

SEGUNDA PARTE
ALCABALA, TRIBUTO Y MERCADOS

CAPITULO IV

ALCABALA O TRIBUTO

Desde el siglo XVI fueron escritos numerosos tratados sobre el derecho del monarca español a recibir tributos de los indios americanos. Al aceptar los naturales a Carlos V como su soberano y monarca, asumieron también la obligación de tributarle. La razón es clara. La república de indios transfirió el poder supremo de mano de Moctezuma al rey castellano, quien, a partir de ese momento, se constituyó en su defensor y protector. El tributo, según el derecho político medieval, permitía al monarca promover el bien común y administrar la justicia. Por derecho natural, todos los súbditos debían tributar al soberano, con excepción de los nobles y los clérigos, quienes, por sus grandes servicios a la república, fueron desde siempre eximidos de dicha obligación; en este sentido, tan sólo el rey o el emperador podían imponer tributos. Por ello fray Alonso de la Veracruz decía que los encomenderos pecaban si, por propia iniciativa, los asignaban a los naturales.²⁰¹

Según la concepción jurídica medieval, los tributos eran de dos tipos: personales, cuando se imponían directamente a la persona, y reales, cuando eran impuestos a las cosas. Respecto al *tributo*, el cual se denominaba también *censo territorial*, decía Juan López de Palacios Rubios, que lo romanos lo habían aplicado de dos clases para solventar sus necesidades públicas, uno territorial y otro personal. El primero era el que se pagaba por la posesión de un campo al fisco y se llamaba comúnmente censo. Igualmente se consideraba censos aquellos que se pagaban por el usufructo de pastos y prado.²⁰² El autor distingue claramente entre dominio o soberanía y propiedad en sentido estricto al hacer la siguiente consideración: “El censo de que hablamos fue impuesto sobre los campos en razón del dominio del suelo mismo y no porque fuesen propiedad del pueblo romano o del emperador, sino porque estaban enclavados en territorio sometido a la dominación del imperio romano”. Esta diferencia entre dominio y propiedad ha sido frecuentemente motivo de confusión entre los historiadores que hablan de la propiedad

²⁰¹ Alonso de la Veracruz, *Sobre el Dominio de los indios y la guerra justa*, 1896.

²⁰² *Ibid.*, pp. 156 y 157.

en América,²⁰³ pues, como dice Palacios Rubios, “tratábase (...) de bienes libremente pertenecientes a particulares, sin que sobre ellos tuviesen el príncipe o el pueblo romano otro derecho que no fuera el de jurisdicción o protección”.²⁰⁴

El tributo personal por cabeza fue impuesto a las provincias sujetas al imperio romano por el emperador Octavio César Augusto.

Una vez que sometió el mundo al imperio romano convirtiéndose en monarca de orbe, y queriendo saber el número de regiones del universo entero, el de ciudades en cada región, y el de personas en cada ciudad, mandó que todos los hombres, saliendo de los barrios, aldeas y pagos, se concentrasen en la ciudad de donde eran originarios y pagasen por cabeza.²⁰⁵

Éste es el origen del tributo personal, el cual pasó luego al mundo hispano-cristiano con el nombre de *capitación*, que quiere decir que se tributa por persona sin atención a su hacienda o riqueza. A veces también se llama *moneda forera*.²⁰⁶

Los tributos sobre las cosas se desglosaban a su vez en cuatro clases: a) *tributo*, que era sobre la propiedad territorial, animales o frutos de la tierra; b) *gabela*,²⁰⁷ que gravaba mercancías negociables; c) *guía* o *pedagium*,²⁰⁸ que coincide con el anterior pero que se distingue por su finalidad específica de

²⁰³ Peset, Mariano y Menegus, Margarita, “Rey Propietario o Rey Soberano”, *Historia Mexicana*, v. 43, n. 2, abril-junio de 1994, pp. 563-600.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 157.

²⁰⁵ *Ibid.*, pp. 163 y 164.

²⁰⁶ Luis de Valdeavellano, *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, Madrid, Alianza, 1968, p. 348. Nos dice que en la Alta Edad Media, los colonos en León y Castilla recibieron el nombre de tributarios y más tarde el de foreros por razón de que pagaban el *fórum*, foro o censo al señor. En la Baja Edad Media, en cambio, se usó con más frecuencia *pechero*. En *Partidas* se dice: “Pechos o tributos son los que se pagan al rey, en señal de reconocimiento de señorío”.

²⁰⁷ Según Juan López de Palacios Rubios (*De las islas del mar océano, que se acompaña Del dominio de los reyes de España sobre los indios*, intr. de Silvio Zavala, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, p. 167.), la gabela “consistía en el pago de la décima parte del precio de cualquier cosa vendida”.

²⁰⁸ Luis de Valdeavellano, *op. cit.*, p. 606. El autor dice que en sentido amplio el impuesto de tránsito fue designado en la época altomedieval con los nombres de *pedagium*, *pedaticum* y *peajem*, y en la Baja Edad Media con el de peaje. Todas ellas se aplicaron genéricamente al impuesto que gravaba el tránsito, tanto de personas como de mercancías.

cuidad a los caminantes, y c) *el servio* o *indictio*,²⁰⁹ de la misma naturaleza que el anterior, pero destinado a la atención de circunstancias extraordinarias. Dicho esto, dejaremos asentado que el tributo impuesto a los naturales fue de carácter personal y por individuo entre los 18 y los 60 años de edad.

Fray Alonso, al igual que algunos otros tratadistas del siglo XVI, hizo hincapié en el hecho de que tan sólo el rey tenía derecho a imponer tributos, en virtud de los abusos que frecuentemente cometían los encomenderos en esta materia. Desde la llegada de Ramírez de Fuenleal como presidente de la Segunda Audiencia hasta la década de 1560, la Corona procuró retasar el tributo indígena para que pagaran menos que en tiempo de Moctezuma con el fin de atraer a los indios a la vida cristiana; sin embargo, a partir del ascenso al trono de Felipe II, el tributo sufrió un aumento progresivo. Por otra parte, se multiplicaron las cargas tributarias que gravaban a los indios: Felipe II aumentó la tributación personal de ocho reales a once y además impuso el medio real de ministros para que con dicho ingreso se sostuviera el Tribunal de Indios. Quienes se ocuparon hacia fines del siglo XVI y principios del XVII del tributo de los indios lo hicieron con otra preocupación en mente: la de debatir el monto del tributo. También cuestionaron la legitimidad del servicio personal expresado por medio del repartimiento forzoso de la mano de obra o la llamada mita minera para Perú.²¹⁰

A principios del siglo XVII, fray Juan de Zapata y Sandoval y Alonso de la Peña Montenegro, entre muchos otros, encararon este tema. Fray Juan de Zapata y Sandoval,²¹¹ de la Orden de San Agustín y natural de

²⁰⁹ Una contribución directa que, en el Bajo Imperio Romano, el Consejo imperial fijaba anualmente, una cantidad que recaudaba en atención a las necesidades del Estado sin *tomar* en cuenta las posibilidades económicas de los súbditos. La notificación pública se llamaba *indicio*. Luis de Valdeavellano, *op. cit.*, pp. 159 y 160.

²¹⁰ El repartimiento forzoso de mano de obra, ampliado durante la gestión de los virreyes Toledo en Perú y de Enríquez en Nueva España, causó gran indignación entre algunos religiosos, pues dicha institución coartaba la libertad de los indios y contradecía las sucesivas reales cédulas en materia de servicios personales. Pero además presuponía sujetar a los indios a una servidumbre contraria a la libertad declarada por Paulo III en su Breve de 1537. Así, desde el último tercio del siglo XVI apareció una abundante literatura contra esta institución. Por dar un solo ejempl, puede verse Paulino Castañeda, *Los Memoriales del padre Silva sobre la predicación pacífica y los repartimientos*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1983.

²¹¹ Nació en México hacia 1546 y fue electo obispo de Chiapas en 1613 y posteriormente, en 1621, fue nombrado obispo de Guatemala, donde murió en 1630.

Nueva España, en su tratado *Commentaria in prinani pasten Divi Thomae*, explicaba los tributos reales así: al primero lo llamaba *censo*, tomándolo en su sentido romano; al segundo, *tributo*, pechar; *gabela*, como la alcabala española y, finalmente, la *guiadagium* o *pedagnium*, impuesto sobre el transporte de bienes. El propio fray Juan de Zapata, en otro texto, *De iustitia distributiva* (1609), afirmaba que el tributo que los indios de Nueva España pagaban era excesivo, “pues ni siquiera tienen alimento que pueda satisfacerlos, habitan pobrísima casa, no tienen bienes permanentes, ni haberes de cuyos réditos puedan sustentarse, ni pueden adquirir nada para el día de mañana porque sirven a los españoles como si estuvieran a ellos vendidos por la paga cotidiana”.²¹² Unos años después, Alonso de la Peña Montenegro,²¹³ en su obra *Itinerario para párrocos de indios*, publicada en 1668 en Madrid, nos dice con otras palabras cuál fue el origen y la naturaleza del tributo de los indios americanos. El tributo indígena está justificado, pues “no admite género alguno de duda: porque los reyes y príncipes soberanos y absolutos pueden a sus vasallos obligarlos a que les contribuyan, porque como está a su cargo el defenderlos y gobernarlos, es necesario valerse de este medio”. Sin embargo, al explicarnos la diferencia entre los tributos personales y reales, nos dice que el primero recaía sobre la persona sin distinción de sus riquezas y hacienda; el otro, en cambio, se repartía en razón de la hacienda y negociación e industria de las personas.²¹⁴ “El tributo que

²¹² Juan Zapata y Sandoval, *Disceptación sobre justicia distributiva y sobre la acepción de personas a ella opuesta, Segunda parte: En qué cosas tiene lugar la acepción de personas y la injusta distribución de los bienes*, ed. y trad. de Mauricio Beuchot y Paula López, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Filológicas, 1994.

²¹³ Alonso de la Peña Montenegro nació en 1596 en Galicia. En 1622 enseñaba filosofía en la Universidad de Santiago de Compostela, en donde también recibió el grado de doctor en Sagrada Teología. Fue nombrado obispo de Quito, donde arribó en 1654 y permaneció ahí hasta su muerte en 1687.

²¹⁴ Alonso de la Peña Montenegro, *Itinerario para párrocos indios: en que se tratan las materias mas particulares tocantes a ellos para su buena administración*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1995, pp. 411 y 412. De la Peña pone el siguiente ejemplo para sostener su argumentación: los indios que laboraban en las minas de Cachacas y Potosí obtenían por su trabajo cuatro reales al día y los voluntarios doce, por lo cual consideraba que estaban en condiciones de pagar un tributo anual de seis pesos; en cambio, los naturales de Quito, quienes laboraban como gañanes o pastores, solamente recibían doce petacones, cantidad que le parecía claramente insuficiente para el sostenimiento de una familia.

pagan los indios a su majestad y a sus encomenderos es personal: pues todos le pagan igualmente, sin atender más que a las personas y no a las haciendas, porque todos están baldados de ellas como pobres y miserables que son”. Es decir, todos pagan por igual porque todos eran igualmente pobres. Sin embargo, De la Peña Montenegro se pregunta enseguida si en conciencia los indios pobres deben pagar tributo. Reitera y concluye que, dada su miseria, pagan el tributo personal, pero no el real. Advierte: “Si llega la pobreza a tanto que no puede sustentarse a sí y a su familia porque tiene muchos hijos y lo que gana, por ser poco, no alcanza para vestir y comer, entonces no tiene obligación en conciencia a pagar tributos, ni real, ni personal...”. Ni la ley natural ni la de gentes pueden obligarlo a tributar.

En suma, los tratadistas del siglo XVII no cuestionaban el derecho del monarca a recibir tributos de sus vasallos, pero la tasa debía ser justa. Y lo justo se entendía de dos maneras: a) que fuera fijada por una autoridad competente, es decir, el monarca, y justo en los términos aludidos por Zapata y Sandoval, es decir que el monto fuera razonable. Juan de Solórzano Pereira, en *Política indiana*, dedica el libro II al tributo indígena y lo define como personal y no real, pues “las tierras, posesiones o haciendas de los indios, no son las que deben estos tributos”.²¹⁵ Justifica, al igual que los anteriores, el derecho a recibirlos incluso de indios infieles; para ello se apoya en el padre Acosta, quien asentó que los judíos sujetos a Roma tributaban. Él considera, al igual que fray Alonso de la Veracruz, que sólo el rey puede imponerlos, pues “en materia de tributos y colectas es verdad, de tal suerte que ni las ciudades, comunidades, ni señores vasallos, aunque tengan jurisdicción, los pueden imponer sin licencia real”;²¹⁶ de lo contrario, se consideraba un crimen de lesa majestad. Es menester subrayar la relación existente entre el tributo y la riqueza o patrimonio de los individuos, pues, como veremos más adelante, ello determinará en buena medida la evolución del régimen fiscal de los individuos.

Dicho lo anterior, el lector podrá fácilmente advertir la relación entre un tributo personal y un tributo como la alcabala que grava a las cosas o a los bienes. Ambos son ingresos o patrimonio del rey o de la monarquía:

²¹⁵ Juan de Solórzano Pereira, *Política indiana*, lib. II, Madrid, Imprenta de Diego Díaz de la Carrera, 1703, cap. XIX.

²¹⁶ *Ibid.*, cap. XXI.

el primero es considerado un impuesto directo y el segundo, indirecto.²¹⁷ En América a los indios se les impuso en un principio únicamente el tributo directo, personal; sin embargo, en el siglo XVIII se contempló la posibilidad de añadirles algunos tributos indirectos, como la alcabala y el peaje.²¹⁸ Estos intentos de reforma tributaria de fines del siglo XVIII apuntan, como veremos más adelante, hacia un cambio cualitativo en las relaciones políticas entre los indios y el soberano.

Después del siglo XVI son escasos los estudios sobre el tributo indígena en ese primer siglo; la historiografía ha dejado al margen este tema por considerarlo quizá suficientemente acotado.²¹⁹ Sin embargo, con motivo de las retasaciones de Felipe II y del derrumbe de los señoríos indígenas, el tributo continuó siendo objeto de preocupación de algunos religiosos americanos, como hemos aludido arriba. En este sentido, las notas que a continuación se presentan sobre esta materia pretenden llamar la atención sobre la enorme laguna historiográfica existente parti-

²¹⁷ Andrés Lira, “Aspecto fiscal de la Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII”, *Historia Mexicana*, v. 17, n. 3, enero-marzo de 1968, pp. 361-394. El autor nos dice que los impuestos directos eran cuatro: el tributo, el servicio de lanzas, la media anata secular y los tres reales novenos. El primero grava a los indios, castas y mulatos; el segundo a quienes poseían títulos nobiliarios castellanos; el tercero a quienes ocupaban cargos u oficios del Estado y el último es el derecho del rey sobre una parte del diezmo eclesiástico. Es decir, los diferentes grupos sociales tributaban de manera distinta. Los impuestos indirectos son 24 y están ampliamente estudiados por el autor.

²¹⁸ En la Nueva España, hasta donde se sabe, los primeros derechos de peaje fueron impuestos en 1759 en Veracruz para gravar el tránsito de mercancías entre Jalapa y Orizaba. Posteriormente, en 1792, se gravó el camino de Toluca a la Ciudad de México. En principio no había distinción entre quienes debían pagar el derecho de peaje. Sin embargo, en el caso del camino de Toluca el arancel de 1792 otorgaba a los “pobres” una rebaja. Con todo, es interesante subrayar que dicho tributo ya no hace la distinción entre indios, españoles, mestizos, mulatos, etcétera.

²¹⁹ Aunque no sea su objetivo central, Andrés Lira se ocupa del tributo personal. Menciona que el impuesto o tributo personal denotaba una condición despreciable o de inferioridad, en su opinión, porque el origen de este impuesto es medieval (los pechos). Sin embargo, habría que revisar en el futuro cuáles son las diferencias entre el tributo indígena y el pecho. También son interesantes los trabajos de Luis Jáuregui Frías, “Los fundamentos de la política fiscal”, en Leonor Ludlow y Jorge Silva Riquer (comps.), *Los negocios y las ganancias de la colonia al México moderno*, Instituto Mora/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 1993, pp. 363-383; Paulino Castañeda, “Un problema ciudadano: la tributación urbana”, en *Estudios sobre la ciudad iberoamericana*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1983, pp. 493-550.

cularmente para los siglos XVII y XVIII. Estas páginas, lejos de aspirar a llenar el vacío historiográfico, se centrarán en una discusión iniciada hacia 1792 y particularmente resuelta en 1803 sobre si los indios debían o no pagar el derecho de alcabala. En segundo término, nos ocuparemos de la evolución del tributo indígena en sus dos acepciones a fines del periodo colonial y en su tránsito hacia la época independiente.

Del tributo real o la alcabala

La argumentación que nos ofrece De la Peña permite comprender la razón por la cual los indios fueron eximidos parcialmente del tributo real correspondiente a la alcabala. Hay que subrayar que esta exención no era global, pues la real orden de Felipe II del 1 de noviembre de 1571 eximía del pago de alcabala a los indios. Sin embargo, dicha cédula fue modificada en 1588, eximiéndolos tan sólo en relación con los productos de la tierra y quedando la obligación de dicho pago para el caso de que se negociara con mercaderías españolas.²²⁰ Es menester reiterar que el argumento utilizado para determinar si se pagaba o no este tributo real fue el de la riqueza del individuo. Es decir, si un indígena tenía una hacienda suficiente para mercar con productos de Castilla o de China, entonces podía y debía pagarlos.

El régimen tributario de los negros y los mulatos era diferente al dispuesto para los indios. Mientras que en la década de 1560 los indígenas pagaban un peso y media fanega de maíz, la real cédula del 26 de abril de 1564 ordenaba que

paguen a su majestad el tributo en cada un año de dos pesos el negro o negra, mulato o mulata que fueren casados y el mismo tributo de dos pesos pague el que fuere labrador u oficial en cualquier género de labranza, oficio o ministerio, aunque así hombres como mujeres, un peso de ocho reales cada uno mientras fueren solteros.²²¹

Tampoco estaban exentos del pago de la alcabala, por lo cual debían cumplir con una doble tributación: una personal y otra sobre las mercaderías que vendieran. Los mestizos estaban, en cambio, exentos del pago del tributo personal. Los intentos por sujetarlos a dicho régimen

²²⁰ Esta real orden pasó a la *Recopilación de Leyes de los reinos de las Indias*, en su ley 24, título 13, libro 8.

²²¹ Juan Carlos Garavaglia y Juan Carlos, Grosso, *Alcabalas novohispanas (1776-1821)*, México, Archivo General de la Nación/Banca Cremi, 1988, pp. 77 y 78.

a principios del siglo XVII fracasaron.²²² No obstante, desde el 25 de mayo de 1693 se determinó que los mestizos pagaran la alcabala.

El creciente proceso de mestizaje, así como la activa participación económica de todos los estratos sociales en el comercio, llevó a la Junta de Real Hacienda a discutir, hacia 1792, si los naturales debían seguir gozando del privilegio de la exención dada por Felipe II en materia del tributo real. Los motivos expuestos en la real orden eran múltiples, pero todos nacían de una misma inquietud: la de si dicha exención daba lugar a que los españoles, los mestizos y los mulatos defraudaran continuamente a la Real Hacienda. Para discutir el punto, la Junta Superior de Hacienda solicitó diversos informes a la Dirección General de Aduanas Foráneas, y a la correspondiente a la Ciudad de México, así como al Real Tribunal de Cuentas, al fiscal protector de indios y al fiscal de la Real Hacienda.

La discusión se centró sobre los siguientes puntos: en primer lugar, si los indios debían seguir gozando del privilegio que les fue otorgado en el siglo XVI y, en segundo, si los bienes de las Cofradías de Indios debían estar exentos del tributo. Por otra parte, los oficiales de la Real Hacienda también hicieron alusión a los problemas frecuentes de defraudación al fisco resultantes del amplio proceso de mestizaje, pues en las receptorías los encargados difícilmente podían distinguir entre indios, mulatos y mestizos, con lo cual en muchas ocasiones los mestizos y mulatos se hacían pasar por indios con el propósito de no pagar la alcabala. En opinión del fiscal de la Real Hacienda, “entre estas castas hay algunas que fácilmente se distinguen del indio puro, pero otras no dejan de confundirse con él”. Y más aún el propio fiscal decía que en la provincia de Zacatecas “no hay indios puros de los sujetos a la corona”. También se quejaban del poco control que había sobre las segundas ventas realizadas por los indios, pues estas transacciones estaban sujetas al pago de la alcabala y con frecuencia no se cumplía con dicho gravamen. El expediente abierto en 1792 fue cerrado unos años después, en 1803.²²³

Juan Navarro, fiscal de la Real Hacienda, para emitir su opinión, partió del supuesto de que el “fin de la franquicia de los indios del dere-

²²² Juan de Solórzano y Pereira asienta que fueron dadas las reales cédulas de 1600, 1612 y 1619 para someter a los mestizos al régimen tributario. Pero, al parecer, su ejecución tuvo resultados desiguales en algunas provincias de América. Juan de Solórzano y Pereira, *op. cit.*

²²³ AGI, México, leg. 2371.

cho de alcabala fue inclinarlos a la industria en los ramos de la labranza y crianza”; es claro que con dicho privilegio se deseaba impulsar las labores de los indios. Para saber si aún era necesario mantener el régimen de privilegio tributario, el fiscal recurrió a estudiar las *Cartas de Cortés*, recientemente editadas por el arzobispo Lorenzana, para determinar la calidad de las industrias que tenían los naturales al momento de la conquista. El fiscal encuentra en las cartas de Cortés que de

estas relaciones brotan la verdad o buena fe con que aquel gran general escribía al rey, y en ellas manifiesta que halló unas ciudades populosas, como eran entre otras las de Tlaxcala, Cholula, Huejotzingo, Texcoco y México, asegurando que el orden y construcción de sus casas y palacios era tan bueno, como los que podían reconocerse en otros reinos civilizados.

Y si las ciudades estaban bien construidas y eran opulentas, también lo estaban sus industrias. “En cuanto a tejidos y vestuarios de los indios también notó el Excmo. Cortés cosas tan finas que lo admiraron, y tan abundantes como lo acredita la diversidad de especies con que los pueblos contribuían a su emperador, las que no sólo argüían la habilidad del indio, sino también que estaba muy dedicado a el trabajo”. Sin embargo, admite el fiscal que, en “la actualidad, es raro el tejido fino que se encuentra hecho por los indios”. El largo parecer del fiscal continúa sobre el arte de la pedrería, de las plumas y de las joyas en oro y plata y también observa que ahora “nada de esto trabajan los indios, ni tienen alhaja alguna a excepción de uno u otro que usa hebillas de plata muy mal hechas”. Y concluye: “Por todo esto, no me detengo en opinar que, en cuanto a bienes temporales, están en el día peor los indios que en el primer siglo de su conquista y, en secuencia, que aún se hallan en necesidad del auxilio de la exención de alcabalas en sus comercios, frutos y efectos de la tierra”.

Para determinar la conveniencia de introducir o no el pago de la alcabala, es decir, el tributo real, que graba la hacienda del individuo, era menester en primer lugar la magnitud de su riqueza. Por ello, el fiscal, al comparar su industria, manufacturas y riqueza en las dos épocas, concluye que la pobreza indígena es mayor y, por tanto, no se justifica la imposición del nuevo tributo. Pero, por otra parte, advierte: “La tierra y los hombres son los fondos de las monarquías” y, en otras palabras, “porque de su trabajo sustenta y edifica las iglesias, hace mayores rentas y útiles las minas, y cultiva los campos, ejercita los oficios y artes más

trabajosos, humildes e infructuosos y, en sustancia son los indios las manos y pies de estas dilatadas provincias”. Decía, en suma, que no sólo los indios estaban a fines del siglo XVIII más pobres y que había perdido sus artes, sino que eran el sostén de la monarquía y que por ello sería injusto gravarlos más. El director del Real Tribunal de Cuentas, habiendo leído el informe de Navarro, concluyó que la introducción de la alcabala podría acabar incluso con la actual manufactura de tejidos; es decir, lejos de traer beneficios al reino, la imposición de la alcabala podría aniquilar la industria textil existente.

En cambio, el superintendente de la Aduana de México, Miguel Páez, centró su parecer en torno a los fraudes que cometían los españoles y castas con motivo del privilegio de que gozaban los naturales. Una manera de evitar dichos fraudes era saber cuáles efectos y productos acostumbraban tener los indios. En su opinión, bastaba con aplicar un criterio de sentido común, pues los naturales criaban y comerciaban regularmente con los mismos productos, es decir, aves, carneros, lana, carne salada, sal, chile, cerdos, semillas y tejidos de algodón. Afirmó, asimismo, que la renta de la alcabala producía más 3,000,000 de pesos líquidos anuales para la Real Hacienda y estimó que la magnitud del fraude podía llegar a sumar 1,500,000 pesos. Aconsejaba dejar a los administradores del ramo la facultad de proceder en esta materia utilizando su discreción y conocimientos para remediar los fraudes, pues aseguraba que los indios, por ganarse medio real, introducían en las plazas mercancías de los españoles y castas. A este respecto, desde 1767, Gálvez había mandado castigar con la pena del duplo y con 30 días de cárcel a quienes de esa manera defraudaran a la Real Hacienda. Para remediar los fraudes, propuso que cada administrador extendiera en su jurisdicción papeles que certificaran la exención y en donde se anotara el nombre del indio y lo que llevaba a vender. También discutió si los indios que compraban mercancías de la tierra a otros para venderlas debían o no pagar el impuesto, es decir, los naturales dedicados al comercio.

En 1791 y 1792 los funcionarios reales llevaron a cabo un control en todas las subreceptorías alcabalatorias con el fin de contabilizar la magnitud de la alcabala que la Real Hacienda dejaba de percibir en virtud del privilegio otorgado a los naturales. Contabilizaron cinco meses correspondientes a 1791 y otros cinco del año siguiente. En las sujetas a la administración general y partido de la Aduana de México, se calculó

que, durante los cinco meses de 1791, 10,280 indios acudieron al mercado a vender productos por un valor de 72,709 pesos y que la alcabala que por ello dejaron de pagar los indios sumaba 4,362 pesos. En las receptorías sujetas a Veracruz tan sólo se registraron 76 indios, quienes vendieron un total de 2,456 pesos, cuya alcabala representaba 76 pesos. Y, bajo este rubro, en varios libros alcabalatorios sujetos a la Dirección General se sumaron 53,223 indios, quienes mercaron un total de productos por valor de 776,963 pesos, cuyo impuesto de alcabala sumaba 48,500 pesos. En total se registraron 63,579 indios con productos por un valor de 852,128 pesos y 52,938 pesos de alcabalas no cobradas. El ejercicio de 1792 arrojó un resultado aún más sorprendente de 206,258 indios, quienes habían mercado productos por 2,842,532 pesos con una alcabala no cobrada de 170,327 pesos.²²⁴ Los resultados, aunque parciales proyectaron cifras importantes que dejan entrever el interés de las autoridades por cobrar a los naturales el derecho de alcabala. Por otra parte, comentaban que era muy difícil su cobro, debido a la multiplicidad de tianguis que había en la Nueva España.

Pero, según las autoridades, había otro tipo de fraude: el realizado por quienes compraban mercancías a los indios para luego revenderlas. En estas segundas ventas el pago de la alcabala era obligatorio; sin embargo, creían que rara vez se efectuaba. Los regatones o rescatadores merodeaban alrededor de los mercados mineros y urbanos y salían al encuentro de los indígenas para comprarles sus mercancías antes de que llegaran al mercado, para luego venderlas ellos directamente a mayor precio. Desde el último tercio del siglo XVI, las autoridades se quejaban de que éstos encarecían injustificadamente los productos. En 1802 la Dirección General de Aduanas solicitó a las receptorías que le informaran si estaba en práctica el cobro de la alcabala sobre segundas ventas de las mercancías adquiridas a los indios. Más de la mitad de las 102 receptorías respondieron afirmativamente, otras dijeron que se cobraba parcialmente y tan sólo en diez receptorías afirmaron que no se tenía la costumbre de cobrarla. La Junta Superior de Hacienda reiteró su decisión de que se llevara a cabo mediante una resolución del 26 de septiembre de 1803 que decía: “Las ventas que hagan los que compraran a sujetos privilegiados (...) debían pagar alcabala aun en el caso de que ambas se hubieren

²²⁴ Biblioteca Nacional de México (en adelante BNM), mm. 1406.

realizado en un mismo suelo alcabalatorio”.²²⁵ Sin embargo, creían que era una empresa difícil de lograr cabalmente, pues los funcionarios calculaban que, de las segundas ventas, la Real Hacienda dejaba de percibir entre 80,000 y 130,000 pesos.²²⁶

La fundación de cofradías de indios proliferó a partir del siglo XVII. En muchas comunidades dichas instituciones religiosas se establecieron como bienes de comunidad. Por ejemplo, normalmente el ganado de una cofradía pastaba en las tierras comunales o se le cedían tierras de común repartimiento o se plantaban magueyes para que con su producto se sostuviera la corporación. Así, a fines del siglo XVIII una parte de las tierras comunales de las repúblicas de indios habían sido transferidas a dicho régimen. Por medio de la cofradía, sus miembros podían sufragar con mayor facilidad las diversas cargas económicas, pues con el dinero de ésta pagaban las obviaciones eclesiásticas, el tributo personal y, en caso de necesidad, incluso podían obtener préstamos de ella. Como institución económica, la cofradía producía para el mercado y, en ocasiones, el monto de sus ventas podía representar una suma considerable. Los bienes pertenecientes a la Iglesia habían estado exentos del pago de alcabalas hasta el Concordato de 1737, cuando la Corona decidió reformar dicho privilegio con respecto a la propiedad de nueva adquisición. Asimismo, la Corona buscó reformar la religiosidad barroca limitando las representaciones públicas y restringiendo el gasto que estas celebraciones acarreaban. Con ese mismo espíritu reformador, mandó suprimir todas las cofradías de indios o hermandades indígenas que carecían claramente de dicho instrumento legal. La pretendida reforma a las cofradías tuvo varias motivaciones que no atañen al tema que ahora abordamos; sin embargo, basta con dejar asentada la embestida borbónica contra la religiosidad popular, su actitud dubitativa en torno a la desamortización de los bienes eclesiásticos y su consecuente sometimiento a un régimen fiscal. Con todo, su iniciativa en cuanto al pago de alcabala por los productos vendidos por las cofradías de indios, no prosperó.

Según la información recabada por las autoridades de la Junta Real de Hacienda, estaba claro que el comercio indígena era intenso, que las arcas reales perdían ingresos debido a la exención tributaria y que, por otra parte, ese privilegio permitía toda clase de irregularidades por parte de

²²⁵ BNM, mm. 1406, p. 20.

²²⁶ BNM, mm. 1406.

indios, castas y de los mestizos. Aun así, en 1803 la Junta de Real Hacienda determinó mantener la exención del pago de alcabala, pero convino en que, por otra vía independiente, se promoviera en el Gobierno superior la propuesta de eliminar el tributo personal, con el propósito de equiparar jurídicamente a los indios con los españoles y, por tanto, también en cuanto al pago de derechos. Otras voces, como la de Abad y Queipo, proponían también eliminar la división de la sociedad en dos repúblicas e integrarla en una sola, pero dicha iniciativa presuponía una honda transformación de las relaciones políticas, económicas y sociales sobre las que se había cimentado la sociedad colonial.

La revolución liberal y las Cortes de Cádiz

El 26 de mayo de 1810 el virrey, don Francisco Xavier Venegas, determinó, en un gesto más político que humanitario, suprimir el tributo en Nueva España. El texto dice así: “Es su real voluntad que se liberte de tributos a todos los indios contribuyentes, con expresa prohibición a sus gobernadores indios, caciques y encomenderos de que se les exija la menor cantidad por razón de tributos”. Asimismo, con respecto a las otras contribuciones, Venegas mandaba que se abriera un expediente en donde cada gobernador, corregidor e intendente informara al respecto. Se refería concretamente a las contribuciones del medio real de ministros y del medio real de hospital. En el mismo decreto ordenaba que se repartieran tierras a los pueblos que tuvieran necesidad de ellas. Unos meses más tarde, el 5 octubre del mismo año, hizo extensiva dicha abolición tributaria a mulatos, negros y demás castas.²²⁷

Sin embargo, esta medida no impidió el levantamiento del padre Hidalgo y, por iniciativa de José María Morelos, los insurgentes decretarían entonces, por su parte, la supresión del tributo personal con las siguientes palabras: “Nadie pagará tributo, no habrá esclavos en lo sucesivo (...) no hay Cajas de Comunidad y los indios percibirán las rentas de sus tierras como suyas propias, en lo que son tierras”.²²⁸ Estas dos disposiciones, las de Venegas y Morelos, nos llevan al problema central del tributo indígena. Por un lado, tienen la virtud de considerar al tributo en la multiplicidad de formas de lo que comúnmente se conoce como tributo indígena: el personal, el medio real de ministros,

²²⁷ Manuel Fabila, *op. cit.*, pp. 58-60.

²²⁸ *Ibid.*, p. 63. Disposición aboliendo la esclavitud y que los indios percibieran las rentas de sus tierras del 17 de noviembre de 1810.

el medio real de hospital y, por último, el real y medio dado a la propia comunidad con el fin de sufragar los gastos de la república.

Por otra parte, se relaciona asimismo claramente al tributo con la propiedad, haciendo con ello alusión al tributo real, que se finca en la riqueza y en la hacienda personal de los individuos. Es decir, si retomamos el sentido último del tributo real, se advierte que éste no podía exigirse a quienes carecían de patrimonio de usufructo familiar; la comunidad era en esencia la propietaria de todas las tierras de su república. Para fines del periodo colonial, las autoridades ya habían advertido que la distribución de la propiedad era inequitativa y que, en ocasiones, los pueblos carecían de suficientes tierras. Por ello, cuando el virrey Venegas mandó abolir el tributo personal, ordenó simultáneamente el repartimiento de la propiedad y determinó enseguida que los naturales pagaran la alcabala.

La circular que envió la Junta Superior de Hacienda a todas las subreceptorías de alcabalas del reino decía así: “A virtud de haberse libertado a los indios del pago de tributo, y por consiguiente exceptuándose en las contribuciones a lo demás vasallos (...) ha acordado la Junta Superior de Hacienda queden sujetos a la exacción del derecho de alcabala”.²²⁹ Por tanto, a partir de 1811 los indígenas quedaron sujetos al pago de la alcabala y libres del tributo personal.

La abolición del tributo personal que pagaban los indios tenía claras implicaciones políticas, que apuntaban hacia una reestructuración de la sociedad novohispana. Este hecho se traducía en sí mismo en un principio de igualdad política entre los miembros de la sociedad americana. Dicha equiparación política presuponía también una igualdad fiscal. Nadie pagaría ahora un impuesto personal, sino únicamente los tributos considerados reales o indirectos. Si bien después de consumada la conquista la Corona determinó que los naturales de América eran libres y de igual condición que los españoles, al poco tiempo dicha igualdad y libertad fueron paulatinamente mermadas. El servicio personal, el trabajo coercitivo, la separación de las dos repúblicas, etcétera, fueron imponiendo límites a la libertad del indio, a la vez que se lo sometía a un régimen de tutela, con el argumento de que eran cristianos nuevos. En esencia, la separación de las dos repúblicas implicaba una separación jurídica; es decir, ambas se rigieron siempre por leyes diferentes. Las medidas dadas por el virrey Venegas fueron sancionadas

²²⁹ AHEM, Nueva España, v. 34, exp. 67.

por las Cortes de Cádiz. La discusión que se produjo entre los diputados allí reunidos en torno a esas disposiciones reiteró esta relación entre tributos indirectos y propiedad.

Para cuando dichas iniciativas llegaron a las Cortes de Cádiz, el levantamiento insurgente se había extendido exitosamente por Guanajuato, San Luis Potosí, Puebla, etcétera. Las Cortes Generales se ocuparon los días 12 y 13 de marzo de 1811 del decreto dado por el virrey Venegas, resolviendo aprobar la exención de tributos otorgada a los indios de Nueva España y determinando hacerla extensiva a todo el imperio americano. Propusieron, asimismo, que dicha exención se extendiera también a todas las castas de América. Estas tres iniciativas quedaron aprobadas de inmediato; sin embargo, la proposición alusiva al repartimiento de tierras causó mayor discusión. El debate se centró en la pregunta de si en el reparto de tierras a los indios se debía o no incluir a las demás castas. Los diputados Valiente y López opinaron que se debía hacer el repartimiento de tierras a las castas tomando para tal fin tierras realengas, sin afectar con ello a terceros. El diputado Uría precisó: “Lo que sobra en América es tierra, lo que falta son brazos. Por tanto, me parece que no sólo conviene, sino que es de absoluta necesidad”. En la discusión se pasó luego analizar el problema de qué tierras debía repartirse a unos y otros y se llegó a la conclusión de que a las castas se les dieran baldíos o realengos. En cambio, a los indios, por ser naturales y tener, por tanto, un derecho originario, se les podía y debía darse tierras de cualquier índole, incluyendo que dicha dotación podía afectar los intereses de terceros, es decir, la propiedad española.²³⁰ Es interesante subrayar que, a pesar de la igualación política y fiscal que habían aceptado los diputados de las Cortes de Cádiz, se mantuvo la distinción racial en cuanto al acceso a la propiedad a que legítimamente podía aspirar unos y otros.

Con respecto al tributo de los encomenderos, simplemente decidieron estudiar la mejor forma de resarcirlos; sin embargo, consideraron que los descendientes del emperador Moctezuma debían conservar sus títulos de encomenderos. Tanto este tema como en el anterior se

²³⁰ *Diario de las sesiones de las Cortes generales y extraordinarias en 1810*, t. I, Madrid, Imprenta de J. A. García, 1870, pp. 668-672. En relación con el tema de la propiedad y el levantamiento de Hidalgo visto en las Cortes de Cádiz, véase Margarita Menegus, “Las Cortes de Cádiz ante las revueltas agrarias en la Nueva España 1810-1812”, en *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 453-465.

percibe una ambigüedad política con respecto a lo “indígena” y a sus privilegios.

La abolición de los tributos personales creó también otros problemas de índole más bien práctica y económica, pues aquellas significaban una pérdida de ingreso por parte de la tan necesitada Real Hacienda, y que los funcionarios reales encargados de la recaudación del tributo personal recibían 5% del mismo como parte de su salario. Para remediar dicha pérdida, el propio virrey novohispano propuso restituir el sistema de repartimiento forzoso de mercancías como un mecanismo de compensación para los alcaldes y corregidores. Ante esta iniciativa de “que el virrey de México quiere sustituir los repartimientos a los tributos”, el diputado Lisperguer expresó claramente que era “la [medida] más política del mundo”. Las Cortes determinaron enseguida reiterar la prohibición del repartimiento de mercancías. Sin embargo, hay que reparar en la observación hecha por el señor Mendiola, de que los alcaldes o subdelegados podían compensar esta pérdida con el nuevo impuesto de la alcabala fijado sobre el aguardiente de mezcal, ya que en buena medida la explotación del maguey la realizaban mayoritariamente los indios. Así, los impuestos sobre el mezcal o el pulque los gravaban directamente como productores. Esta carga continuó después de la Independencia y durante el gobierno de Lorenzo de Zavala en el Estado de México. Cuando se decretó un alza en los impuestos que se pagaban por los magueyes, se produjeron innumerables protestas.²³¹ La mecánica fiscal era la siguiente: se suprimía el tributo personal, pero a la vez se introducían las cargas indirectas, el peaje, la alcabala y los impuestos sobre la producción de aguardientes.

El periodo independiente

Una vez consumada la independencia, muchas de las medidas tomadas por el virrey Venegas, las Cortes de Cádiz e Hidalgo y Morelos fueron reiteradas. El 9 de octubre de 1821 una circular enviada por Tomás Díaz Bermudo, director general de la Aduana Nacional, determinó que quedaban abolidos todos los privilegios de alcabala “de cosa, persona y lugar concedidos a las ventas o permutas que celebraban los indios, comunidades, cofradías, colecturías de diezmos y demás corporaciones

²³¹ Carlos Marichal, Manuel Miño y Paolo Riguzzi, *El primer siglo de la Hacienda Pública en México, 1824-1923*, v. 1, México, El Colegio Mexiquense/Gobierno del Estado de México, 1994, pp. 43 y 44.

y particulares, exceptuándose de esta regla general sólo los comestibles, que se comprendieron en las tarifas únicamente para que se les sobrase la alcabala eventual”.²³² Es decir, las corporaciones antiguamente exentas, como la Iglesia o las cofradías y los indios, pagarían todos por igual los derechos de alcabala. En 1822 Anastasio Bustamante mandó suprimir las contribuciones del real de ministros, medio real de hospital y uno y medio real de cajas de comunidad, alegando que dichas contribuciones gravaban a los indios contra toda justicia.²³³ Asimismo, en virtud de la igualdad adquirida por los indios con la independencia, se determinó que se admitiera en los hospitales a los indios enfermos como a cualquier otro ciudadano. En efecto, como pudimos apreciar en otro trabajo, se suprimió la contribución de real y medio por cabeza de familia para gastos de la comunidad. Los ingresos municipales para el Estado de México, por ejemplo, fueron determinados en 1824 considerando únicamente como tales la renta proveniente de propios y arbitrios. Los municipios, así como las ciudades, pagaban una contribución directa al estado, que consistía en 4% de sus ingresos provenientes de propios y arbitrios y 2% del producto de sus bienes de comunidad. Sin embargo, en el caso del Estado de México, el gobernador Melchor Múzquiz dispuso en 1827, dada la pobreza de los pueblos indígenas, eximirlos del pago de la contribución directa.²³⁴

Si bien en el caso de México la categoría de indio desapareció para dar lugar a la de vecino o ciudadano, en otras partes de América, por ejemplo en Perú, la utilización de la categoría “indio” continuó vigente para efectos fiscales.²³⁵ La falta de estudios sobre el tema, así como las diferencias entre la legislación de cada estado, hace difícil precisar en qué momento y cómo se estableció el impuesto per cápita y el impuesto predial. Con frecuencia se sustituyó el uso de la categoría “indio” con la de “pobre”, otorgándole de nuevo en algunas ocasiones, por ese motivo, un régimen de excepción.

²³² AHEM, Nueva España, 1821, v. 40, exp. 8.

²³³ AHEM, Imperio Mexicano, 1822, v. 59, exp. 7.

²³⁴ Margarita Menegus, “La desamortización de bienes comunales y municipales en el Valle de Toluca”, *Siglo XIX. Cuadernos de Historia*, a. IV, n. 12, mayo-agosto de 1995, pp. 18, 22 y 23.

²³⁵ Este tema ha sido explorado por la historiografía peruana, principalmente por Víctor Peralta Ruíz, *En pos del tributo: Burocracia estatal, elite regional y comunidades indígenas en el Cusco rural 1826- 1854*, Cusco, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1991.

A modo de conclusión

En suma, a fines del régimen colonial estaban sentadas las bases para igualar jurídicamente a la sociedad novohispana, eliminando tanto la división en dos repúblicas como las diferencias en materia tributaria. Las llamadas reformas borbónicas fueron, en su conjunto, intentos por parte de la monarquía española de modernizar al imperio bajo preceptos del mercantilismo liberal, como recientemente lo ha definido Luis Jáuregui. Por ello, los primeros decretos emitidos por los Gobiernos independientes reiteraron las disposiciones dadas por las Cortes de Cádiz y las del propio virrey Venegas. El prolongado proceso de mestizaje llevó a las autoridades virreinales a proponer la disolución de las dos repúblicas y a intentar la imposición de un régimen fiscal uniforme, pues, como hemos referido, los indios, los mulatos y las castas pagaban tributo personal y los segundos, también la alcabala, mientras que los mestizos y los criollos no pagaban un tributo personal, pero sí otros de carácter indirecto, como la alcabala. Si bien la independencia propició un reordenamiento fiscal más igualitario y liberal, esta transformación fue más difícil de lograr en materia de propiedad.

Las reformas borbónicas instauradas en el último tercio del siglo XVIII intentaron transformar el régimen de propiedad comunal de los pueblos de indios, pero obtuvieron resultados muy parciales. Procuraron fomentar también las explotaciones de carácter individual y eliminar las tradicionales sementeras de explotación colectiva y buscaron, asimismo, repartir tierras ociosas y promover el repartimiento de tierras a quienes carecían de ellas. Pero quizá lo más importante en materia de propiedad fue la actitud que asumió la Corona en estos últimos años del absolutismo: en las leyes que emitió parece subrayar su dominio sobre las tierras americanas; por ejemplo, con respecto a la propiedad de las comunidades, intentó que quienes usufructuaran una parcela de común repartimiento pagaran un canon o censo, entendido éste como una renta o tributo territorial por ser de territorio realengo perteneciente al patrimonio del rey, quien lo cedía graciosamente a las comunidades para su beneficio. Pero lo importante aquí es la actitud del rey con respecto a la propiedad americana que observamos en la documentación a fines del siglo XVIII, en donde asume su potestad sobre América. Esta actitud la vemos, por ejemplo, en el bando dado por el virrey Iturrigaray en 1807 en los siguientes términos:

Que para el arreglo de las mercedaciones y adjudicaciones de tierras realengas ha acordado, a petición del señor fiscal de Real Hacienda, la Junta Superior de ella en 10 de mayo de 1802, y el rey se dignó aprobar en real cédula de 14 de febrero de 1805, fue una calidad legal de señalar término, que efectivamente se determinó fuese el de un año, que los dueños de tierras dentro de él poblasen y cultivasen las incultas y baldías, con apercibimiento de que, *de lo contrario, caerían del dominio* y se rematarían y aplicarían a los que las denunciasen.²³⁶

Lleva así el término *realengo* a sus últimas consecuencias al declarar toda tierra inculta como sinónimo de realenga. La política económica de la monarquía estaba impregnada de ideas fisiocráticas y utilitarias; por ello veía en la tierra inculta una aberración. En consecuencia, se ordenó que, si el poseedor la dejaba de cultivar más de un año, pasaba a dominio del rey. Pero aún más interesante es la aclaración de que no importaba el medio por el cual el poseedor no obtenía las tierras: “Ya sea heredadas, compradas, mercedadas o por cualesquiera título”.²³⁷ Este ejercicio absoluto del poder real explica su determinación de reordenar la propiedad americana. Y, como hemos intentado sugerir arriba, este reordenamiento estaba estrechamente vinculado a uno político, social y, por supuesto, tributario. Se buscaba forjar una nueva sociedad integrada por individuos útiles a la monarquía y económicamente productivos. Claro está que la igualdad política y tributaria tenía sus límites dentro de una monarquía que fincaba la soberanía en el rey y no en el pueblo, como se determinaría dentro del liberalismo.

²³⁶ Cursivas del autor.

²³⁷ Francisco Solano, *op. cit.*, pp. 542 y 543; Carlos Contreras, “Estado republicano y tributo indígena en la Sierra Central en la posindependencia”, *Revista de Indias*, v. XLVIII, enero-agosto de 1988, pp. 517-548.