

José Antonio Serrano Ortega.

Igualdad, uniformidad y proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846. México: El Colegio de Michoacán/ Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2007.

La historia sobre la fiscalidad en México ha encontrado un grupo consistente y constante para realizarla, que desde tiempo atrás ha trabajado en seminarios, coloquios, grupos de investigación, en diferentes centros educativos. Los avances han sido sustanciales, aunque aún quedan rezagos con respecto de estudios realizados en otros espacios, en concreto en España. Lo que se ha hecho ha demostrado un interés cada vez más amplio y sostenido. En ese interés se ubica el trabajo de José Antonio Serrano acerca de la discusión, aplicación y modificación de los impuestos de contribuciones directas en México en los años iniciales de la vida independiente.

Una de las discusiones importantes que se han generado en la historiografía mexicana está referida a la definición, propuestas, modificaciones y construcción de la Hacienda pública nacional. En términos generales se han planteado las propuestas y acercamientos sobre las condiciones de organización, pero falta conocer los mecanismos y medios concretos sobre los que se intentó llevar a cabo dicha política fiscal. Mucho se habló de la discusión sobre las alcabalas y sus permanencias, pero poco se abordó cómo pensaban sustituirlas y con qué, aspectos importantes para entender y explicar una parte importante de la definición del Estado mexicano en las primeras décadas del siglo XIX.

Las tareas todavía son mayúsculas. El desconocimiento de la política fiscal, el ejercicio de las jurisdicciones, las relaciones soberanas entre el Estado y sus integrantes, en todos los niveles, son algunos de los problemas que aún esperan estudios para poder entender la construcción de la política fiscal mexicana y sus instituciones. A pesar de eso, el texto que ahora presentamos aporta una discusión importante en torno a la definición de los impuestos y sus variantes en un espacio independiente, con características

* Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Facultad de Historia. Correo electrónico: jsriquer@gmail.com

propias y complicadas. El estudio de caso es el México independiente, en las décadas complicadas de las soberanías duales, de las presencias caciquiles locales, de la continuidad de corporaciones; en fin, el periodo es complejo por muchas variables que provocan aristas difíciles de explicar.

Ahí es donde Serrano nos adentra en la discusión, presentación y explicación de una parte de ese problema, el referido a la aplicación de las llamadas “contribuciones directas”, que se concebían como un factor importante para aportar mejores ingresos a los gobiernos centralizadores, a partir de identificar con mejores condiciones a los dueños, productores y rentistas que se obligarían a aportar mayores recursos al erario real y nacional, en el caso de México, espacio donde ubica su estudio. El problema es mayúsculo por varias razones, que señalaremos más adelante. En principio, su intención es explicar el caso general con base en la información nacional y mediante señalamientos particulares de los diversos estados elegidos, que no fueron todos, porque es evidente que es imposible hacerlo.

Es importante señalar que la definición de este tipo de contribución estaba ya delimitada desde antes del proceso de guerra de Independencia, cuando se intentó aplicar en la propuesta que hizo el visitador general en 1765. Los intentos y fracasos son el antecedente que le permiten al autor encontrar el “hilo de la madeja” para ubicarlos en el bando emitido por Calleja en 1812 para buscar recursos económicos a fin de enfrentar la guerra contra los insurgentes. Ahí se habla con claridad de la aplicación de una “contribución de guerra”. La otra referencia, más clara y evidente, se definió en las subsecuentes modificaciones y adiciones que sufrió la Constitución gaditana del mismo año. Todos esos antecedentes son parte sustantiva del argumento esgrimido para presentar la discusión al momento en que se declara la independencia de España, lo que inicia los avatares propios de la definición y aplicación de las “contribuciones directas” mexicanas, por empezar a definir las espacialmente.

Los diversos gobiernos mexicanos a partir de 1821 intentaron introducir las contribuciones en la población mexicana. Las condiciones de carencia y penuria que se vivieron inclinaron la balanza hacia continuar la recaudación. Las definiciones sobre cómo, a quiénes y por qué serían parte de las discusiones que sostuvieron los integrantes de las diversas comisiones de Hacienda pública y los jefes de la misma Secretaría. Los mecanismos

estuvieron determinados por las posibilidades reales del ejercicio y su recaudación. El panorama no era nada halagüeño para su aplicación: por un lado, la definición propia del impuesto a partir de las condiciones mismas, proporcionalidad, uniformidad e igualdad, de acuerdo con las escuelas de fiscalidad moderna, fueron un impedimento; por otro lado, las soberanías estatales agregaron problemas importantes en torno a la división propia de los impuestos. Por si fuera poco, la indefinición del contribuyente agravó las condiciones, sin olvidar, claro está, la presión que ejercieron los “señores del dinero”.

La explicación parte de lo anterior para buscar darle una interpretación en distintos momentos, que le sirven al autor para empezar a plantear una periodización acorde con las intenciones propias de su investigación, marcada indubitablemente por la aplicación de las contribuciones directas, como el mecanismo ideal para dar paso a la modernidad fiscal. Para ello se basa en varias de las discusiones desarrolladas por los propios integrantes de los diversos gabinetes nacionales, donde destacan algunos por la claridad en torno a los beneficios que traería aparejada la obligatoriedad de las contribuciones directas; otras, por las complicaciones que generaría; otras más, por las incapacidades sobre la base gravable sobre la que se cebarían; otras, por las inercias propias de los diversos grupos económicos prevaletentes en ese periodo. En fin, las condiciones eran complicadas; aun así, las discusiones y propuestas no dejaron de señalar los beneficios para el erario nacional en momentos en que las arcas se encontraban vacías.

Las condiciones propias de la organización del Estado influyeron determinantemente en la política fiscal. La discusión se inició con el problema de cómo continuar con las contribuciones directas, sobre quién ejercerlas y cómo distribuirlas entre los gobiernos estatales y nacionales, un aspecto que, sin duda, fue sustancial para su aplicación, aunque el autor lo señale de paso, ya que atiende más la discusión sobre los beneficios que podría traer, sobre la falta de catastros que pudieran dar sustento al monto obligatorio, y menos la problemática de cómo definir la jurisdicción fiscal entrelazada con la discusión de la soberanía. Un aspecto que parece ser importante en momentos en que hay que definir a los contribuyentes, pero sobre todo la riqueza y su producción, ubicada necesaria e invariablemente en un espacio jurisdiccional.

Utiliza algunos ejemplos importantes acerca de la manera en que se aplicaron los impuestos, las continuidades, los cambios y las modificaciones de acuerdo con condiciones propias de esos espacios. Los casos sustentan con claridad las diferencias en la concepción del impuesto, las obligaciones y, sobre todo, las necesidades que se tenían; si bien hay similitudes, coincidencias, concurrencias, etcétera, no son iguales. Para ello, los casos de Jalisco, Zacatecas, el Estado de México, Yucatán, Oaxaca y Chiapas le permiten ejemplificar asuntos y modernizadores, de acuerdo con el eje explicativo de su trabajo, los principios básicos de los impuestos en la modernidad, igualdad, uniformidad y proporcionalidad.

Todo ello abona para sentar las bases de la aplicación de las contribuciones directas “liberales”, como las señala él mismo, en la llamada república centralista (1836-1844). Establecidas por la obligación de construir catastros de actividades mercantiles, rentas y propiedad, para convertirse en la base impositiva e impulsarlas como parte medular de la organización fiscal mexicana de ese periodo; podríamos decir que se establecería la modernidad fiscal en México, siguiendo la exposición del autor. Sin embargo, lo que se logró establecer fueron censos en los que se asentaba, no la información sustancial, sino una valuación para poder establecer una tasa impositiva; algo cercano, pero no lo suficiente para establecer las contribuciones directas como base de las recaudaciones modernas.

El asunto es que no se aplicaron como medidas liberales, sino como parte de una inercia mayor que obligaba a realizar modificaciones, de acuerdo con los diversos grupos económicos, las condiciones propias de los espacios, la riqueza misma de ellos. Tales fueron los casos señalados; el mantener el tributo como “derecho de capitación modernizado”, los intentos por suprimir las alcabalas, sustituidas por impuestos directos, se enfrentaron a las condiciones propias de los estados y del gobierno nacional; cómo cubrir los gastos corrientes de cada uno de ellos, sin alterar las condiciones económicas, sin tener mayores datos sobre esas condiciones, ante unos grupos de comerciantes, hacendados, terratenientes, agiotistas que impulsaron, alteraron y se vieron beneficiados al final por la incapacidad del Estado nacional, y estatal, de imponer los cambios discutidos por los diversos grupos encargados para ello.

Lo anterior demuestra, según el autor, ciertos momentos en que las contribuciones cumplieron con las condiciones señaladas para los impuestos

modernos, en algún tiempo asumieron la proporcionalidad, aunque se enfrentaron con la igualdad; en otros, fueron uniformes, lo que impedía la proporcionalidad. En fin, las formas señaladas indican la incapacidad de establecer cabalmente este tipo de impuesto por los diversos gobiernos, pero asimismo la variabilidad en torno a la aplicación, por ejemplo, el continuo, y las modificaciones al tributo indígena en los estados del sureste que le sirven para ejemplificar; o bien, la incapacidad de modificar en Jalisco la recaudación, por la presencia y poder de los comerciantes y hacendados, por llamar la atención sobre algunos casos que utiliza en su texto.

La igualdad de este impuesto se instauró desde el periodo colonial y se mantuvo como una premisa básica, lo que permitió establecer las relaciones necesarias entre el “contribuyente” y los gobiernos estatales, lo que admitió, o al menos así se vislumbró, aplicar estos impuestos como parte de la reforma fiscal que se intentó llevar a cabo. Lo que posibilitaría contar con los recursos necesarios y estar fuera de los vaivenes del comercio exterior. Nos dice el autor que fueron parte de la “política de Estado”, intentada por los gobiernos que buscaron una centralización, pero que además buscaron no sufrir los altibajos por los diversos gobiernos existentes, menos por las condiciones de los propios secretarios de Hacienda. Para lo cual esgrime tres razones sustantivas: la crisis permanente del erario nacional; las contribuciones como “figuras tributarias elásticas” por el ámbito de su aplicación, tanto personal como de riqueza, y como medio para fortalecer y consolidar al gobierno nacional.

Uno de los problemas acuciantes que impidieron entonces el afianzamiento de la “política de Estado” fue la insistencia y aversión de los comerciantes y hacendados, ubicados en los espacios estatales y nacionales, los que tuvieron posiciones encontradas, según sus propias condiciones y expectativas; el vaivén entonces fue abrupto y a veces contradictorio. La relación entre los comerciantes y hacendados determinaba la postura en cada uno de los estados, e incluso las nacionales (recordemos a los agiotistas), lo que alteró, sin duda, las propuestas nacionales y estatales de la Hacienda Pública, en los casos referidos.

Los asuntos eran complejos y rebasan con mucho las propuestas elaboradas por los ministros de Hacienda y los grupos económicos estatales; aun, y a pesar de buscar compensar la base tributaria, de buscar cumplir con la proporcionalidad, uniformidad e igualdad, las condiciones propias

se impusieron a las propuestas nacionales. Como bien lo señala el autor, su enfoque quedó circunscrito a una de las razones expresadas por él, lo que impide entender otros problemas, pero también observar otras condiciones sustantivas para lograr la reforma fiscal; como, por ejemplo, es asunto de las jurisdicciones, el problema de la soberanía y autonomía, la definición del contribuyente, la recomposición de la justicia, entre otros muchos problemas. Aun así, la propuesta de análisis que realiza abona en el sentido de empezar a desbrozar un asunto mayor, que sin duda debe contemplar el problema de los impuestos y su aplicación, pero que también debe incluir la definición de una política económica y fiscal; una reforma de Estado que no sólo aborde el problema del impuesto, sino de otros derechos y obligaciones; definir y ejercer con justicia los derechos al trabajo, propiedad y capital, básicos para poder establecer una economía política; en fin, otros asuntos sustanciales, que el trabajo en cuestión no se planteó desde el inicio, por lo que no es válido hacer una crítica mayor sobre esos aspectos, pero sí reconocer el avance en la discusión de los impuestos.

Un asunto que es necesario discutir es la importancia y ubicación de los impuestos en torno a la reforma fiscal. Las contribuciones directas por sí mismas no provocan necesariamente una reforma fiscal; al contrario, pueden ser regresivas, injustas y desproporcionadas. Los casos que podemos observar son los mismos que utiliza el autor en su texto para abonar a sus discusiones; en otros, la cuestión no es si se aplican o no, si los comerciantes y hacendados están de acuerdo, sino qué significan y cómo deben emplearse, para lo cual es necesario tener presente otros problemas que nos permitan entender mejor las propuestas, y darle una mejor interpretación.

A pesar de lo anterior, el texto tiene su aporte y es necesaria su lectura, lo que nos provoca la discusión, una cualidad indispensable en las investigaciones, que nos permita reflexionar sobre el por qué de tales medidas, el significado de las condiciones propias de los impuestos, la alternancia de los indirectos y directos en un proceso de cambio y transformación, lo que significa la modernidad fiscal y de justicia, aspectos que nos provoca la lectura del texto en cuestión. Yo invito a su lectura y discusión, en la que haya nuevas preguntas, se recurra a las viejas aún no respondidas, que permita continuar con los estudios sobre aspectos no tratados; en fin, esa es parte de la labor que debemos continuar para entender el problema de la formación y consolidación del Estado mexicano en el siglo XIX.