

La alcabala en el siglo XIX mexicano, ¿un obstáculo para el desarrollo económico?

Sergio A. Cañedo Gamboa
El Colegio de San Luis, A.C.-UCSD Department of History

La presente ponencia tiene como objetivo hacer un primer acercamiento al debate que se estableció sobre el diseño de la política fiscal en México a mediados del siglo XIX. Para ello pongo especial atención en el intento de abolir la alcabala en 1846; como se verá, este intento no prosperó debido a las presiones ejercidas por algunos de los grupos regionales que habitaban en los estados de la república mexicana y de otros tantos en la ciudad de México. Encontrará así el lector, un debate entre dos posturas: la correspondiente a quienes apoyaron la presencia de la alcabala como parte del sistema fiscal, y la de los opositores, quienes buscaron su abolición y consecuente sustitución por impuestos directos.

Hace ya algunas décadas que John Coatsworth explicó que el transporte inadecuado y la deficiente organización económica fueron los dos obstáculos que impidieron el crecimiento económico en México tanto en el siglo XVIII como en el XIX. En el primero hace referencia a la ausencia de ríos navegables que permitieran las comunicaciones en el interior del país, con un costo reducido del transporte de mercancías, y una salida barata y fácil hacia el mar, lo que le posibilitaría la participación en mercados más amplios. Si hubieran existido estas condiciones, se hubiera presentado además la interconexión entre regiones permitiendo así la conformación de un mercado interno, el cual provocaría un aumento en la productividad. Sin embargo, la economía entera de México “depended on costly overland transportation to move goods and people”.¹

El segundo obstáculo -la deficiente organización económica- estuvo compuesto por varios factores, entre ellos la presencia de instituciones que “magnified, instead of reduced, the gap between the private and the social benefits of economic activity”.² Una de estas instituciones fue la oficina de Hacienda la cual se encargó de ejecutar la política fiscal, ésta había sido heredada de los modelos fiscales impuestos por la Corona española durante el siglo XVIII. Es decir, funcionó como un sistema de recaudación basado en los monopolios o estancos, así como en las alcabalas o aduanas interiores, aunada a la carencia de impuestos directos y de la planeación de un presupuesto. Pero cabría preguntarse ¿realmente estos dos obstáculos y específicamente la presencia de un sistema fiscal sustentado en los ingresos que proporcionaba la alcabala, fueron impedimentos para el desarrollo?

Como se verá, la alcabala permaneció como uno de los impuestos más importantes durante casi todo el siglo. ¿Por qué su larga duración?, ¿por qué la oposición para su abolición? Aparentemente, su desaparición se debió más a una incapacidad del propio impuesto para contabilizar grandes cantidades de mercancía

¹ Coatsworth, 1978, p. 91

² Coatsworth, 1978, p. 92

transportadas por el ferrocarril o por los arrieros, que por los constantes deseos por abolirla. Pero a pesar de ello, se buscó estratégicamente la manera de seguirla cobrando, ya que fue un impuesto administrado la mayoría de las veces por los gobiernos estatales. Si la alcabala y el sistema fiscal fueron realmente un impedimento para el desarrollo económico de México, probablemente estos no fueron entendidos en ese sentido por un sector de los políticos de la época. Sin embargo, considero que el sistema fiscal y las instituciones que lo administraban no son *per se*, los generadores de lo que se ha considerado como un entorpecimiento al desarrollo. Por lo que veremos en ese debate que se libró sobre la abolición de la alcabala, puedo afirmar que la permanencia de ese sistema fiscal es el resultado de la interpretación de la realidad económica mexicana que hicieron los promotores y diseñadores del sistema. Es posible pensar que la alcabala dio los resultados “deseados” en cuanto a ingresos y control del contrabando dadas las características económicas, geográficas, culturales y políticas del país. Además, recientes estudios afirman que México no se estancó durante el siglo XIX “sino que de hecho creció a tasas razonables incluso antes de 1880”.³

La alcabala continuó siendo tema de discusión parlamentaria hasta mediados del siglo XX, pero con una connotación distinta, puesto que se consideraba a la alcabala no únicamente como un impuesto que se cobraba a la introducción y consumo de mercancías de un estado a otro, sino también, como todas aquellas acciones que “implicaban trabas económicas”.⁴

Al igual que otros temas, la alcabala ha sido descuidada por la historiografía sobre el siglo XIX mexicano. Pese a su poca presencia en la escritura de la historia, algunos de sus estudiosos se han avocado a la tarea de adjudicarle su justo valor como un punto de partida para comprender la circulación interna de mercancías, los precios de las mismas, el consumo y la actividad económica. Estos estudios han posibilitado la comprensión de las actividades económicas de ciertas regiones y ciudades como México, Michoacán, Nuevo León y Puebla. Sin embargo, éstos han tendido a enfocarse principalmente a las alcabalas novohispanas, por tal motivo es necesario comenzar a conocer con mayor profundidad este tema y problematizarlo en el contexto del siglo XIX.⁵

Considero que con el advenimiento de la era independiente en 1821, el sistema fiscal fue parte del proceso de transición que experimentó la formación del sistema político mexicano. Al igual que la constitución de 1824, la cual presenta características y remanentes de los modelos novohispanos tradicional y liberal (Cádiz),⁶ el reto de construir una nueva fiscalidad se vio inmerso tanto en los problemas internos de la nueva nación, así como en las influencias del pensamiento

³ Klein, 1998, p. 327.

⁴ Secretaría de la Economía Nacional, 1941, *passim*.

⁵ En el caso de las alcabalas Novohispanas veáanse los estudios de Grosso, 1996; Silva 1993; Pastor, 1977; Smith, 1948. Sobre las alcabalas y el sistema fiscal durante el siglo XIX veáse: Serrano, 1998; Marichal 1994; Tenenbaum, 1986 y Olveda, 1980;

⁶ Rodríguez O., 1993. Jaime E. Rodríguez O. Ha considerado que el proceso de independencia y las transformaciones políticas fueron de manera “evolutionary, not revolutionary. The government of the new Mexican nation evolved naturally from the traditions and institutions of New Spain. Independence did not constitute, as is often said, the rejection of the colonial heritage and the imposition of alien ideas and structures”. p. 72

económico de la época. Luis Jáuregui ha planteado la influencia del modelo norteamericano en la nueva organización fiscal sobre todo en lo que respecta a la organización federal, es decir la estructura y representantes de la oficina de hacienda, “[México] al igual que en el país del norte, formó su primera administración fiscal con empleados repartidos por el territorio y con las funciones económicas de los asuntos de guerra a cargo del Ministro de Hacienda”.⁷ Estas oficinas, establecidas en los estados estuvieron subordinadas a la oficina central en la ciudad de México. Una de las funciones que ejercieron los empleados de estas oficinas fue la de presionar a los gobiernos de los estados, cuando por alguna razón no remitía, en contingente mensual, que les correspondía. Por un lado, la organización estatal fue un verdadero problema en el proceso de transición para la organización del nuevo país. Tal como Carmagnani lo ha establecido, “el estado federal hubo de negociar un intercambio gravoso con los poderes regionales al retener una soberanía fiscal limitada a los puertos, fronteras y territorios marginales a cambio de un contingente financiero que expresara la voluntad, mediante un acuerdo pactista, de sostener la unidad nacional en el régimen (con)federal mientras los gobiernos regionales se reservaban la soberanía fiscal sobre su territorio”.⁸

Por el otro, los objetos y sujetos de la recaudación continuaron siendo los mismos que durante la era novohispana. Aunque la nueva organización del sistema modificó la labor fiscal que realizaron los intendentes y subdelegados, este sistema tuvo aún como objetos fiscales las mercancías traficadas por los comerciantes, los productos de los estancos, el papel sellado, la minería etcétera. Ante esta situación, se buscó seguir los pasos que se dieron en España emprendiendo una reforma más radical encabezada por Francisco de Arrillaga en 1823 y 1834. Su propuesta fue la sustitución del sistema fiscal existente por uno basado en impuestos directos sobre la propiedad raíz, reforma que ya se había realizado en España con anterioridad.

I. ALCABALAS E IMPUESTOS DIRECTOS EN MÉXICO, 1824-1846.

El primer intento por establecer un sistema fiscal cimentado en impuestos directos se dio en 1823, cuando Francisco de Arrillaga, entonces ministro de Hacienda del Imperio de Agustín de Iturbide, presentó al Primer Congreso Constituyente una propuesta en la cual se establecía que la contribución directa debería apoyarse sobre la propiedad raíz, la cual sería una “moderada contribución directa cuya implantación ayudaría, a partir del mes de junio [1823] a cubrir el desequilibrio contable, y su recaudación estaría a cargo de los ayuntamientos”.⁹ Acorde a esta iniciativa se propuso también una contribución directa la cual se sustraería con base en “lo que gana cada individuo en tres días al año”.¹⁰ Debido a que estas propuestas se dieron en el Primer Congreso Constituyente, el cual se desintegró como resultado de la abdicación de Iturbide, no pudieron seguir su curso. Sin embargo, el impuesto directo sobre los tres días al año se llegó a cobrar sin mucho éxito en algunos estados. La discusión sobre las alcabalas y su sustitución por impuestos directos, fue retomada

⁷ Jáuregui, 1998, p. 249.

⁸ Carmagnani en Ibarra, p. 133, 1998.

⁹ Rodríguez, 1998, p. 310.

¹⁰ Rodríguez, 1998, p. 310.

con mayor ímpetu y vehemencia más de veinte años después. Sin embargo, resalta de manera muy temprana el caso de Jalisco, el cual en 1824, caracterizado por su radicalismo liberal y regionalismo, las abolió bajo la iniciativa de su gobernador Prisciliano Sánchez, cuya acción en voz de José María Tornel y Mendivil

procuró reducir a la práctica algunas teorías económicas, ensayó las contribuciones directas, y acabó con el sistema alcabalatorio. Descendiendo a todos los pormenores, instruyendo a los agentes subalternos, vio coronados sus esfuerzos y niveló los ingresos con los egresos.¹¹

Sin embargo, la iniciativa de Sánchez fue un acto aislado, debido a que los demás estados adoptaron el sistema alcabalatorio, puesto que al momento de establecerse la constitución de 1824, el gobierno federal otorgó la administración del sistema de alcabalas a los estados. Los estados, por su parte podían optar por otro sistema si así lo deseaban, pero quizá debido al control que los grupos regionales tuvieron sobre estos recursos, optaron por seguir bajo el mismo estado de cosas.

Veintidós años más tarde, poco después de restablecida la república federal en agosto de 1846, se dio otro intento por desaparecer el sistema fiscal basado en las alcabalas. El entonces presidente José Mariano Salas y el secretario de hacienda Valentín Gómez Farías, propusieron al Congreso de la Unión una iniciativa en la cual se planteaba la abolición de las alcabalas y la respectiva imposición de impuestos directos. Debido a movimientos en el gabinete presidencial, y por lo lento que fue el procedimiento para sancionarlo, este vio la luz hasta el 10 de octubre de 1846. Para esta fecha Gómez Farías había abandonado la cartera de Hacienda y en su lugar firmó el decreto Antonio de Haro y Tamariz. Este decreto tuvo vigencia hasta el 9 de noviembre del mismo año, fecha en que el mismo Haro y Tamariz lo dejó sin efecto. En el contenido de este último documento Haro y Tamariz escribió

Que consecuente con los principios proclamados en el programa de último cambio político, expedí el decreto de 10 de octubre próximo pasado suprimiendo el cobro del derecho que con el nombre de alcabalas se ha efectuado; y si bien juzgué hacer en esto un bien al comercio, a la agricultura y a la industria, en vista de las exposiciones con que han pedido se revoquen esta resolución algunos estados y particulares, y del anuncio de los males que de llevarse a efecto pudieran resultar a la república, queriendo separar de mi propia responsabilidad la que de esta medida pudiera provenir, y a reserva de lo que sobre el particular resuelva el futuro supremo poder legislativo, he tenido a bien decretar lo siguiente: Artículo Unico: Queda sin efecto el decreto de 10 de octubre próximo pasado que abolió la renta de las alcabalas.¹²

Como se puede apreciar la medida obedeció, en palabras de Haro y Tamariz, a las presiones ejercidas por los estados y particulares, y creo que es de importancia mencionar que durante el mes de vida que tuvo del decreto de 10 de octubre,

¹¹ Farías, 1893, p. 9.

¹² *Colección de disposiciones relativas...*

algunos políticos, intelectuales y hasta trabajadores de las oficinas de Hacienda expusieron sus ideas respecto a los males o los provechos que traería la abolición.

Resulta interesante que se buscara un cambio en el sistema fiscal poco después de restablecida la república federal. Por un lado, el liberal Agustín Gómez Farías estaba detrás de este proyecto, él se había caracterizado durante la República Central por su postura radical respecto a problemas como la Iglesia, el Ejército, derechos civiles, sufragio masculino universal y el comercio e intercambio libre.¹³ Por el otro, durante la república central se había logrado la gestación de un grupo político el cual se consideraba a sí mismo con *Hombres de Bien*. Este grupo, que es amplia y profundamente analizado por Michael P. Costeloe, tenía como premisa “and firmly believing that only the middle-class property-owning *hombres de bien* were equipped to govern”¹⁴. Ellos estaban unidos por esta creencia, aunque sus posturas políticas fueran de tonos diferentes. Seguramente con esta mentalidad arribó Gómez Farías (pues no se consideraba fuera del grupo), al restablecimiento del federalismo, y trató bajo esta perspectiva aplicar sus principios de comercio e intercambio libres.

Durante la república central se implantaron varios impuestos directos, sobretodo en el periodo conocido como la Primera Dictadura de Santa Anna (1841-1843). Estos impuestos implantados por el ministro Ignacio Trigueros eran cobrados sobre establecimientos industriales, sueldos, salarios, profesiones, ocupaciones, lujos y encabezamientos. En opinión de Barbara Tenenbaum las nuevas obligaciones fiscales “closely resembled a modern tax system and as such required a well-organized and efficient administration or its equivalent to assess and collect the new levies, which Mexico did not have”¹⁵. Además de una falta de estructura, estos impuestos “failed to produce large amounts of revenue because wealthy Mexicans and land owners in particular refused to pay them”¹⁶. Ante estas circunstancias experimentadas se trató de modificar el sistema fiscal en 1846 lo cual generó reacciones encontradas.

Quizá el debate más importante fue el librado entre el autor anónimo de un documento titulado *Importantes observaciones sobre los gravísimos males en que se va a ver envuelta la nación, por resultado del decreto de 10 del actual...* y el antiguo administrador de las contribuciones directas, Ignacio Piquero. Estas contribuciones directas fueron administradas por Piquero durante los años de 1841 a 1844 bajo la venia política y económica de la primera dictadura de Antonio López de Santa Anna. A este debate entablado por Piquero y el autor anónimo, se sumaron las opiniones del gobernador de Querétaro Francisco Berduzco, y “varios mexicanos”. El gobernador de Querétaro se mostró en contra del decreto de abolición y por su parte, los autores del documento *Reflexiones sobre el ramo de alcabalas*, firmado por “varios mexicanos” mostraron una postura intermedia. Veamos ahora en que consistió el debate entre ellos.

¹³ Costeloe, 1993, pp. 301-302.

¹⁴ Costeloe, 1993, p. 301.

¹⁵ Tenenbaum, 1986, p. 50.

¹⁶ Tenenbaum, 1986, p. 49.

II. LOS MALES O EL PERRO DE LAS DOS TORTAS.

El autor de las *Importantes observaciones sobre los gravísimos males...* que traería la extinción de las alcabalas, centró su escrito en varias ideas a través de las cuales expresó su postura respecto a la viabilidad del impuesto de la alcabala y sus virtudes. Parte del principio básico de que “no puede un Estado existir sin las rentas suficientes para su conservación”,¹⁷ considero que este es punto clave en la discusión que establece más adelante Ignacio Piquero, puesto que la idea de sustituir las alcabalas por impuestos directos estaba encaminada a buscar un mayor y más efectivo ingreso a las arcas del gobierno. Por tal motivo, el autor de las *Importantes observaciones* considera que el ingreso anual de tres millones de pesos anuales obtenidos por el concepto de alcabalas, era una cantidad considerable de la cual no se debería desprender el gobierno, sino por el contrario incrementarla, a través del cumplimiento de lo establecido en la norma jurídica y su reglamentación, y evitando a su vez la corrupción. El mismo autor hace mención de su postura respecto al sistema de rentas que debía regir en la república, colocándose en una posición “neutral” al no favorecer el sistema de impuestos directos ni el de alcabalas o indirectos, sino manifestándose a favor del sistema que mejor contribuyera al incremento en las cuentas del Estado. Sin embargo, pese a su aparente neutralidad, el sistema de impuestos indirectos era el que mejor –en su opinión- cumplía esta expectativa.

El autor anónimo dedica varias páginas de su texto para tratar de desvanecer la leyenda negra que se estaba fermentando alrededor de la ineficacia de las contribuciones indirectas, pues como afirma “se ha dicho contra los ramos indirectos que son poco productivos”¹⁸ lo cual considera falso, ya que a través de ellos, se han recaudado cerca de tres millones de pesos, que representaban cerca de una cuarta parte del total de los ingresos del estado. Se había atribuido también a este sistema el entorpecimiento del comercio, debido a que era un proceso lento el hecho de cotejar las guías de los comerciantes con las mercancías que traficaban. El autor anónimo considera que también es falso en cierta medida, ya que durante los últimos años (1839-45), se había estado tratando de mejorar el servicio confiando en los datos establecidos en las guías, evitando con esto la necesidad de abrir los paquetes o “desarpillar” las mercancías. Asimismo, los empleados de los alcabalatorios tenían como obligación ofrecer un buen trato a los viandantes y viajeros que pasaban por los puntos de revisión. Aunado a lo anterior, se había reducido el número de suelos alcabalatorios, antes de 1843 existían 277 y posterior a una reforma fiscal se establecieron sólo 40 para toda la república. Con esta medida, se trató de evitar que los comerciantes tuvieran que pagar impuestos cada vez que entraban a un nuevo suelo. Esta misma leyenda negra consideraba el sistema de alcabalas como un caldo de cultivo para la defraudación, debido a que el recaudador tenía la facultad de asentar o no lo que se confiscaba. Esta leyenda manifestaba que cerca de tres cuartas partes de los que se recaudaba no era registrado, es decir, si se recaudaban

¹⁷ *Importantes observaciones...* p. 4.

¹⁸ *Importantes observaciones...* pp. 13-14.

tres millones, cerca de doce no se registraban. El autor anónimo manifiesta que ésto era falso puesto que “robo tan cuantioso de doce o catorce millones anuales, no podía menos de hacerse sensible” y para rematar opina que “sí hay fraudes ¿en qué renta o ramo no pueden cometerse?”¹⁹

Por otro lado, en su opinión, las alcabalas representaban un bloque en contra del contrabando debido a la presencia de aduanas internas en las principales rutas comerciales. Esto desalentaba a los traficantes ya que tenían que utilizar rutas alternas lo cual encarecía el transporte haciendo más costosa la práctica del contrabando. Además, en estas oficinas diseminadas a lo largo y ancho del territorio, se daba empleo a “miles de personas”,²⁰ y en virtud del cambio de sistema por uno de impuestos directos, muchos de estos empleados perderían su trabajo.

Finalmente, el autor anónimo resalta que sí las alcabalas desaparecían, los estados de la república se quedarían sin una de sus principales fuentes de recursos y por otro lado, no existía una estadística confiable en donde se asentara el valor de la propiedad raíz en toda la república, lo cual era indispensable para el establecimiento de un sistema de recaudación directa. Este último punto es de suma importancia puesto que el centro de la discusión era la sustitución de un sistema por otro en la medida de que el nuevo sistema pudiera superar los ingresos del anterior.

Por lo tanto, el autor anónimo alentaba en su texto a que antes de cambiar sistemas se “debe de buscar el modo de cubrir el deficiente de cuatro a cinco millones que tienen las rentas, y después, si se quieren quitar las aduanas, adoptar una sustitución de impuestos probada ya de bastante que compense las alcabalas”.²¹ Expuesto esto, consideró que dado el momento que se vivía en la república no era prudente proceder de ese modo “la actualidad es la ocasión más inoportuna para la extinción de las alcabalas. No nos dejemos alucinar por teorías; sean la guía los hechos, los resultados positivos; no sea que de lo contrario nos suceda lo que al perro de la torta”.²²

A lo largo de su texto, el autor anónimo recurre a algunas opiniones de distintos secretarios de hacienda que habían ocupado el cargo durante los años anteriores, recupera así pensamientos de Luis de la Rosa, quien había ocupado la cartera durante 1845, y de Ignacio Trigueros, también secretario de Hacienda durante 1844. Considero que al autor anónimo utiliza algunos de sus pensamientos para darle firmeza a su exposición, por ejemplo cita la memoria escrita por Luis de la Rosa en 1845, de donde extrae lo siguiente: “la economía es una ciencia práctica, que tiene por base los hechos y datos estadísticos, más bien que las teorías”.²³ Recurre a este pensamiento debido a que considera el establecimiento del sistema de impuestos directos como el claro ejemplo de una teoría por comprobar en el caso de México, y por el contrario las cuentas ofrecidas por los ingresos del concepto de alcabalas demostraban datos y hechos estadísticos, por lo que era inoportuno modificar el esquema existente.

Durante esos días se sumaron a las opiniones del autor anónimo la del gobernador del estado de Querétaro, Francisco Berduzco y “varios mexicanos”. El

¹⁹ *Importantes observaciones...* pp. 15-16.

²⁰ *Importantes observaciones...* p. 23.

²¹ *Importantes observaciones...* pp. 31-32.

²² *Importantes observaciones...* p. 32.

²³ *Importantes observaciones...* p. 4.

gobernador Berduzco expuso en un panfleto, que seguramente circuló por las calles de la ciudad de México, titulado *Reflexiones sobre los males que va a experimentar la nación a consecuencia del decreto del 10 del corriente...*, su postura en el mismo tenor que el autor anónimo. Para él las alcabalas o aduanas interiores “han servido de dique para evitar introducciones clandestinas de efectos extranjeros y principalmente los prohibidos”,²⁴ su desaparición tendría como consecuencia una inundación de esos productos prohibidos, lo que en consecuencia traería la ruina de la “industria y de los artesanos”.

Quizá algunas de las ideas centrales del panfleto de Berduzco sean las correspondientes al desfaldo que representaba la extinción de las alcabalas para los erarios estatales, el desempleo que esto ocasionaría, la falta de una estadística congruente y confiable para poder cobrar las contribuciones directas así como la ausencia de una costumbre “de pagar contribuciones directas en México”²⁵ pues consideraba que los mexicanos “por desgracia no han llegado todavía, en lo general, al punto de ilustración que persuade a los ciudadanos a ayudar a las atenciones públicas, sin percibir materialmente una compensación, como sucede cuando paga la alcabala del efecto que introduce”.²⁶

Berduzco hace una reflexión de las condiciones en que se encuentra el comercio de la república y al mismo tiempo lo compara con Inglaterra, Francia y los Estados Unidos: “se dice que [en esos países] no hay aduanas anteriores y que por eso prosperan [...]. No se tiene en cuenta que debe tenerse presente para la aplicación de los sistemas de hacienda, la localidad y los hábitos de las naciones. En las tres citadas, están perfectamente cimentadas las contribuciones directas y muy bien enlazadas con el sistema de policía, que hace sus recaudaciones sumamente fácil”.²⁷ Y ejemplifica aun más al afirmar que los litorales de Francia e Inglaterra son reducidos por lo que es difícil las introducciones de mercancías por medio del contrabando. Sin embargo, Berduzco va más allá, y considero que es este el punto que más nos interesa, en su opinión

Se ha exagerado mucho en el perjuicio del comercio por las alcabalas, por las demoras y pasos que se necesitan para trasladar de unos a otros puntos las mercancías, *hablando como si nuestro comercio fuera activo como en otras naciones. En la nuestra, por desgracia, es pasivo, sin alteraciones en los consumos, estacionario en sus giros, y de tal manera monótono, que ni se necesitan grandes cálculos, ni combinaciones, ni que ponerse en juego el talento y viveza para aprovechar las oportunidades de ventas ventajosas o establecer consumos de efectos no conocidos para darles salida con preferencia a otros; de modo que todos los males que se dice causan las alcabalas son figurados, pues nunca se ha desgraciado una especulación por demora en las aduanas u otras causas, pues con mucha anticipación sabe el comerciante lo que ha de mandar y en que tiempo, y toma el necesario para sus remisiones.*²⁸

²⁴ *Reflexiones sobre los males ...* p. 1.

²⁵ *Reflexiones sobre los males ...* p. 9.

²⁶ *Reflexiones sobre los males ...* p. 5.

²⁷ *Reflexiones sobre los males ...* p. 7.

²⁸ *Reflexiones sobre los males ...* p. 5. El subrayado es mío.

Entonces por qué modificar el sistema fiscal si éste era el apropiado para el comercio mexicano. Es decir, las condiciones del comercio en México son distintas a las presentes en esos países; si bien el comercio es percibido como uno de los motores del progreso, civilización y desarrollo de las naciones, en México la actividad comercial tiene otro ritmo, otras características, en resumen es distinto, por lo que no se pueden y deben aplicar modelos ajenos,

la extinción de las aduanas interiores es un proyecto extranjero que está en boga hace más de quince años, y que a todos los gobiernos se ha presentado con más o menos actividad, según se ha conocido el carácter de los funcionarios, tomándose varias veces en consideración, habiéndose siempre desechado porque no se ha encontrado establecimiento alguno que reemplace el dique de que sirven las aduanas interiores para la introducción clandestina con toda amplitud de efectos extranjeros, mayormente los prohibidos.²⁹

Quizá un balance de lo anterior y con las precauciones debidas, se puede concluir que en opinión del gobernador Berduzco, las aduanas interiores no son un obstáculo para la economía de la república, sino una defensa de la economía nacional o regional. Tal parece que forman parte de una estrategia proteccionista de la industria, agricultura y comercio interior. Por lo tanto la propuesta de Berduzco esta encaminada a sostener el sistema de impuestos indirectos, el cual simplemente, fue el apropiado para el caso mexicano.

Seguramente durante los días posteriores a la sanción del decreto sobre la abolición de las acabalas, las discusiones sobre este tema incrementaron su temperatura. Y esto es lo que se ve reflejado en el panfleto *Reflexiones sobre el ramo de alcabalas dirigidas a las augustas cámaras...* firmado por “varios mexicanos”. Los firmantes de este documento, presentan una postura neutral respecto al sistema fiscal por el que se debía optar, pero a su vez expresaron una posición firme en el sentido de que se debía optar por un sistema que permitiera sostener los ingresos del estado y promover su rápido incremento, no fuera ser que como había afirmado el autor anónimo, el país se quede como el “perro de la torta”.

Los “varios mexicanos” manifestaban que “la extinción absoluta de impuestos indirectos, pretendiendo sustituirlos con los directos, es empresa que raya hoy en lo imposible, y se confirma por la experiencia de algunos años”.³⁰ Ellos hacen referencia al cobro que se hacía de impuestos directos durante 1842, 1843 y 1844, años en que se calculaba obtener cerca de cuatro millones como producto del impuesto directo, y que según las cuentas expuestas por los autores no superaba los 700 000 pesos. Estos impuestos directos se cobraban por concepto de tres el millar en la propiedad raíz y por capitación en el estado de Oaxaca.

Los autores del panfleto atribuyen el fracaso de los impuestos directos en México a razones muy similares a las expuestas por Berduzco pues escribieron que “nuestros hábitos y costumbres han sido en el particular y en su mayor parte por los impuestos indirectos. Imposible es de pronto educar al pueblo para otro sistema; es necesario que esto se haga poco a poco, porque al fin la contribución directa es más

²⁹ *Reflexiones sobre los males ...* p. 6.

³⁰ *Reflexiones sobre el ramo de alcabalas...* p. 4.

repugnante en su pago, y debe ser más duro en su exacción en un país en que pocos quieren contribuir”.³¹

En virtud de lo anterior, hubiera sido traumático un cambio radical en el sistema fiscal, por tal motivo los autores presentaron una propuesta, la cual contempló la abolición de la alcabala, sustituyéndola por un impuesto directo llamado “derecho de introducción o portazgo”. Este impuesto sólo sería cobrado en una sola ocasión y sólo en el momento en que fueran introducidas las mercancías por alguno de los puertos habilitados para el comercio exterior, evitándose con esto la emisión de guías, tornaguías y el registro en las aduanas interiores. Según los cálculos de los autores el impuesto del portazgo podría generar cerca de 103 000 pesos mensuales, es decir 1 236 000 pesos anuales.

Tal como lo manifiesta Haro y Tamariz en el decreto que restableció las alcabalas, las presiones ejercidas por particulares y por los estados se hicieron evidentes. Por ejemplo, al panfleto del gobernador Berduzco y del autor anónimo, se sumaron los gobernadores de los estados de San Luis Potosí y Jalisco, y a su vez los autores que firmaban como “varios mexicanos” presionaron tanto al congreso como al secretario de Hacienda. En consecuencia éste suprimió el decreto de 10 de octubre restableciendo de este modo el sistema de alcabalas, lo que ocasionó una agria respuesta por parte de Ignacio Piquero quien redactó un amplio ensayo titulado *Defensa de la libertad del comercio interior y del sistema de contribuciones directas osea fundamentos del decreto sobre extinción de alcabalas*.

III. LO QUE NO SE ASIENTA EN LA ADUANA SE GANA

Ignacio Piquero es un personaje poco conocido y estudiado en la historiografía mexicana. Durante la primera dictadura de Antonio López de Santa Anna, se desempeñó como administrador de la oficina de contribuciones directas y en 1845 escribió la *Instrucción sobre contribuciones directas*, la cual fue apoyada por el secretario de Hacienda Luis de la Rosa durante ese mismo año.

Piquero decidió escribir un amplio texto con la finalidad de dar respuesta a otro que “se ha escrito bajo el anónimo, [sobre] la defensa de las alcabalas”. Evidentemente, Piquero se refiere al texto que ya he analizado. Resalta en los comentarios del autor que él conocía a ese autor anónimo en quien “la erudición rentista que se advierte [en su escrito] descubre su autor, apreciable por sus virtudes y dedicación a los asuntos de la hacienda. Ha convenido conmigo en la importancia de las contribuciones directas y en otros muchos puntos”.³² *La defensa de la libertad del comercio interior...* inicia con una severa crítica a la decisión de Haro y Tamariz de restablecer las alcabalas; Piquero considera que el secretario de hacienda actuó con congruencia al firmar el decreto de 10 de octubre de 1846, sin embargo esa congruencia se desvaneció cuando el 9 de noviembre del mismo año decidió revocarlo: “ha cedido pues a circunstancias de esta época, y ha firmado el decreto de 9 del corriente [...] ese paso retrógrado será visto como un acto de debilidad del ministro”. Al abolir las alcabalas Haro y Tamariz en palabras de Piquero había dado un paso decisivo hacia la civilización en la parte rentista, había resuelto la gran cuestión “que existe entre nosotros desde el año de 1821, de la extinción o

³¹ *Reflexiones sobre el ramo de alcabalas...* pp. 5-6.

³² Piquero, 1846, p. 2.

permanencia de ese sistema de alcabalas que, según la historia y los antiguos rentistas, ha sido reclamado en España por espacio de 400 años”.³³

En el texto de Piquero se puede percibir que la alcabala era un mal y un lastre heredado del pasado novohispano, y si España ya había intentado deshacerse de ese mal, era necesario que lo mismo ocurriera en México. Con el establecimiento de un sistema de impuestos directos lo que se buscaba era incrementar los ingresos del gobierno. Como veremos la propuesta de Piquero estaba encaminada hacia tal fin, la idea era sustituir las alcabalas por un impuesto de tres el millar a la propiedad raíz.

El debate que establece Piquero con el autor anónimo se centra en cinco ideas las cuales especificaban las razones que obligaban la desaparición de las aduanas interiores: el contrabando, los abusos de los estados, el costo y corrupción en la administración del sistema, el entorpecimiento al comercio, la industria, la agricultura y el progreso; y finalmente, el hecho de que la renta de la alcabala estaba imposibilitada para incrementar o rendir más de lo que se recaudaba anualmente.

En opinión de Piquero la practica del contrabando era abundante en México, lo que hacia dudosa la labor de las 23 administraciones principales de alcabalas, las más de seiscientas receptorías, las más de 300 subreceptorías y una multitud de guardias dedicados explícitamente a evitar esta practica. En este sentido la estructura fiscal no lo impedía, contradiciendo tajantemente tanto la idea de Berduzco como del autor anónimo de que las alcabalas eran un dique al tráfico ilegal de mercancías.

Además del contrabando, un grave problema que enfrentó el gobierno federal fue la falta de cumplimiento de la entrega del contingente que cada estado debía ministrar mensualmente. Este compromiso “moral” y obligatorio como parte del pacto federal, consistía en una proporción de los ingresos recaudados por los estados, la cual debía ser enviada a la oficina de hacienda federal como un apoyo para el sostenimiento y solvento de los gastos del gobierno federal. En algunas ocasiones los estados no remitían las cantidades acordadas, sobretodo en momentos de guerra o conflicto, éstos conservaban esa cantidad de dinero para establecer milicias cívicas que defendieran los territorios de los estados. Esta situación se presentó de manera relevante durante la invasión norteamericana, pues durante los años de 1846 a 1848 los estados invirtieron ese dinero en estrategias para la defensa de su territorio y ciudades en lugar de enviar el contingente. Asimismo, los dineros recaudados por concepto de alcabalas en las aduanas de los puertos marítimos, no eran enviados a la capital, tanto por la invasión que sufrían por el enemigo en tiempo de guerra, como porque el estado de la república en el cual se encontraban situados dichos puertos destinaba esos recursos para otras actividades. Con el cambio de sistema se buscaba también la desaparición de los suelos alcabalatorios, los cuales en ciertas condiciones de crisis económica eran aumentados por los estados, como una medida para allegarse más recursos por concepto de alcabalas.

Con la implementación de un sistema de impuestos directos, estos serían administrados por delegaciones u oficinas “sucursales” de la secretaria de hacienda en cada uno de los estados, evitando de esta manera su recaudación por las autoridades estatales y sobretodo la corrupción. Bajo un sistema de impuestos directos todo se tiene asentado en una estadística, evitando con esto la práctica del

³³ Piquero, 1846, p. 2.

tributo calculado a “vistas” y sobre todo ahuyentando el principio de que “en la aduana lo que no se asienta se gana”.³⁴

Por otro lado, según un estudio de costos que hizo Ignacio Piquero, la administración de las rentas directas sería poco menos costosa que la de alcabalas, debido a que se reduciría notablemente el número de funcionarios y empleados, y además se buscaría el incremento de los ingresos en razón del mismo costo. Aunque Berduzco y el autor anónimo habían opinado que el cambio de sistema dejaría en el desempleo a cerca de 2 000 personas, Piquero manifiesta que esa cantidad era exagerada, puesto que mañosamente los otros dos autores habían contabilizado “hasta los criados y arrimados de los empleados y de los guardas”.³⁵ Y aun profundiza más al preguntarse “¿por ellos se ha de retardar una medida importante a la prosperidad pública? ¿debe pesar más en la balanza del legislador el bienestar de 2 000 dependientes del erario, que el alivio de ocho millones de habitantes?”.³⁶ La respuesta de Piquero es un tajante no, pues en su opinión la nación y su prosperidad estaban primero.

Piquero considera que las alcabalas impedían la libertad del comercio interior debido a los pagos que se tenían que hacer al pasar de un suelo alcabalatorio a otro, afectando tanto a los productos nacionales como a las mercancías de importación. Esta situación era similar a un escenario feudal puesto que “el feudalismo inventó gabelas con diversos nombres, siguiendo la carrera de los abusos hasta aherrar al comercio interior de los señoríos; y no le faltaron razones en que fundar las iniquidades a que daban el derecho del tiempo de la legitimidad, tiempo y legitimidad con que formidaban sobre los pueblos y sobre la corona de los reyes”.³⁷ Es probable que Piquero estuviera haciendo una comparación de los señoríos con los estados, ya que éstos como hemos visto, tenían la última palabra y decisión en el sistema de alcabalas. Por lo que no es de extrañar que ellos estuvieran en contra de la reforma fiscal. Como los estados se verían afectados en sus ingresos, Piquero hace la propuesta de que el contingente a que estaban obligados a remitir fuera reducido y que sustituyeran los ingresos por el concepto de alcabalas con nuevos y altos impuestos sobre los pulques, aguardiente mezcal y otros licores que se produzcan en sus territorios, logrando así un incremento en los ingresos y a la vez un incremento de los precios de estas bebidas, desalentando su abundante consumo.

Finalmente, Piquero concluye su extenso documento presentando su propuesta de transformación del sistema fiscal. En primer lugar, considera que las alcabalas ya no pueden ofrecer más recursos sosteniendo su argumento en los ingresos obtenidos durante el año de 1844 los cuales tuvieron como monto total 2 388 191 menos 881 000 por gastos de administración y sueldos, lo que resultaba en 1 507 191. Además manifiesta que Luis de la Rosa había calculado el término medio de las rentas anuales por concepto de alcabalas, el cual ascendía a 1 376 000 pesos menos 413 000 de gastos administrativos daba la cantidad de 963 000 pesos, cantidad insuficiente para solventar los gastos del gobierno. Aunado a esto manifestaba que los costos administrativos se venían incrementando

³⁴ Piquero, 1846, p. 4.

³⁵ Piquero, 1846, p. 14.

³⁶ Piquero, 1846, p. 14.

³⁷ Piquero, 1846, p. 7.

considerablemente desde principios del siglo, por ejemplo en 1809 el costo fue de 488 000 pesos y en 1837 de 557 000.

Consecuentemente, Piquero proponía que con base en una primera estadística que se había realizado bajo su dirección, el sistema de impuestos directos contaba con datos que especificaban los valores de las fincas rústicas y urbanas en 10 estados, dando un total de cerca de 111 millones de pesos. En esta estadística solamente se representaba la cuarta parte del valor del total de la propiedad raíz en todo el país, por lo que especulaba que estos 111 millones multiplicados por cuatro, arrojaban una cantidad cercana a los 450 millones de pesos como valor total del valor de la propiedad raíz en todo México, sin embargo, le restaba 50 millones debido a que el cálculo que ya se había hecho de varias propiedades en distintos estados, probablemente aparecían esos 50 millones en los 111 millones iniciales. Con esta última resta obtenía una cantidad redondeada de 400 millones a la cual se le calcularía el impuesto de a tres el millar, obteniendo así 1 200 000 pesos por año bajo el concepto de impuesto directo sobre propiedad raíz. Esta cantidad sería la inicial y se buscaría en años subsecuentes su incremento. Cabe reiterar que el ingreso promedio anual por concepto de alcabalas era de 963 000, con su propuesta, Piquero a través de los impuestos directos calculaba un ingreso superior de 273 000 pesos. Por supuesto que estas cantidades fueron en teoría, pues seguramente la contribución directa enfrentaría una serie de problemas, vinculados a aspectos culturales ya manifestados por Berduzco, dado que en México no existía una cultura del pago de impuestos directos.

Los legisladores prestaron oídos sordos a la propuesta de Piquero y las alcabalas permanecieron hasta 1848, año en que se volvieron a abolir pero por un periodo más extenso, puesto que se restablecieron nuevamente en 1853. También en ese año hubo oposición a su restauración, la cual prevaleció hasta la década de 1940.

IV. EPÍLOGO

Como pudimos ver, este intento de abolir las alcabalas en 1846 despertó intereses encontrados. Estas continuaron siendo problema muchos años después. Resulta interesante como en 1881 y 1893 un acérrimo enemigo de ellas perfiló sus baterías al tratar de desprestigiarlas utilizando argumentos de teoría política, elementos históricos y hasta filosóficos.

Agustín Farías escribió en 1891 y 1893 dos extensos documentos vertiendo el ellos las desventajas que traería la implantación de las alcabalas y/o aduanas interiores. Él afirmó “¿ya tenemos a México atravesado por los ferrocarriles en todas direcciones. También tenemos líneas telegráficas que nos ponen en contacto con todos los estados de la república, y que nos hacen comunicar con el viejo mundo; y en medio de estas muestras de progreso, todavía subsiste la afrentosa institución inventada ahora dos mil años: las alcabalas.”³⁸

Esta fue una respuesta al intento del gobierno de la república por restablecer las alcabalas. No deja de ser extraño que en plena consolidación del porfiriato

³⁸ Farías, Agustín, 1893, p. 43.

aparezcan intentos de establecer aduanas interiores o posiblemente de formalizar las existentes.

Considero que este recuento sobre las alcabalas ha dejado quizá más preguntas que respuestas, pero creo que es necesario evaluar si efectivamente éstas fueron un obstáculo para el desarrollo, por lo que es necesario empezar a definir el concepto de “desarrollo” presente en la mentalidad de los mexicanos del segundo cuarto del siglo XIX. Finalmente como tarea pendiente de esta investigación queda por hacer un acercamiento comparativo de la contabilidad de las oficinas recaudadoras de alcabalas en varios estados del país y hacer además comparaciones con otros países con la finalidad de poder medir el impacto de la alcabala en el desarrollo económico del México decimonónico.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Ames Edward and Richard T. Rapp. “The Birth and Death of Taxes: A Hypothesis”. In 1997 *Journal of Economic History*, Volume 37, Issue 1, (Mar) pp. 161-178.
- Artola, Miguel. *La Hacienda del Antiguo Régimen*. Alianza Editorial/Banco de 1982 España, Madrid. P. 511.
- 1986 *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*. Alianza Universidad/Banco de España, Madrid. P. 366.
- Carmagnani, Marcello. *Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo 1994 mexicano, 1850-1911*. El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, México, P. 439.
- Centeno, Miguel Ángel. “Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century 1997 Latin America”. In *American Journal of Sociology*, 102, 6, May, pp. 1565-1605.
- Coatsworth, John H. “Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico”. 1978 In *American Historical Review*, 83, 1, Feb, pp. 80-100.
- Colección de disposiciones relativas a la renta de alcabalas y derechos de consumo*. 1856 México.
- Corbett, Barbara. “Las fibras de poder: la guerra contra Texas (1835-36) y la 1995 construcción de un estado fisco-militar en San Luis Potosí”. En Jorge Silva Riquer, Juan Carlos Grosso y Carmen Yuste (comp.), en *Circuitos mercantiles y mercados en Latino América. Siglos XVIII y XIX, México*, Instituto Mora, UNAM, pp. 362-394.
- Costeloe, Michael P. *The Central Republic in Mexico, 1835-1846. Hombres de bien in 1993 the Age of Santa Anna*. Cambridge University Press. P. 321
- Escobar Ohmstede, Antonio. “La conformación y las luchas por el poder en las 1996 Huastecas, 1821-1853”. En *Secuencia*, num. 36, pp. 5-32.
- Farías, Agustín. *Opúsculo que trata sobre la inconveniencia de las aduanas interiores 1893 y sus funestas consecuencias en la república mexicana. Escrito por el ciudadano...* San Luis Potosí, Tipografía de la Escuela Industrial Militar, dirigida por Jesús A. Sierra. P. 44
- Grosso, Juan Carlos y Juan Carlos Garavaglia. *La región de Puebla y la Economía*

- 1996 *Novohispana. Las alcabalas en la Nueva España, 1776-1821*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, P. 272.
- Harrison, John P. "The Evolution of the Colombian Tobacco Trade, two 1875". In *The*
1952 *Hispanic American Historical Review*, Vol. XXXII, May, No. 2, pp. 163-174.
- Ibarra, Antonio. "Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco: Ingresos estatales,
1998 contribuciones directas y pacto federal, 1824-1835". En José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui eds. *Hacienda y política. Las finanzas públicas en los grupos de poder en la Primera República Federal Mexicana*. El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, México, pp. 133-174.
- Importantes observaciones sobre los gravísimos males en que se va a ver envuelta*
1846 *la nación, por resultado del decreto de 10 del actual que dispone la cesación del cobro de alcabalas desde diciembre próximo*. México, Imprenta de J.M. Lara.
- Jáuregui, Luis. "La primera organización de la Hacienda Pública Federal en México,
1998 1824-1829". En José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui eds. *Hacienda y política. Las finanzas públicas en los grupos de poder en la Primera República Federal Mexicana*. El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, México, pp.
- Klein, Herbert S. "Resultados del estudio de las finanzas coloniales y su significado
1998 para la historia fiscal republicana en el siglo XIX. En José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui eds. *Hacienda y política. Las finanzas públicas en los grupos de poder en la Primera República Federal Mexicana*. El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, México, pp. 317-351
- Litle, Marcella McCrary. *Sales Taxes and Internal Commerce in Bourbon Mexico,*
1985 *1754-1821*. Ph.D. Dissertation, Duke University, P. 277.
- Moxó, Salvador de. *La Alcabala. Sobre sus orígenes, concepto y naturaleza*.
1963 Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Instituto "Balmes" de Sociología, Madrid, P. 216.
- Olveda, Jaime. "El sistema fiscal de Jalisco (1821-1888). Gobierno del Estado de
1983 Jalisco, México.
- Pastor, Rodolfo. "La alcabala como fuente para la historia económica y social de la
1977 Nueva España". En *Historia Mexicana*, Vol. XXVII, julio-septiembre Núm. 1, México, pp. 1-16.
- Piquero, Ignacio. *Defensa de la libertad del comercio interior y del sistema de*
1846 *contribuciones directas, o sea fundamentos del decreto sobre extinción de alcabalas*. S/P. P. 18.
- Pulido Bueno, Ildefonso. *Consumo y fiscalidad en el Reino de Sevilla: el servicio de*
1983 *millones en el siglo XVII*. Exma. Diputación Provincial de Sevilla, Sevilla, P. 206.
- Reflexiones sobre el ramo de alcabalas dirigidas a las augustas cámaras de la*
1848 *nación*. México, Imprenta de Manuel Payno (hijo).
- Reflexiones sobre los males que va a experimentar la nación a consecuencia del*
1846 *decreto de 10 del corriente*. México, Imprenta de la sociedad literaria.

- Rodríguez O. Jaime E. "The Constitution of 1824 and the Formation of the Mexican State". En *The Evolution of the Mexican Political System*. SR Books, Wilmington, pp. 71-90
- Rodríguez Venegas, Carlos. "Un acercamiento a las propuestas de organización del sistema impositivo en México, 1821-1823". En José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáureguí eds. *Hacienda y política. Las finanzas públicas en los grupos de poder en la Primera República Federal Mexicana*. El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, México, pp. 291-316.
- Secretaría de la Economía Nacional. *El problema de las alcabalas*. México, 1941 Poder Ejecutivo Federal, P. 39.
- Sempat Assadourian, Carlos. *El sistema de la economía colonial. El mercado interior. Regiones y espacio económico*. Ed. Nueva Imagen, México, P. 367.
- Silva Riquer, Jorge. *La administración de alcabalas y pulques de Michoacán, 1776-1821*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, P. 153.
- Smith, Robert Sidney. "Sales Taxes in New Spain, 1575-1770". In *The Hispanic American Historical Review*, Vol. XXVIII, No. 1, pp. 2-37.
- Tallada Pauli, José. *Historia de las Finanzas españolas en el siglo XIX*. Espasa-Calpe, Madrid, P. 269.
- Tenenbaum, Barbara. *The Politics of Penury. Debts and Taxes in Mexico, 1821-1856*. University of New Mexico Press, Albuquerque, P. 250.