

EL IMPUESTO A LA PRODUCCIÓN DE PAPEL DURANTE EL SEGUNDO IMPERIO MEXICANO

¿PROBLEMA FISCAL, BÚSQUEDA DE LEGITIMIDAD O PROYECTO ECONÓMICO?

Marina TÉLLEZ GONZÁLEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La cuestión fiscal antes del emperador*.
III. *Decreto del 8 de mayo de 1865*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Hablar del desarrollo histórico de México durante el siglo XIX, específicamente entre 1822 y 1876, es hablar de inestabilidad política y crisis financiera. Una especie de ensayo y error de la construcción de un país y de una nación “moderna”. Muchas, variadas y efímeras propuestas (políticas y económicas) pasaron sin pena ni gloria, pero otras, por su duración, persistencia o excentricidad quedaron grabadas en la historiografía “nacionalista” del siglo XX.

En este contexto de caos, la cuestión fiscal jugó un papel determinante, puesto que poco a poco se descubrió como el instrumento más efectivo de control social y territorial, y, por lo tanto, como la base, el sostén y la fuerza del nuevo poder político.¹

Dentro de todo modelo de recaudación, la figura del “tributo”, “impuesto” o “carga fiscal” fue uno de los principales temas, no sólo a debatir, sino a definir y redefinir dentro del nuevo orden institucional que también se estaba creando en el siglo XIX. En su más amplia acepción, podemos decir que un impuesto es “una contribución” obligatoria impuesta por un

* Estudiante del doctorado en historia, El Colegio de México.

¹ Sánchez, Ernest, *Las alcabalas mexicanas (1821-1857)*, México, Instituto Mora, 2009, p. 11.

poder político legítimo a individuos o sociedades, nacionales y extranjeras sobre los cuales se ejerce algún tipo de coerción.²

El presente trabajo tiene por objetivo analizar el alcance de uno de los decretos más citados por la historiografía fiscal del Segundo Imperio y entender qué significó en el proyecto político de Maximiliano. Para conseguir tal objetivo, primero se presentará un pequeño panorama de la cuestión fiscal en México antes de la llegada del emperador; después, se presentará el contenido del decreto que gravó la circulación y producción de hilos, tejidos y papel en 1865, y se hablará de la naturaleza de los dos impuestos. Luego, se tratará de explicar el gravamen de tipo directo sobre la producción de papel, y se abordará la oposición de los productores a la propuesta del emperador. Finalmente, se concluirá con una reflexión acerca del objetivo y significado del decreto dentro del proyecto político de Maximiliano y se explicarán las consecuencias de la resistencia de los fabricantes de hilos, tejidos y papel a tributar para el Segundo Imperio.

II. LA CUESTIÓN FISCAL ANTES DEL EMPERADOR

La historiografía económica del siglo XIX mexicano, constantemente brinca,³ o no profundiza en este “trágico periodo de nuestra historia”,⁴ con toda seguridad, debido al fracaso anunciado que representó el segundo ensayo monárquico en el territorio.⁵ Sin embargo, creemos que para ser un “vago” ejercicio, Maximiliano ejerció el poder más tiempo que cualquier presidente o ministro de Hacienda de la primera mitad del siglo XIX. O, mejor aún, podemos decir que estuvo al frente del gobierno mexicano más tiempo que los períodos efectivos de gobierno del general Antonio López de Santa Anna. No

² Apuntes de clase: Graciela Márquez, *Diseño fiscal*, El Colegio de México, 20 de enero de 2016. Véase también la entrada “Carga fiscal”, *Gran Larousse Universal*, Barcelona, Plaza y Janés Editores, 1979, t. 4, pp. 2352-2362.

³ Rhi Sausi, María José, “¿Cómo aventurarse a perder lo que existe?: una reflexión sobre el voluntarismo del siglo XIX”, en Aboites, Luis y Jáuregui, Luis (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005, pp. 115-140; Becerril, Carlos, *Hacienda pública y administración fiscal. La legislación del Segundo Imperio mexicano (antecedentes y desarrollo)*, México, Instituto Mora, 2015, pp. 15-18.

⁴ Pi-Suñer, Antonia, “José González Echeverría, mediador ante las fuerzas intervencionistas”, en Ludlow, Leonor (coord.), *Los secretarios de hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, t. 2, 2002, p. 27.

⁵ Pani, Érika, “El ministro que no lo fue: José María Lacunza y la Hacienda imperial”, en Ludlow, Leonor (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, t. 2, 2002, p. 29.

obstante, también es cierto que Maximiliano gobernaba sobre unos cuantos, y su proyecto estaba condenado al fracaso por su dependencia del ejército francés, sus conflictos con la Iglesia, con el grupo conservador, con la resistencia liberal, y la falta de una fuente segura y próspera de ingresos,⁶ pero, y a pesar de todo, habrá que decir que con todo aquello le dio tiempo proponer un modelo de organización de la Hacienda pública.⁷

Un aspecto que comparte mucha de la historiografía fiscal decimonónica hispanoamericana es la narración de fracasos; intentos fallidos de incorporar nuevos impuestos⁸ o modernizar la maquinaria fiscal.⁹ Por tanto, lo único que se propone aquí es exemplificar uno de entre tantos. Coincidimos con Carlos Becerril al afirmar que si de historiar fracasos se trata, habrá que juzgarlos todos, sin excepción; sin sentir extranjero a Maximiliano y considerándolo como uno más de los proyectos político-económicos fallidos del siglo XIX.

Los años que corren de 1863 a 1867 frecuentemente se estudian como un bloque; sin embargo, habrá que señalar que formaron parte de dos proyectos diferentes, aunque consecutivos: la etapa provisional (que incluiría la *Regencia*) y la imperial. Carlos Becerril propone una subperiodización en la etapa provisional, en razón del tipo de legislación expedida. La primera iría del 1 de mayo de 1863 al 24 de junio de 1863. Y la segunda, abarcaría lo decretado por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional (24 de junio al 11 de julio de 1863), la *Regencia* (11 de junio de 1863 al 19 de mayo de 1864), y por el lugarteniente del Imperio (del 19 de mayo al 12 de junio).¹⁰

El Supremo Poder Ejecutivo Provisional decretó la organización que debía tener (provisionalmente) el Ministerio de Hacienda (30 de junio 1863),¹¹ que en esencia daba continuidad al proyecto centralista de la dictadura de

⁶ Pani, Érika, “El gobierno imperial de Maximiliano de Habsburgo”, en Fowler, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos*, México, Fondo de Cultura Económica, t. 1, 2008, p. 295.

⁷ Becerril, Carlos, *Hacienda pública...*, cit., p. 19.

⁸ Contreras, Carlos, “El impuesto de contribución personal en el Perú del siglo XIX”, *Historica*, Lima, vol. 29, núm. 2, 2005, pp. 67-106; Irigoin, María Alejandra, “Ilusoria equidad. La reforma de las contribuciones personas directas en Buenos Aires, 1850”, en Jáuregui, Luis, *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006, pp. 47-77.

⁹ Jáuregui, Luis, “Un experimento de modernización fiscal. Las contribuciones directas en los primeros decenios del México independiente”, en Doblado, Rafael *et al.* (comps.), *Méjico y España ¿historias económicas paralelas?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 251-289; Sánchez, Ernest, *Las alcabalas...*, cit., p. 292.

¹⁰ Becerril, Carlos, *Hacienda pública...*, cit., p. 140.

¹¹ Archivo General de la Nación [en adelante AGN], Segundo Imperio, caja 3, exp. 23, fs. 3-4.

Santa Anna.¹² Pero antes de imponer cualquier otra cosa, primero debía erigirse como el poder legítimo y advertir de la “ilegalidad” de los actos fiscales celebrados con otras fuerzas que no fueran las suyas. A saber:

Art. Único. No se reconocerán los contratos de anticipación de impuestos y derechos de cualquiera clase y naturaleza que sean, que se celebren en los puertos y puntos de la Nación sustraídos de la obediencia del Supremo Poder Ejecutivo Provisional, después de que se tenga conocimiento de su instalación es esta Capital.¹³

La continuidad tenía sentido entre uno y otro proyecto. Santa Anna tenía pretensiones imperiales, y Maximiliano llegaba ya con el título y el proyecto monárquico. Ambos requerían una centralización de la Hacienda pública para funcionar, y hacia ese objetivo se dirigieron las modificaciones fiscales de la Regencia.

En lo que respecta a los gravámenes alrededor de la producción de papel, cabe mencionar que la Regencia decretó el 29 de julio de 1863, dentro de las leyes provisionales de contribuciones directas, la de giros mercantiles y establecimientos industriales, e incluía en el artículo 27 la obligación de las fábricas de papel, hilados y tejidos de algodón, lana y lino, de pagar el impuesto de patente y de continuar pagando lo decretado para ellas el 4 de agosto de 1857.¹⁴ Es decir, una “contribución anual de tres reales por cada uso de hilar algodón, lana y lino y de 100 pesos por cada molinete para elaborar papel”.¹⁵

Aquí debemos hacer una aclaración. El decreto al que se hace alusión no fue creado en 1857, es el restablecimiento del expedido el 4 de julio de 1853 durante la dictadura de Santa Anna.¹⁶

Carlos Becerril también cuenta entre las 68 disposiciones que en materia de impuestos y recaudación expidió la Regencia, una que deroga los “Derechos municipales al papel, hilados y tejidos de algodón”.¹⁷ La Regen-

¹² Becerril, Carlos, *Hacienda pública...*, cit., pp. 145-152.

¹³ AGN, Segundo Imperio, caja 3, exp. 23, f. 6 [14]. 6 de julio de 1863.

¹⁴ “Art. 29. Las fábricas de papel y las de hilados y tejidos de algodón, lana y lino, continuarán pagando la contribución que impuso el decreto de 4 de Agosto de 1857, haciendo el entero en las respectivas recaudaciones de contribuciones directas”. AGN, Segundo Imperio, caja 03, exp. 23, f. 24

¹⁵ Dublán, Manuel, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta de Comercio, de Dublán y Chávez a cargo de M. Lara hijo, 1877, v. 7, p. 546.

¹⁶ *Ibidem*, v. 6, pp. 581 y 582.

¹⁷ Becerril, Carlos, *Hacienda pública...*, cit., pp. 154 y 155

cia no tenía necesidad de derogar los impuestos municipales aparte, ya que el decreto de 1853 (4 de julio) los exceptuaba.

2. Por consecuencia de este impuesto quedan exceptuadas las fábricas de hilados de las materias mencionadas, y las de papel, de las demás contribuciones que directa ó indirectamente se hayan impuesto á los establecimientos industriales y a las manufacturas de su clase.¹⁸

Esto quiere decir que el general Santa Anna convirtió en 1853 la contribución de las fábricas en un impuesto directo y centralizado, cobrado, redistribuido y vigilado por el Supremo Gobierno.

La llegada de Maximiliano de Habsburgo al gobierno representó para algunos de sus defensores la última oportunidad de negociar privilegios de Antiguo Régimen; para otros, “un nuevo comienzo”, que traería el orden que tanto necesitaba el país¹⁹ y la paz que desde hacía ya medio siglo no conocían.

El proyecto “conservador” transfigurado en la figura de Maximiliano parecía uno de tantos mecanismos de la clase política mexicana “para regresar” a un modelo político/económico, que de manera indirecta reconocían como funcional. La idea no carecía de precedentes. Ahí estaba, aunque un poco lejano, el ejemplo de Iturbide; o más recientemente, las aspiraciones imperiales de Santa Anna. Todos ellos reflejando la misma inquietud por ver centralizado el poder y apacentada la República. El mismo emperador así lo manifestaba:

Acepto el poder constituyente con que ha querido investirme la nación, [...] pero sólo lo conservaré el tiempo preciso para crear en México un orden regular, y para establecer instituciones sabiamente liberales. Así que [...] me apresuraré a colocar la monarquía bajo la autoridad de leyes constitucionales, tan luego como la pacificación del país se haya conseguido completamente.²⁰

Pacificación, orden regular, instituciones, leyes constitucionales; Maximiliano parecía conocer muy bien las necesidades del país. Los que no parecían ser aquellos que habían hecho todo para traerlo con la intención de

¹⁸ Dublán, Manuel, *Legislación mexicana...*, cit., v. 6, p. 581.

¹⁹ Según analiza Erika Pani, el proyecto imperialista contó con dos caras. Por un lado, la racionalización del poder público, y por otro, el desarrollo y modernización económicos. Pani, Érika, *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*, México, El Colegio de México-Instituto Mora, 2001, p. 241.

²⁰ Discurso y acta de aceptación oficial del trono, 10 de abril de 1864, en *Advenimiento*, 1864, p. 120. Citado en Becerril, Carlos, *Hacienda pública...*, cit., p. 202.

“regresar” un orden, pues no se dieron cuenta, o tal vez, no quisieron ver que ellos mismos formaban parte de lo transformado.

El 28 de mayo de 1864, Juan Nepomuceno Almonte entregó el trono a Maximiliano. A partir de entonces, él se haría cargo de la organización formal del imperio. En materia de Hacienda, lo primero que mandó fue formar una Comisión que debatiera y propusiera un plan general de organización fiscal para el Imperio. La Comisión se formó; luego, discutió, y, por fin, después de algunas presiones por parte del emperador, entregó el documento Bases Generales del Plan de Hacienda del Imperio Mexicano.

El emperador, mientras tanto, preparó y publicó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (10 de abril de 1865), documento de carácter jurídico que marcó los “principios generales” de gobierno, que daba cohesión y dirección a todo el corpus legal utilizado hasta el momento, y otorgaba mayor legitimidad a las acciones y proceder de la monarquía en adelante.²¹ El Estatuto pretendió sustituir a la Constitución de 1857.

Tiene razón Carlos Becerril al decir que “más que un paréntesis en la historia de la Hacienda pública mexicana, el Imperio fue una continuación no sólo de los multicitados problemas endémicos del erario nacional, sino que también las propuestas de solución fueron compartidas”.²² En este sentido, el Estatuto y la organización esbozada ahí por Maximiliano parecían ser la síntesis de los proyectos conservador y liberal, que por sorprendente que parezca, en materia fiscal iba funcionando con buenos resultados.²³

Bajo este contexto de reorganización y de paz efímera, el 8 de mayo de 1865 se expidió el polémico decreto sobre las fábricas de hilos, tejidos y papel. Tan sólo un mes después de la declaración del Estatuto, y a decir de Carlos Beccerril, haciendo caso a una de las propuestas de la Comisión que debatió los problemas de la Hacienda pública mexicana.²⁴

III. DECRETO DEL 8 DE MAYO DE 1865

El polémico decreto fue expedido en Jalapilla el 8 de mayo de 1865, y contenía dos reglamentaciones complementarias; esto es, dos impuestos diferentes dirigidos al mismo sector productivo. El primer decreto gravaba la circulación de papel, hilados y tejidos con un 6% sobre su precio de venta. Mientras tanto, el segundo imponía una contribución directa a la producción de las

²¹ *Ibidem*, p. 215.

²² *Ibidem*, pp. 139 y 226.

²³ *Ibidem*, p. 227.

²⁴ *Ibidem*, p. 235.

fábricas de hilados, tejidos y papel: tres reales por cada uso y 133 pesos por cada molinete.²⁵

El emperador y la Comisión de Hacienda argumentaban en el decreto, que el impuesto sobre el tránsito de hilados, tejidos y papel buscaba la homologación en el cobro de la alcabala de todos los productos industriales nacionales. Según su percepción de las cosas, estos productos que hasta ese momento estaban exentos del pago de alcabala podían y debían “contribuir á las cargas públicas” sin perjuicio alguno gracias a “los progresos realizados en la industria del país”.²⁶

El segundo artículo aclara que además de la alcabala, los mismos productos pagarán los pagos correspondientes a los impuestos municipales y a los otros nacionales que se señalaran posteriormente.²⁷

Se entiende muy bien la inmediata respuesta de los fabricantes ante tales aumentos. Pues, como se explicó párrafos arriba, los productos estaban exentos del pago de alcabala y de gravámenes municipales desde 1853, y también, desde ese año contribuían de manera directa y anualmente con una carga parecida a la decretada; los tres reales por huso se mantuvieron, y sólo subió 33 pesos el molinete de papel.

El impuesto se debía pagar de forma trimestral (enero, mayo y septiembre), llevando o mandando directamente la cuota a la recaudación respectiva. El decreto entraría en vigor el 5 de junio de 1865, por lo que se entiende que el primer pago se debía realizar en septiembre.

La queja de los industriales fue casi inmediata, y al efecto escribieron dos cartas dirigidas al emperador entre junio y julio de 1865.²⁸ Las suscribieron no a título personal, sino en nombre de la Junta General de Fabricantes, creada, sin duda alguna, a partir del decreto de Santa Anna del 4 de agosto de 1853.²⁹ En ellas pidieron que se derogara el decreto del 8 de mayo, pero en caso de que esto no fuera posible, propusieron una variación en los impuestos. Los fabricantes estaban negociando.

Siempre dispuestos a “contribuir gustosos á sostener las cargas del Ymperio” y muy conscientes de que el objetivo del gravamen era “proporcionar recursos”, los fabricantes proponen para el cobro del impuesto indirecto:

²⁵ AGN, Segundo Imperio, caja 03, exp. 24, f. 1. Existe, lo que creemos, un error de impresión en el decreto publicado en el Departamento de Puebla, pues el prefecto político José María Esteve, firma “junio 4 de 1864”.

²⁶ AGN, Segundo Imperio, caja 03, exp. 24, f. 1.

²⁷ AGN, Segundo Imperio, caja 03, exp. 24, f. 1.

²⁸ La primera carta no tiene fecha, y en el archivo está colocada como la segunda. Esta última está firmada en julio de 1865.

²⁹ Dublán, Manuel, *Legislación mexicana...*, v. 6, pp. 630-634.

[...] que la alcabala de seis por ciento, se reduzca a tres imponiéndose el otro tres a las manufacturas extranjeras de la misma clase que las nacionales que se introduzcan y con calidad de que el cobro se comience a efectuar respecto de las manufacturas nacionales en el mismo tiempo y plazo que se conceda a las extranjeras y gozando de las mismas franquicias que estas tienen en su circulación en el Ymperio.³⁰

Como vemos, los fabricantes solicitan al emperador que la legislación fiscal proteja a la industria interna, puesto que reconocen la desventaja de competir con productos extranjeros que llegan más baratos al país por producirse con mejores máquinas, a mayor escala y por trabajadores especializados.³¹

Respecto del impuesto directo, los industriales buscaban ganarse el favor del emperador proponiendo sumas más elevadas para la contribución anual. Por cada malacate de huso de algodón darían doce reales; por cada huso de lana los mismos tres pesos, pero por cada molinete de papel pasarían de los 133 solicitados a quinientos pesos anuales. Los fabricantes proponían estas cargas de manera temporal, confiando en que “si en lo sucesivo” no pueden pagar, el emperador, justa y equitativamente, reducirá las cargas.³²

Llama la atención que los molinetes de papel fueran los más gravados y a quienes los mismos fabricantes elevaban las contribuciones de manera exorbitante. El número de fábricas en ese momento no llegaba ni a la decena. La industria de la producción de papel había comenzado a formarse apenas 30-35 años atrás. Se tiene el registro para 1843, de seis fábricas de papel,³³ y alrededor de cincuenta fábricas en general trabajando en el territorio nacional.³⁴ Cabe decir que varias fábricas de papel ya no funcionaban para 1868, como la de Cocolapan en Veracruz.³⁵

Falta estudiar con mayor profundidad la realidad de la industria nacional a mediados del siglo XIX en México, y especialmente la de las fábricas productoras de papel. Sin embargo, si confiamos mientras tanto en el aná-

³⁰ AGN, Segundo Imperio, caja 44.exp. 46, fs. 17-17v.

³¹ AGN, Segundo Imperio, caja 44.exp. 46, fs. 16v-17.

³² AGN, Segundo Imperio, caja 44.exp. 46, f. 17v.

³³ La Constancia (Tapalpa, Jalisco), El Batán (Atemajac, Jalisco), Belén, Peña Pobre y Santa Teresa (Distrito Federal), Cocolapan (Veracruz) y La Beneficencia (Puebla). Otra más pequeñas como las de Chimalhuacán, Puente Sierra, Puerto Pinto interrumpieron su producción desde 1850. Véase Lenz, Hans, *Historia del papel...*, cit., *passim*.

³⁴ Lenz, Hans, *Historia del papel en México y cosas relacionadas (1525-1950)*, México, Miguel Ángel Porruá, 1990, p. 425.

³⁵ *Ibidem*, p. 431.

lisis que Mariano Otero hace en 1842 sobre la situación de la industria nacional, podemos imaginar que no parecía muy alentadora. Mariano Otero afirma que

La industria, si bien no está en ruinas, tampoco hacía más que lentísimos progresos, porque la falta de los primeros materiales que da la agricultura, y la misma dificultad de los transportes, impide la realización de grandes establecimientos; a más, el consumo es limitado y los procedimientos torpes, con lo que nuestra verdadera industria, aquella de que estamos en posesión y que consiste en groseros artefactos, sólo cuenta con cortos capitales, y por la miseria de sus especulaciones tampoco atrae nuevos emprendedores. En cuanto a la verdadera industria europea, esto está por hacer, y a más de la dificultad de las materias primas y del inconveniente de los malos transportes, tiene que vencer la lucha obstinada del comercio europeo. La historia de nuestras fábricas de hilados y tejidos ordinarios de algodón lo comprueba perfectamente, y su malestar actual y la desaparición del espíritu de empresa que brilló un momento, prueban nuestra triste situación.³⁶

Ahora bien, si el emperador no iba a percibir un aumento considerable en los ingresos generales ¿por qué gravar a las fábricas de papel, hilado y tejido?; y ¿por qué, habiendo tan pocas y nada prósperas fábricas de papel, los industriales proponen la elevación de sus contribuciones? Todo apunta que tanto el emperador como los fabricantes juegan en el plano de los proyectos políticos.

Ante tal resistencia “organizada” de los fabricantes, Maximiliano realizó consultas tanto a nacionales como a extranjeros para dar solución al asunto. La queja la mandó al “Señor Cesar” (Francisco de Padua César) para su análisis. Sin embargo, uno de los que suscribe la carta parece que también envía la queja y el resumen de la propuesta al comandante Charles Loysel, jefe del gabinete militar de Maximiliano, que a su vez pide al “inspector francés de finanzas”³⁷ que le dé luces sobre el proceder en el asunto de los fabricantes.³⁸

Por las pocas referencias que ofrecen los documentos encontrados parece que son dos las respuestas que recibe el emperador respecto del asunto. La primera, la da el Consejo de Hacienda del gobierno, quien afirma que

³⁶ Otero, Mariano, “Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la república mexicana, 1842”, *Obras*, recopilación, selección, comentarios, y estudio preliminar de Jesús Reyes Heroles, México, Porrúa, 1967, t. 1, p. 26.

³⁷ No he podido identificar el nombre de quien firma ni encontrarlo referido aun en el historiografía consultada.

³⁸ AGN, Segundo Imperio, caja 44, exp. 65, f. 6. Va fechada: junio 28 de 1865.

no hay pruebas de que el impuesto sea perjudicial para la industria nacional, puesto que aún no se cobra ni se miden los resultados, y que en resumidas cuentas no hay por qué derogar el decreto del 8 de mayo.³⁹ El informe está firmado el 17 de julio de 1865, y se registra al margen la lectura y la conformidad del emperador el 18 de julio de 1865, es decir, un día después.

El otro informe es más detallado, y lo conforman varios documentos. Como la segunda consulta fue solicitada por Charles Loysel, y a él está dirigida la respuesta (firmada el 8 de julio de 1865). En forma de carta, y sucintamente se da a entender la utilidad del impuesto que se trata de implementar. El remitente, en tres páginas, ofrece a Loysel el resumen de la historia fiscal de Inglaterra y Francia; una apretada síntesis de política fiscal que justifica ambos impuestos, explicando sus efectos benéficos a largo plazo para el mercado internacional, y el desarrollo industrial de las naciones.⁴⁰

Esta larga disquisición (redactada en francés) va acompañada de una nota que sugiere la formación de una comisión de industriales nacionales y expertos extranjeros que fijen precios y tasas a los impuestos. Sin embargo, concluye que no se apresure la derogación, pues la práctica mostrará el error o el acierto.⁴¹ Está firmado el 12 de julio de 1865.

Los fabricantes “no habiendo alcanzado gracia alguna” con el envío de la carta de la Junta General, vuelven a escribir a su Majestad, ahora informando de las desastrosas consecuencias del decreto del 8 de mayo. Los industriales informan de

la paralización de la venta de nuestras manufacturas, encontrándose estas depositadas en nuestros almacenes sin demanda alguna porque los compra-

³⁹ “Según las discusiones habidas en las muchas conferencias a que ha dado lugar este asunto, quedó demostrado que los temores que dicen abrigan los fabricantes respecto de los perjuicios que va a causarles ese decreto, son actualmente imaginarios, y como los gravámenes que debe respetar la industria están comprendidos en el nuevo plan de impuestos que se está preparando y ha de tardar pero en publicarse soy de opinión, salvo la más acatada de *Vuestra Majestad*, que no son por ahora de tomarse en consideración las instancias hechas por los fabricantes para que sea derogado el decreto de mayo último”. AGN, Segundo Imperio, caja 32, exp. 15, f. 3.

⁴⁰ AGN, Segundo Imperio, caja 44, exp. 65, fs. 1-5v.

⁴¹ “Dans tous les cas, il ne faut rien précipiter. Le retrait d'une loi de finances dans les circonstances au se trouve el pays, ne doit s'opérer que quand on a ecorema de la manière la plus évidente qu'on s'était trompé. D'enquête que cette note propose permettra, d'établir sur ce débat un jugement certain et définitif”. AGN, Segundo Imperio, caja 44, exp. 65, f. 7. [“En cualquier caso, nada debe apresurarse. El retiro de una ley financiera en las circunstancias del país solo debe tener lugar cuando, sea evidente que nos hemos equivocado. La consulta que esta nota propone permitirá establecer sobre este debate un juicio certero y definitivo”. La paleografía y la traducción son mías.]

dores viéndose obligados a pagar crecidos derechos en cada departamento por donde transitan, temen tener grandes pérdidas, y se niegan a comprar.⁴²

Lo anterior es una referencia al impuesto indirecto de alcabalas (6%), que entraba en vigor el 5 de junio en la capital. Un mes después, los fabricantes firmaron esta segunda carta en julio, pues ya estaban viviendo las perjudiciales consecuencias que habían advertido, tanto para la industria como para la agricultura nacional.

Al no ser atendida su primera solicitud, ahora piden “el establecimiento del decreto de 4 de agosto de 1857, ratificado en todas sus partes por el Congreso general de la Nación, en 31 de julio de 1861”.⁴³ El señalamiento explícito al Congreso de 1861 parece no ser casual. Queda la impresión de que los comerciantes hicieron uso de una amenaza de desobediencia para presionar al emperador y conseguir sus demandas. La Regencia había rescatado el decreto de agosto de 1857, pero olvidando, no desinteresadamente, la ratificación del gobierno legítimo de 1861. Los fabricantes no necesitaban nombrar ni al Congreso ni el año de 61, pero esto parece ser una directa provocación por parte de los industriales, pues ese gobierno era el liberal encabezado por Benito Juárez, la fuerza política militar republicana que luchaba por la desaparición del Imperio.

Los comerciantes, sin embargo, y para suavizar un poco la aseveración anterior y lo que se pudiera concluir de ella, vuelven a declarar su disposición para cooperar con el sostén del Imperio, y ratifican la propuesta de la contribución directa de su primera solicitud: el pago anual de doce reales por uso de algodón, tres pesos por el de lana y quinientos por cada molinete de papel.

A final de su carta, los fabricantes exponen los beneficios mutuos que traerá a ambas partes la aplicación de su propuesta. En primer lugar, el gobierno se proporcionará recursos seguros que avalen y faciliten préstamos del Banco Nacional, y en segundo lugar, se evitaría la ruina “de los infelices súbditos de Vuestra Majestad que se ocupan en pequeñas industrias” y otros daños, no menores, asociados.⁴⁴

El decreto, finalmente, fue derogado el 15 de septiembre de 1865. Se intentó re establecer sin éxito el 8 de abril de 1867, como medida desesperada, ya muy cerca de la captura de Maximiliano, y con la certeza de que el gobierno monárquico había terminado.

⁴² AGN, Segundo Imperio, caja 44, exp. 46, f. 14v.

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ AGN, Segundo Imperio, caja 44, exp. 46, f. 15.

IV. CONCLUSIONES

Queda esbozada, a través de la historia del impuesto directo sobre la producción de papel, una continuidad en materia fiscal entre el gobierno dictatorial de Santa Anna (1853), la República (1857) y el Segundo Imperio. También queda demostrada la existencia de un proyecto serio de organización fiscal implementado por Maximiliano, proyecto que parece sintetizar las propuestas liberales y conservadoras bajo un gobierno monárquico.

Así pues, podemos concluir que el decreto del 8 de mayo de 1865 no tenía un objetivo fiscal, pues no pretendía recaudar algo sustancialmente mayor. Ni las fábricas eran muchas, ni su producción exorbitante como para marcar una diferencia en los ingresos del erario imperial.

Tampoco puede decirse que abonó a los debates de legitimidad del Imperio, pues poco a poco, por medio de instrumentos jurídicos y claridad en la administración, la voluntad de muchos fue cediendo. El ejército lo legitimaba por la fuerza, y parecía no encontrar demasiada resistencia entre los contribuyentes de los territorios por él gobernados. Los problemas fueron otros. A pesar de que se recaudaba cada vez más y mejor, los gastos eran excesivos. La deuda externa y la presencia de intereses franceses reventaron el sistema que supuestamente venían a rescatar. La intención “civilizatoria” en materia política y económica que enarbola el discurso intervencionista la realizó Maximiliano. El saqueo y el desorden lo fraguaron intereses europeos.

El decreto, por lo tanto, parece insertarse como parte del proyecto económico del Imperio. En primer lugar, porque buscaba incrementar la base de contribuyentes. Y en segundo, porque pretendía eliminar exenciones, vestigios de privilegios corporativos de alguna manera. Y en este sentido, la Junta General de Fabricantes formada desde 1853 funcionaba como un órgano central que al mismo tiempo que les facilitaba la comunicación con el poder político, los hacía fuertes al momento de defender sus intereses.

La presión de los fabricantes, aunque pocos, pero organizados, hizo dar marcha atrás al decreto del 8 de mayo. Los fabricantes de papel, lana y tejidos habían conseguido que sus quejas fueran atendidas, y que se les diera voz en la construcción de nuevas contribuciones. Esta capacidad de negociación, difícilmente la tendría un grupo poco identificado con una labor y un cuerpo de representación.

Las fábricas no ofrecían grandes cantidades de ingresos al imperio; sin embargo, el proyecto de Maximiliano tenía “por objeto esencial, más que la percepción de grandes sumas, el desarrollo y aumento de materias

contribuyentes”.⁴⁵ Es decir, tenían por objeto continuar el proceso de modernización de la Hacienda pública.

V. BIBLIOGRAFÍA

1. *Fuentes documentales*

Archivo General de la Nación, México Independiente, Gobierno y Relaciones Exteriores, Segundo Imperio, caja 3, 55031, 23, exp. 23, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 30 de junio 1863-19 de abril 1864

Archivo General de la Nación, México Independiente, Gobierno y Relaciones Exteriores, Segundo Imperio, caja 3, 55031, 24, exp. 24, Prefectura política del Departamento de Puebla, Decreto.

Archivo General de la Nación, México Independiente, Gobierno y Relaciones Exteriores, Segundo Imperio, caja 32, 55060, 15, exp. 15, “Al emperador”, Solicitud de fabricantes de artículos de algodón, lana y papel. Carta.

Archivo General de la Nación, México Independiente, Gobierno y Relaciones Exteriores, Segundo Imperio, caja 44, 55072, 47, exp. 46, Gabinete Militar.

Archivo General de la Nación, México Independiente, Gobierno y Relaciones Exteriores, Segundo Imperio, caja 44, 55072, 66, exp. 65, Gabinete Militar.

2. *Bibliografía general*

BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos, *Hacienda pública y administración fiscal. La legislación del Segundo Imperio mexicano (antecedentes y desarrollo)*, México, Instituto Mora, 2015.

CONTRERAS, Carlos, “El impuesto de contribución personal en el Perú del siglo XIX”, *Histórica*, Lima, vol. 29, núm. 2, 2005.

DUBLÁN Y LOZANO, Manuel, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, v. 6 y 7, México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara, hijo, 1877.

Gran Larousse Universal, vol. 4, Barcelona, Plaza y Janés Editores, 1979.

⁴⁵ Citado en Pani, Erika, “El ministro...”, *cit.*, p. 31.

- JÁUREGUI, Luis, “Un experimento de modernización fiscal. Las contribuciones directas en los primeros decenios del México independiente”, en DOBLADO, Rafael *et al.* (comps.), *Méjico y España ¿historias económicas paralelas?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- IRIGOIN, María Alejandra, “Ilusoria equidad. La reforma de las contribuciones personas directas en Buenos Aires, 1850”, en JÁUREGUI, Luis, *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006.
- LENZ, Hans, *Historia del papel en México y cosas relacionadas (1525 - 1950)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1990.
- LUDLOW, Leonor (coord.), *Los secretarios de hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, t. 1, 2002.
- OTERO, Mariano, *Obras*, recopilación, selección, comentarios y estudio preliminar de Jesús Reyes Heroles, México, Porrúa, t. 1, 1967.
- PANI, Érika, *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*, México, El Colegio de México-Instituto Mora, 2001.
- _____, “El ministro que no lo fue: José María Lacunza y la Hacienda imperial”, en *Los secretarios de hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 2002, t. 2.
- _____, “El gobierno imperial de Maximiliano de Habsburgo”, en FOWLER, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos*, México, Fondo de Cultura Económica, t. 1, 2008.
- PI-SUÑER, Antonia, “José González Echeverría. Mediador ante las fuerzas intervencionistas”, en LUDLOW, Leonor (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, t. 2, 2002.
- RHI SAUSI GAVARITO, María José, *Respuesta social a la obligación tributaria en la ciudad de México 1857-1867*, México, Instituto Mora, INAH, 2000.
- _____, “¿Cómo aventurarse a perder lo que existe?: una reflexión sobre el voluntarismo del siglo XIX”, en *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX*, 2005.
- SÁNCHEZ SANTIRO, Ernest, *Las alcabalas mexicanas (1821-1857)*, México, Instituto Mora, 2009.