del gabinete presidencial, algunos gobernadores de los estados y diferentes sectores de los estamentos propietario y mercantil. Ante posturas inconciliables, dio inicio la guerra civil que confrontaría a los “regeneradores del orden”, empeñados en mantener los privilegios de los estamentos conservadores y el clero, con los “constitucionalistas”, creyentes en la necesaria transformación de la sociedad mediante reformas políticas, sociales y económicas de gran calado.

La prioridad de Zuloaga era consolidar su movimiento y controlar las ciudades y puertos marítimos más importantes del país. El panorama era promisorio, contaba con el Ejército Restaurador de las Garantías; obtuvo el apoyo del clero y el reconocimiento oficial de la comunidad internacional. Sin embargo, para la consecución de sus objetivos era necesario hacerse de copiosos y continuos recursos económicos, sobre todo, para sufragar los gastos de la guerra. Frente a esta situación, la Hacienda pública fue la piedra angular.

Decreto tras decreto, el gobierno conservador desapareció las leyes reformistas publicadas entre 1855 y 1857 con la intención de restituir el orden anterior y favorecer a los intereses de la Iglesia. En materia hacendística emitió 47 disposiciones (decretos, circulares, bandos y avisos), para intentar captar, centralizar y administrar los recursos fiscales necesarios para sostenerse y mantener su posición en la guerra. Sin embargo, no todas las acciones llevadas a cabo tuvieron el mismo impacto, ya que los conservadores no controlaron durante mucho tiempo, salvo algunas excepciones como la Ciudad de México, los territorios conquistados. Por consiguiente, los decretos “restauradores” solo estuvieron vigentes por determinados días o, definitivamente, no hicieron eco en las comunidades, sobre todo en aquellas donde permanecieron las autoridades constitucionales.

El presente trabajo tiene el objetivo de mostrar cómo se delinearon las directrices en materia hacendaria del gobierno de Zuloaga durante la guerra. Por tanto, interesa seguir los cambios institucionales que determinaron el devenir de las finanzas públicas y sus repercusiones. Además, importa aproximarse a los efectos de las variaciones y complicaciones que se presentaron tanto en materia de impuestos ordinarios y extraordinarios como en el comportamiento de los causantes.

Este texto se inserta en la historiografía acerca de la Guerra de los Tres Años, también conocida como Guerra de Reforma. La literatura sobre el tema no es abundante, y el común denominador en los trabajos es el abordaje desde las perspectivas política y militar, lo cual reduce a su mínima expresión la dimensión fiscal.² El binomio guerra y fiscalidad ha sido soslayado, dejando en el aire interrogantes entorno a las alteraciones de la administración hacendaria, el aumento de la presión fiscal, los ajustes ex profeso en la legislación tributaria o la respuesta de los diferentes sectores de la sociedad a la tributación. Sobre estas cuestiones, proponemos algunas respuestas.

Después de sustituir a Ignacio Comonfort en la presidencia, Zuloaga se mantuvo solo un año en el poder, 1858, el primero de los tres que duró la confrontación armada. La aproximación de este trabajo a las decisiones político fiscales y sus complejidades en su aplicación, se circunscribe a este tiempo.

El texto tiene cuatro apartados más. En el primero se atiende a los cambios en materia hacendaria y se analiza el estado de los ingresos y egresos registrados en la Administración principal de rentas del Distrito de México para esbozar un panorama general de la finanzas del gobierno conservador. El segundo apartado está dedicado a las contribuciones extraordinarias, con énfasis en la contribución del 1% sobre capitales; examinamos los mecanismos de administración y recaudación, así como las reacciones de los causantes. Enseguida, revisamos las contribuciones directas ordinarias a través del derecho de patente sobre giros mercantiles; el contexto de la actividad comercial de la capital de la República, los elementos que definieron la administración, recolección y pago del impuesto, son partes integradoras del análisis. El último apartado contiene unas breves consideraciones sobre lo expuesto a lo largo del documento.

Hacienda pública: cambios y continuidades

En enero, el general José de la Parra se pronunció en la Ciudad de México en contra del presidente Comonfort, al tiempo que proclamó como general en jefe del ejército regenerador a Zuloaga (The Pronunciamiento in Independent Mexico 1821-1876, n.d.). Por su parte, Benito Juárez, que por ley se había convertido en presidente legítimo salió hacia Querétaro para organizar su gobierno con sus aliados. Tras los acontecimientos, comenzaría su peregrinar dentro y fuera de la República.

El 28 de enero, mediante un manifiesto dirigido a la nación, el gabinete del gobierno conservador se comprometió a apoyar y proclamar la religión, la unión y la independencia. Hizo hincapié en que las leyes "más disolventes", incluyendo la Constitución de 1857, no solo atacaban a la Iglesia, también desconocían las

² Sobre préstamos forzosos: (Espinoza, 2013, pp. 116-149), (Bazant, 2007, pp. 156-170). Para una breve mención del tema, véase: (Fowler, 2020, pp. 203-205, 261).

costumbres y ponían “en peligro la propiedad, la familia y todos los lazos sociales”. En definitiva, “convenía a las miras de la Providencia, que el edificio que se había levantado sobre cimientos tan deleznable solo cayese por su propia inestabilidad”. Todos sus esfuerzos estarían encaminados a “tranquilizar la conciencia pública y restablecer la armonía entre las potestades civil y eclesiástica” (Arrillaga, 1864, pp. 17-24).

Desde principios del año, Zuloaga y su brigada dispusieron de la Tesorería general recursos que provenían de los prestamistas con mayor poder económico de la Ciudad de México. No fue poco lo que recibieron. Aunque no contamos con registros completos de las entradas y salidas de dinero en la Tesorería, podemos tener un bosquejo de las cantidades prestadas e identificar a los acreedores en periodos cortos. Entre el 2 y 11 de enero los préstamos ascendieron a 82782 pesos; en este lapso Manuel J. Madrid fue el principal proveedor, ya que aportó el 78.14% del total ingresado a la Tesorería. Del 26 de enero al 8 de febrero ingresaron 162780 pesos.

Durante estos días creció y se diversificó el grupo de prestamistas; la mayoría se dedicaba a la venta de productos en grandes almacenes y a los servicios financieros -préstamos en efectivo y giro y cobranza de libranzas-. Martínez del Río hermanos, Francisco Iturbe, Miguel Buch, Refugio Sanroman, Francisco Murphy, García Icazbalceta hermanos, Jecker y Cía., Wilde y Cía., Ignacio de la Cortina, entre otros, auxiliaron al gobierno con préstamos de entre 2000 y 10000 pesos. El gasto aumentaba cada vez más, sobre todo, porque en esos momentos el ejército recibió el 75% del numerario de la Tesorería, que entre el 2 de enero y el 8 de febrero, sumó 255355 pesos.³

Al iniciar febrero, el clero aportó a la causa 31,000 pesos en clase de préstamo. Sin embargo, esta cantidad estaba lejos de ser una solución. Por tanto, la mitra acordó con Zuloaga el préstamo de 1500000 pesos; primero le entregó 150000 pesos en efectivo y el resto, ante la falta de liquidez de la Iglesia, se obtuvo por medio de la enajenación de algunas fincas eclesiásticas, de tal forma que el 8 de abril recibió otras cantidades en tres libranzas por valor de 666200 pesos y una por 160000 pesos (Bazant, 2007, p. 156). Por ende, faltaba un poco más de 500000 pesos, que fueron cubiertos parcialmente por la casa comercial Barrón, Forbes y Cía., que solo entregó 320,000 pesos (Bazant, 2007, p. 157).

Ante la insuficiencia del primer empréstito, a finales de julio la diócesis de México acordó otorgarle al gobierno 1000000 pesos. De manera expedita recibiría

³ (Diario Oficial del Supremo Gobierno, 27 de enero de 1858, 28 de enero de 1858, 29 de enero de 1858, 31 de enero de 1858, 1 de febrero de 1858, 2 de febrero de 1858, 3 de febrero de 1858, 4 de febrero de 1858, 5 de febrero de 1858, 6 de febrero de 1858, 7 de febrero de 1858, 8 de febrero de 1858; Monitor republicano, 4 de enero de 1858, 9 de enero de 1858, 11 de enero de 1858; La Sociedad, 2 de enero de 1858, 5 de enero de 1858, 26 de enero de 1858, 30 de enero de 1858).

200000 pesos en efectivo, 300000 pesos se ministrarán en “escrituras de capitales libres de gravámenes y garantizados con hipoteca, capitales que se harían efectivos en caso de que la Iglesia no pagara en un año” (Bazant, 2007, p. 158); finalmente, obtendría 500000 pesos mediante la hipoteca de todos los bienes del clero por el plazo de un año. Para amortizar la deuda, el 13 de agosto el gobierno emitió bonos por un millón de pesos, que intentó colocar entre los comerciantes de la Ciudad de México, asignándoles una cantidad específica a cambio de una parte igual de la hipoteca. Las fracciones eran de 5, 10, 20, 50, 100, 500, 1000 y 5000 pesos, divididos en diez cupones (Arrillaga, 1864, pp. 237-239). Sin embargo, ante la posibilidad de anulación en caso de una victoria de los liberales, no todos los comerciantes aceptaron. La respuesta no agradó al gobierno por lo que procedió a incautar los bienes de algunos de ellos. Entre los afectados se encontraban importantes empresarios españoles como Escandón, Goribar, Béistegui, entre otros. Esta acción aumentó el descontento entre los comerciantes; sin embargo, quienes se negaron a contribuir sufrieron la incautación de sus bienes o fueron detenidos; otros huyeron o se escondieron (Meyer, 1994, p. 251). El negocio no fue provechoso, pues a principios de 1859 en la Tesorería había, todavía sin vender, bonos equivalentes a 700000 pesos (Bazant, 2007, p. 160). Ante este entorno, el gobierno gestionó en los siguientes meses, mediante Nathaniel Davidson, un préstamo de 700,000 pesos con el banco de los Rothschild. De igual manera que en casos anteriores, la deuda se garantizó con los bienes del clero.

Los préstamos eran inciertos o se agotaban con celeridad, por eso era importante garantizar la entrada constante de recursos al erario. ¿Cuál fue la política fiscal del gobierno de Félix Zuloaga para conseguirlo? La estrategia estuvo determinada por la urgencia de ingresos para la manutención de las fuerzas armadas y la burocracia, la reorganización de la Hacienda pública y, aún más importante, por la necesidad de legitimación política. Por tanto, las modificaciones al sistema tributario se centraron en diferentes aspectos, a saber: la definición de la potestad fiscal del gobierno central y los departamentos, la reorganización de la Junta Crédito Público y la Tesorería general y la imposición de nuevos gravámenes. Pero no todo fue cambio, prevalecieron algunas de las cargas fiscales del gobierno de Ignacio Comonfort.

Al inicio de la guerra, Zuloaga contó con el apoyo de los gobiernos de Durango, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y la ciudad de Mérida, Yucatán. En el resto del país logró imponer cierto control de manera intermitente en algunas ciudades y pueblos.⁴ En la segunda semana de marzo el ejército regenerador logró ocupar ciudades importantes del centro del país como Celaya, Guanajuato, León,

⁴ Los gobernadores de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tlaxcala, Zacatecas, Veracruz no reconocieron a Zuloaga; de hecho, algunos formaron frentes para combatirlo (Fowler, 2020, pp. 167-168).

Salamanca, Guadalajara, Morelia, Querétaro y Aguascalientes.⁵ Entre los vaivenes de la guerra, el gobierno conservador solo logró controlar totalmente la capital del departamento de Puebla y la Ciudad de México.⁶

El centro neurálgico de los conservadores fue la Ciudad de México y las zonas circundantes -Cuautitlán, Chalco, Tacubaya, Tlalpan-. Tales localidades conformaban el Distrito de México, el centro abastecedor de recursos fiscales por antonomasia.⁷ En la Administración principal de rentas del Distrito de México se concentraron los ingresos causados por los impuestos directos e indirectos recaudados no solo en su jurisdicción, sino también en las aduanas marítimas y en otros espacios fiscales -por ejemplo, el Territorio de Iturbide-. Los provenientes de los préstamos, voluntarios o forzosos, del clero y los agiotistas también entraban a sus arcas. Los flujos de dinero hacia el ejército y a la burocracia -en especial del fisco- salieron constantemente de la misma oficina. El numerario que entraba salía en la misma magnitud.

En 1858 los ingresos netos computaron 1782526 pesos y los egresos 1789526 pesos. Sin embargo, no hubo déficit, pues al sumarse a los ingresos las existencias de diciembre de 1857, la cantidad aumentó a 1791519 pesos, dejando 2366 pesos a favor (ver cuadro 1).⁸

Cuadro 1. Ingreso y egreso netos. Administración principal de rentas del Distrito de México, 1858 (en pesos)

Mes	Ingreso	Egreso
Enero	132044	127591
Febrero	121174	119228
Marzo	141325	138829
Abril	105745	103361
Mayo	109208	107187
Junio	137240	135075
Julio	153364	151247
Agosto	218603	216299
Septiembre	209779	207339
Octubre	105989	103632
Noviembre	153101	150714
Diciembre	231017	228651
Total	1818591	1789153

Fuente: Diario Oficial del Supremo Gobierno, 5 de marzo de 1858, 9 de abril de 1858, 4 de junio de 1858, 5 de julio de 1858, 4 de agosto de 1858, 3 de septiembre de 1858, 4 de octubre de 1858, 4 de noviembre de 1858, 3 de diciembre de 1858. La Sociedad, 10 de febrero de 1858, 14 de mayo de 1858, 10 de enero de 1859.

⁵ A estas plazas se sumaron Córdoba, Orizaba, Xalapa, Zacatecas y San Juan Bautista (Fowler, 2020, p. 190).

⁶ Los estados cambiaron su nombre y estatus político administrativo. Se convirtieron en departamentos por decreto de 20 de marzo de 1858. La desaparición de los estados de la federación implicó el regreso al centralismo (Arrillaga, 1864, p. 76).

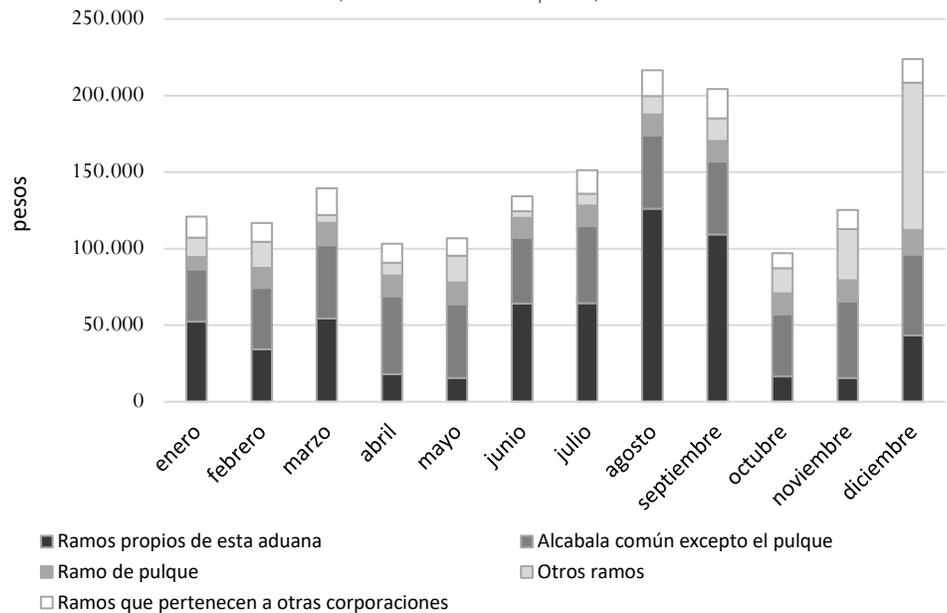
⁷ Por decreto, se añadirían en julio las prefecturas de Tlalnepantla y Texcoco.

⁸ Respecto al producto del ingreso y egreso cabe señalar que la fuente no señala si se trata de cantidades brutas o netas; sin embargo, por ser estados generales publicados en la prensa asumimos que son productos netos (La Sociedad, 21 de enero de 1859).

El incremento gradual del ingreso y egreso siguió el ritmo impuesto por el avance de la guerra. Durante el correr de los meses, los ingresos, que mensualmente registraron en promedio 151549 pesos, fueron ligeramente superiores a los gastos, que cuantificaron 149096 pesos en promedio por mes. Esto respondía al interés de las autoridades fiscales de mantener un excedente cada mes —3000 pesos en promedio— para solventar, en caso de que fuese necesario, los gastos de administración urgentes o extraordinarios.

El ingreso se conformaba por las entradas provenientes de 41 rubros que estaban clasificados en siete grandes ramos: ramos propios, enteros hechos por las administraciones subalternas, alcabala común excepto el pulque, ramo del pulque, otros ramos, ramos que pertenecen a varias corporaciones, y remisiones de otras oficinas. De estos, cinco fueron los más importantes (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Ramos principales que componen los ingresos de Administración principal de rentas del Distrito de México, 1858.
(unidad de medida: pesos)



Fuente: Diario Oficial del Supremo Gobierno, 5 de marzo de 1858, 9 de abril de 1858, 4 de junio de 1858, 5 de julio de 1858, 4 de agosto de 1858, 3 de septiembre de 1858, 4 de octubre de 1858, 4 de noviembre de 1858, 3 de diciembre de 1858. La Sociedad, 10 de febrero de 1858, 14 de mayo de 1858, 10 de enero de 1859.

Aunque a finales del año los otros ramos incidieron notablemente en el ingreso por motivo del pago anticipado de derechos, ya que representaron en noviembre el 21.92% y al mes siguiente el 41.60% del total de la masa recaudada, los ramos propios de la aduana de México y la alcabala común excepto pulque determinaron el comportamiento de los ingresos.⁹

⁹ Desde una perspectiva global, los otros ramos incidieron de manera positiva en el erario porque fueron constantes, ya que computaron 20000 pesos mensuales en promedio; por consiguiente, significaron el 13.53% del total anual.

Los ramos propios de la aduana de México estaban constituidos por 22 ramos - los más numerosos- y sumaron 51166 pesos en promedio mensual - representaron 33.82% del total anual-. Cabe mencionar que no todos los ramos tuvieron ingresos constantes durante el año, algunos solo por un mes, por ejemplo, los derechos de tornaguías o los réditos de capitales; otros por cinco o siete meses, como los derechos sobre naipes y el derecho de amortización al 15%. Por el otro lado, siete ramos tuvieron ingresos durante doce meses, siendo los más importantes, por los altos montos registrados, el derecho de contrarregistro, derecho sobre ventas de fincas de particulares recaudado en esta capital, derecho de internación y derecho de Departamento. Los ramos anteriores, junto al derecho de importación -recaudado solo durante ocho meses-, significaron el 72.7% del total de la recaudación de los ramos propios.

Si bien entre finales de junio y principios de agosto los generales conservadores Tomás Mejía, Miguel Miramón, Leonardo Márquez, Manuel G. Pueblita y Pérez Gómez lograron ocupar las ciudades de Río Verde, Guadalajara, Aguascalientes, Guanajuato y San Miguel Allende, la situación financiera del gobierno conservador se tornó dramática, ya que perdió los recursos provenientes del puerto de Tampico (Trueba, 1954, pp. 18-19). Fue un golpe duro porque desde el 4 de mayo Juárez y su ejército ocupaban Veracruz y controlaban su respectiva aduana.

No obstante las adversidades, los ingresos por comercio interno y comercio exterior aumentaron a causa de la centralización de las rentas y las acciones del gobierno en el segundo semestre del año que, por un lado, gravaron una serie de productos de consumo extendido como maíz, café, harina granillo y tabaco,- que también pagaba derecho de contrarregistro- y el aguardiente y, por otro, productos utilizados en determinadas manufacturas, como cobre, estaño y grana, por mencionar algunos. Además, los derechos de importación por el comercio de altura, escala y cabotaje fueron captados de manera eficaz porque se ordenó que se pagaran en la Administración principal de rentas del distrito de México - decreto de febrero 15-. Con la pérdida temporal de las aduanas, el gobierno apresuró la apertura al comercio exterior del puerto de Tuxpan, que sirvió para hacerse de recursos provenientes de los navíos mercantiles del Golfo de México.

A finales de mayo, el gobierno estableció que los efectos detenidos en Veracruz -ocupada ya por los liberales- solo podrían entrar a los mercados locales, dominados por los conservadores, después del pago de los derechos de internación y de consumo. Además, fue obligatorio satisfacer un extra: 20% de derechos de importación (Arrillaga, 1864, pp. 157-158).

Las medidas anteriores generaron cuantiosas cantidades de dinero, especialmente en los meses de agosto y septiembre cuando los ramos propios de la aduana de México alcanzaron 126141 pesos y 190,337 pesos,

respectivamente. Los incrementos se duplicaron en relación con los obtenidos en junio y julio, sobre todo, por los montos provenientes de los derechos de contrarregistro, derechos de internación y derechos de importación.

Ahora bien, los ingresos por alcabala común excepto pulque sumaron 46,084 pesos en promedio mensualmente -30.46% del total anual ingresado a la Administración principal de rentas-. Prácticamente, la recaudación de impuestos indirectos sobre el tráfico de mercancías se mantuvo estable durante el año e, incluso, presentó una tendencia positiva marcada por las entradas en el segundo semestre. Esta circunstancia tuvo su raíz en las acciones llevadas a cabo por el gobierno a partir de agosto. El día 11 se publicaron tres decretos. El primero restableció en el Distrito la alcabala de aguardiente simple o beneficiado -barril de ocho jarras-, de acuerdo con la ley de 9 de agosto de 1822, con una cuota de 20% sobre sus aforos (Arrillaga, 1864, pp. 219-221);¹⁰ en el caso de los suelos alcalalatorios donde se fabricara, es decir, el lugar de siembra, cosecha y molienda de la caña, se cobrarían por derechos de extracción seis reales por cada barril común de ocho jarras. Con el aforo se impedían las diferencias que afectaban al fisco o al causante, ya que con este se establecía un criterio de justicia que planteaba que, "en caso de que bajara el valor del producto en la localidad, esto no impactaba en el precio que aparecía en la tarifa que era el que se aplicaba para determinar el pago del impuesto" (Sánchez, 2009, p. 71). Sin embargo, la volatilidad de los precios dificultaba el funcionamiento correcto de este mecanismo. Por otro lado, si consideramos que el gobierno dictatorial de Antonio López de Santa Anna en julio de 1854 impuso al mismo producto 15% de alcabala, la tarifa implantada por Zuloaga era la más alta hasta ese momento.

El segundo decreto gravó el cacao introducido a cualquier otro punto de la República desde los departamentos de Chiapas y Tabasco. Continuando con el impulso centralizador, se estableció que el derecho debía pagarse en "las administraciones principales del departamento o bien en el de la capital", y era obligatorio presentar el resguardo del producto con su guía para evitar la multiplicación de cobros. Lo anterior con base en las prevenciones de la orden de 29 de agosto de 1856, que se generalizaron para todas las capitales de departamento el 27 de julio del año siguiente (Arrillaga, 1864, pp. 221-222). El tercer decreto, con efectos legales para el 1º de septiembre, se ocupaba del tabaco; regulaba los derechos de contrarregistro que debían pagar los introductores de tabaco labrado extranjero destinado a las aduanas interiores. Además, se reformaron los derechos que recaían sobre el tabaco nacional en rama y se gravó el cernido y labrado, sin deducciones (Arrillaga, 1864, pp. 222-224).

¹⁰ La tarifa era alta y significaba un retroceso, no solo temporal, en la fiscalidad alcalalatoria. Entre junio de 1821 y agosto 1822, el primer imperio aumentó la presión fiscal sobre los destilados y fermentados. En cuanto a las bebidas nacionales el pago de derechos pasó de 6 a 20%; en el caso de las bebidas extranjeras se incrementó de 6 a 40%. (Sánchez, 2009, pp. 77-78).

El 20 de agosto, el gobierno trató de compensar los ingresos perdidos decretando un ajuste en las cuotas de los derechos de introducción sobre pulque fino y tlaquiche en la capitales de departamento y en el Distrito de México (Arrillaga, 1864, pp. 242-243). Al día siguiente, "para atender a las urgentes necesidades de la administración pública", se gravaron varios productos, que hasta ese momento no pagaba alcabala: café, cobre, estaño, grana, mantequilla, naipes, plomo y, el de mayor consumo, maíz (Arrillaga, 1864, pp. 244-245). Cabe señalar que el gravamen sobre este último se extendió, con algunas excepciones, como no alterar cuotas o desvirtuar su destino hacia la beneficencia o los gastos municipales, a todo el país el 20 de septiembre (Arrillaga, 1864, p. 259).

En cuanto a los egresos, estos estuvieron marcados por las remisiones, que constituyeron el 88.11% del total anual. En este sentido, este rubro estuvo definido por los envíos a la Junta de crédito público y Tesorería general de la nación. Entre ambas oficinas recibieron el 87.71% del total de remisiones en el año. Muy por debajo de este porcentaje, pero no menos importante, se ubicaron los gastos de administración ordinarios y los gastos generales que no eran de planta, que, si bien entre enero y junio se mantuvieron estables (promediaron al mes 13873 pesos), en la segunda mitad del año crecieron paulatinamente debido al aumento de personal y las erogaciones relativas a la administración de las contribuciones extraordinarias (16,008 pesos en promedio mensual).

¿Qué magnitud tuvieron las cifras anteriores comparadas con las registradas en el año anterior? Una idea global del comportamiento del ingreso y el egreso puede esbozarse a partir de la comparación de los años 1857 y 1858 (ver cuadro 2).

Al cierre de 1858, los ingresos habían caído 30.2% respecto al año anterior; por consecuencia, los egresos disminuyeron en la misma proporción, a razón de 29.7% (de 23 ramos, 19 descendieron). Por ejemplo, de los catorce ramos propios nueve sufrieron una merma importante, en particular, los derechos de contrarregistro, derechos por circulación de moneda, derechos por exportación de moneda y derechos sobre fincas de particulares.

Sin duda, los efectos negativos que más calaron en las arcas fueron los que se desprendieron de la derogación de las leyes de desamortización y sus reglas afines. Por esta razón, no ingresaron más que 985 pesos por el pago de derecho por adjudicaciones y remates de fincas; en términos porcentuales, comparado con el año anterior, la reducción fue de 99%. Igual de drástico fue el descenso en el ingreso por réditos de capitales -adeudados por censatarios de fincas rústicas o urbanas y sus fiadores- que se redujo 92%.

Cuadro 2. Ingresos en la Administración principal de rentas y contribuciones directas del Distrito de México, 1857-1858 (pesos)

Ramos	1857	1858
Por derecho de contrarregistro	323820	172169
Por derecho de Departamento	68171	37236
Por derecho de internación	610	54961
Por derecho de almacenaje	833	299
Por derecho de importación	74	106560
Por derecho de nueve reales por barril de aguardiente de caña y licores del país	25678	12794
Por derecho de tornaguías	2153	16
Por derecho de ensaye de oro y plata y por derecho de quinta de oro y plata	113515	46528
Por derecho a los naipes, según decreto de 21 de agosto de 1858	–	89
Por derecho sobre ventas de fincas de particulares ¹	163550	97879
Por derecho al 5% por adjudicaciones y remates de fincas, con arreglo al decreto de 25 de junio de 1856 ²	117105	985
Por derecho de circulación de moneda al 2%, y por derecho de exportación de moneda al 3.5, 4 y 6% por plata y oro	152137	50200
Por derecho de amortización al 15%	207	3944
Derecho cobrado al tabaco nacional en cumplimiento del decreto de enero de 1856	24636	26221
Enteros hechos por las administraciones subalternas	–	48247
Por contribuciones directas [incluye rezagos] ³	37842	78241
Por arrendamiento de fincas nacionales ⁴	509	2958
Por rédito de capitales con arreglo al decreto de 20 de mayo de 1857	72813	5733
Alcabala común excepto el pulque	606007	553302
Ramo de pulque	172233	160832
Otros ramos	419062	157351
Ramos que pertenecen a varias corporaciones	223882	165916
Remisiones de otras oficinas	29724	65
Total	2554562	1782527

Fuente: La Sociedad, 14 de enero de 1858, pp. 2-3; 21 de enero de 1859, pp. 1-2. Cifras redondeadas.

1 En la Ciudad de México, Tacubaya, Mexicalcingo, Guadalupe y Tlalpan.

2 En la Ciudad de México, Tacubaya, Mexicalcingo, Guadalupe y Tlalpan.

3 1857 solo incluye ingresos entre junio y diciembre.

4 1857 solo incluye ingresos de junio a diciembre.

En esta gama de contribuciones relativas a los bienes eclesiásticos, destaca el incremento en los ingresos por derecho de amortización al 15% por las ventas de fincas hechas por el clero, que pasó de 207 a 3944 pesos. Este impuesto fue el único que se mantuvo durante todo el año; solo tuvo algunas modificaciones a mediados de agosto cuando se decretó que solo se pagaría en las nuevas imposiciones o adquisiciones, eximiendo del pago “la parte que del valor de ellas se le quedé a reconocer” y la “traslación de un capital impuesto en una finca que pase a otra” (Arrillaga, 1864, pp. 240-241).

El ingreso por concepto de derecho de circulación de moneda al 2% resintió una caída de 67% a causa de la reducción de tráfico de dinero -y de metales, en

general-, así como la interrupción de acuñación en la casa de moneda de México, lo que insidió en la escasez de numerario. Adicionalmente, la acuñación de monedas en otras cecas —por ejemplo, la de Oaxaca o la Tejupilco, en el Estado de México— provocó que el dinero circulara en otros territorios y mercados lejanos del control conservador.

La caída de 62.5% en otros ramos tuvo su razón principal en el raquítico ingreso de 2958 pesos correspondientes a la contribución sobre propiedades y arrendamientos de fincas rústicas y urbanas. La contribución fue implantada el 26 de mayo de 1857 y obligaba a los dueños de propiedades rústicas a pagar por una sola vez el importe del 6% de la renta anual que cobrarán, y los arrendatarios y sub arrendatarios el 3% de la misma renta. Los dueños que no tuvieran rentadas sus propiedades estaban obligados a pagar el 7% del valor de las fincas, computado a razón de un 5% anual. En el caso de los propietarios de fincas urbanas, estos solo tendrían que pagar, por una sola vez, el importe de un mes de arrendamiento, y los inquilinos y sub inquilinos una cantidad igual a la cuarta parte de la renta de un mes (Dublán y Lozano, 2004, t. VIII, pp. 477-480). El total recaudado en año de su imposición fue de 296903 pesos. Evidentemente, la raíz se encuentra en la derogación de las leyes de desarmotización.

Respecto a 1857, las contribuciones directas ordinarias —impuestos sobre establecimientos industriales, giros mercantiles, profesiones y ejercicios lucrativos, sueldos y salarios y objetos de lujo— tuvieron una subida de 21.8% que se explica por la falta de datos correspondientes al primer semestre de 1857. Sin embargo, al hacer una estimación, duplicando lo recaudado en el semestre, tenemos que los 75,683 pesos obtenidos no se distancian por mucho de los 78241 pesos correspondientes a 1858.

Cabe mencionar que los enteros por contribuciones directas procedentes de las administraciones subalternas, ramo que no existía en 1857, no cambiaron notablemente la situación; en total sumaron 10469 pesos, una cantidad que, por cierto, muestra una baja recaudación si la comparamos con los 37777 pesos por concepto de alcabalas percibidos en estas jurisdicciones.¹¹

La posibilidad de conformar y sostener el erario a partir de las contribuciones directas recibió atención constante por los gobiernos republicanos durante el siglo xix. La consecución de tal fin implicaba no solo diseñar impuestos adecuados y definir los rasgos del contribuyente, si no también, destinar recursos humanos y materiales para mejorar la administración. Para el gobierno conservador no fue ajena esta circunstancia por lo que optó por aumentar el gasto de administración (un factor que revela los esfuerzos por mantener sin variaciones la recaudación). Los gastos se acrecentaron en los ramos de “honorarios” y “sueldos” como

¹¹ Administraciones subalternas de Cuautitlán, Chalco, Tlalhepantla, Texcoco, San Juan Teotihuacán y Zumpango.

resultado de la incorporación de más empleados en las secciones de contribuciones tanto las ordinarias como las especiales y las correspondientes a las administraciones subalternas. Los egresos, desde una perspectiva global, pueden apreciarse en el cuadro 3.

Cuadro 3. Egresos de la Administración principal de rentas y contribuciones directas del Distrito de México, 1857-1858 (en pesos)

Ramos	1857	1858
Devoluciones	17028	29568
Gastos de administración	123655	145467
Gastos generales de administración que no son de planta	32183	32856
Contribución sobre propiedades y arrendamientos	31201	2342
Virtual, según reglamento de esta administración	–	4447
Remisiones	2341502	1574473
Total	2545569	1789153

Fuente: La Sociedad, 14 de enero de 1858, pp. 2-3; y 21 de enero de 1859, pp. 1-2.

Cifras redondeadas

Al comparar el gasto de 1858 con el año inmediato anterior se advierte la reducción en el monto total de 29.7%, que tuvo su raíz en la baja recaudación de impuestos y derechos durante la guerra. Tres elementos merecen atención. Uno, el aumento en los gastos de administración en 1858 marcado por mayores transferencias hacia la sección de contribuciones (25.91%); dos, el incremento del gasto en los sueldos de empleados y guardias de la Administración (8.61%); y tres, la inclusión de nuevas erogaciones debido a la creación de la sección especial de contribuciones directas, así como de las administraciones subalternas, que significaron un ascenso, respecto a 1857, del 11.89%.

El 25 de abril de 1858 Zuloaga decretó la centralización de rentas, consistente en dirigir todas las contribuciones, rentas, bienes y derechos de los que fueron estados (convertidos en departamentos) y territorios a las arcas del gobierno asentado en la capital de la República. Asimismo, se dio continuidad a la vigencia -y cobro- de los impuestos y rentas de los gobiernos anteriores y se mantuvo sin modificaciones el manejo de los productos de los ramos y bienes municipales, siempre que se ajustaran a los reglamentos. Fue reinstaurada la figura del jefe de Hacienda, que sería nombrado por el gobierno y sus atribuciones serían las mismas establecidas en la ley de 17 de abril de 1837, decretada durante el gobierno centralista de Anastasio Bustamante.¹² Cada uno de los departamentos y territorios contaría con un jefe de Hacienda, el cual, con sus empleados y con los de las tesorerías locales, formaría la oficina encargada de las rentas públicas.

¹² Entre las funciones más importantes asignadas a estos empleados, establecidas por la ley de 1837, se encontraban: a) cuidar de la recaudación de las rentas e impuestos pertenecientes a la nación; b) disponer y vigilar la distribución de los caudales; c) vigilar la conducta de los empleados; d) presidir las juntas de almoneda y de Hacienda; e) desempeñar comisiones; f) promover el fomento y adelanto de todos los ramos del erario; f) nombrar visitadores para las oficinas recaudadoras (Dublán y Lozano, 2004, t. III, p. 364).

Como medida de control, el jefe principal de la tesorería del estado o territorio extinguido fungiría como interventor del jefe de Hacienda (Arrillaga, 1864, pp. 101-103).

La ley mencionada de 1837 tuvo la finalidad de reforzar el control tributario y hacerlo más centralizado. Este era el mismo fin que perseguía Zuloaga; de tal forma que al desconocer la Constitución de 1857, desaparecía el federalismo (Torres, 2013, p. 181).

El siguiente mes se decretó la reorganización de la Junta de Crédito Público (mayo 15). Se modificaron algunas de las facultades establecidas el 30 de noviembre de 1850, con la intención de constituir una oficina que atrajera el producto de la mayor parte de las rentas e impuestos.¹³ La Junta se encargaría de dirigir la administración de las aduanas marítimas y fronterizas, de las rentas generales, incluyendo las del Distrito de México, y de las contribuciones que se establecieran en el futuro próximo. Por otro lado, recibiría la “parte de productos de las rentas consignadas a la Tesorería general, y el total de las demás rentas”, con excepción de la renta de correos, así como las rentas, bienes y derechos de los Departamentos y Territorios —percibidas desde que eran Estados— (Arrillaga, 1864, pp. 134-137). Con esta disposición, el gobierno se aseguró de dotar de atribuciones más amplias, y reforzar jurídicamente, al órgano principal de la centralización fiscal.

El cambio más importante en la reorganización fue el plan de desaparecer eventualmente la Junta y erigir un Banco Nacional que ejercería funciones de depósito, descuento y circulación. Para conseguirlo se estableció, primero, la emisión de hasta seis mil acciones de a mil pesos cada una, subdivididas en bonos, vigésimos de acción; los tomadores de estos bonos serían los futuros accionistas una vez que se constituyeran en una junta general. Una medida novedosa fue la brindarle a los contribuyentes la opción de cooperar en la erección del banco; se les otorgarían acciones a cambio del pago adelantado de la contribución del 1% sobre capitales decretada el 15 de mayo. Segundo, la Junta cesaría sus funciones una vez instalada la comisión directiva del banco, que se conformaría por el secretario de Hacienda —que sería el presidente general— y otros seis individuos, tres nombrados por el gobierno y tres por la Junta general de accionistas (Arrillaga, 1864, pp. 135-136).

Un objetivo a mediano plazo de la Junta de crédito era hacer más eficiente y efectiva la administración de recursos mediante un órgano del gobierno que se

¹³ La Junta de crédito público se estableció en 1850 en el marco del arreglo de la deuda interior, que se consolidó en un fondo común. El pago de intereses y amortización de capitales se cargó al 20% de los productos por derechos de importación, internación, toneladas y exportación. Por la importancia del arreglo, entre las facultades de la Junta estaba la dirección de las aduanas marítimas y fronterizas. Suprimir o erigir nuevas aduanas también era de su competencia, además de cuidar la recaudación de los derechos aduanales (Dublán y Lozano, 2004, t. V, pp. 757-760).

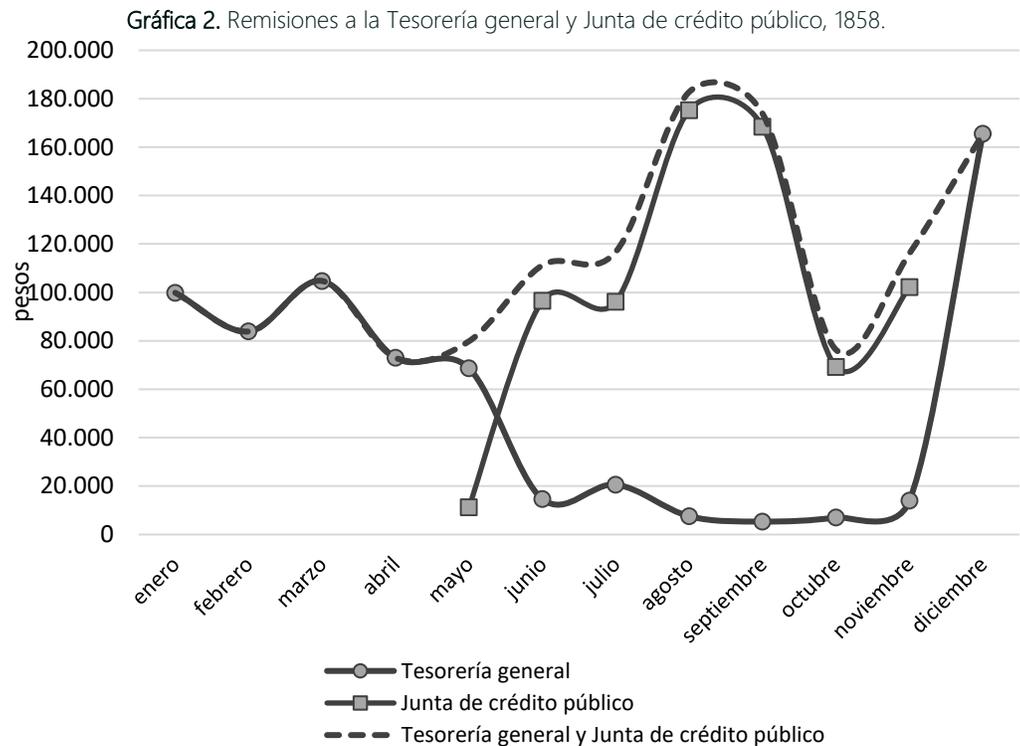
concentrará en la captación de los impuestos indirectos, provenientes del comercio exterior, los cuales se destinarían al manejo de la deuda pública. Relativo a esto último, estaba facultada para promover un arreglo conveniente sobre el pago de las convenciones diplomáticas y deuda que se esperaba celebrar en Londres. A la vez, continuaría emitiendo y amortizando los bonos de deuda interior, tarea que se reforzaría cuando se constituyera en banco, hecho que no se consumó. La institución bancaria solo figuró en el decreto.

Dos días después de la creación de la Junta, se hicieron los nombramientos del presidente y vocales, funciones que recayeron en miembros destacados del estamento mercantil, afines a la causa conservadora; algunos de ellos, por cierto, eran acreedores frecuentes del gobierno. La presidencia recayó en Gregorio de Mier y Terán y los puestos de vocales del primero al sexto en Francisco Iturbe, Pedro Echeverría, Miguel Bringas, Bonifacio Gutiérrez, Mariano Hierro Maldonado y Manuel María Quiroz (Arrillaga, 1864, pp. 138-139).

La reorganización de la Tesorería (decreto de mayo 29) estuvo encaminada al arreglo de la planta de empleados y, de mayor importancia, a la definición de sus atribuciones. A grandes rasgos, tendría que hacerse cargo de recibir los productos líquidos de las oficinas recaudadoras, los sobrantes de las distribuidoras y las cantidades procedentes de donativos, préstamos y depósitos de Hacienda. Otra atribución consistía en efectuar la distribución de los caudales del erario con estricto apego a los presupuestos generales autorizados cada año por el poder legislativo.

Por añadidura, debería hacer y comunicar mediante órdenes, "por sí o por las oficinas de su dependencia," todos los pagos de haberes, sueldos, pensiones y gastos a cuenta del gobierno, con excepción de los de la administración de rentas y los de deuda pública. Para la alcanzar tales objetivos, la Tesorería se dividió en dos secciones. Una, la sección de Tesorería, tenía el objetivo de recibir y distribuir los ingresos en la Tesorería general, haciendo los cobros correspondientes, así como llevar la cuenta del movimiento de caudales mediante el sistema de cargo y data. La otra, la sección de Contaduría general, tenía más atribuciones. Se encargaría de distribuir "los caudales del erario en las oficinas fuera de la capital", a la vez que debía llevar la cuenta general de la distribución, recibir y glosar las cuentas de cada mes de la sección de Tesorería y ocuparse de las obligaciones relativas a la liquidación de créditos de deuda interior. De relevancia fue el artículo 4º del decreto que indicaba que los gastos se realizarían conforme a las órdenes del gobierno y serían comunicadas a través de la secretaría de Hacienda (Arrillaga, 1864, pp. 148-157). La disposición no solo respondía al impulso centralizador, sino también a facilitar las acciones del gobierno en un contexto político inestable. Una aclaración al artículo 3º del decreto de mayo se hizo el 9 de julio, en virtud de la cual se confirmó que en la provisión de empleos los jefes de las oficinas de Hacienda tendrían la atribución de hacer propuestas.

En 1858 las transferencias totales de la Administración principal de rentas del Distrito de México hacia la Tesorería general y Junta de crédito público llegaron a 718,998 pesos y 664,866 pesos, respectivamente (ver gráfica 2).



Fuente: Diario Oficial del Supremo Gobierno, 5 de marzo de 1858, 9 de abril de 1858, 4 de junio de 1858, 5 de julio de 1858, 4 de agosto de 1858, 3 de septiembre de 1858, 4 de octubre de 1858, 4 de noviembre de 1858, 3 de diciembre de 1858. La Sociedad, 10 de febrero de 1858, 14 de mayo de 1858, 10 de enero de 1859.

Como se mencionó líneas atrás, ambas oficinas recibieron 87.71% del total de remisiones del año. Los envíos de dinero a la Tesorería entre enero y mayo tuvieron una media mensual de 86021 pesos, cifra lejana a los 117,969 pesos promediados mensualmente que la Junta recibió entre junio y noviembre. En contraste, debido a la reducción de facultades de la Tesorería, hacia esta se enviaron en promedio 11533 pesos mensuales; sin embargo, la situación cambiaría a finales del año cuando por decreto del 23 de noviembre se redefinieron las atribuciones de la Junta de Crédito Público en torno a la dirección de las aduanas marítimas de altura y cabotaje y fronterizas. También se determinó que dicha Junta se encargaría del cobro de todos los créditos activos de la Hacienda pública —liquidarlos y celebrar arreglos y transacciones respecto a estos— y llevaría las cuentas de las aduanas, la deuda exterior y las convenciones diplomáticas. No menos importante fue la fijación de medidas para combatir el contrabando, en particular el establecimiento de contrarresguardos. A su vez, se extinguió la oficina liquidataria de la deuda interior, y el gobierno se atribuyó la facultad de suprimir los empleos que considerara innecesarios (Arrillaga, 1864, pp. 331-332).

La consecuencia de las adecuaciones fue, de hecho, la transferencia del numerario a una sola oficina. Así, en diciembre, cuando el gobierno de Zuloaga comenzaba a pender de un hilo por las dificultades económicas del erario y a la falta de legitimación política (el 20 de este mes se proclamó el Plan de Ayotla en contra de su gestión), la Administración principal remitió directamente a la Tesorería 165554 pesos.

Contribuciones extraordinarias

Uno de los rasgos característicos del proceso de reorganización financiera del fisco republicano fue la búsqueda de equilibrio entre los ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios (Carmagnani, 2011, p. 99). La reducción de la dependencia de fuentes extraordinarias -y de los impuestos indirectos- dependía de la imposición de nuevos gravámenes directos progresivos -liberales y modernos- que recayeran de forma "justa" sobre los causantes. En tiempos de guerra este elemento fue complicado de materializar, no obstante las medidas impulsadas por el gobierno conservador para evitar gravar a las clases menesterosas y, al mismo tiempo, tratar de aminorar la carga sobre los pequeños propietarios.

Zuloaga recurrió a la fiscalidad extraordinaria. El 15 de mayo impuso la contribución extraordinaria del 1% sobre capital, mueble o inmueble, con valor de mínimo 5000 pesos y máximo 1500000 pesos (Arrillaga, 1864, pp. 128-134). Para determinar los montos y la base tributaria se creó una junta calificadora, nombrada por el gobernador, conformada por Ignacio Cortina Chávez -propietario-, Fernando Orvañanos -comerciante-, Manuel Pasalagua -industrial-, José María Barros -minero-, José María Diez de Sollano -eclesiástico-, José María Zaldivar -regidor- y Manuel Calderón -empleado-. Los suplentes fueron Fernando Pontones -propietario-, Manuel Huerta -comerciante-, Manuel Rosas -industrial-, Manuel Benito Ruiz -minero-, Agustín Rada -eclesiástico y Javier Cervantes -regidor- (Diario Oficial del Supremo Gobierno, 23 de mayo de 1858). Dos elementos llaman la atención. Primero, el uso de recursos técnicos conocidos y vigentes, pues dicha junta funcionaría de manera análoga a las juntas calificadoras creadas para el cobro de otros impuestos, por ejemplo, el derecho de patente. Segundo, la inclusión de representantes de los sectores productivo, político y eclesiástico del país que, además de encargarse de cuestiones administrativas como la examinación de manifestaciones y quejas, darían legitimidad política al gobierno con su participación.

Después de la tasación, el monto total a pagar debía satisfacerse en cuatro plazos fijos. Así, tomando como referencia la fecha de publicación de la ley, el primer pago debía hacerse a los quince días, el segundo a los veinticinco, el tercero a los cuarenta y el cuarto a los cincuenta. Como compensación, los contribuyentes que pagasen el entero total de su contribución dentro del primer plazo, podrían cambiar el certificado de acreditación por acciones en el Banco Nacional -

organización que sustituiría a la Junta de Crédito Público-. Quienes se convirtieran en accionistas, además, podrían participar en la administración de las rentas generales con derecho a los aumentos respectivos y a beneficiarse de las utilidades del banco. En cuanto a la recaudación del impuesto, el causante debía presentar al comisionado de su manzana una manifestación en la que declararía su nombre, domicilio y, "según su conciencia", la cuota a pagar. Por otro lado, se estableció que el contribuyente cuyo capital estuviese gravado solo tendría que pagar la "parte libre del mismo", dejando al dueño del capital gravado la obligación del pago respectivo. Por su parte, los comisionados de manzana o sección estaban obligados a recibir las manifestaciones y hacer un registro de los contribuyentes; para ello, tenían que hacer una lista de los "capitalistas vecinos" de su manzana y establecer, mediante "averiguaciones particulares" o con base en la fama pública, una estimación de quiénes tendrían que pagar la contribución, así como las cuotas aplicables.

Puesto que la Ciudad de México era uno de los centros urbanos de mayor importancia económica en el país -con intensa actividad mercantil, así como con un amplio mercado de capitales-, se estableció que el gobernador se encargaría de la designación de todos los comisionados y, para ello, debería elegir a un "vecino de la misma [manzana], de notoria probidad, y de los más acomodados". Los nombres y domicilios de los comisionados debían publicarse en el periódico oficial y anunciarse en las esquinas de cada sección. De esta manera, el gobierno procuró generar un vínculo con parte del sector acaudalado de la ciudad, que se sustentaba socialmente en el prestigio y el honor, valores morales que no le eran reconocidos al presidente Zuloaga por los habitantes de la ciudad.

Vale la pena destacar dos componentes más del decreto. Primero, la aplicación de multas a los causantes morosos de cinco pesos por cada día de demora de la presentación de la manifestación. Por otro lado, en caso de que el causante hubiese presentado su manifestación con una cuota menor a la previamente asignada por la junta, tendría que pagar una multa de 25%; esta multa también era impuesta a quienes omitiesen la manifestación (Arrillaga, 1864, p. 133). Segundo, el uso de la facultad económico coactiva concedida a los recaudadores de contribuciones directas con el fin de exigir a los morosos el pago del impuesto, así como los recargos y gastos de cobranza. Creada para que el fisco obtuviera las contribuciones no pagadas, la facultad coactiva fue un mecanismo dirigido a fortalecer a la administración tributaria y consistía en apremiar a los causantes en la recaudación y en el cobro de créditos a favor del erario -adeudados o que se causaren-. El uso de este instrumento permitía a las autoridades exactoras embargar y rematar los bienes de los contribuyentes sin la intervección de un juez.

En la Ciudad de México no fue posible recaudar el impuesto con prontitud a causa de las dificultades para nombrar a los comisionados; además, debido a

imprecisiones, el decreto generó confusión en cómo debía llevarse a cabo el proceso de tasación y recaudación. Por tanto, el gobierno se vio en la necesidad de otorgar una prórroga para la presentación de las manifestaciones y enteros de las cuotas; los cuatro plazos se extendieron seis días "útiles" cada uno (Diario Oficial del Supremo Gobierno, 3 de junio de 1858). Así, desde mediados de junio y hasta principios de agosto, la mayor parte de los contribuyentes pagó. En los casos de morosidad o de reajuste de cuota, los pagos se extendieron hasta principios de octubre (AGN, CD, caja 15, exp. 49; caja 38, exp. 72.16).

No contamos con documentos oficiales para conocer la tendencia de la recaudación.

En este sentido, la prensa otra vez es una alternativa para darnos una idea, aunque sea muy somera. Una nota publicada en *La Sociedad* el 22 de junio anunció que hasta el 18 del mismo mes el monto recaudado ascendía a 273767 pesos, cifra que, según el autor, debía considerarse como mínima porque "las comisiones calificadoras no [entregaban] aún las listas completas de los contribuyentes".

Por otro lado, la aproximación a un conjunto de boletas de pago permite conocer parcialmente el valor de los capitales gravados y satisfechos. Los capitales entre 5000 y 20000 pesos aparecen en mayor proporción, seguidos de aquellos ubicados entre 20000 y 45000 pesos. Son pocos los capitales de 80000 pesos o más, aunque resaltan los casos del comerciante Clemente Sanz, cuyo capital se situó entre 165000 y 180000 pesos, y el de la casa comercial Agüero González y Cía, con un capital valorado entre 590000 y 650000 pesos (AGN, CD, caja 15, exp. 49; caja 38, exp. 72.16).

Los problemas recaudatorios no solo eran de carácter administrativo, la resistencia de los contribuyentes a pagar generó conflicto. La contribución no fue bien recibida por los extranjeros. Incitados por el ministro de los Estados Unidos, John Forsyth, estadounidenses, británicos, franceses y españoles residentes en la ciudad reclamaron al gobierno gozar de excepción diplomática y solicitaron la suspensión del decreto de 15 de mayo. En concreto, Forsyth adujo, mediante una comunicación oficial, la inaplicabilidad de la contribución porque era un "préstamo forzoso", lo cual, sostenía, estaba prohibido en los tratados internacionales. Convocó a una reunión a los ministros extranjeros para formar un frente común, pero los asistentes no llegaron a un acuerdo ni a conclusiones concretas en cómo interpretar los artículos relacionados con la imposición de contribuciones. Ante esta situación, el ministro de Gran Bretaña, Loftus Charles Otway, decidió consultar a sus superiores sobre el asunto y esperar instrucciones. El ministro de Francia, Jan Alexis de Gabriac -quien también representaba los intereses de españoles-, optó por no hacer ningún tipo de consulta ni enviar una protesta oficial al gobierno de Zuloaga. Por su parte, Forsyth mantuvo su postura (Diario Oficial del Supremo Gobierno, 30 de junio de 1858).

A pesar del empeño de Forsyth, el argumento no era contundente y, por tanto, desechable. En una nota publicada en la prensa, el agente consular de la Gran Bretaña en San Luis Potosí expuso con claridad la inutilidad de buscar en los tratados internacionales justificaciones para no pagar la contribución. El autor citó los apartados de los tratados de México firmados con España, Prusia, Países Bajos, Dinamarca, las ciudades Hanseáticas y Gran Bretaña con respecto a las exenciones otorgadas a los ciudadanos o súbditos de los países firmantes. El argumento central en todos los tratados era que a los extranjeros no se les impondría carga, contribución, impuesto o préstamo forzoso que los que debían pagar los ciudadanos nativos. En otras palabras, los gobiernos tenían la facultad de imponer cargas fiscales a los extranjeros, aun en condiciones excepcionales, si estas también eran exigidas a los nacionales (La Sociedad, 28 de mayo de 1858). La posición de los extranjeros no solo se sostenía en la supuesta excepción diplomática, los cuestionamientos sobre la legitimidad del gobierno conservador, la inequidad y el carácter especial del impuesto, fueron otras objeciones que alimentaron la resistencia. Por un lado, al existir dos gobiernos de facto, no reconocían el asentado en la Ciudad de México; por consiguiente, argüían que no tenía ningún derecho de obligarlos a pagar. Por otro lado, consideraban que, al gravar los capitales mayores de 5000 pesos, la contribución no era equitativa, pues un amplio número de contribuyentes —los pequeños capitales— quedaba exceptuado de satisfacerla. Además, afirmaban que en realidad era una contribución de guerra y, por tanto, se convertía en un gravamen especial que sería utilizado para el sostenimiento de las fuerzas armadas y no para el gasto corriente del gobierno.¹⁴

Las objeciones no surtieron el efecto esperado y, a pesar de gran parte de los extranjeros mantuvo su renuencia a pagar, el gobierno procedió a requerirles el pago de la contribución mediante el uso de la facultad económico coactiva. A mediados de junio se realizaron los primeros embargos sin el uso de la fuerza armada, sobre todo, a los dueños de casas comerciales. Que no interviniera el ejército de manera directa significó dejar a las autoridades exactoras sin poder de coacción y con ello, mayor combatividad por parte de los contribuyentes; sin embargo, esta circunstancia evitó que el gobierno conservador se enfrascara en algún conflicto que podría escalar hasta el ámbito internacional. De hecho, parte de la estrategia de resistencia de los extranjeros consistía en que solo accederían al embargo si el ejército los obligaba. Era una provocación en la que no cayó el fisco. Lo anterior no significó que, en determinados momentos, la fuerza armada fuera utilizada para compeler a los causantes máxime en un contexto bélico.

El aumento de los episodios de resistencia provocó una coerción más incisiva, esta vez, de carácter jurídico. El decreto de expulsión fue una medida ejecutiva

¹⁴ Quienes estaban a favor de la contribución utilizaron los periódicos oficiales para desmontar los argumentos de los contribuyentes inconformes. Uno de los artículos más ingenioso se puede ver en el Diario Oficial del Supremo Gobierno, 3 de junio de 1858.

aplicada con celeridad y puntualidad que, además, funcionó como un instrumento de sometimiento y persuasión. El documento fue expedido por la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores el 16 de junio. En él se recalca, en primer lugar, que el gobierno estaba comprometido con los extranjeros en proteger su propiedad y giros no obstante los tiempos de guerra y que ante la transgresión de sus derechos actuaría con fuerza para castigar a los responsables. En segundo lugar, se subrayaba que, a pesar de que la ley sobre la contribución se había ajustado a “las reglas más equitativas y más prudentes” y las cuotas eran bastante moderadas, los extranjeros no habían hecho sus manifestaciones, generando con ello una resistencia que se había “convertido ya en una fuente de excitación de desorden que el gobierno no [podía] permitir”. Por consiguiente, se ordenó “prevenir a los extranjeros que se [habían] resistido al embargo sin la fuerza armada, y a los que [observaran en adelante] semejante conducta, salieran inmediatamente de la República como hombres que [habían] faltado a los respetos que deben al país y a las obligaciones que les impone el derecho de gentes y el internacional” (Diario Oficial del Supremo Gobierno, 17 de junio de 1858). Conforme con el procedimiento delineado por parte de las autoridades del Distrito, los transgresores de la ley tendrían que salir del país en un plazo de tres días por el puerto de Tampico.¹⁵

Con el correr de los días, al tiempo que la prensa daba cuenta de los embargos, principalmente ejecutados a los comerciantes franceses, se daban a conocer más casos de expulsión (La Sociedad, 19 de junio de 1858, 20 de junio de 1858, 1 de julio de 1858). En este punto, fue necesaria la gestión del ministro francés para evitar la salida de sus connacionales. En el caso de los comerciantes Augusto Dantan, Emilio Schlessing y Numa Dousedebeze, el diplomático apeló a la benevolencia y “sentimientos de equidad y sabia moderación” del presidente para evitar que salieran por la fuerza del país. Afirmaba que los tres ciudadanos franceses, “francos y leales”, no quisieron rebasar los “límites de una resistencia legal y pacífica” ni mucho menos desobedecer la ley.

El presidente ordenó suspender la expulsión. De acuerdo con Luis Gonzaga Cuevas, ministro de Relaciones Exteriores, prevaleció el interés de mantener las buenas relaciones con Francia y se tomó en cuenta que los afectados eran “negociantes honrados y pacíficos”, que nunca habían dado problemas a las autoridades.¹⁶ Por supuesto, los comerciantes debían pagar la contribución de inmediato.

En la otra cara de la moneda, hubo muestras de respaldo a la contribución; otra vez mercaderes y miembros del estamento propietario se posicionaron a favor

¹⁵ Los acontecimientos en torno a las expulsiones de extranjeros en San Luis Potosí pueden verse en (Espinoza, 2013, pp. 123-125).

¹⁶ El mismo procedimiento se aplicó a otros extranjeros, tal es el caso de los españoles Romualdo Zamora y Juan Capson (Diario Oficial del Supremo Gobierno, 26 de junio de 1858).

del gobierno, acordando con este satisfacer la totalidad de la cuota en el primer plazo para “cooperar de la manera más resuelta y eficaz al sostenimiento del orden público” (La Sociedad, 22 de mayo de 1858). El acto tenía otra intención: convertirlos en los primeros accionistas del Banco nacional, condición que los colocaría cerca de las finanzas públicas y les conferiría mayor poder para incidir en las decisiones políticas. El grupo pactante estaba integrado por hombres y mujeres con actividades relevantes en el mercado de capitales y eran reconocidos por dotar de empréstitos a los gobiernos en turno. Figuraron en esta iniciativa los nombres de Josefa Pérez Gálvez, Basilio Candás, la Casa Jecker, Genaro Béistegui, Francisco Iturbe, Ignacio Cortina Chávez, Carlos Sánchez Navarro, Antonio Echeverría, Germán Landa, Francisco P. Portilla, Agüero González y Cía., García Icazbalceta hermanos, Luis Robalo, Clemente Sans, Joaquín Rozas, entre otros.

La inclinación del gobierno conservador hacia el clero se manifestó en la contribución del 1%, ya que se dispensó del pago de ella a los curas y vicarios de la Ciudad de México. La razón principal para llevar a cabo tal excepción fue una compensación por las pérdidas económicas del clero debido a la ley sobre derechos y obvenciones parroquiales del 11 de abril de 1857, que había derogado los aranceles vigentes, exentado del pago a los pobres y establecido sanciones para los curas que hicieran cobros indebidos (Mexicana, n.d. Ley sobre derechos y obvenciones parroquiales, 1857).

En septiembre los conservadores consiguieron retomar San Luis Potosí -caída el 30 de junio- y todavía continuaba en su poder algunas ciudades del centro del país. Sin embargo, Guadalajara, importante centro económico del occidente, estaba sitiada por los constitucionalistas, liderados por Santos Degollado, desde el 14 de septiembre -la ciudad sería recuperada por los liberales el 28 de octubre-. En las costas del Golfo de México la situación era complicada, a la pérdida de Veracruz y Tampico, se sumó la del puerto de Tuxpan; por consiguiente, Zuloaga decretó su cierre el 9 de septiembre (Arrillaga, 1864, p. 255). Por otro lado, controlar las aduanas marítimas en el litoral del Océano Pacífico había resultado más complicado de lo esperado, por ello, el 10 de septiembre el gobierno conservador decretó la clausura temporal del puerto de Guaymas, al tiempo que autorizaba a los buques extranjeros y nacionales la descarga de mercancías en el puerto de Mazatlán (Arrillaga, 1864, p. 256). Ambos decretos no resolvían el problema de raíz, solo fueron medidas para impedir a los liberales recibir lo causado por derechos de importación y exportación en los puertos mencionados.

En este contexto, Zuloaga recurrió de nueva cuenta a los ingresos extraordinarios. El 5 de octubre decretó la contribución sobre las haciendas de caña y fábricas de aguardiente situadas en el Territorio de Iturbide —actualmente estado de Morelos—, exceptuando del pago de alcabala a sus productos en toda la República (Arrillaga, 1864, pp. 273-276). La contribución estaría vigente durante un año y las cuotas, que iban de 120 hasta 937.50 pesos, deberían pagarse

mensualmente en las administraciones de rentas de Cuautla y Cuernavaca. Al respecto, el decreto estableció una excepción: la primera mensualidad tendría que ser saldada en la aduana de la Ciudad de México con la intención de hacerse de efectivo de forma expedita. De esta manera, quedaba manifestado el estado de urgencia del erario, pero también las dificultades para continuar con una recaudación centralizada. La contribución gravaba 32 unidades productivas -la mitad tenía fábrica de aguardiente- más todas aquellas que se hubiesen omitido, en cuyo caso el jefe político se encargaría de asignarles la cuota correspondiente por analogía a las enlistadas en el decreto. En compensación al pago de la contribución, los productos de las unidades productivas gravadas -azúcar, aguardiente, panocha, miel y café- fueron exentos del pago de alcabala. Como en las contribuciones anteriores, se autorizó el uso de la facultad económico-coactiva y la imposición de multas a los contribuyentes morosos -6% de recargo-. Se estimaba que cada mes se recaudarían 15,000 pesos. Desafortunadamente, los cálculos no se concretaron; el total obtenido por esta contribución en el trimestre octubre-diciembre fue de 16960.50 pesos (Diario Oficial del Supremo Gobierno, 3 de diciembre de 1858; La Sociedad, 10 de enero de 1859).

Las excepciones fiscales fueron el mecanismo idóneo para conseguir legitimidad política. Aparte del clero, a principios de diciembre se exceptuó del pago de todas las contribuciones directas vigentes durante los siguientes cinco años a los contribuyentes de Taxco, en el Territorio de Iturbide. Los motivos de esta medida fueron, por un lado, la defensa de la ciudad entre el 20 y 25 de noviembre que desembocó en la victoria de los conservadores sobre las fuerzas armadas de Juan Álvarez (Trueba, 1854, p. 22). Por el otro, la pérdida de recursos económicos de la población a causa del pillaje y la destrucción de casas de uso habitacional y comercial o industrial (Arrillaga, 1864, p. 528). Con esta maniobra Zuloaga ganó más adeptos, a costa de menoscabar aún más el erario.

Contribuciones ordinarias. El derecho de patente

Al mediar la centuria decimonónica, la Ciudad de México tenía una intensa actividad comercial. El abasto de alimentos y de materias primas dependía de una dinámica mercantil que sólo era posible mediante una extensa red formada por productores y comerciantes. Hacia finales de la década de 1830, por las garitas de la ciudad entraban productos nacionales e importados destinados a abastecer las necesidades básicas de alimentación y vestido de la población. Textiles y mercería; abarrotes y condimentos; bebidas y licores —aguardiente de caña—; vegetales, semillas y frutos; ganado y sus derivados; pescados y mariscos; azúcar y sus derivados, componían la rica variedad de productos nacionales que provenía de las cercanías de la ciudad —Yautepec, Cuernavaca— o de regiones del norte del país. El grupo de productos importados, que entraba principalmente por el puerto de Veracruz, estaba compuesto por hilaza, abarrotes, papel, vino,

cera, herramientas, hojalata, cristal y mercería, entre otros (Silva, 2003, pp. 161-209).¹⁷

A la ciudad también llegaba una gran variedad de productos de los lugares circundantes, de producción doméstica, que arribaba por la red de canales que conectaba las zonas lacustres con el entorno urbano. Maíz, frutas, verduras, hortalizas, legumbres, miel, aves, cerdos, novillos, y productos de uso cotidiano o para la manufactura como jabón, sal, pieles, sebo, lana, entre otros, eran ofrecidos por indígenas, mestizos y españoles pobres (Gamboa, 2009, p. 507).

La relativa posición privilegiada y segura de la ciudad alentó un constante tránsito comercial en donde participaban pequeños y medianos comerciantes junto a los dueños de grandes almacenes o importantes abastecedores de alimentos - granos y carne, principalmente- que intercambiaban al mayoreo y proveían de copiosas cantidades de productos a los mercados. El cuadro 4 muestra el número unidades mercantiles establecidas en tres momentos con el propósito de tener un marco de comparación. Los datos provienen de los padrones de contribuciones directas levantados por las autoridades exactoras del gobierno nacional -ya sea federal o central-.

Cuadro 4. Giros mercantiles establecidos en la Ciudad de México (1843-1844, 1853-1854, 1858)

Año	Establecimientos
1843-1844	3363
1853-1854 ¹	2012
1858	2044

Fuente: AGN, CD, caja 68, exp. 102; caja 120, exp. 154.1; caja 120, exp. 154.2; caja 120, exp. 154.3; caja 120, exp. 154.7; caja 125, exp. 159; caja 125, exp. 159.1; caja 126, exp. 160; caja 126, exp. 160.1; caja 128, exp. 162. 5, caja 128, exp. 162.7, caja 128, exp. 162.8.

¹Sin giros de carne y pulque.

Es importante hacer una anotación respecto al número de establecimientos registrados en 1853-1854. En el padrón correspondiente a esos años no se registraron los giros de pulquerías y carnicerías porque los derechos de patente sobre ambos eran cobrados por el Ayuntamiento de la Ciudad de México de acuerdo con el decreto del 3 de octubre de 1853. Además, se incrementaron tarifas tributarias, aparecieron nuevos impuestos y se gravaron más giros mercantiles, en particular, cafés, casillas, fondas y hoteles dedicados a la venta de bebidas embriagantes; también recayeron impuestos en los puestos de frutas y verduras (Dublán y Lozano, 2004, t. VI, pp. 701-706). No obstante, es posible hacer una estimación a partir de los registros del padrón de 1843-1844, la cual arroja, tras la suma de carnicerías y pulquerías, un total de 520 establecimientos. Si tomamos en consideración el descenso global en el número de

¹⁷ En otro trabajo del mismo autor se afirma que la diversidad de productos ingresados creció con el avance del tiempo; la comparación de dos años marca una notable diferencia: el registro de 106 artículos en 1838_aumentó a 190 en 1859. (Silva, 1993, pp. 225-238).

establecimientos entre 1843-1844 y 1853-1854 (-40%), la cantidad de carnicerías y pulquerías se habría reducido a 312. Por consiguiente, el total de giros establecidos en 1853-1854 ascendería a 2324. El caso hipotético refleja una reducción de 283 establecimientos para 1858, lo que muestra una tendencia general descendente. En otras palabras, la instalación de giros mercantiles tendió a contraerse en un periodo de catorce años.

A partir de los datos obtenidos del padrón de 1858, se pone de manifiesto la relevancia de las pulquerías, que prácticamente se encontraban en todos los rincones de la urbe; en términos porcentuales representaron el 13.3% del total de giros instalados. Por otro lado, los tendejones -con un surtido limitado de artículos- constituyeron el 7.8% de todos los establecimientos. En el mismo tenor, las tiendas con venta de licores representaron el 7.4%. Menor presencia tuvieron las carbonerías (6.1%) y carnicerías (4.3%), pero no por ello se redujo su importancia, pues los productos que comerciaban formaban parte del consumo habitual de los habitantes de la ciudad.

Hacia el final de la década de 1850 la cantidad de giros mercantiles en la Ciudad de México había disminuido lo suficiente como para reducir la oferta. Los factores que determinaron esta tendencia fueron varios, y si bien en este trabajo no me ocupo de ellos, es posible considerar que las variables cíclicas del mercado, la injerencia de los gobiernos en el sector y los cambios en las necesidades de consumo de la población, habrían empujado a los comerciantes a abrir establecimientos especializados destinados a cubrir la demanda de productos de consumo básico —pulquería, tiendas, tendejones, carnicerías, carbonerías—. Por ende, se presentó una competencia más cerrada.

Para el erario del gobierno conservador este universo de giros mercantiles componía una amplia base tributaria gravada con el derecho de patente sobre giros mercantiles, un impuesto directo que toda casa de comercio, negocio o trato de cualquier denominación debía de pagar para poder establecerse o permanecer establecido y desarrollar las actividades propias de su giro.

La trayectoria histórica de este impuesto estuvo aparejada a las contribuciones directas liberales. Sus rasgos jurídicos y administrativos nacieron en julio de 1836, durante el centralismo, y se afianzaron en los primeros años del decenio de 1840.¹⁸ Entre enero y abril de 1842, el gobierno de Antonio López de Santa Anna

¹⁸ Los antecedentes inmediatos al decreto de 1836 se hallan en distintas leyes promulgadas en 1829 y 1831. El 22 de mayo de 1829 se estableció el derecho de patente en el Distrito Federal sobre almacenes, cajones y tiendas de ropa. Tres meses después, como parte de los arbitrios para el fondo destinado a los gastos contra la invasión española, se hizo extensivo a toda la república e incluyó mesas de villar, "almacenes, cajones, boticas y cualquiera otra tienda o casa de trato o expendio cuyo capital [bajara] de tres mil pesos", mesones, posadas, fondas y asentistas de teatros y gallos. El 15 de febrero de 1831 se derogaron varias leyes y decretos acerca de contribuciones y préstamos, excepto aquel sobre derecho de patente en el Distrito Federal. (Dublán y Lozano, 2004, t. II, pp. 110-112, 163-167 y 312-314).

decretó varios gravámenes que recayeron sobre bienes inmuebles, establecimientos industriales, profesiones y ejercicios lucrativos, jornales, salarios y sueldos, y objetos de lujo. Un año más tarde, el 17 de marzo de 1843, decretó el derecho de patente sobre casas de comercio (Dublán y Lozano, 2004, t. IV: 400-405). A partir de estos años se configuraron dos elementos fundamentales para la recaudación del impuesto y, por ende, de las contribuciones directas. Uno, el establecimiento de juntas calificadoras formadas por empleados del gobierno y representantes de los estamentos directamente involucrados -preferentemente un vecino de notoria probidad-, que se encargarían de nombrar a los recaudadores y hacer las calificaciones respectivas para la asignación de cuotas. Dos, la formación de padrones de contribuyentes que regularmente se encomendaron a los alcaldes auxiliares u oficiales de policía -o cualquier agente subalterno-. La información recabada en los padrones constituyó la base para conocer a los contribuyentes y sus negocios y valorar la riqueza de los establecimientos y, posteriormente, designar la cuota correspondiente.¹⁹

Los rasgos enunciados en las líneas anteriores persistieron durante el primer año de la guerra. De hecho, el andamiaje administrativo y el proceso de recaudación del derecho de patente pasaron intactos de un gobierno a otro. La cuota del impuesto se asignaba por la junta calificadora, compuesta por un empleado del fisco, un vecino de "notoria probidad" y un "individuo del giro que se vaya a calificar" (Dublán y Lozano, 2004, t. IV, pp. 400-405). En ella se evaluaba el giro de acuerdo al capital invertido y el valor de las mercancías. Todos los contribuyentes debían de pagar su cuota cada cuatro meses.

En el padrón de 1858 se anotó la cuota asignada a cada giro, que variaba de 2 reales a 15 pesos. La cuota debía estar vigente durante todo el año fiscal y solo en casos excepcionales podría ser modificada, a petición del causante, por la junta revisora, conformada por un empleado del fisco, un conoedor del giro y un vecino "indiferente, cuya probidad sea notoria". En términos técnicos, la clasificación de las cuotas permitía a la Hacienda pública calcular los ingresos futuros y definir el tipo de relación que tendría con los contribuyentes.

La revisión de las cuotas confirma que los giros de pulquería, tendejón y tienda habrían representado ingresos moderados para el erario, no obstante que estaban obligados a pagar una cuota mínima, entre 1 y 2 pesos. Si bien a algunos establecimientos se les asignaron cuotas mayores, entre 4 y 6 pesos, el conjunto ubicado en este rango no es significativo. En esta cuota estaban clasificados algunos giros de carnicería y bizcochería.

En la clasificación de 3 a 4 pesos aparecen los giros dedicados a la venta de ropa -cajones pequeños-, seda, herramientas, artículos de mercería, vinos y

¹⁹ Sobre desarrollo histórico del derecho de patente sobre giros mercantiles en la Ciudad de México durante la primera mitad del siglo xix, véase (Ortega, 2020, pp. 23-72).

licores. A partir de los 5 y hasta los 8 pesos encontramos los giros dedicados a ofertar una gran variedad de productos tanto al menudeo como al mayoreo -ropa, muebles, mercería, etc.-, se trata de los almacenes y cajones de ropa de tamaño mediano, muchos de ellos en manos de extranjeros. Las cuotas más altas correspondieron a los almacenes, que no solo vendían productos originarios del interior de la república, sino también provenientes de otros países -los artículos de lujo formaban parte de su catálogo-. En este rango se repite la predominancia de extranjeros en el manejo de los giros, quienes, además de realizar operaciones al por mayor, llevaban a cabo prácticas crediticias a gran escala. Por último, entre los 9 y 15 pesos encontramos a contribuyentes -comerciantes, empresarios con actividades bancarias- que representaban una minoría, pero concentraban un volumen alto de capital.

Podría decirse que se mantuvo una baja carga tributaria para los giros mercantiles; resultaban beneficiados, sobre todo, los que se dedicaban a la venta de alimentos, pulque y artículos de uso cotidiano. Esta situación podría relacionarse con el afán de Zuloaga de conseguir el apoyo de los comerciantes. Sin embargo, las circunstancias variaron. Líneas arriba se mencionó que solo en casos excepcionales las autoridades exactoras podían cambiar las cuotas. Pues bien, la excepción fue la guerra y tanto la junta calificadora como la junta revisora, ante la imperiosa necesidad, modificaron las cuotas.

En el Libro auxiliar de cargo para el asiento de las partidas de enteros correspondientes al ramo de giros mercantiles (año de 1858) se encuentran las cuotas pagadas en cada tercio por los causantes (AGN, CD, caja 128, exp. 162.6). Los giros expendedores de productos de primera necesidad no fueron afectados, entre estos: tenderías, tiendas, bizcocherías y algunas carnicerías. En este mismo estado estuvieron maicerías, carbonerías, velerías y pajarías.

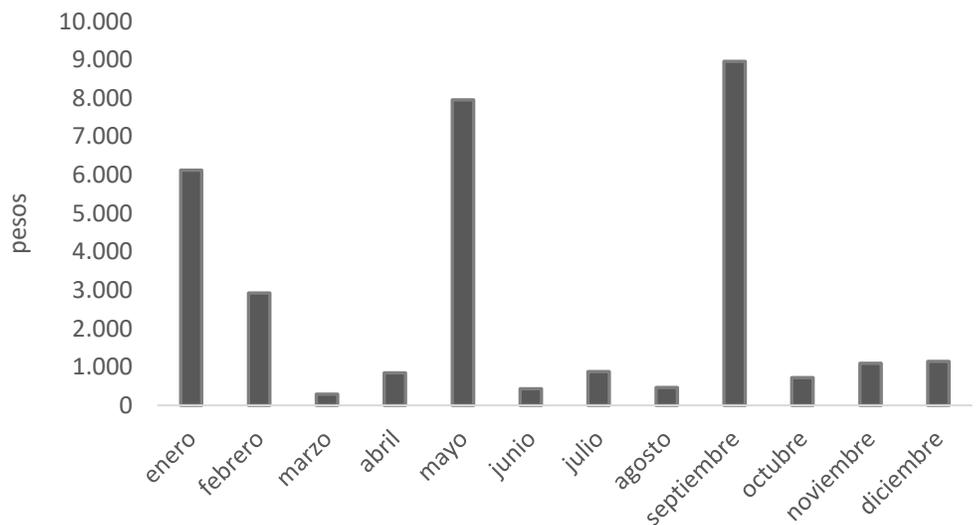
En cambio, la mayor parte de las pulquerías resintieron un incremento del doble o del triple de la cuota asignada originalmente; por tanto, el rango llegó hasta los 8 pesos. Modificaciones similares experimentaron las cuotas de los giros que, en principio, debían pagar entre 3 y 4 pesos. Tiendas de licores, vinaterías y cajones pequeños de ropa o de seda pagaron al fisco desde 8 hasta 19 pesos. En el caso de los giros dedicados a la venta de ropa, muebles, artículos de mercería, que en un principio no pagarían más de 8 pesos, con la reasignación las cuotas se dispararon hasta 28 pesos. Este aumento afectó, sobre todo, a las mercerías y cajones de ropa medianos, que en promedio pagaron 20 y 21 pesos, respectivamente.

El ajuste más radical afectó a los almacenes, mercerías de gran tamaño, cajones de ropa de venta al mayoreo y escritorios que desempeñaban actividades bancarias. La cuota mínima fue de 20 pesos, la máxima de 60 -asignada a la compañía comercial Garruste y Cía.-. Los más importantes e influyentes

comerciantes de la ciudad que compraban y vendían al por mayor mercancías y movían cuantiosas cantidades de capitales tuvieron que pagar, en promedio, 32 pesos en cada tercio. Al respecto, fueron notables los aumentos exorbitantes -de 40 a 48 pesos- que recayeron sobre los almacenes de comerciantes extranjeros que, por cierto, no formaron parte del proyecto del banco del gobierno conservador.²⁰ Finalmente, cabe resaltar el incremento de las cuotas para las madererías, giros con poca presencia en la ciudad, pero en manos de comerciantes monopolizadores. En este caso resaltan los casos de Germán Landa que tuvo que pagar 48 pesos más de la cuota original, o Juan Andrade, a quien se le cambió la cuota de 6 a 36 pesos.

¿Qué pasó con la recaudación? Retomemos otra vez el Libro auxiliar, en él se asentaron diariamente los pagos recibidos por el impuesto, que comprenden los pagos ordinarios, retrasos, adelantos y pagos temporales.²¹ De igual forma, se especifica el tercio que se satisfizo y el porcentaje de la multa aplicable a los casos que lo ameritaron. La recaudación total bruta en 1858 fue de 31,851 pesos (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Recaudación bruta del derecho de patente sobre giros mercantiles. Administración principal del rentas del Distrito de México, 1858.



Fuente: AGN, CD, caja 128, exp. 162.6.

La gráfica muestra dos aspectos importantes. El primero de ellos es la alta recaudación del impuesto en el primer mes de cada tercio (enero, mayo y septiembre), en contraste con los meses siguientes, salvo febrero, donde la recaudación es sumamente baja. La concatenación de dos factores nos da la

²⁰ Entre estos figuran Wilde y Cía., Scholoensing y Cía., Nataniel Davidson, Stürken Pollitz, Sengstack y Cía., Carlos Hagenbeck, M. M. Chabert, Garruste, Labadie y Cía., entre otros.

²¹ Los pagos temporales corresponden a los giros que no permanecieron establecidos todo el año. Se trató de giros establecidos por un tiempo determinado que variaba de 15 días a 6 meses.

posibilidad de comprender este comportamiento. Primero, el cumplimiento oportuno de los causantes para evitar multas que provocarían mayores costos para sus negocios. Los recargos podían ser onerosos. En los avisos del fisco publicados en los periódicos para solicitar las contribuciones directas, donde se incluye el derecho de patente, se menciona que el pago debe hacerse en los primeros ocho días del mes inicial del tercio; rebasado ese periodo, el causante era sancionado con una multa del 25% respecto a la cuota (El Siglo Diez y Nueve, 10 de enero de 1858). Sin embargo, los recaudadores del derecho de patente operaron de manera diferente. A los morosos se aplicaron de forma gradual diferentes porcentajes ajustados a periodos de diez días laborables -los domingos eran de descanso-. En los primeros diez días no se cobraba ningún recargo. En el segundo periodo se imponía el 2.5%; en el tercer periodo el recargo era del 7.5%; y, finalmente, el causante que pagara después de los 30 días anteriores era sancionado con el 25%. En diferentes momentos, sobre todo, posterior al primer mes del tercio se impusieron recargos que variaban entre 18.5 y 20.7%. Además, durante todo enero y los primeros 10 días de febrero no se multó a ningún causante. Ambos casos denotan el uso de la casuística por parte de los empleados del fisco para evitar complicaciones ante las lagunas jurídicas o la falta de reglas específicas (AGN, CD, caja 128, exp. 162.6).

El otro factor de consideración es la coacción del fisco sobre los comerciantes, que durante la guerra fueron el sector de causantes con más cargas fiscales, al tiempo que siempre sintieron amenazados sus bienes, capitales y propiedades. Episodios como los embargos a los extranjeros o el aumento arbitrario de las alcabalas marcaron negativamente su percepción del fisco. Por el contrario, la coerción favorecía a los funcionarios de la Hacienda pública, ya que ampliaba sus posibilidades de recaudación sin demasiadas complicaciones. El uso de la facultad económica coactiva fue definitiva para comprometer a los causantes a cumplir en tiempo y forma. Los dos factores mencionados arrojan otro dato relevante, en términos porcentuales los recargos en mayo representaron 0.87%, en septiembre 2.34%.

El segundo aspecto que surge de la gráfica es el que nos muestra una declinación abrupta de los ingresos. Sin embargo, si analizamos la recaudación por tercios, entonces tenemos un resultado positivo. Tanto los recargos, que aumentaron gradualmente, como el incremento de los giros mercantiles en el último tercio del año, influyeron en este comportamiento.

El primer tercio (enero-abril) generó 10,194 pesos, de los cuales 175 pesos correspondieron a recargos (1.72% del total). Empero, la recaudación disminuyó en el segundo tercio (mayo-agosto), ya que en total entraron 9727 pesos. En este sentido, es muy probable que las contribuciones extraordinarias impuestas en mayo y agosto -y sus complicaciones- incidieron negativamente en la capacidad de pago de los contribuyentes. Con todo, la disminución no fue tan marcada

respecto al tercio anterior en parte por los 390 pesos por concepto de recargos (4.01% del total). El tercio que cerró el año (septiembre-diciembre) fue el más provechoso, se recaudaron 11,929 pesos. En este momento, además de que los ingresos por recargos sumaron 796 pesos (6.67% del total), la cifra más alta en el año, se registró una ampliación de la base tributaria respecto al primer tercio; 273 giros mercantiles más pagaron el impuesto. Si bien el incremento de la base tributaria no necesariamente trae como resultado ingresos más altos, pues las cuotas eran variables, al dividir los 2202 pesos -adicionales respecto al tercio anterior- con el número de giros nuevos, el resultado es que habrían pagado 8 pesos cada uno. Es una diferencia sustantiva.

¿De qué manera la guerra afectó la recaudación del derecho de patente? La evidencia documental indica que no fue tan perniciosa. La Ciudad de México se mantuvo durante gran parte del año ajena a las batallas, pero estuvo en estado de sitio en enero, octubre y diciembre. Sin duda, estos eventos perturbaron a las actividades mercantiles y, no menos importante, interfirieron con las rutas comerciales dentro y fuera del Distrito de México. Ante esto, se buscaron opciones que disminuyeran el menoscabo. En enero, con Comonfort todavía al frente de la presidencia, se liberó del pago de impuestos indirectos los artículos de primera necesidad. Una medida favorable a los comerciantes.

A mediados de octubre el general liberal, Miguel Blanco, se aproximó a la Ciudad de México por el poniente y llegó a ocupar Tacubaya y Chapultepec (Fowler, 2020, p. 218). La amenaza obligó a Zuloaga a declarar el estado de sitio entre el 15 y 19 de octubre, con lo cual cesaron las funciones de las autoridades civiles, dejando el gobierno de la ciudad al general en jefe del ejército. Se decretó el cierre del comercio en la ciudad, permitiéndose solo la apertura de los giros dedicados a la venta de comida -tiendas mestizas, carnicerías, tocinerías, panaderías, bizcocherías, maicerías- y artículos de primera necesidad - carbonerías y boticas-. Dada su importancia para el consumo de la población, y también para el fisco, se permitió que las pulquerías permanecieran abiertas, si bien en un horario restringido (Abreu, 2014, caja 30, exp. 63).

El decreto de estado de sitio en diciembre fue similar al de dos meses atrás. No hubo disposiciones radicales. De hecho, salvo la venta de licores, no se prohibieron el resto de las actividades mercantiles; por tanto, las afectaciones al comercio no fueron graves y, como vimos líneas atrás, la recaudación del impuesto no se desestabilizó (Arrillaga, 1864, pp. 540-541).

En diciembre de 1858 las fracturas en el bando conservador desembocaron en los pronunciamientos de los generales Miguel María Echegaray y Manuel Robles Pezuela. En el Plan de Ayotla, proclamado por el primero, se aludía a uno de los graves problemas del gobierno de la siguiente manera: "El erario nacional, exhausto siempre hasta el grado de haber caído en una vergonzosa mendicidad,

no puede proporcionar los recursos necesarios para cubrir los gastos de la administración y sí algunas veces celebrando contratos, no sin grandes usuras, se ha procurado pequeñas cantidades, el sacrificio aumenta la miseria y uno tras otro se hartan de oro los especuladores" (The Pronunciamento in Independent Mexico 1821-1876, n.d.). Exagerado o apegado a la realidad, el balance dejaba entrever las dificultades del gobierno para conservar un sistema tributario sólido que garantizara el abastecimiento de recursos para lograr el triunfo de los conservadores.

El desconocimiento de Zuloaga como presidente condujo al general Miguel Miramón a la presidencia de la República a finales de enero de 1859.

Discusión y conclusiones

Félix Zuloaga tuvo tres secretarios de Hacienda. En enero, la secretaría fue dirigida por Juan Hierro Maldonado en calidad de interino. Manuel Piña y Cuevas, el único con experiencia en materia fiscal, se ocupó del cargo formalmente entre el 24 de abril y el 9 de julio (Arrillaga, 1864, pp. 12-13, 100). Lo sustituyó Pedro Jorin, que se encargó de despachar hasta enero del año siguiente. Los tres dieron prioridad a un conjunto de asuntos para mantener el erario en condiciones de poder sufragar los gastos bélicos. La regulación de las alcabalas y las directrices para mejorar la administración hacendaria, fueron los tópicos que mayor atención recibieron. Las cuestiones en torno al pago de derechos en las aduanas marítimas, así como el cierre o apertura de estas fueron tratadas con cierta regularidad, sobre todo, cuando el ejército conservador lograba hacerse del control de algunos puertos. Por supuesto, las contribuciones directas extraordinarias, tanto su imposición como su cobro, fueron un asunto de atención urgente. La nacionalización y desamortización de los bienes del clero significaron una afrenta de atención inmediata y permanente, cuya importancia política no podían dejar a un lado. Los resultados de sus gestiones fueron desiguales y con poca fortuna.

Como pudo apreciarse, el gobierno conservador encaminó los ajustes fiscales a reforzar la administración de las oficinas tributarias para asegurar la captación, administración y distribución de los ingresos fiscales. Sin embargo, no impulsó novedades institucionales para diversificar las figuras fiscales, prefirió seguir la "tradición" en materia hacendaria y se enfocó en los impuestos indirectos como fuente principal de recursos, al tiempo que extendió su dependencia de los ingresos extraordinarios. Sobre esto último, los acuerdos entre el fisco y los contribuyentes —afines al gobierno— y, sobre todo, la fuerza de las armas, fueron factores de peso para que la recaudación de las contribuciones extraordinarias se alcanzara. En este sentido, cabe subrayar que otros gravámenes del mismo tipo no se incluyeron en este estudio por falta de documentación idónea para su análisis. Es el caso de la que recayó sobre los

varones de las prefecturas de Tlalpan, Tlalnepantla y Texcoco y de las municipalidades inmediatamente dependientes del gobierno del Distrito, que tuvieran jornal, sueldo o industria personal. La recaudación se destinaría al sostenimiento de las compañías defensoras del orden y la propiedad (Abreu, 2014, caja 30, exp. 42).

La coyuntura colocó al gobierno en una situación crítica. Era difícil cubrir las necesidades financieras originadas por el conflicto cuando las diferentes fuentes de financiación eran intermitentes. No obstante, la continua entrada de recursos en la Administración principal de rentas del Distrito de México y su canalización inmediata a las oficinas hacendarias del gobierno central muestra una continuidad respecto a los erarios de los gobiernos federales anteriores, que en la primera mitad del siglo recurrieron constantemente a la financiación de la aduana establecida en la capital de la República.

Fue posible constatar que desde la Administración principal se depositaron tanto en la Tesorería general como en la Junta de crédito público cuantiosas cantidades de dinero. Empero, no sabemos aún cómo dispersaron los recursos a estas oficinas. Con seguridad, gran parte se reservaron para la manutención de las tropas, la compra de insumos y el pago de sueldos de oficiales. El gasto militar es una asignatura pendiente.

El derecho de patente sobre giros mercantiles, la única contribución ordinaria a la que tuvimos acceso, no fue ajeno a los cambios. Aunque se mantuvo su forma de administración y recaudación, la elevación de las coutas demuestra no solo la escasez monetaria del erario, sino también el rompimiento de las reglas, el desquebrajamiento de los pactos que subyacían entre el gobierno y los comerciantes.

El constreñimiento hacia los causantes por parte de las autoridades fiscales tuvo una consecuencia dual: pagaban o se rebelaban. Pero pagar no fue sencillo, el contexto económico generó circunstancias desventajosas para el comercio y la industria, de tal manera que la capacidad de pago menguó. Y rebelarse tampoco era fácil cuando gravitaba en la ciudad la presencia de las fuerzas armadas. Como sea, la inconformidad se hizo pública, dejando de manifiesto la existencia de fallas en sistema tributario. A diferencia de los tiempos de paz, los espacios de negociación se redujeron, si bien el fisco autorizó exenciones o moratorias en casos particulares. Sin embargo, no fueron suficientes estas muestras de gracia para que las finanzas públicas fueran solventes.

Después de doce meses de una gestión hacendaria centralista que no logró expandir los ingresos ni alcanzar la legitimidad política necesaria para el asentamiento de los cambios institucionales, Zuloaga legó a Miramón un erario agotado.

Referencias

- Abreu, C. (2014). *Bandos, leyes y decretos. 1825-1925*. Gobierno del Distrito Federal [CD-ROM]. México: Gobierno del Distrito Federal.
- Arrillaga, B. (1864) *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los supremos poderes y otras autoridades de la República mexicana*. Obra útil a toda clase de personas y necesaria a muchos individuos, como funcionarios públicos, curiales y empleados en las oficinas, formada de orden del supremo gobierno. México: Imprenta de A. Boix, a cargo de M. Zornoza, calle del Águila No. 13.
- Bazan, J. (2007). *Los bienes de la iglesia en México (1856-1875). Aspectos económicos y sociales de la revolución liberal*. México: El Colegio de México.
- Carmagnani, M. (2011). "Finanzas y Estado en México, 1820-1880" En: M. Carmagnani (Comp.), *Economía y política. México y América Latina en la contemporaneidad. Antología de textos* (pp. 81-121). México: El Colegio de México.
- Dublán, M. y Lozano, J. (2004). *Legislación mexicana* [CD-ROM]. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Espinoza, M. (2013). *Efectos y reacciones de la Guerra de Reforma en San Luis Potosí, 1858-1861*. Tesis de maestría, El Colegio de San Luis. <https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1013/292>
- Fowler, W. (2020). *La Guerra de Tres Años. El conflicto del que nació el estado laico mexicano*. México: Crítica.
- Gamboa, R. (2009). "Abasto y finanzas de la ciudad de México 1800-1850". En: J. Long y A. Attoloni (Coords.), *Caminos y mercados de México* (pp. 489-514). México: UNAM-IIH.
- Mexicana. *Repositorio del patrimonio cultural de México*. (n.d.). *Ley sobre derechos y obvenciones parroquiales, 1857*. https://mexicana.cultura.gob.mx/es/repositorio/detalle?id=_suri:DGB:TransObject:5bce59887a8a0222ef15e403&word=obvenciones,&r=0&t=2
- Meyer, R. (1994). "Empresarios españoles después de la independencia". En: B. Rojas (Coord.), *El poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanos en el siglo xix* (pp. 218-255). México: Instituto Mora.
- Ortega, C. (2020). "El derecho de patente sobre giros mercantiles en la Ciudad de México, 1836-1855". En M. E. Romero y M. Molina (Coords.), *Legislación fiscal y conflictos: actores, entornos y administración hacendaria en México, siglos xix y xx* (pp. 23-72). México: UNAM-FE.
- Sánchez, E. (2009). *Las alcabalas mexicanas (1821-1857). Los dilemas en la construcción de la Hacienda nacional*. México: Instituto Mora.
- Silva, J. (1993). "El mercado urbano de la ciudad de México. Abasto e introducción, 1835-1859". En: L. Ludlow y J. Silva (Comps.), *Los negocios y las ganancias, de la colonia al México Moderno* (pp. 225-238). México: Instituto Mora.
- Silva, J. (2003). "El mercado regional de la ciudad de México (1830-1840)". En: J. Silva (Coord.), *Los mercados regionales de México en los siglos xviii y xix* (pp. 161-209). México: Instituto Mora.
- The Pronunciamento in Independent Mexico, 1821-1876. (n.d.). <https://arts.st-andrews.ac.uk/pronunciamentos/index.php>
- Torres, J. (2013). *Centralismo y reorganización. La Hacienda pública y la administración durante la primera república central de México, 1835-1842*. México: Instituto Mora.

Trueba, A. (1954). La Guerra de Tres Años. México: Editorial Campeador.

Archivos

AGN, CD Archivo General de la Nación (México). Fondo Contribuciones Directas

Periódicos

Diario Oficial del Supremo Gobierno

El Siglo Diez y Nueve

La Sociedad

Monitor republicano