

ASPECTO FISCAL DE LA NUEVA ESPAÑA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XVIII

Andrés LIRA GONZÁLEZ
El Colegio de México

DURANTE EL SIGLO XVIII se inicia y alcanza su primer desarrollo en los dominios españoles lo que *hoy* conocemos como *política fiscal*; esto es, la organización de los ingresos y de los gastos públicos, dirigida conscientemente por las autoridades del Estado con arreglo a principios racionales, buscando el mejoramiento económico nacional. Este hecho tiene lugar en una época en que las concepciones de la vida política y social llevan a una acción racional en todos los ámbitos de la actividad humana; bajo las ideas de la Ilustración, el destino del hombre se concibe como un progreso realizable mediante la práctica de los dictados de la razón, que fueron haciéndose palpables por la ciencia. En la política esa idea de progreso se manifiesta como un afán reformador, y da lugar a múltiples instituciones dentro del poder público, que llega a considerarse como el instrumento para alcanzar el bienestar material y espiritual de la nación.

Las nuevas ideas cobraron vida dentro de los Estados monárquicos. No se niega entonces el derecho absoluto de los reyes, pero se les hace evidente la necesidad de realizar reformas que cumplan con los cometidos de bienestar nacional; se acepta el despotismo, pero indicando los cauces racionales en que debe actualizar su poder, se le hace *ilustrado*, substituyendo al patrimonialista y proteccionista de épocas anteriores; las obras y órdenes de los monarcas para lograr el bienestar de los gober-

nados dejan de ser exclusivamente producto de la caridad piadosa, y van reconociendo poco a poco móviles seculares; al lado de las consideraciones que impone la piedad se advierten las de la filantropía y la eficacia con un marcado carácter secular racionalista.

Este hecho general, señalado por los historiadores que se ocupan de la época,¹ reviste especial importancia para comprender la estructura fiscal novohispana de finales del xviii. Como es sabido, uno de los medios a través de los cuales el Estado influye más directamente sobre la vida de los gobernados es el cobro de impuestos y la imposición de otras cargas para hacerse de recursos, así como la forma en que los distribuye. En una época de transformaciones capitales, como lo es ese siglo, la estructura fiscal sufre alteraciones importantes, pues al lado de la reorganización de los elementos tradicionales que componían el aparato impositivo, aparecen otros nuevos, obedeciendo, tanto la reorganización como la inserción de otros renglones, a las tendencias generales de la época. Por eso, si queremos comprender la estructura fiscal de Nueva España, alterada por las reformas que se hacen en la segunda mitad del xviii, tenemos que asomarnos previamente a las principales reformas político administrativas de carácter general que envuelven a la estructura fiscal dándole nuevo sentido a las partes que tenía desde épocas anteriores e incorporando nuevas, bien particulares. Una vez advertido esto, pasaremos a ocuparnos de la estructura fiscal en sí misma, viendo cuáles fueron los conceptos fundamentales con que se articuló, advirtiendo con ellos sus partes principales y su importancia con respecto al ingreso y al gasto público.

Esto último requeriría una apreciación cuantitativa del ingreso y del gasto, pero no es posible hacerla de manera completa con los datos con que contamos actualmente y sin una crítica de las cantidades que observamos en las fuentes que hemos manejado. Sin embargo es posible obtener una idea de la importancia cuantitativa, que, aunque incompleta, puede ser útil. A esta razón obedece el apéndice de este artículo.

1. *Las principales reformas político administrativas del siglo XVIII en los dominios españoles*

Con los Borbones en el trono español se inicia la etapa del *despotismo ilustrado*. La actividad gubernamental se enjuicia con nuevos patrones, que exigen del monarca el uso de sus facultades omnímodas en beneficio del poderío nacional, que debe asentarse sobre el bienestar material y cultural. Se utilizan con ese objeto los medios y los conocimientos que la época aconsejaba, y se llega a la *racionalización del poder*. El aparato teórico que hay detrás de este hecho es evidente; bástenos recordar que la *economía política* es un producto del siglo XVIII, y tener presente que los conocimientos que se articularon en esa ciencia ejercieron una influencia innegable en la conformación de las instituciones prácticas que la acompañan en su desarrollo a lo largo de ese siglo. Siguiendo esos criterios surgen planes que se transforman en instituciones generales, y comienzan a desplazar la legislación casuística que los Austrias habían impuesto en los dominios españoles, y que, salvo la excepción de las ordenanzas de Felipe II, de 1573, se habían ideado para resolver problemas planteados en casos particulares.

La razón como instrumento capaz de acoger la multiplicidad de situaciones diversas, mediante normas e instituciones generales que las resolvieran, se puso en juego como instrumento de la acción política, dando lugar a la creación de nuevos organismos con atribuciones bien delimitadas, que obedecían a una centralización efectiva del poder en el monarca; el cual, dándose cuenta de los muchos problemas de índole diversa que habría de resolver, estableció esferas de competencia avocadas a la solución de ellos. Al lado de otros, el hacendario adquirió una entidad definitiva, destacándose más y más a lo largo del XVIII de los problemas "meramente políticos".

Los pasos más importantes en este sentido fueron la creación de las secretarías de despacho por materia, el establecimiento del régimen de intendencias, primero en la metrópoli y después en los dominios americanos. Con estas realizaciones prácticas, también, la consideración teórica del problema hacendario

culmina en obras de importancia (nosotros sólo veremos las referentes a Nueva España, pero puede advertirse a finales del XVIII la cantidad de traducciones y obras de autores españoles sobre economía política).

a) *Las secretarías de despacho por materia.* Su creación data de 1705, al irse desdoblando la Secretaría del Despacho Universal en varias especiales. Para mediados del siglo encontramos cinco: la de Estado, la de Asuntos Extranjeros, la de Asuntos Eclesiásticos y Justicia, la de Marina e Indias y la de *Hacienda*.

La Secretaría de Ultramar (de Marina e Indias), creada y conformada en 1720 por reales cédulas de 20 de enero y 11 de noviembre, absorbió importantes atribuciones de orden administrativo y legislativo, que hasta entonces habían pertenecido al Consejo de Indias.

La real cédula de 11 de noviembre hizo el reparto inicial en dos cuerpos. Todo lo que atañía directa o indirectamente a la *hacienda*, guerra, comercio y navegación de Indias era atribuido a la Secretaría del Despacho; al Consejo se le asignaba todo lo relativo al gobierno municipal y al real patronato y la facultad para conceder licencias para pasar a ultramar y proponer individuos para empleos "puramente políticos".²

Carlos III dividió la Secretaría en dos secciones: una que conservaba las atribuciones que tenía hasta entonces (1784), y otra que se encargaría de los asuntos de gracia y justicia, del despacho de títulos y mercedes y de la provisión de empleos, tantos civiles como eclesiásticos; facultades que fueron arrebatadas al Consejo.

Como se ve, el Consejo de Indias, órgano principal en el gobierno de las colonias durante los Austrias, perdió sucesivamente sus atribuciones más importantes en favor de organismos creados por las nuevas reformas administrativas, que toman desde el primer momento al problema hacendario como una de las cuestiones principales.

b) *El régimen de intendencias.* Dentro del sistema político administrativo, éste fue sin duda el cambio más importante en los

dominios españoles. En la Península se introducen primero con facultades puramente económicas durante la Guerra de Sucesión (1701-1714), y se suspenden en 1718; pero en 1749 se reestablecen, ampliando sus atribuciones a las materias administrativas, judiciales y militares.³

En América se introducen las intendencias mucho más tarde; en el Río de la Plata en 1782, y en Nueva España en 1786, cuando se pusieron en vigor las *Ordenanzas de Intendentes*, del 4 de diciembre de ese año.

La importancia que tiene la cuestión hacendaria, y la fiscal en particular, en este hecho es de primer orden. Una de las principales razones de la implantación del régimen de intendencias en Nueva España fue el saneamiento de la hacienda pública, a fin de asegurar los ingresos y su regular administración. Con las intendencias se desplazaba al sistema administrativo de las alcaldías mayores y corregimientos, que estaban a cargo de funcionarios sin sueldo (alcaldes mayores y corregidores), atendidos a las ganancias que el comercio de artículos de avío y refacción para las empresas dentro de sus distritos les dejaban. Las intendencias, establecidas sobre circunscripciones territoriales se pusieron bajo la autoridad de funcionarios a sueldo, que debían dedicarse exclusivamente a la administración de los efectos públicos. Sobre todos ellos estaba el superintendente general.

En la materia hacendaria este cambio tuvo efectos inmediatos; el superintendente general fue a partir de entonces la máxima autoridad de la real hacienda, desplazando al virrey, que había ocupado ese puesto hasta entonces. Con esa nueva autoridad a la cabeza, se creó entonces un nuevo organismo: la *Junta Superior de Real Hacienda*, presidida por el superintendente general, e integrada por el regente de la Audiencia, el fiscal de Real Hacienda, el ministro más antiguo del Tribunal de Cuentas (tribunal que vigilaba el ejercicio de la administración de la hacienda y conocía de las cuestiones planteadas por los problemas hacendarios y fiscales) y el contador o tesorero del ejército y Real Hacienda. A excepción del presidente, los miembros de la Junta eran funcionarios que ejercían cargos

establecidos con anterioridad. Su congregación en un organismo avocadó al problema hacendario y fiscal da un nuevo sentido a su desempeño: *La unificación de criterios en lo referente a ese aspecto particular de la administración.*

Todas estas reformas, como puede advertirse, tienden a dar autonomía política y administrativa, dentro de la estructura general del Estado, a la cuestión hacendaria y fiscal. Determinan funciones y tratan de reunir a los individuos encargados de puestos relacionados con estos aspectos del gobierno; lo que equivale a la racionalización del poder, dependiente ahora más de cuestiones objetivas, definidas legalmente; también se aparta a los funcionarios de cualquier otra actividad diversa de la administración de los efectos públicos, creándose así una verdadera burocracia.

El proyecto y la implantación del sistema de intendencias suscitó discusiones; en todas ellas la cuestión hacendaria se consideró como una de las principales. Quienes lo aceptaban afirmaron las consecuencias positivas que dicho sistema tendría sobre "las rentas de Su Majestad",⁴ quienes lo repudiaban destacaban las negativas con respecto a ese mismo objeto.

c) *Los estudios fiscales en la época.* Paralelamente a la implantación de medidas particulares, encaminadas a transformar la hacienda y el fisco, se hicieron informes y estudios parciales con fines prácticos e inmediatos. La explicación total del sistema fiscal es un paso posterior a la actualización de las principales reformas, e implica un esfuerzo teórico, en el que la cuestión hacendaria cobra su entidad definitiva, como objeto de estudio pormenorizado y general. Los que se hicieron sobre la realidad fiscal de Nueva España se encuentran reunidos en una obra monumental, en seis tomos, escrita hacia 1791 por Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia: la *Historia general de real hacienda*,⁵ en cumplimiento de la orden del virrey Revillagigedo el joven, que constituye fuente inapreciable para el estudio de la historia económica y social, de la que no se ha sacado aún el provecho que se puede obtener.

La obra contiene noticias de todos los ramos que componían la real hacienda; cada uno de esos ramos es contemplado en su desarrollo cronológico; se advierten las fechas en que han sido establecidos para la Nueva España, y se dan a conocer las disposiciones que los han regido hasta el momento en que se escribió. Abundan en ella las explicaciones de carácter teórico político en relación con la hacienda en general y con cada ramo en particular, y se trata sobre el papel de éstos en el ingreso y el gasto públicos, su importancia y la cuantía de sus aportaciones. Las cifras son incompletas en la mayoría de los casos, y no alcanzan a cubrir de manera satisfactoria un período de tiempo suficiente para advertir las principales tendencias del ingreso y el gasto.

Muy significativo para nosotros es saber que esa obra, que quedó manuscrita en el Ministerio de Hacienda del México independiente, fue editada entre los años de 1845 y 1853, bajo los auspicios del gobierno, que esperaba sacar de ella los provechos prácticos que, los autores decían, tenía la obra para el mejor entendimiento y manejo de la hacienda pública.⁶ ¿Por qué tenía interés el gobierno mexicano en publicar la obra cincuenta y cuatro años después de que fue escrita? ¿Hasta dónde se continúa la estructura fiscal, descrita por los autores a esa distancia cronológica, dentro de nuestra vida independiente? He aquí dos interesantes cuestiones para nuestra historia económica.

Por la abundancia de conceptos y testimonios, la *Historia general de real hacienda* sirve para ilustrar muchos aspectos de la vida colonial mexicana, si se toma en cuenta que la gestión fiscal es especialmente significativa como medio de influencia sobre la vida política y social en general, y que todo concepto sobre ella nos pinta muy al vivo las concepciones que sobre esos aspectos de la vida se tuvieron en la época en que se escribió.

Obedeciendo a propósitos prácticos innegables, Joaquín Maniau, empleado del ramo de tabaco y ayudante de los autores de la *Historia general de real hacienda* (y posteriormente diputado a las Cortes españolas, entre los años 1810-1821), escribió, en 1794, un *Compendio* de dicha obra, para orientar con menos trabajo que el que implicaba la lectura de la voluminosa *Historia general* a los funcionarios y empleados de la real hacienda.⁷

Estos hechos ponen de manifiesto la importancia que para finales del siglo había alcanzado la cuestión hacendaria y fiscal en Nueva España, como objeto de estudios especiales, gracias a los cuales podemos advertir con cierta facilidad los conceptos fundamentales con que se articuló la estructura fiscal y los sectores que la componían. Éste es el objeto de los párrafos siguientes.

2. *Estructura fiscal de Nueva España en la segunda mitad del siglo xviii*

La simple enumeración de los renglones que componían el ingreso público en la Nueva España hacia 1791 (noventa y cuatro ramos de procedencia diferente), y la mención de los conceptos del gasto público (con la posibilidad legal de que fueran tanto o más que los ramos de ingreso, dado que se podían afectar éstos a cargas diferentes), nos ponen a pensar en una complejidad indomitable dentro de la hacienda novohispana, que hace imposible su entendimiento. En verdad, al principio de la colonia se introdujo el desorden fiscal imperante en la Península, y encontramos en el siglo xviii claras supervivencias del dispositivo rentístico medieval, muy vivo aun durante el siglo xvi español. Es cierto que hallamos sectores de ese dispositivo en la segunda mitad del xviii, al lado de otros de reciente creación entonces; pero en esta época no los encontramos en el caos original. Las reformas sucesivas en la práctica, la reflexión de los estudiosos de finales de ese siglo nos entregan ese aparato fiscal ordenado con arreglo a principios fundamentales, que es preciso exponer previamente, como base para entender la estructura fiscal.

a) *Conceptos fundamentales en la cuestión fiscal de Nueva España.* En la introducción de la *Historia general de real hacienda* (pp. I-XXXVIII), encontramos una explicación de su contenido, en la que se hace ver la necesidad de un orden con arreglo a los principios fundamentales que rigen la *hacienda pública*. Éstos son de carácter teórico legal, y permiten la sistematización que

se observa en el cuadro "Organización de la real hacienda. Sectores que la componen: A, B, C y D. Ramos que integran cada uno de ellos. Ingreso y gasto", que hemos elaborado tratando de seguir los conceptos de la época, tal como nos los entregan Fonseca y Urrutia, incorporando observaciones con la terminología actual sólo en las partes en que nos parece necesario para hacer la explicación posterior.

En esos conceptos fundamentales hallamos la definición de: I, el ingreso y el gasto públicos; II, las partes que integran el ingreso y la finalidad del mismo; III, las partes integrantes del gasto; IV, la hacienda pública como medio para administrar el ingreso y el gasto, y V, la organización del ingreso público de acuerdo con su procedencia y destino, o según las disposiciones especiales que lo rigen, cuando no funcionan los criterios anteriores.

I. *El ingreso y el gasto públicos* se conciben lógicamente como interdependientes, formando la base material en la que descansa la realidad política del reino, pues "no hay Estado que pueda florecer —dicen Fonseca y Urrutia—, y lo que es más, ni sostenerse, sin unos fondos que, sufragando las cargas necesarias para su constitución, le sirvan de sostén". Por lo que, agregan más adelante, "se necesita la imposición de derechos (a los súbditos del reino), cuyos rendimientos formen la masa en que consisten" esos fondos.⁸

II. *Las que forman el ingreso o bienes del Estado*, se separan por categorías distintas, según el tipo de bienes de que se trate:

Dividen los políticos del reino el referido patrimonio, siguiendo las marcas estampadas por sus leyes fundamentales, en tres clases. La primera se forma de los pechos [impuestos directos], tributos [impuestos directos], alcabalas [impuestos indirectos sobre operaciones en compraventa], y demás impuestos personales [directos], ya reales [indirectos], ya mixtos [directos e indirectos a la vez]. El segundo, de las confiscaciones, decomisos y otras penas aplicadas a la real cámara y al fisco, en ciertos casos y tiempos [se trata en realidad de penas y confiscaciones]. El tercero, por los productos de los fondos raíces, y otros depósitos permanentemente adheridos a algunos territorios que la legislación nacional, de concierto con la de gentes [in-

ternacional], ha destinado en dote a la monarquía, y [los] cuales son los minerales de toda especie, salinas, criaderos de efectos preciosos, a los que puede agregarse el derecho de suceder a los que fallecen sin testamentos, ni consanguíneos, y de adquirir lo de dueño incierto, que se llama mostrenco.⁹

De acuerdo con esa clasificación, el patrimonio del Estado (de la monarquía, en la época absolutista, en la que sin embargo se empieza a hacer la diferencia entre Estado y monarquía)¹⁰ estaba constituido por:

- 1º IMPUESTOS directos, indirectos y mixtos;
- 2º PENAS Y CONFISCACIONES;
- 3º BIENES PROPIEDAD DE LA MONARQUÍA (o del Estado) POR DECLARACIÓN LEGAL;
- 4º BIENES DE LOS QUE MUEREN INTESTADOS Y SIN HEREDEROS LEGÍTIMOS;
- 5º BIENES MOSTRENÇOS.

Sin embargo, atendiendo a la realidad de la hacienda pública, descrita a lo largo de la *Historia general de real hacienda*, es necesario agregar dos categorías más:

- 6º LAS EMPRESAS DEL ESTADO (algunas de ellas de reciente creación en esa época), y
- 7º AQUELLOS BIENES QUE NO ADMITEN CLASIFICACIÓN PRECISA DENTRO DE LAS CATEGORÍAS ENUNCIADAS.

III. *Las partes integrantes del gasto público* no se mencionan expresamente como tales en un lugar aparte, pero se explican a través de la obra de Fonseca y Urrutia y también en la de Maniau. En términos generales el gasto se divide en: GASTOS PERPETUOS, o de mantenimiento, administración y defensa del reino de Nueva España (los conceptos de este tipo de gastos se especifican, según puede verse en el cuadro, en la tercera columna de GASTO DE LA MASA COMÚN); GASTOS TEMPORALES, o sean las afectaciones transitorias que sufre un ramo del ingreso determinado, por disposición soberana, y, por último, los GASTOS PARTICULARES, a los que se hallan afectados de manera permanente determinados sectores de la hacienda pública. Como ocurre con

los sectores B. PARTICULARES, y C. AJENOS (véase el cuadro; su explicación la hacemos más adelante).

IV. *La hacienda pública como administradora y reguladora del ingreso y del gasto públicos* es un concepto básico en las dos obras mencionadas, pues aunque en algunos párrafos se utiliza el término *real hacienda* como sinónimo del patrimonio personal del rey, siguiendo el uso tradicional del término, a lo largo de esas obras como el concepto de *hacienda pública* se aparta del de la estrictamente personal del rey, lo que puede apreciarse ya en las partes mismas de la estructura fiscal, sobre todo en el sector de AJENOS (véase el cuadro), cuyos bienes, sin pertenecer al rey (de ahí su nombre) entran en la real hacienda para ser administrador y protegidos como efectos públicos.¹¹

V. *La organización de los ingresos públicos de acuerdo con su procedencia y el destino que se les da, o sea el gasto*, es bien clara cuando advierten los autores de la *Historia general de real hacienda* que

La obra contiene una noticia fundamental y distinta de todos los ramos del ingreso que hay establecidos en el distrito de esta tesorería de México, y de sus cajas reales matrices, y [que] componen [A] la *masa común* del real herario, las cargas y gastos que cubre y a que está sujeto en esta Nueva España, y [B] los *Particulares* de real hacienda, destinados fijamente en los reinos de Europa y en éstos, con expresión a los objetos, extendiéndose hasta hacer una exacta descripción de los [C, *Ajenos*] que sólo se hallan bajo la real protección.¹²

Quedan así enumerados y en principio de definición tres partes de la hacienda novohispana:

- A) La MASA COMÚN;
- B) los PARTICULARES; y
- C) los AJENOS;

a los que habría que agregarse,

D) la de los ESTANCOS ESPECIALES, integrada por los de NAIPES, TABACO y AZOGUE, "que se hallan separados de la MASA COMÚN por virtud de disposición soberana".¹³

Los criterios para organizar la hacienda pública novohispana son, según se ve, dos fundamentales: la procedencia del ingreso y el destino que se le da; esto es, los del ingreso y el gasto mismos. Sólo en el último sector, el de los ESTANCOS (monopolios del Estado) ESPECIALES, no funcionan.

Para definir a A) la MASA COMÚN, que constituía la parte principal de la real hacienda, se parte del hecho de que sus productos están destinados a cubrir los gastos PERPETUOS del reino de Nueva España y de parte de algunos otros dominios españoles, y sólo secundariamente se afectan a gastos especiales (TEMPORALES) algunos de sus ramos; por más que este uso fue muy frecuente, constante prácticamente.

B) LOS PARTICULARES se caracterizan por el mismo criterio, pues, “aunque pertenecientes a su majestad (como los de la MASA COMÚN) —dicen Fonseca y Urrutia—, *tienen aplicados sus productos a algún destino particular*”.¹⁴

C) En los AJENOS se sigue fundamentalmente el criterio de la procedencia de los bienes que constituyen este sector de la real hacienda, pues aunque se llaman AJENOS por no pertenecer al patrimonio del rey, “entran en las tesorerías reales por especial atención que S. M. les dispensa”, protegiéndolos como bienes públicos —y lo eran en realidad—, dándoles una administración adecuada.¹⁵

D) En la constitución del cuarto sector de la real hacienda, ESTANCOS ESPECIALES: TABACOS, NAIPES Y AZOGUES, funcionó el arbitrio del rey, obedeciendo a razones evidentes de política y administración. Se sustrajo a estos estancos de la MASA COMÚN, en la que se encontraban hasta el siglo XVIII al lado de otras empresas del Estado, tomando en cuenta las necesidades del mercado y el control que exigía su circulación, según veremos al hacer el comentario particular.

b) *Organización de la real hacienda.* Utilizando los conceptos anotados, podemos presentar la enumeración y clasificación de los sectores que componían la real hacienda (A, MASA COMÚN;

B, PARTICULARES; C, AJENOS, y D, ESTANCOS ESPECIALES: TABACOS, NAIPES Y AZOGUES), expresando los ramos del ingreso que integraban cada uno de ellos y su situación dentro de la totalidad de la estructura fiscal. Organizándolos conforme a los conceptos mencionados, los sectores y ramos de la hacienda, el ingreso y el gasto públicos, pueden presentarse de manera inteligible en el cuadro al que ya hemos hecho referencia anteriormente, y cuya consulta es indispensable en lo sucesivo, pues constituye la base de las explicaciones subsiguientes.

Como puede verse en el cuadro, la gran diferencia entre los sectores de la hacienda pública se encuentra fundamentalmente en el gasto, que, lógicamente, se encuentra relacionado con la procedencia del ingreso; así, la **MASA COMÚN**, destinada fundamentalmente a sufragar los gastos de mantenimiento y administración del reino, obtiene sus ingresos por un sinnúmero de ramos, cuyo total, una vez deducidos los gastos especiales de recaudación y administración de cada uno de esos ramos, cuando los hay, y los **TEMPORALES** (o afectaciones especiales), se destina a ese fin, o gasto **PERPETUO**. No ocurre lo mismo con los otros tres sectores —**PARTICULARES, AJENOS Y ESTANCOS ESPECIALES**—, en los que cada ramo de ingreso tienen ya un fin particular, y de ahí que el gasto que sufragan sea, necesariamente, **PARTICULAR**.

En cada uno de esos cuatro sectores de la hacienda hay características fundamentales, que debemos advertir previamente, antes de dar una idea general y concluyente de la estructura fiscal novohispana.

A) La **MASA COMÚN** es el sector más importante de la real hacienda, por la cuantía de sus ingresos y sus aportaciones al gasto público; en ella se encuentran los ramos más productivos y es la que sostiene por principio al Estado, sufragando los gastos de administración y defensa militar. Comparativamente con los otros sectores, contiene la mayor cantidad y variedades de ingredientes fiscales: impuestos directos e indirectos; penas y confiscaciones; bienes de la corona; bienes mostrencos; empresas del Estado, administradas directamente (a) o dadas en concesión o arrendamiento (b), y otros no clasificados (*véase el cuadro*).

1º * Los impuestos personales o directos son apenas cuatro, frente a veinticinco reales o indirectos. En ambas clases de impuestos encontramos una tasa regresiva, pues los cobros de ellos consisten en cuotas fijas para ciertas personas o en una proporción invariable del ingreso sin atender a la cuantía total del mismo; en los indirectos, la mayor parte de ellos consiste en una proporción invariable del valor del bien que se grava o de la operación afectada.

El primero de los impuestos personales o directos, los *tributos reales*, pesaba sobre los indios de 18 a 50 años de edad; sobre los negros libres y sobre los individuos que formaban parte de las "castas" —grupos raciales mezclados. La cantidad pagada era una cuota fija (1.50 pesos¹⁶ cada persona, en el caso de los indios. No anotamos la de negros y castas, que era variable). En el origen del tributo hay una concepción de la sociedad, que la hace aparecer como dividida en grupos raciales, con obligaciones fiscales diferentes para cada uno. Los que pagaban este impuesto personal eran considerados, de una manera u otra, como inferiores, y hasta despreciables —como ocurrió con las castas. Son frecuentes los casos en que ciertos individuos acuden a las autoridades pidiendo que se les quite del "padrón infamante", donde se contenían las listas de tributarios. El impuesto es muy anterior a la época de la que nos ocupamos, tiene un marcado origen medieval (*los pechos*), y resultaría interesante ver sus variaciones dentro de las constantes reformas y su importancia social y política que tuvo durante la colonia, como lo ha hecho José Miranda para el siglo xvi.¹⁷

El *servicio de lanzas* era una cuota fija (450 pesos) que debían pagar al rey anualmente los poseedores de títulos de Castilla, como substitución de su obligación primitiva de mantener a su costa veinte hombres armados en los presidios de África. Impuesto que revela un claro origen medieval: la obligación personal de los señores para con el rey, de acudir en su ayuda.

* Los números ordinales que preceden a los comentarios de los distintos ramos corresponden a los que empleamos para destacar los diferentes tipos de ingresos: Cf. *supra*, p. 370.

con ejércitos para la guerra. Esa obligación se "despersonalizó", podemos decir, substituyéndose por una pecuniaria desde 1632.

Los *tres reales novenos* eran un derecho del rey sobre una parte de los diezmos eclesiásticos, por disposición papal.

La *media anata secular*, último de los cuatro impuestos personales mencionados dentro de la MASA COMÚN, consistía en la obligación que las personas que ocupaban cargos (oficios) públicos (militares o civiles) tenían para con el rey, entregándole una parte proporcional de su sueldo.

El predominio de los impuestos indirectos o reales (llamados así por recaer sobre las cosas) pone de manifiesto una abundante y variada actividad económica, gravada fiscalmente de muy diversas maneras, con lo que el Estado adquiría abundantes rentas.

La minería fue la principal fuente de riqueza pública, sobre todo durante la época que nos ocupa, en que alcanzó un auge sin precedentes.¹⁸ Este hecho se traduce claramente en la estructura fiscal; concretamente, dentro de los impuestos advertimos que sobre el oro y la plata pesan siete cargas tributarias, que gravan esos bienes en momentos distintos: desde su extracción (*derechos de oro y plata*: 2% oro y 5% plata) pasando por la apreciación del contenido del mineral bruto (*ensaye*: 3 pesos por cada 100 marcos de plata pura o incorporada con oro, y 2 reales por cada marco de oro; aparte hay otras tasas diferentes según el uso que se le dé al metal), su estado en lingote (*quinto y diezmo*), hasta su transformación en moneda (*amonedación*: 1 real por cada marco de plata, 5.5 reales por cada marco de oro, más 26 maravedíes por marco de plata y gastos de acuñación), o en objetos preciosos (*vajilla*: 3% oro, 1% del diezmo de plata, más un real por derecho de amonedación). Esta sucesión de impuestos sobre un mismo objeto en las distintas etapas de su transformación es un caso típico de *piramidación* de impuestos, como se llama en los modernos estudios fiscales al hecho de superponer sucesivamente impuestos diversos a un mismo objeto.

El comercio es afectado de muy distintas maneras: gravando las mercancías a su paso por lugares determinados (*almofarifazgo*: 2.5% de las exportaciones de Nueva España a España; 3.2% a Filipinas, 2.5% a Perú; y las importaciones: de España a Nueva España, 5%, 7% y 15%; de Asia, 33.5%; de Perú 5% sobre el valor de las mercancías), o imponiendo cargas sobre los medios de transporte mismos, a través de derechos portuarios (*anclaje*: 10 pesos y 6 reales por nave, 2 pesos en regla; *buques*: 6 pesos por buque). También señalando como objeto de la tributación un tanto por ciento del valor de las operaciones de compraventa (*alcabalas*: proporción que variaba entre el 10% del valor de las operaciones, y se cobraba sobre todas aquellas cuyo importe era de 150 pesos en adelante). Al lado de éstos, encontramos otros impuestos sobre los bienes mismos que se designan en el nombre de un impuesto especial: *tintes*, *aguardiente*, *pulque*, *caldos*, *seda*, etc.

Por último, se gravó al comercio exigiendo el pago de derechos por establecimientos comerciales, como ocurre con las *pulperías* (misceláneas muy abundantes en las ciudades coloniales), que pagaban, hacia 1794, 30 pesos anualmente.

2º Los comisos, el segundo tipo de ingresos, eran bienes confiscados por encontrarse indebidamente en el mercado, bien fuera porque eran objetos de contrabando, o porque su venta se encontraba "estancada", esto es, monopolizada legalmente por el Estado, quien podía administrar directamente el estanco, o darlo en arrendamiento a una persona, que adquiriría por este hecho el derecho a la exclusividad de ese comercio. También fue frecuente la confiscación de bienes cuya venta requería de un pago especial de derechos, como el pulque y otras bebidas, cuando ese pago no se realizaba.

3º Las tierras, salinas y minerales en generales fueron desde épocas anteriores bienes de la Corona, quien, conservando el derecho eminente, concedía el útil a particulares, ya por una merced, ya por otro arreglo. Aquellas tierras que no se encontraban a disposición de personas determinadas se llamaban *realengas*, por pertenecer directamente al rey. 5º Equiparables a

los realengos por su situación legal eran los bienes sin dueño, llamados *mostrencos*.

6º Entre las empresas del Estado encontramos una gran variedad, y dos formas de explotación: a) las que explota directamente el Estado y, b) las dadas en concesión o arrendamiento (véase el 6º tipo de ingreso de la MASA COMÚN en el cuadro). La explotación directa de algunas se entiende por la naturaleza misma de los bienes o servicios que producen, pues son algo propio y exclusivo del poder público, como ocurre con el *papel sellado* para actuaciones y diligencias judiciales, que se autorizaba con el sello del rey; y más claramente aún en el caso de los *oficios* y las *chancillerías*, consistentes en la venta de cargos públicos desempeñados en el aparato estatal mismo. También es claro el caso de los *excesos*, ya que son bienes sobrantes en las oficinas públicas que se sacan a la venta anualmente; los *arrendamientos de tierras* y la constitución de *censos enfitéuticos*, junto con las *ventas y composiciones de tierras* se comprenden fácilmente como empresas estatales, pues se trata de bienes del Estado que éste arrienda, concede o vende directamente.

El caso de otras empresas estatales en explotación directa, como el *lastre* (venta de piedra para lastrar embarcaciones), de *sal*, *compraventa de alumbre, cobre, plomo y estaño*; los *varios servicios de mar*, y los *negros*, no se explican como monopolios directamente administrados por el Estado sino a través del principio de disposición y control que el poder público ejerce sobre la actividad económica, a fin de asegurar el destino y circulación adecuada de esos bienes en el mercado; pues por su propia naturaleza, esos bienes y servicios no pertenecían exclusivamente al Estado, que bien hubiera podido darlas en concesión o arrendamiento, como ocurre con los *estancos* que se citan en la sección *b* del 6º tipo de ingreso en la MASA COMÚN (véase el cuadro): *Correo; derechos de alumbre, cobre, plomo y estaño, cordobanes; nieve; explotación y venta de sal; gallos, y panadería y bayuca*, los cuales se han monopolizado legalmente (estancado), y sólo las personas que adquieran el derecho a la explotación de esas empresas, mediante el pago de derechos —generalmente

en los remates, en los que se prefiere al mejor postor— por los que adquiere la exclusividad legal para explotar la empresa estancada.

Los estancos, establecidos muchos de ellos ya desde épocas anteriores, fueron reorganizados durante la segunda mitad del siglo XVIII, con lo que se afirma la intervención del Estado en la vida económica. La finalidad de esa intervención era ejercer un control sobre la producción de ciertos bienes (los de las empresas estancadas) y asegurar su distribución en el mercado, debido a su utilidad para ciertos fines —como la sal y la pólvora para la minería— o el de moderar ciertas actividades— como el juego de gallos.

7º Los ramos que se encuentran sin clasificación, son, por sus aportaciones para el gasto, de segunda importancia en comparación con los anteriores. Los *alcances de cuentas* consistían en los sobrantes a favor de la hacienda pública, que resultaban de la rectificación de las cuentas. Los *donativos* eran las cesiones de bienes en favor de la hacienda, hecha por los vasallos a solicitud del rey, o por liberalidad meramente; este acto se solía recompensar de distintas maneras, otorgando algunas ventajas al donante en los asuntos públicos. La *lotería*, establecida en 1762, consiste en una empresa especial de realización de sorteos con venta de números al público. Los productos así obtenidos se destinaban al sostenimiento del hospicio de niños huérfanos y a otras obras de beneficencia.

Respecto al gasto público que satisfacía la MASA COMÚN, debe destacarse el PERPETUO, que se determinaba anualmente, de acuerdo con los ingresos resultantes, una vez que se conocía el total líquido de todos los ramos. Los conceptos de este gasto, según se advierte en el cuadro, eran: I. SITUADOS, cantidades destinadas al mantenimiento de tropas, gastos de fortificación, sueldos de oficiales y otros de menor importancia, fuera de Nueva España, en distintos dominios españoles como Cuba, Puerto Rico, Filipinas, Nuevo México, Florida, etc., que se indicaban en disposiciones regias, indicando el envío del situado.

II. LOS SUELDOS DE JUSTICIA, III. LOS GASTOS DE GUERRA Y IV. LOS OTROS SUELDOS constituyen gastos ordinarios de administración y defensa del reino.

V. LOS PENSIONISTAS, como se llama a este gasto, eran erogaciones que se hacían para pagar obligaciones del Estado con respecto a personas particulares. Muchas de éstas eran verdaderos acreedores del Estado por préstamos realizados, o por privilegios obtenidos dentro del reino.

VI. LAS CARGAS DEL REINO, consistían en el pago de la deuda pública, el pago de réditos sobre capitales y amortización.

En estos cinco conceptos del gasto PERPETUO se incluyen, al hacerse la contabilidad y los cálculos anuales, los *gastos especiales de administración* y los TEMPORALES que pesaban sobre algunos ramos. Nosotros hemos indicado aparte en el cuadro los casos en que existen esos gastos para advertir el hecho de que, mientras unos ramos tenían gastos de recaudación, o/y gastos temporales por afectarse a fines determinados, en otros no existe ese tipo de cargas. La tendencia general de la época era, según parece, poner todos los ramos bajo la administración directa de los organismos generales de la real hacienda, evitando todo gasto especial y diferente a los de la administración general del reino.

Lo que sí parece no tener final es la afectación de ciertos ramos al pago de gastos TEMPORALES. Muchas veces se hacía para garantizar un empréstito que otorgaban personas particulares, que luego aparecen como "pensionistas", otras, por razones de comodidad, para el pago de ciertas cantidades en el lugar mismo en que se obtenía el ingreso público. Estas afectaciones particulares representan en realidad verdaderos embargos de la renta pública.

La correlación necesaria entre ingreso y gasto dentro de la MASA COMÚN, se pone de manifiesto cuando se advierte que el "presupuesto anual" —podemos decir, aunque no sea equiparable a la moderna organización presupuestal— se hace tomando en cuenta los ingresos percibidos, los cuales, muchas veces se hacen aumentar elevando las tasas en ciertos impuestos, o imponiendo cuotas complementarias en los otros ramos del ingreso.

Este tipo de aumentos se establecían sobre todo ante hechos que exigían gastos mayores, como las guerras. El hecho podemos advertirlo con claridad en las *alcabalas*, cuya tasa varió en esos años, aumentando o disminuyendo, siendo el tope máximo de los aumentos el 10% del valor de las operaciones que afectaba.

B) En cuanto a los PARTICULARES, debemos llamar la atención sobre la importancia del sector eclesiástico dentro de la estructura fiscal —y política en general del Estado español y el novohispano en particular. Los impuestos en favor de la Iglesia: el *diezmo eclesiástico* (pagado por todos los habitantes en general) y la *mesada y media anata eclesiástica* (que pagaban los prelados por razón del desempeño del cargo) habían sido declaradas por el papa en favor del rey, al igual que otros derechos que en principio pertenecían a la Iglesia: *subsidio eclesiástico*, *vacantes*, y las *bulas de la Santa Cruzada*. En realidad el rey recibía esos derechos con la obligación de administrarlos para dedicarlos a los fines piadosos y de divulgación de la fe católica, dado el carácter doble, político y religioso, que tuvo la empresa y el establecimiento de la dominación española en distintas partes del mundo. Lo interesante es, pues, advertir la entrada de estos ramos en la hacienda pública, como parte independiente dentro del real patrimonio, que en esta época, según hemos dicho, se despersonaliza paulatinamente para adquirir su carácter de patrimonio del Estado.

En este sector de la real hacienda, sólo encontramos un ramo estatal por su origen y destino: las *penas de cámara*, cuyo producto se destinaba a los gastos de administración de justicia.

Como se comprende, este sector tiene un lugar secundario en cuanto a sus aportaciones al gasto público en comparación con el que le antecede y el que le sigue (la MASA COMÚN y los AJENOS, respectivamente), aun considerando como gasto público —y lo era en la época— lo relativo a las obras piadosas y a la divulgación de la fe. Deben considerarse así debido a la relación entre Iglesia y Estado; no era el Estado de esos días un Estado laico, por más que ya en el siglo XVIII, sobre todo hacia los finales, se

apunten claramente las tendencias secularizadoras en la política del reino español.

En términos generales, los dos sectores de la real hacienda a que nos hemos referido hasta aquí, la MASA COMÚN y los PARTICULARES, representan la organización de ingredientes fiscales procedentes de los siglos anteriores al XVIII. Los principales ramos que comprenden datan de épocas anteriores a la dominación española, y se asientan en Nueva España durante los siglos XVI y XVII, con algunas excepciones (como ocurre con algunos estancos), que bien vistas no son tales en el fondo, sino la reorganización de algo establecido anteriormente.

C) En el sector de AJENOS advertimos, al lado de la organización de ramos que datan de épocas anteriores a la segunda mitad del siglo XVIII —como en los sectores precedentes— la aparición de otros nuevos, productos innegables de ese siglo de transformaciones políticas y económicas fundamentales, que se reflejan en la estructura fiscal. Esto lo vemos de inmediato en los impuestos directos, concretamente en los siete primeros ramos, constituidos por los *montepíos* (aunque no se llame así a los dos primeros: *Derechos de inválidos* y *Vestuario de inválidos*) que son una creación de la segunda mitad del XVIII (véase el cuadro: C. AJENOS, 1º).

Los montepíos se establecen obedeciendo a la necesidad de prestar ciertas garantías de lo que hoy llamamos seguridad social, a una burocracia al servicio del Estado, que iba en constante aumento. Son creados bajo el patrocinio del Estado para proteger de la miseria a las viudas y huérfanos de los empleados públicos, militares y civiles, que durante su vida contribuyen con un tanto de su sueldo para formar el fondo de los montes.

En el nacimiento de los montepíos encontramos un ejemplo de transición hacia la nueva idea del Estado de la que hablamos al principio (*cf.* p. 361); se confunden las concepciones del patriarcalismo y absolutismo de los monarcas, con la nueva de un Estado autosuficiente, que, a fin de asegurar la efectividad de la administración pública, tiene que intervenir para procurar el bienestar de sus nacionales, comenzando por aquellos que

le sirven. La explicación hecha por Fonseca y Urrutia es bien ilustrativa de este hecho:

No pudiendo las católicas entrañas del Sr. D. Carlos tercero, de feliz memoria, ver con indolencia el desamparo a que quedaban reducidas las viudas, huérfanos y madres de los que morían en su real servicio, y deseando hacer a éstas no sólo el más noble obsequio póstumo, sino dar el último ensayo de su piadoso y verdaderamente augusto corazón, proyectó y redujo a práctica varios establecimientos llenos de humanidad y grandeza, para acudir a tantos daños y honrar las cenizas de sus fieles vasallos, erigiéndolos con el dulce nombre de montepíos.¹⁹

Así, a lo largo de la segunda mitad del XVIII, fueron establecidos los montepíos, cada uno con su propia reglamentación, como organismos de seguridad social para los trabajadores del Estado; el *Montepío militar*, en 1761; el de *Ministros*, en 1761; el de *Vestuario de inválidos*, en 1773; el de *Inválidos*, en 1775; el de *Oficinas*, en 1784; el de *Pilotos* y el de *Maestranza*, en 1785; cuyos fines en realidad van más allá del otorgamiento de pensiones para viudas, huérfanos y madres de los empleados, pues también se otorgaban a éstos cuando se veían incapacitados para seguir trabajando.

En principio el rey aporta cantidades para constituir los fondos iniciales de los montes, afectando en ocasiones algunos ramos de la hacienda que tenían fines piadosos;²⁰ dicta normas para su administración y establece los cargos que dentro de ella deben desempeñarse.

Lo más importante en el aspecto fiscal es la contribución personal de los empleados beneficiarios; se trata de un impuesto personal (véase el cuadro), que difiere de los que hemos visto anteriormente en los otros sectores, pues se establece un principio de progresividad en la tasa, rasgo ausente en los impuestos anteriores. Ese principio de progresividad se realiza plenamente en los montepíos de inválidos (establecidos en beneficio de militares lisiados en las guerras), pues para formar el fondo de esos montes, el soldado contribuía con una cantidad proporcionalmente menor de su sueldo (un total de 3 pesos), que los que recibían sueldos mayores, como los sargentos, cuyo descuento ascendía a 5 pesos.

En los demás montepíos advertimos una tasa regresiva al lado de un principio de progresividad: los empleados contribuían con un tanto correspondiente al valor de media paga mensual de su sueldo anualmente, que les era descontada en seis mensualidades, además de 8 maravedíes por cada peso de su salario; la tasa aquí es regresiva, pues la proporción descontada es la misma en los salarios bajos y altos. Pero para aquellos empleados que eran ascendidos en su puesto, con aumento de sueldo correspondiente, se imponía la obligación de pagar una cantidad equivalente al total de la diferencia líquida percibida por el aumento de sus ingresos. Es aquí donde encontramos el principio de progresividad.²¹

El gasto que registraban los montes ha quedado expresado en sus propios fines: pensiones para las viudas, huérfanos y ascendientes que dependían económicamente de los empleados públicos cuando éstos morían, y las pensiones de jubilación para los mismos, cuando se hallaban en imposibilidad de trabajar.

De los otros impuestos directos o personales en el sector de AJENOS, el *medio real de ministros* tenía por objeto el pago de sueldos de ministros eclesiásticos, con lo que advertimos una vez más la relación entre Iglesia y Estado; por más que éste se limitara a proteger —como se dice— esos fondos, en realidad forman parte de la administración pública.

El *servicio de indios en los propios* (tierras del municipio) y *arbitrios* (ampliación de los propios, cuando resultaban insuficientes) es un impuesto consistente en una obligación personal: trabajo en beneficio del municipio, cuya *administración es autónoma* dentro del Estado en general, como lo fue el municipio mismo. De ahí que la administración de sus ingresos se sitúe en el sector de AJENOS.

Los impuestos indirectos de este sector —al igual que todos los ramos que lo componen— también tenían afectados sus productos a fines particulares; de ahí la necesidad de tratar cada uno de ellos en los dos aspectos: ingreso y gasto a la vez.

El impuesto de *muralla* se pagaba a razón de un real por cada mula cargada que entrara en la ciudad de México, y se

destinaba su producto a la construcción y conservación de las obras de defensa de Veracruz.

Los impuestos sobre *bebidas prohibidas*, sobre *pulques para Crimen y Acordada* —como se les llamó, aludiendo al fin a que se destinaban sus productos— y *mezcales* eran impuestos indirectos de tasa alta, cuyos productos se destinaban al mantenimiento de las Salas del Crimen y el Tribunal de la Acordada, encargado de mantener el orden en los caminos. Hay en estos impuestos una especie de pena obligatoria sobre un comercio indeseable pero usual, que trata de reprimirse en cierta manera.

La *sisá*, impuesto sobre la venta de carnes (un tanto determinado por pieza de ganado) y vinos (25 pesos por barril), tenía afectados sus productos a una obra pública: los trabajos del desagüe de Huehuetoca.

El derecho de *fábrica de pólvora* era un impuesto mixto, pues lo pagaban los intendentes (este es su aspecto personal) por el derecho de marcar ganado (aspecto real o indirecto), y sus productos se destinaban al mantenimiento de la fábrica de pólvora, monopolio del Estado que hemos visto en la MASA COMÚN.

2º Los *remisibles a España*, que forman el segundo tipo de ingreso en este sector (Penas y confiscaciones, véase el cuadro), eran parte de los *comisos* (ingresos del mismo tipo en la MASA COMÚN), que se enviaban a España con fines particulares, y no entraban a sufragar el gasto público novohispano.

4º Los *bienes de difuntos* entraban en la hacienda pública para protegerlos hasta el momento en que se definía su destino, cuando parecía no corresponder a herederos; si había alguno, se le aplicaban, si no, pasaban a formar parte del patrimonio del Estado, como lo indica Fonseca y Urrutia.²²

6º Las empresas del Estado en el sector de AJENOS son los *depósitos* y los *particulares*, consistentes en servicios de depósito que presta el Estado, cobrando los gastos y una ganancia variable. También, como empresa del Estado, encontramos los *productos*, o venta de comisos, que implicaba una ganancia variable para el Estado. En general los provechos obtenidos en estas em-

presas servían fundamentalmente para mantenerlas; el excedente o ganancia no tuvo una gran importancia.

En el último apartado de este sector encontramos los *fondos piadosos de las Californias* (patrimonio afectado a sufragar los gastos de las misiones religiosas en ese lugar); las *temporalidades* (bienes de la Compañía de Jesús, expulsada de los dominios españoles en 1767), y la *pensión de Catedral*, todos ellos destinados a fines piadosos particulares, protegidos por el Estado.

Los *propios y arbitrios*, bienes de los municipios, son públicos y estatales, pero con un fin independiente dentro de la organización política: sufragar los gastos del municipio que era una entidad autónoma; de su protección se encargaba la real hacienda.

El *noveno y medio de hospital* presenta una particularidad; como obra piadosa el hospital de indios de la ciudad de México existía al lado de otros hospitales mantenidos por la caridad pública y privada desde el siglo xvi, pero en 1776 ese hospital fue reorganizado por disposición regia²³ a fin de que realizara su cometido con más efectividad, y se le dio entonces un sentido filantrópico aparte del caritativo que tenía hasta entonces.

Como podemos advertir, en este sector de AJENOS existen características históricas bien interesantes; en él se presentan instituciones anteriores a la época que tratamos, al lado de otras nuevas entonces, producto de las necesidades que se presentaban con las transformaciones fundamentales que se realizaron a lo largo del xviii, y principalmente en la segunda mitad, en Nueva España. El sentido de secularización de las obras piadosas, el nacimiento de la seguridad social administrada por el Estado y la administración de ciertos efectos públicos con un fin independiente dentro de la estructura del propio Estado, reconociéndose que forman parte de él, son rasgos de modernidad, aparte de las características anotadas en particular al hablar de los montepíos, donde aparece por primera vez dentro del sistema tributario el principio de la progresividad en los impuestos.

D) El sector de ESTANCOS ESPECIALES: TABACOS, NAIPES Y AZOGUES, empresas monopolizadas por el Estado, separadas de

la MASA COMÚN por disposiciones regias debido a razones de conveniencia económica, representan un caso de política económica evidente.

El TABACO, organizado como *real estanco* en 1768, fue un producto de extenso mercado, y su control directo resultaba costeable para asegurar un provechoso ingreso público. Además, su comercio implicaba una cuestión de equilibrio entre distintos centros de producción en los dominios españoles; Cuba era una gran productora, mandaba tabaco a Nueva España y a Europa, Nueva España tenía sus propios mercados. Guardar el equilibrio de ambos fue una de las principales razones del control directo.

Los NAIPES también fueron un producto con amplio mercado en los dominios españoles; su control directo por el Estado (*real estanco* establecido en 1765) atendió sobre todo a la necesidad de conocer y dirigir su circulación para moderar el juego.

El AZOGUE, organizado como *real estanco* (no por primera vez) en 1777, era una materia indispensable para el beneficio del oro y la plata. La escasez de ese producto planteó la necesidad de su distribución eficiente, para evitar las irregularidades y la especulación, que de haberse permitido, habrían perjudicado grandemente a la minería. A esta principalísima razón obedeció el control directo del Estado sobre el azogue, y su administración en un sector independiente de la hacienda pública, sacándolo de la MASA COMÚN, en donde se hallaba en épocas anteriores al lado de otras empresas del Estado.

3. *Características generales de la estructura fiscal de Nueva España a finales del siglo XVIII*

A lo largo de este trabajo hemos tratado de dar una idea de los componentes de la estructura fiscal de Nueva España, en la segunda mitad del siglo XVIII, advirtiendo previamente cómo se fue definiendo, a través de reformas políticas y administrativas, y como objeto de estudios particulares, la cuestión hacendaria, hasta darle una entidad propia dentro del gobierno novohispano.

De esa suerte, a finales del siglo, encontramos una organización racional de los múltiples renglones de ingreso y del gasto

público, que hemos tratado de presentar en el cuadro, el cual representa una base general y definitiva, que nos permite hablar de la unidad de las partes (estructura) de la hacienda pública. Los renglones de ingreso ahí mencionados (*ramos*) fueron alterados constantemente a lo largo del siglo; se crearon nuevos ramos y se suprimieron otros, que en pocos años volvían a ponerse en vigor, de tal manera que en un lapso de tiempo más o menos corto podemos ver aparecer, desaparecer y volver a aparecer nuevas imposiciones tributarias y otros tipos de ingreso, y advertir alteraciones en su forma de administración y destino en el gasto. Sin embargo, la distribución general de los ramos y los gastos que presentamos fue ya un principio estable en el último cuarto del XVIII, con base en el cual podemos formarnos un concepto sobre el aspecto fiscal de Nueva España, válido para los finales del siglo.

La estructura fiscal novohispana en ese entonces la encontramos integrada por cuatro sectores: la MASA COMÚN, los PARTICULARES, los AJENOS y los ESTANCOS ESPECIALES: TABACO, NAIPES Y AZOGUE. Esta organización obedece a principios fundamentales de la administración pública. La MASA COMÚN constituida por el mayor número y variedad de tipos de ingreso, que incluía los tradicionales del Estado español, estaba destinada a sufragar los principales gastos ordinarios de administración y defensa del reino.

El sector de PARTICULARES, con un número mucho menor de renglones de ingreso, revela una circunstancia especial: la estrecha relación entre la Iglesia y el Estado en la política española, lo cual impone al segundo velar por los bienes afectados a fines piadosos como de los propios; de ahí que se administraran como efectos públicos estatales. Esta administración era obvia, pues los bienes, que en principio pertenecían a la Iglesia, se habían cedido al rey, encomendándole el cumplimiento de los fines a los que se hallaban afectados; fines PARTICULARES —de ahí el nombre del sector— diferentes de los COMUNES del Estado.

El sector de AJENOS es el más interesante como producto histórico dentro de la estructura general de la real hacienda.

En él se advierten ramos del ingreso nacidos ante necesidades que presentaba la transformación política general de Nueva España: los *montepíos*, como establecimientos destinados a asegurar el bienestar de una burocracia creciente en número; la administración por el Estado de ciertos bienes que habían sido de órdenes o que se aplicaban a fines religiosos (*temporalidades* y *fondos piadosos de las Californias*, respectivamente), lo que denota la afirmación del Estado como soberano y la exclusión de organismos autónomos poderosos dentro del territorio que dominaba. Son los inicios de la secularización en la política española.

También dentro de este sector encontramos rasgos de modernidad en los impuestos, pues, como hemos hecho notar (*cf. supra*, pp. 381 y 382) aparece el principio de progresividad, ausente en las demás cargas tributarias de la hacienda novohispana.

El principio de la autonomía municipal, que data desde los primeros tiempos de la formación del Estado español, se afirma en la hacienda pública novohispana, al dárseles una administración independiente dentro de ella (*cf.* pp. 383 y 385, cuando hablamos de los propios y arbitrios).

En el sector de los ESTANCOS ESPECIALES se advierte la política de control estatal de la actividad económica, referida en particular a la producción y comercio de ciertos bienes: el TABACO, los NAIPES y el AZOGUE (*cf. supra*, p. 385), que adquiere aquí una forma especial: monopolio directo y administrado independientemente de otros por el Estado; por más que ese tipo de control monopólico era ya conocido en la administración pública española, como puede comprobarse advirtiendo los que se encuentran dentro de la MASA COMÚN (véase el cuadro).

Nuestra intención ha sido dar una visión general del aspecto fiscal de Nueva España en la segunda mitad del XVIII, la amplitud del tema impide los comentarios particulares en torno a ciertos ramos de suma importancia. Cada uno de ellos se presta a la realización de monografías que vendrían a aclarar los problemas que pueda plantearse el lector. Lo importante de esos estudios estaría en no perder de vista el interés general que presenta el siglo XVIII para nuestra historia económica y social,

viendo los aspectos fiscales particulares como partes de una organización total en proceso de transformación fundamental.

APÉNDICE

Las posibilidades de cuantificación del ingreso y del gasto públicos de Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII

Las fuentes que hemos utilizado para este trabajo, y principalmente la *Historia general de real hacienda*, no obstante que dan abundantes datos sobre el estado de los ingresos y de los gastos públicos, no dan para todos los sectores, ni mucho menos para todos los ramos que los componen, datos completos que puedan referirse a un tiempo determinado fuera del quinquenio 1785-1789 (Fonseca y Urrutia), y 1788-1792 (Maniau), y en este último quinquenio sólo por lo que toca a la MASA COMÚN. En ambos quinquenios, el valor del año fiscal se da por promedio: "año medio".

Además, de ser posible subsanar o llenar las lagunas, bien sea por fuentes que posiblemente existan, o por cálculos y medios estadísticos, queda por resolver el problema de la evolución y cuantificación del valor real del ingreso y del gasto, pues si es factible conocer su ascenso en términos corrientes, nada sabemos sobre las variaciones del valor adquisitivo de la moneda. ¿Hubo depreciación en los años de abundancia? —pues la segunda mitad del XVIII fue una época de auge económico sin precedentes en la Nueva España.

Ese auge económico se traduce en un aumento del ingreso y del gasto públicos. Tomando en cuenta las limitaciones que tenemos para lograr una cuantificación correcta, podemos sin embargo darnos una idea de ese hecho utilizando las cifras globales sobre el ingreso público que nos da Humboldt en el *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España* (t. IV, pp. 166-167. Véase la nota 18) para los años 1712 a 1803, y referir a ellas las que nos dan Fonseca y Urrutia y Maniau para los quinquenios 1785-1789 y 1788-92, respectivamente, sobre el gasto registrado en la

MASA COMÚN, ya que por lo que respecta a los otros sectores de la hacienda pública los datos de estos autores son más incompletos (Fonseca y Urrutia, *op. cit.*, t. I, cuadro n° 2, pp. XL y XLI. Maniau, *op. cit.*, p. 46. Véase nota 7).

No ignoramos lo defectuoso de este procedimiento, pero creemos que para lograr una idea aproximada sobre la cuantía del ingreso y de gasto públicos es útil.

Sobre el ingreso, los datos que da Humboldt son los siguientes:

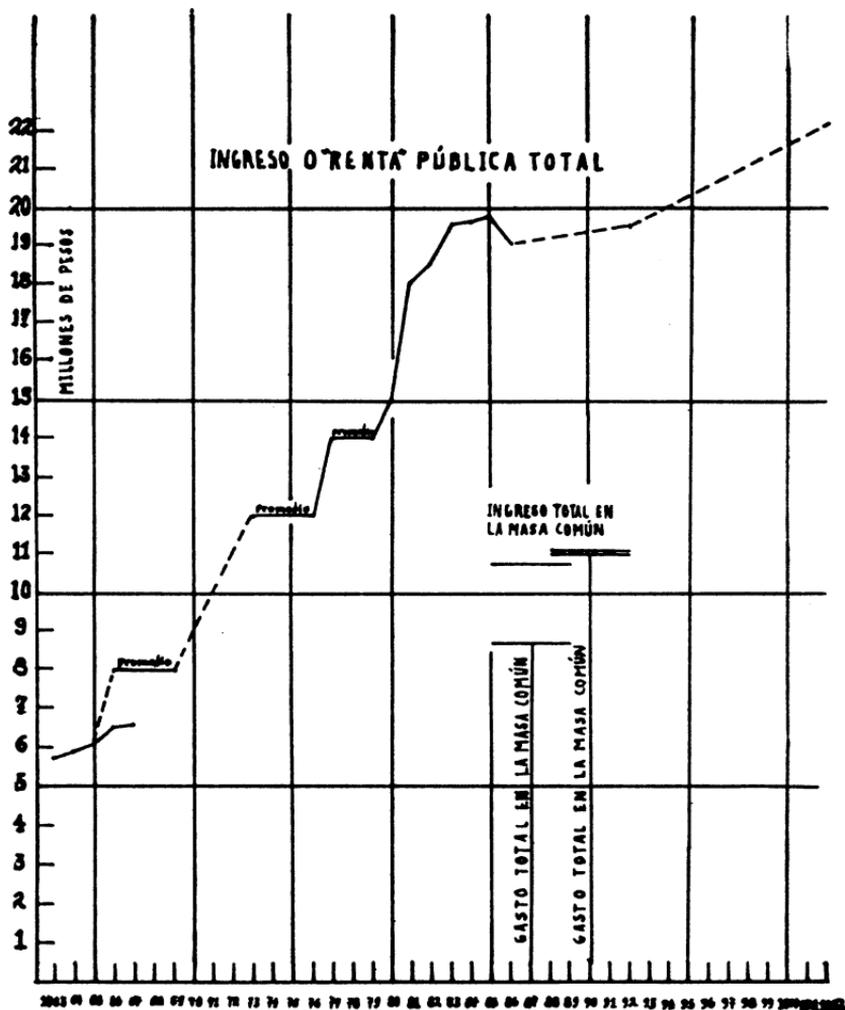
<i>Año</i>	<i>Total de la renta pública. Pesos</i>
1712	3 068 400
1763	5 705 876
1764	5 901 706
1765	6 141 981
1766	6 538 941
1767	6 561 316
1773-1776	12 000 000 (promedio)
1777-1779	14 000 000 (promedio)
1780	15 010 794
1781	18 091 639
1782	18 594 412
1783	19 579 718
1784	19 605 574
1785	19 770 000
1789	19 044 000
1792	19 521 692
1802	22 200 000
	<i>Total en promedio (incompleto)</i>
1766-1769	8 000 000

Las cifras que nos dan Fonseca y Urrutia y Maniau, aunque limitadas a períodos de tiempo bien cortos, dos quinquenios que se entrecruzan (1785-1789 y 1788-1792), dan la idea de un aumento correlativo del gasto respecto al ingreso, lo que podemos apreciar en la representación gráfica que haremos después de dar las cifras; las cuales, no obstante que se refieran sólo a la MASA COMÚN, son lo suficientemente representativas del gasto público en general, ya que este sector, como lo hemos indicado, fue el más importante por su cuantía en el ingreso y en el gasto (*cf.* pp. 13-21).

MASA COMÚN DE REAL HACIENDA.

INGRESO Y GASTO.

1785-1789	AÑO MEDIO	1788-1792	AÑO MEDIO
<i>Valor entero</i> de los ramos que la componen	10,747,878	<i>Valor entero</i> de los ramos que la componen	11,184,052. 2. 2
<i>Gastos</i> especiales: sueldos y administración	1,395,872	<i>Gastos</i> especiales: sueldos y administración	1,381,407. 1. 3
GASTOS TEMPORALES	9,496,914	GASTOS TEMPORALES	578,326. 5. 5
Quedan a la MASA COMÚN	9,031,890	Quedan a la MASA COMÚN	9,224,526. 2. 9
Que se destinan a sufragar el GASTO PERPETUO:		Que se destinan a sufragar el GASTO PERPETUO:	
I. SITUADOS,		I. SITUADOS,	
II. SUELDOS DE JUSTICIA,		II. SUELDOS DE JUSTICIA,	
III. GASTOS DE GUERRA		III. GASTOS DE GUERRA	
IV. SUELDOS VARIOS		IV. SUELDOS VARIOS	
V. PENSIONISTAS y		V. PENSIONISTAS y	
VI. CARGAS DEL REINO		VI. CARGAS DEL REINO	
Sobrante de los pagos del erario ..	1,752,750	Sobrante de los pagos del erario ..	82,792. 0. 9
GASTO TOTAL ..	8,695,128.	GASTO TOTAL ..	11,096,260.



AÑOS 1763-1802

NOTAS

¹ Véase por lo que respecta al caso particular de América Española a Eduardo ARCILA FARÍAS: *El siglo ilustrado en América. Reformas económicas del siglo XVIII en Nueva España*, Caracas, Ediciones del Ministerio de Educación, 1955, 277 pp.

Refiriéndose a la administración pública española advierte en la p. 12:

En los más elevados personeros de la administración española del último tercio del siglo XVIII en América, se advierte un concepto muy bien formado de *economía nacional*, que no se confunde ya con la hacienda real, y en el cual está presente la atención por el bienestar de grupos sociales y del individuo.

² José MIRANDA: *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. (Primera parte, 1521-1821)*, México, UNAM, 1952, p. 188, el subrayado es nuestro. Sobre el sentido general de las reformas *cf.*, pp. ss.

³ *Idem.* p. 189. *Cf.* también pp. 188-189.

⁴ Antes del establecimiento de las intendencias en Nueva España, al morir el virrey Bucareli, en 1779, el visitador Gálvez redactó una proposición en la que hacía ver la conveniencia de poner en Nueva España, "el cuidado y superintendencia de Real Hacienda al cargo de un sujeto inteligente en ella, y que reuniendo grandes cualidades, que necesita, tenga conocimientos prácticos de las rentas en Indias..." (Archivo General de Indias. México. 1. 510), citado por Luis NAVARRO GARCÍA, *Intendencias en Indias*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispánicos, 1959, p. 55.

⁵ Véase la nota 7 (*infra*).

⁶ FONSECA y URRUTIA, *Historia general de real hacienda*, t. I, p. 10 (véase la nota 7, *infra*).

⁷ Fabián de FONSECA y Carlos de URRUTIA: *Historia general de real hacienda*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1845-1853. 6 vols.: I. 1845, II. 1848, III 1853, IV. 1851, V. 1852 y VI. 1853.

Joaquín MANLAU: *Compendio de la Historia general de la real hacienda de Nueva España* (escrito en 1794). Notas de Alberto M. Carreño, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Imprenta de la Secretaría de Industria y Comercio, 1914.

⁸ FONSECA y URRUTIA: *op. cit.*, t. I, p. 1.

⁹ *Idem.*, t. I, pp. 2-3.

¹⁰ El patrimonio del Estado se ve como algo del rey, la hacienda es suya —"mi real hacienda", dice en algunos documentos—, y su afectación a los fines públicos la consideran todavía Fonseca y Urrutia como un acto de magna liberalidad (*op. cit.* t. I, p. 2). El hecho es notorio en el caso de ciertas actuaciones judiciales como en los amparos de nobleza, en los que se dan ciertos derechos a las personas amparadas, reconociéndoseles un fuero, pero al mismo tiempo se limitan frente a la corona, hablándose de ésta indistintamente como del real fisco o de los derechos de Su Majestad.

(Archivo General de la Nación, México. General de Partes. Vol. 18, expedientes 416, foja 403, y 178, foja 174).

¹¹ Véase la nota 1, supra. Cf. infra. v, c., pp. 11 y 12.

¹² FONSECA y URRUTIA, *op. cit.*, p. 8, el subrayado es nuestro, como en las demás citas que hacemos de esta obra.

¹³ *Idem.*, p. XI.

¹⁴ *Loc. cit.*

¹⁵ *Loc. cit.* Aquí debe observarse la diferencia hecha en ocasiones entre los efectos del Estado y los del rey. Los rasgos de modernidad más claros de la real hacienda aparecen en este sector, según veremos al ocuparnos de él más particularmente, *infra*, pp. 381-385.

¹⁶ Datos de MANIAU: *op. cit.* Para tener una idea sobre el valor de las cifras citadas en este trabajo, véase el artículo de Bernardo GARCÍA MARTÍNEZ, "El sistema monetario en los últimos años del período colonial novohispano", en este mismo número de *Historia Mexicana*.

¹⁷ Véase, José MIRANDA, *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI*, México, El Colegio de México, 1952, 350 pp.

¹⁸ Alejandro de HUMBOLDT, *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*. Sexta edición castellana, con una introducción bibliográfica. Notas y arreglo de la versión española por Vito Alessio Robles. México, Editorial Pedro Robredo, 1941. 4 vols. Véase el tomo IV.

¹⁹ FONSECA y URRUTIA, *op. cit.* t. VI, p. 5.

²⁰ Los fines de la seguridad social se realizaban por medio de cofradías o hermandades de carácter religioso, las obras públicas que tenían objetos similares tenían también ese carácter. El carácter secular y público estatal de la seguridad social aparece ya, al lado de la secularización de otros aspectos de la vida, en el siglo XVIII y principios del XIX dentro de los dominios españoles. Cf. Luis CHÁVEZ OROZCO: "Orígenes de la política de seguridad social", en *Historia Mexicana*, XVI: 2 (octubre-diciembre, 1956), pp. 155-183.

²¹ FONSECA y URRUTIA, *op. cit.*, t. VI, p. 79.

²² Cf. *Idem.*, t. I, p. 3.

²³ Cf. *Idem.*, t. VI, pp. 199 y ss.