

Derecho de patente sobre giros mercantiles ¿Una alternativa fiscal? 1836-1896

Iliana Marcela Quintanar Zárate*

Introducción

La historia de la extracción fiscal en el siglo XIX mexicano está permeada por el “asunto de las alcabalas”. La alcabala era un impuesto colonial que pesaba sobre las transacciones mercantiles, para su mejor recaudación, las subdelegaciones y posteriormente los estados de la república establecieron aduanas interiores destinadas a su cobro. El territorio mexicano estaba dividido entonces en pisos alcabalatorios que impedían la libre circulación interna de las mercancías, así como la creación de un mercado interno. De ahí que desde los primeros años de vida independiente se presentaran proyectos y propuestas para la sustitución de aquel impuesto dado que se consideraba como una traba importante al comercio e imposibilitaba la modernización fiscal del país. Los primeros intentos para sustituir la alcabala por impuestos de corte directo se llevaron a cabo por los gobiernos centralistas en las décadas de los treinta y cuarenta. Las contribuciones directas no dieron los resultados esperados, sin embargo a lo largo del siglo XIX se recurría constantemente a ellas como una alternativa para la supresión de la alcabala.

El presente trabajo tiene como objetivo principal conocer el devenir histórico de una contribución directa, el “derecho de patente sobre giros mercantiles”, desde su instauración en 1836 hasta la extirpación legal de las alcabalas en el sistema fiscal mexicano en 1896. Lo anterior porque el derecho de patente gravaba la actividad comercial por lo que parecía ser un buen impuesto sustituto de la alcabala. Aunado a la relación entre la historia de la abolición de la alcabala y la implantación del derecho de patente se verá tanto el diseño propio del impuesto como los problemas con los que se enfrentó el gobierno central para su implantación, a la par que conoceremos los motivos de su aceptación en el Distrito Federal durante el régimen federal.

El derecho de patente: un ensayo fallido

La instauración del sistema republicano central en 1835 trajo consigo la transformación de los sistemas político y fiscal con el objeto de fortalecer un poder central que no sólo rigiera el destino político y económico de la nación, mediante la eliminación de instancias intermedias: estados, ayuntamientos y corporaciones eclesiásticas¹⁵⁹.

* Licenciada en Historia por la UNAM, maestra en Historia Moderna y Contemporánea por el Instituto Mora, maestra en Historia por El Colegio de México y estudiante de doctorado en Historia en El Colegio de México. Área de especialización: Historia económica de México siglos XVIII y XIX. Contacto: iquintanar@colmex.mx

¹⁵⁹ Sánchez Rodríguez, Martín, “Política fiscal y organización de la Hacienda pública durante la República Centralista” en México, 1836-1844”, en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, p. 192.



Durante la república central, los estados se convirtieron en Departamentos y el 3 de octubre de 1835 se decretó la desaparición de las legislaturas locales cuyo lugar sería ocupado por las Juntas Departamentales. En materia fiscal, las oficinas de rentas existentes en los Departamentos estaban obligadas a realizar un informe sobre las rentas administradas, las deudas, los cobros pendientes, los montos de las igualas y el pago de nómina el cual debía remitirse a los gobernadores –quienes debían elaborar un informe general sobre el número de oficinas generales y particulares de rentas de su jurisdicción, así como el número y sueldo de sus empleados. La información recopilada tanto por las oficinas de rentas como por los gobernadores debían enviarse a la secretaría de Hacienda. La ley acotaba la actividad de los gobernadores quienes no podían enajenar fincas, firmar contratos o realizar un gasto extraordinario sin previa aprobación del supremo gobierno. Sin embargo, mientras se establecieran las leyes generales de Hacienda los gobernadores podían proceder según las leyes y reglamentos anteriores “en lo que fuere compatible con la nueva organización de dichas rentas”¹⁶⁰.

Si bien la ley de 1835 y el decreto de 1837 establecieron la reorganización territorial y administrativa de la República, durante los dos primeros años del centralismo se discutieron diversas propuestas para reformar la estructura fiscal del Estado. La reforma estaba basada en el sistema tributario de la Francia posrevolucionaria, el cual se fincaba en la imposición de gravámenes directos es decir, la contribución territorial, la contribución industrial y de comercio, y la contribución personal o impuesto de capitación.¹⁶¹ A decir de Francisco Comín, el sistema francés fue el prototipo del sistema tributario latino el cual se fincaba en la reservación del monopolio fiscal en el Estado, la simplificación del cuadro tributario, la organización directa de los tributos por funcionarios públicos, la legalización de la seguridad jurídica de los contribuyentes y finalmente en la justificación de la recaudación como aportación a la financiación de los gastos públicos¹⁶².

Las propuestas de reforma fiscal no se hicieron esperar y el 21 de abril de 1836 la Comisión de Hacienda del Congreso Constituyente presentó un proyecto para el establecimiento del derecho de patente sobre giros mercantiles, con el objetivo expreso de sustituir los gravámenes sobre la circulación interior, es decir, la alcabala. El proyecto sobre patente se dejó en espera mientras el Congreso aprobaba el establecimiento de la contribución a las fincas urbanas (2 pesos al millar) y a las fincas rurales (3 pesos al millar)¹⁶³. Dado que para entonces México era un país eminentemente rural se creyó que este último impuesto sería “la columna vertebral del sistema fiscal”. Las contribuciones territoriales francesas se imponían sobre la renta neta de las propiedades, sin embargo a diferencia de los franceses, los legisladores mexicanos optaron por establecerla sobre el valor de las fincas. Según José Antonio Serrano esto se debe a que los legisladores sabían que si se gravaba la renta

¹⁶⁰ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, “Ley”, no. 1626.

¹⁶¹ Comín Francisco, *Historia de la Hacienda pública 1. Europa*, Barcelona, Crítica, 1996, pp. 183-184.

¹⁶² *Ibid*, p. 206.

¹⁶³ Sánchez Santiró Ernest, “La fiscalidad directa en el México decimonónico: el caso de la contribución rústica (1835-1846)”, en Luis Jáuregui (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006, p. 226.

debía realizarse un catastro en donde se especificara el tamaño, la calidad agrícola de las tierras, la producción y el tipo de cultivos, lo cual significaba la erogación de recursos que el Estado carecía, por ello se decidieron por el levantamiento de un listado en donde se especificara solamente el tipo de propiedad y su valor¹⁶⁴.

En cuanto al derecho de patente, materia de este escrito, el Congreso aprobó su instalación el 7 de julio de 1836. Si bien formaba parte del paquete fiscal de 1836, el derecho de patente estaba completamente dirigido a abolir las alcabalas puesto que gravaba todas las casas de comercio, giro o trato establecidas o a establecer. La ley especificaba claramente el diseño del impuesto. Todos los giros mercantiles debían contar con una patente expedida por la oficina de rentas designada por el gobierno, la cual establecería la cuota anual a cubrir según la tarifa establecida que variaba según el tipo de establecimiento y la densidad poblacional. Las tarifas se fijaron para poblaciones mayores a 150 000 habitantes, sin embargo el monto bajaba medio punto porcentual por cada mil habitantes menos de los 150 000 y en aquellos lugares donde la población fuese menor a mil se cobraba el mínimo. En caso que el capital de algún comercio fuese menor a 150 pesos sólo pagaría cinco pesos del derecho. El primer pago debía ser cubierto a los sesenta días de emitida la ley, posteriormente tendría que cubrirse cada veinte días en las oficinas donde se recaudaran las contribuciones por fincas rústicas y urbanas, cabe señalar que la tarifa asignada tendría duración de un año, al término del cual se calcularía nuevamente. Finalmente los montos pagados eran registrados en láminas de madera que debían estar a la vista de los establecimientos “para que sirvan de señal constante de estar satisfecha la contribución”¹⁶⁵.

Consecuente con los preceptos de control estatal, las tarifas serían calculadas por una junta calificadora designada por el gobierno central. La ley cedía a los comerciantes el derecho de reclamar en caso de considerar que sus cuotas eran injustas, las juntas tendrían un periodo de veinticuatro horas para reevaluar la cuota, esta segunda asignación no podía ser ya objetada por el comerciante.

La ley cedía “potestad coactiva” a los recaudadores, esto para asegurar el debido registro de todos los giros comerciales, así como el pago puntual de sus cuotas. En caso que algún comerciante no cumpliera cabalmente con sus obligaciones los recaudadores debían notificarle que en tres días el establecimiento sería clausurado. Toda persona que abriera un comercio sin antes haber obtenido la patente era notificado igualmente por el recaudador para que cubriera la cuota, en caso de no efectuarlo el negocio también se clausuraría. Los administradores de rentas estaban obligados también a elaborar los padrones de comercios y a remitir información precisa a la administración central sobre el número exacto de establecimientos, su tipo y cuota correspondiente, así como las cantidades recaudadas al año. Cabe señalar que los administradores centrales y subalternos recibían el cinco por ciento del recaudo total para ellos mismos y para cubrir los gastos de la recaudación.

¹⁶⁴ Serrano Ortega José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, 2007, p. 118-119.

¹⁶⁵ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, “Ley”, no. 1756.

La ley de patente era un ensayo para abolir las alcabalas, incluso en el artículo tercero se mencionaba que este impuesto, junto con el de la contribución rústica serían temporales. El gobierno se comprometió a emitir una evaluación de los resultados económicos a los seis meses del establecimiento de ambos impuestos para verificar su eficacia. Si los impuestos tenían los resultados esperados, el gobierno declararían abolidas las alcabalas y todos aquellos impuestos sobre la circulación interna de géneros, frutos y efectos nacionales y extranjeros para que transitaran libremente por el país. En caso contrario, tanto patente como contribución rústica dejarían de cobrarse y lo recaudado se tomaría como subsidio extraordinario¹⁶⁶.

Aparentemente el derecho de patente fue bien recibido por los comerciantes pues veían con buenos ojos los esfuerzos del gobierno central para transformar el sistema fiscal existente en el que las alcabalas, el lastre colonial, eran una traba importante para el comercio, por lo cual “se sometieron pues sin hacer ninguna reclamación al pago de aquel impuesto y esperaban con inquietud que su resultado fuese favorable y aun estaban dispuestos a soportar mayores contribuciones con tal de que se extinguiese el régimen ominoso de las aduanas interiores”¹⁶⁷.

Como apunta Serrano, entre 1830 y 1835 las élites políticas y económicas regionales establecieron un consenso en torno a que las contribuciones directas fuesen el eje de las reformas fiscales del país, sin embargo este consenso duró muy poco pues el mismo año de instalación del derecho de patente, la Junta Departamental de Guanajuato emitió varias quejas. En primer lugar mencionaba que las cuotas asignadas a cada contribuyente eran injustas por lo que era necesario reducirlas, en segundo lugar la ley de 1836 había asignado una cuota proporcional a los giros de la misma especie sin tomar en consideración las diferencias entre cada uno¹⁶⁸. El diseño del derecho había ocasionado cierta molestia entre los comerciantes haciendo la relación entre el sector político y comercial cada vez más tirante, hasta que finalmente se rompió cuando el gobierno central anunció que a falta de información suficiente para evaluar la eficacia de los nuevos impuestos como sustitutos de la alcabala prorrogaría la existencia, y cobro, de la contribución rústica y de patente durante todo el año de 1837, con ello la cooperación inicial del sector comercial se convirtió en un franco enfrentamiento con el gobierno central quien no cumplió su promesa¹⁶⁹.

La decisión del ejecutivo causó gran molestia entre los comerciantes de México quienes dirigieron una *Exposición* al gobierno central en la que reclamaban airesamente el incumplimiento del pacto. Los comerciantes auguraban en su escrito que la prórroga daría pie a nuevos aplazamientos que establecerían definitivamente el impuesto porque “¿quién no prevé que más adelante se les daría una estabilidad duradera, fundándose ya en el hábito y costumbre de exigir las y de la conformidad de

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Exposición, dirigida al gobierno supremo de la República por los comerciantes de México reclamando la observación de la ley de 7 de julio de 1836*, México, Imp. Ignacio Cumplido, 1837, p. 4.

¹⁶⁸ Serrano Ortega José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, 2007, pp. 124-125.

¹⁶⁹ *Memoria de la Hacienda nacional de la república mexicana presentada a las cámaras por el ministro del ramo, julio 1838*, México, Imp. de Águila, 1838, p. 23.

los contribuyentes para pagarlas?”¹⁷⁰ Los comerciantes temían que el derecho de patente fuese internalizado por los tributarios por que de serlo, su extinción se volvería casi imposible. En la *Exposición* también se señalaba que la permanencia del derecho de patente, de la contribución rústica y la subsistencia de las alcabalas –dado que no se cumplió el trato inicial– presionaría todavía más al comerciante quien además del pago de impuestos enfrentaba la paralización del comercio, la industria y la falta de numerario circulante para proveerse a sí mismo y a su familia de lo necesario, de lo que se mencionaba: “sobre quienes pesa y va a continuar gravitando el llamado derecho de patente, no puede contribuir sin un perjuicio gravísimo y sin verse privado por lo menos de una parte de las cosas más indispensables para atender a las primeras necesidades de la vida”¹⁷¹. Al término del documento, los comerciantes consideraban que la continuación del derecho de patente sólo vendría en detrimento de la actividad económica del país, por lo que exigieron al gobierno central “el cumplimiento de un solemne compromiso, y provocar la reforma de una providencia tan ruinosa”¹⁷².

La Junta Departamental de Guanajuato por su parte consideró que la permanencia de los impuestos directos vendría en claro detrimento de los capitales de los contribuyentes y mencionaba que la contribución de patente era particularmente gravosa puesto que “tiene el carácter de odiosa que trae consigo toda contribución directa: arruina el comercio por el capital que se pone fuera de la producción; inmoraliza al pueblo porque las más crueles vejaciones nunca serán bastantes para arrancar la confesión ingenua del importe de capitales; aniquila el crédito con que se alimenta el comercio”¹⁷³. En cuanto a la contribución de fincas, se decía que afectaría la producción agrícola del país, esto porque los propietarios no tendrían ningún incentivo para mejorar sus fincas puesto que toda mejora realizada redundaría en un alza del pago de impuestos.

Al parecer, las amargas quejas surtieron efecto pues el 23 de diciembre de 1837 se determinó el cobro de todos los impuestos existentes hasta ese momento, excepto los de contribuciones de dos y tres al millas por fincas rústicas y urbanas y el derecho de patente. Los comerciantes o propietarios que hubiesen adelantado el pago recibirían el reintegro, mientras que todos aquellos que no hubiesen cubierto adecuadamente sus cuotas de 1837 serían acreedores a multas por rezagos¹⁷⁴.

Los intentos del ejecutivo por implantar las contribuciones directas y consolidar el control central se cristalizaron en el decreto del 17 de abril de 1837, cuando se organizó la masa de rentas común y se decretó que las finanzas de los Departamentos estarían a cargo de la Jefatura Superior de Hacienda de la que dependerían una Administración de Rentas principal en la capital del Departamento y diversas administraciones de rentas subalternas en las demás demarcaciones, este grupo de

¹⁷⁰ *Exposición dirigida al gobierno supremo de la República por los comerciantes de México reclamando la observación de la ley de 7 de julio de 1836*, México, Imp. Ignacio Cumplido, 1837, p. 5

¹⁷¹ *Ibid*, p. 6.

¹⁷² *Ibid*, pp. 7-8.

¹⁷³ Citado en Serrano Ortega José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, 2007, p. 128.

¹⁷⁴ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, “Ley”, no. 1901.

oficinas estaba encargado de la conservación, aumento y recaudación de los impuestos mientras que la Tesorería Departamental tenía a su cargo la inversión de los fondos nacionales¹⁷⁵. Los jefes superiores de Hacienda serían designados por el gobierno sin propuesta previa, con ello se sujetaban todas las decisiones al gobierno central puesto que ninguna otra autoridad estaba capacitada para emitir órdenes en materia fiscal.

Las pretensiones del gobierno central nuevamente encontraron opositores. En 1839 la Junta Departamental de México emitió una *Exposición sobre los inconvenientes que obstan a la imposición de las contribuciones de dos y tres al millar sobre fincas rústicas y urbanas y derechos de patente y capitación* en la que se mencionaba que aquellas contribuciones definitivamente no eran “la obra que reclama el estado de la República”, no eran útiles ni necesarios y atacaban la felicidad pública. La Junta reclamaba que los productos de estos impuestos solamente servirían para enriquecer aún más a los prestamistas del gobierno, los agiotistas, a las compañías extranjeras y que el ciudadano común solo sufriría vejaciones, avalúos excesivos y arbitrarios y multas desconsideradas¹⁷⁶; de lo que se decía:

“[...] ¡ojalá el congreso que jamás olvida que solo vive para el pueblo, que sabe enérgicamente despreciar la adulación, hacerse respetar de todos y que jamás los amilanan los temores del mal, repruebe ese proyecto y se ocupe de la organización radical de la Hacienda enfrentando con firmeza a ese enjambre de perniciosos calculadores, restituyendo la buena fe y probidad, y cultivando los inmensos campos de riqueza que posee la nación! Verá a la patria feliz y habrá cumplido sus imprescindibles deberes”¹⁷⁷.

La Junta criticaba que las contribuciones directas no solucionarían las deudas contraídas por el gobierno, porque ya se había visto que sus rentas no alcanzaban ni el millón de pesos, además la presión fiscal sobre el contribuyente vendría en detrimento del mismo erario. Para ejemplificar esto último, la Junta puso un ejemplo hipotético de una hacienda promedio, la cual debía pagar contribución rústica, alcabala, derecho de patente por sus locales comerciales e impuestos municipales, tal carga fiscal obligaría a su propietario a disminuir tanto la extensión de tierras cultivables como el número de trabajadores, los cuales dicho sea de paso debían cubrir el derecho de capitación. En cuanto al comercio, la Junta mencionaba que había un crecido número de pequeñas tiendas que, obligadas a pagar la patente se cerrarían “y el comercio sufrirá el golpe más violento, como que destruye las vías principales del expendio”¹⁷⁸. Las contribuciones directas eran entonces una especie de placebo a las necesidades urgentes del erario nacional, de lo que se decía:

¹⁷⁵ *Ibid*, “Decreto”, no. 1855.

¹⁷⁶ *Exposición que la Junta Departamental de México hace al S. Congreso sobre los inconvenientes que obstan a la imposición de las contribuciones de dos y tres al millar sobre fincas rústicas y urbanas, y derechos de patente y capitación*, México, Imp. José Uribe Alcalde, 1839, p. 11.

¹⁷⁷ *Ibid*, p. 13.

¹⁷⁸ *Ibid*, p. 14.

“Sin duda que en vez de aliviar las urgencias del erario se le perjudica mucho porque aunque al pronto se cubra uno u otro crédito vencido y se socorran las necesidades por dos o tres meses, el mal se aumenta para después, se retarda el remedio, se dificulta la organización y obrar así es acudir a las heridas de la superficie, dejando progresar la que toca ya al corazón, si el congreso no dicta las medidas que imperiosamente reclama nuestro estado, si permite que se apliquen paliativos, que solo se salga del día, si no se opone a ese orden con que todas las administraciones han acudido a sus urgencias, arrojando con cada préstamo y contribuciones nuevo pabito a la hoguera que consume cuanto entra a las arcas, esté seguro que contribuye a la ruina de la república mexicana”¹⁷⁹.

Finalmente, la Junta Departamental de México pedía que no se establecieran los impuestos del dos y tres al millar sobre fincas urbanas y rústicas, el derecho de patente y la capitación por el estado en que se encontraban el comercio y la agricultura de la república. Por otro lado pedía que para el establecimiento de cualquier impuesto no sólo se escuchara la voz de todas las Juntas Departamentales, sino que se les diera voto en la toma de decisiones. Como era de esperarse esta petición no fue escuchada y en el paquete fiscal de 1841 las contribuciones directas seguían siendo la mayor apuesta del gobierno central, quien tampoco cambió la organización político-administrativa.

Las contribuciones directas no tuvieron los resultados esperados desde el momento de su imposición, aun cuando en un primer momento se contó con el apoyo de los comerciantes y propietarios. Joaquín Lebrija mencionaba en su *Memoria de Hacienda* de 1837 que en algunos lugares el establecimiento de aquellos gravámenes fue lento y dificultoso y que la recaudación de sus ingresos fue igualmente lenta, todo lo cual obligó al gobierno a incumplir su trato y prorrogar el pago de las nuevas imposiciones. Además de las dificultades técnicas, el ministro mencionaba que un factor importante para lograr el éxito del sistema impositivo directo fue la desconfianza del pueblo hacia el gobierno, puesto que éste se había concentrado en la exacción de la riqueza sin beneficio de los contribuyentes, quienes a fuerza de los desaciertos del gobierno habían aprendido que “el fruto de sus sacrificios se suele extraviar de sus objetos”¹⁸⁰. Lebrija mencionaba que las nuevas contribuciones tendrían mejor suerte si el gobierno ideara un sistema fiscal en el que se redujeran los gastos del gobierno para equilibrarlos con los ingresos, se lograra la libertad de la industria y el comercio y se aseguraran los principios de igualdad y proporcionalidad al contribuyente¹⁸¹, con lo que la población no sería tan resistente a cumplir con sus obligaciones fiscales. En el sistema fiscal el poder legislativo debía procurar tanto la uniformidad en las leyes de contribuciones y rentas departamentales, como la distribución igualitaria de las cargas fiscales soportadas por los tributarios.

¹⁷⁹ *Ibid*, p. 15.

¹⁸⁰ *Memoria de la Hacienda general de la República Mexicana presentada a las Cámaras por el ministro del ramo en 29 de julio de 1837*, México, Imp. de Águila, 1837, p. 26.

¹⁸¹ *Ibid*, p. 27.

Manuel Gorostiza, el sucesor de Lebrija en el ministerio de Hacienda, mencionaba en la *Memoria* de 1838 que la reforma hacendaria sólo podría lograrse mediante “un plan combinado de operaciones y de reformas generales [que sería] el único medio de establecer arreglos eficaces y permanentes, y aun de resolver el problema más difícil que pudiera proponerse a las naciones colocadas en la situación de la nuestra, la igualación de los recursos con las necesidades”¹⁸², es decir la Hacienda pública no podría recuperarse con la sola sustitución de unos impuestos por otros. A decir del ministro, el recaudo por contribuciones directas fue mucho menor a lo esperado, tan solo 512 884 pesos (de los cuales el derecho de patente fue el más copioso con 218 867 pesos, 42,67% del total)

“[...] cantidad muy inferior en verdad a la que el legislador se prometía cuando se propuso abolir todas las demás contribuciones y rentas del interior de la República, y aunque a esa suma debieran agregarse las que se recaudaron con posteridad, pertenecientes al mismo año, siempre resultaría demasiado baja para fundar en el los únicos recursos interiores de la Hacienda”¹⁸³.

La baja recaudación de las contribuciones se debió, según Gorostiza, a que la necesidad imperiosa del gobierno por obtener recursos no permitió la elaboración de una estadística que permitiera el cobro adecuado de los impuestos, situación que se agravó por la falta de personal capacitado. El cobro de las contribuciones directas había quedado en manos de los antiguos administradores de aduanas, quienes no aplicaron el nuevo plan de rentas y continuaron cobrando las alcabalas por la provisionalidad de las nuevas contribuciones. La recaudación también se había dificultado porque en buena parte del territorio nacional no se publicaron las leyes correspondientes a tiempo por lo que no pudieron hacerse efectivas, además las rebeliones federalistas estalladas en Nuevo México, California y Sinaloa impidieron el cobro de los nuevos gravámenes. Por otro lado, la desigualdad y arbitrariedad con la que se fijaron las cuotas a los giros mercantiles y la no revisión de las mismas al término de su vigencia para cubrir el pago del derecho de patente “por más que se conocieran desde el principio sus efectos y por más que se reclamó la reforma” provocaron el desagrado de los comerciantes cuyas quejas, vistas con anterioridad, causaron el cese del gravamen. Entre todas estas razones, el Gorostiza resaltaba que la promesa quebrantada del gobierno sobre el cese de alcabalas en caso de resultar exitosas las contribuciones directas terminó con las esperanzas de los contribuyentes que soportaban los viejos y nuevos impuestos, esperanzas que pronto se convirtieron en odio puesto “fue creciendo cuando la morosidad en los pagos fue obligando a los recaudadores a imponer las multas legales”¹⁸⁴. Además el ministro señalaba que el pueblo mexicano no estaba acostumbrado a contribuir con los gastos públicos, por lo que si el ejecutivo hubiese aplicado con mayor detenimiento el ensayo de las

¹⁸² *Memoria de la Hacienda nacional de la república mexicana presentada a las cámaras por el ministro del ramo, julio 1838*, México, Imp. de Águila, 1838, p. 4.

¹⁸³ *Ibid*, p. 22.

¹⁸⁴ *Ibid*, p. 23.

contribuciones directas teniendo en cuenta el peso de la costumbre, otra hubiese sido su suerte.

No obstante, Gorostiza resaltaba que el sistema de contribuciones directas tenía ciertas ventajas, como la elaboración de estadísticas puntuales de la riqueza nacional y su naturaleza equitativa, ya que pesaban sobre la capacidad de pago de los contribuyentes, incluso el derecho de patente que “corregido de los defectos que lo hacían imperfecta y generalizándolo a las profesiones, ramos industriales y ejercicios productivos, se habría hecho menos odioso, y su establecimiento habría contribuido a cambia rápidamente el aspecto moral de la nación y la situación precaria del erario dependiente hasta aquí de las vicisitudes del comercio marítimo”¹⁸⁵. Gorostiza terminaba la parte expositiva de su *Memoria* con la siguiente reflexión en torno a los resultados de las contribuciones directas:

“Los errores cometidos en el ensayo de las contribuciones directas no solo sofocaron los elementos favorables de este sistema sino que pusieron nuevos obstáculos a otras tentativas del mismo género y consolidar, por decirlo así, el pésimo de las alcabalas que detesta la nación. Pero aún es tiempo de emprender las reformas en esta parte, y las dificultades serán menores si el Legislador, con los recursos de su sabiduría, aprovecha esos mismos errores y la favorable circunstancia de hallarnos reducidos a nosotros mismos para satisfacer las exigencias de la nación”¹⁸⁶.

Con todo, las contribuciones directas regresaron a la escena fiscal mexicana en 1838. En junio se restablecieron las contribuciones de fincas, patentes, y otras sobre capitales impuestos, establecimientos industriales, profesiones y ejercicios lucrativos, salarios y objetos de lujo. Esta medida se debió principalmente a que el gobierno francés ordenó el bloqueo de puertos mexicanos en el contexto de la llamada Guerra de los Pasteles, así una vez más lo urgente quitaba tiempo a lo importante¹⁸⁷. Nuevamente el gobierno las disfrazó con el carácter de provisionales, hasta que reuniera la cantidad que requería. El derecho de patente sufrió ciertas modificaciones, se hizo una división más pormenorizada de los giros comerciales en cinco clases y se dividió en patente de giros comerciales e industriales¹⁸⁸. El paquete fiscal de 1838 con modificaciones y adiciones nuevamente fracasó, Serrano menciona que “la breve experiencia demostraba que los impuestos directos no se podían recaudar en México. El gran error había sido cerrar los ojos ante semejante fracaso y, en cambio, seguir las teorías que prometían cambiar todo de raíz”¹⁸⁹. No obstante, ante una Hacienda

¹⁸⁵ *Ibid*, p. 25.

¹⁸⁶ *Ibid*, p. 25.

¹⁸⁷ Jáuregui Luis, “Un experimento de modernización fiscal. Las contribuciones directas en los primeros decenios del México independiente” en Rafael Dobado, Aurora Gómez Galvarriato y Graciela Márquez (comps.), *México y España ¿historias económicas paralelas?*, México, Fondo de Cultura Económica, (Lecturas de El Trimestre Económico, 98), 2007, p. 270.

¹⁸⁸ Serrano Ortega José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, 2007, p. 134-135.

¹⁸⁹ *Ibid*, p. 138.

agotada, el gobierno mexicano nuevamente recurrió a las contribuciones directas. En principio el paquete fiscal de 1841 no contemplaba el derecho de patente, sin embargo éste se estableció formalmente en 1843 con el objetivo expreso de que sus rentas se destinarían a la amortización de la moneda de cobre decretada dos años antes¹⁹⁰. Las quejas de los comerciantes rindieron frutos esta vez puesto que en el decreto de 17 de marzo se contemplaba una participación más activa de su parte.

El diseño del impuesto había sufrido ciertas modificaciones, aun cuando todavía pesaba sobre casas, giros o tratos de comercio. La cuota tendría un tope máximo y mínimo y sería designada por las juntas calificadoras según el giro, tamaño y utilidades del establecimiento comercial. El pago del derecho debía hacerse por tercios adelantados que comenzaban en mayo, septiembre y enero, al efectuarlo los contribuyentes recibirían una boleta en donde se especificaría el nombre, la localización exacta, y el giro del negocio, con ello la lámina de madera quedaba extinta para siempre. A diferencia de lo establecido en 1836, las juntas no serían designadas por el gobierno, éstas estarían compuestas por “un empleado que para cada una nombrarán los recaudadores principales, a fin de que los represente en ella un vecino de notoria probidad, y un individuo del giro que se vaya a calificar, elegido por los ayuntamientos o jueces de paz”¹⁹¹. El decreto también concedía a los contribuyentes el derecho de réplica a las juntas revisoras si no estaban conformes con la cuota asignada. Al presentar el reclamo, el tributario se obligaba a presentarse a la reunión de la junta revisora de la capital del Departamento, la cual debía dar cuenta de su horario de sesiones para que aquel estuviese enterado y no faltare a la revisión de su caso. Posteriormente, “oído el reclamo por la junta revisora y acordada que se debe pagar el reclamante, se pondrá al reverso de la boleta que le pasó la oficina”¹⁹². Entre otras modificaciones que sufrió el derecho de patente a siete años de su creación fueron las siguientes: los recaudadores recibirían el seis por ciento de los cobros directos que efectuaran y el uno por ciento de los efectuados por sus subalternos; por otro lado el decreto facultaba a las juntas calificadoras para exentar del impuesto, previa justificación, a todas aquellas personas necesitadas que se les fijara una cuota menor a doscientos pesos, en esto la “potestad coactiva” de los recaudadores había desaparecido.

Como hemos visto, estas modificaciones respondieron a la principal queja de los comerciantes, la imposición de cuotas injustas. El gobierno mexicano tuvo que realizar varias modificaciones y dar voz a los comerciantes en las juntas revisoras de tarifas para lograr la imposición del derecho, esto porque a decir de Ignacio Piquero¹⁹³: “¿quién con más conocimiento sabría designar el sacrificio pecuniario que corresponda

¹⁹⁰ Este mismo año se emitió un decreto que organizaba la Dirección General de Alcabalas y Contribuciones Directas, Ludlow Leonor, *Los Secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 302.

¹⁹¹ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, “Decreto”, no. 2538.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Ignacio Piquero fue ministro de Hacienda de Antonio López de Santa Anna bajo el régimen federal en enero de 1847. Suárez de la Rosa Laura, “Presentación” en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. I, 2002, p. 171.

a cada pueblo o partido, que los comerciantes y agricultores nombrados por la clase comercial y agrícola?”¹⁹⁴

Ignacio Piquero mencionaba en su libro *Breve instrucción sobre las contribuciones directas establecidas en la nación desde el año de 1836* que el decreto de 1843 sobre la patente estuvo precedido por un proyecto que tenía tres finalidades: separar adecuadamente los giros mercantiles de los industriales, proporcionar ingresos fijos al gobierno y sustituir las alcabalas. El proyecto consideraba que la alcabala era un impuesto tan gravoso para el comercio como rentable para el gobierno, por lo que se proponía una reforma gradual para su desaparición favoreciendo la libre circulación de mercancías sin detrimento de los ingresos gubernamentales. La comisión que presentó el proyecto propuso que se repartieran un millón cuatrocientos mil pesos entre todos los “pueblos cortos” de los Departamentos porque en ellos se defraudaba mucho más el pago de impuestos. Para determinar la cuota por Departamento se consideraría su población, riqueza y rendimientos aduanales, la asignación de la misma quedaría en manos de la Juntas Departamentales “así por los conocimientos que deben tener estas corporaciones de los elementos generales, de la riqueza comercial y agrícola del territorio sujeto a su inspección, como porque la popularidad de su nombramiento las coloca en una posición favorable a la confianza que conviene inspirar a los pueblos en materias de esta clase”¹⁹⁵. En su libro, Piquero se preguntaba extrañado el porqué no se había tomado en cuenta este proyecto para la elaboración del decreto, a manera de hipótesis me parece que esto se debió a las enconadas protestas de los comerciantes en cuanto a la arbitrariedad de las cuotas con lo cual no verían con buenos ojos la imposición de una cuota fija por Departamento.

Cabe mencionar que en 1843 se decretó un reglamento general para el cobro efectivo de las alcabalas, así como la uniformidad en sus cuotas¹⁹⁶. Tres años después en 1846, ya bajo el régimen federal José María Salas decretó la abolición de las alcabalas y su sustitución por impuestos directos a la propiedad urbana y rural¹⁹⁷, el decreto causó muchas protestas por parte de los estados por lo que se derogó a los pocos ser emitido. Hasta este momento de la investigación desconozco el destino de las contribuciones directas y en particular del derecho de patente en el periodo de 1844 hasta 1853 cuando por mandato de Santa Anna se volvieron a implementar¹⁹⁸. Sin embargo parece que, aunque muy irregularmente, no dejaron de cobrarse, puesto que en la documentación de la Dirección de Alcabalas y Contribuciones Directas existen varios padrones de giros mercantiles para los años de 1845, 1846, 1850 y 1851¹⁹⁹. La única noticia encontrada en este periodo es que en 1845 se decretó que las rentas de contribuciones directas pertenecerían a los Departamentos para sus gastos

¹⁹⁴ Piquero Ignacio, *Breve instrucción sobre las contribuciones directas establecidas en la nación desde el año de 1836*, México, Imp. Vicente G. Torres, 1845, p. 211.

¹⁹⁵ *Ibid*, p. 210.

¹⁹⁶ Biblioteca Nacional (en adelante BN), Col. Lafragua, “Decreto”, 1843, p. 11.

¹⁹⁷ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, “Decreto”, no. 2907.

¹⁹⁸ *Directorio para la exacción y contabilidad de las contribuciones directas*, México, Imp. J. M de Lara, 1853.

¹⁹⁹ Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Contribuciones Directas, c. 7 y 8.

locales, en cuanto al derecho de patente quedaba en manos de los recaudadores de contribuciones de los Departamentos²⁰⁰.

En la *Memoria de Hacienda* de 1844 sólo se mencionaba que el buen éxito de la implantación de contribuciones directas traería aparejado el conocimiento del verdadero valor de fincas, establecimientos industriales y mercantiles y las utilidades personales por concepto de impuestos sobre profesiones, sueldos y salarios

“[...] mas o por ser este un ensayo y más que otro de su clase de difícil organización, por los intereses que atacaba, en todas partes encontró oposición y en todas resistencias en los unos, desaliento en los otros y una general inexactitud de manera que deben estimarse muy distantes del verdadero resultado que bien organizadas y llevadas a efecto darían las contribuciones”²⁰¹.

Hacia 1844 sólo se cobraron 1 335 pesos en Puebla y la ciudad de México por concepto de patentes. El autor de la *Memoria de Hacienda* de 1846 era muy entusiasta en cuanto a la sustitución de las alcabalas con las contribuciones directas y a los empeños del contador Piquero para lograrlo. A decir del autor de la *Memoria*, sin lugar a dudas las contribuciones directas traerían ingresos importantes al erario una vez que se generalizara su pago en todo el país y se bajaren las cuotas de los giros mercantiles, mencionaba también que “el aumento de estas contribuciones depende en mucha parte de la adquisición de datos estadísticos, exactos y minuciosos, que solamente podrán recoger con oportunidad las autoridades de los Departamentos eficazmente auxiliadas por los funcionarios municipales”²⁰². Aquel entusiasmo no fue enteramente compartido por Mariano Riva Palacio, quien en su *Exposición* mencionaba que el 14 de junio de 1848 se habían abolido nuevamente las alcabalas en el Distrito Federal y los Territorios de la Federación para ser sustituidas por contribuciones directas. Riva Palacio mencionó que se habían presentado dos proyectos de contribuciones directas, sin embargo ninguno era lo suficientemente eficaz para sustituir los ingresos de las alcabalas que aunque eran consideradas por Riva como una traba al comercio era un recurso que “tenía la ventaja de estar completamente organizada, de contar con el poder de un hábito tan antiguo”²⁰³, el ministro expresaba su opinión en torno a la sustitución de la siguiente manera:

“[...] al suprimir las contribuciones indirectas, que la gran mayoría pagaba sin sentir y sustituirlas con otras directas, todos los intereses resultan

²⁰⁰ Yáñez Ruiz Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958, t. I, pp. 404-405.

²⁰¹ *Memoria de la Hacienda nacional de la República Mexicana presentada a las cámaras por el ministro del ramo en julio de 1844*, México, Imp. de J.M. Lara, 1844, p. 17.

²⁰² *Memoria que sobre el estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana presentó a las cámaras el ministro del ramo en julio de 1845*, México, Imp. Ignacio Cumplido, 1846, p. 10.

²⁰³ *Exposición que al congreso general dirige el ministro de Hacienda Mariano Riva Palacio sobre el estado de la Hacienda pública de la federación en fin de julio de 1848*. México, Imp. Ignacio Cumplido, 1848, p. 10.

ofendidos, todo parece excesivamente gravoso y aun cuando nuevos arbitrios no reemplazan ni con mucho el producto de antiguos, como sucede en el caso presente, que todas las nuevas contribuciones, aun suponiendo que su cobro se haga con toda exactitud, no llegan a cubrir la mitad de lo que producían las alcabalas y derechos suprimidos, parecen doblemente pesados por la novedad del impuesto y modo de la percepción; todo lo cual debe tenerse muy presente cuando se trata de hacer estas innovaciones”²⁰⁴.

Finalmente se decidió duplicar las cuotas de las contribuciones directas cobradas en el Distrito y Territorios de la Federación por fincas rústicas, giros mercantiles, establecimientos industriales, profesiones y ejercicios lucrativos, objetos de lujo y sueldos y salarios²⁰⁵, gravámenes que coexistían con las alcabalas, puesto que en 1853 se decidió implantarlas de nuevo²⁰⁶. A mediados de la década de los cincuenta era evidente que la sustitución de alcabalas no podría realizarse únicamente con el paquete de contribuciones directas, puesto que no sólo el gobierno carecía de los elementos para elaborar una estadística fiscal adecuada sino que los contribuyentes se negaban a pagar.

Supresión y sustitución de las alcabalas en el Distrito Federal

La suerte de las contribuciones directas como sustitutos de la alcabala quedó supeditada a las legislaturas estatales una vez promulgada la Constitución de 1857 en donde se reconoció su soberanía. El presente apartado está enfocado al estudio de los intentos de sustitución de alcabalas por contribuciones directas en el Distrito Federal. El Congreso Constituyente de 1857 retomó la discusión sobre la abolición de las alcabalas y decretó que el 1 de enero del siguiente año quedarían abolidas en todo el país²⁰⁷. Guillermo Prieto, acérrimo enemigo de las alcabalas lanzó una propuesta para reorganizar la Hacienda pública mediante la imposición del gravamen a la propiedad (1% anual a las fincas urbanas y 3 al millar a las fincas rústicas) que aunado a los productos de aduanas marítimas y fronterizas, los de papel sellado y cartas de seguridad serían suficientes para los gastos generales del gobierno²⁰⁸. Sin embargo,

²⁰⁴ *Ibid*, p. 11.

²⁰⁵ Rhi Sausi Garavito María José, “Breve historia de un longevo impuesto. El dilema de las alcabalas en México, 1821-1896”, Tesis de maestría, Instituto Mora, 1998, p. 59.

²⁰⁶ BN, Col. Lafragua, *Colección de disposiciones relativas a la renta de alcabalas. Derecho de consumo*, México, Impr. de José Mariano Fernández de Lara, 1853, p. 2.

²⁰⁷ Zarco Francisco, *Crónica del Congreso extraordinario Constituyente, 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957, pp. 930-935.

²⁰⁸ BN, Col. Lafragua, Prieto Guillermo, *Proyecto de ley de clasificación de rentas de la república mexicana que comprende la de contribuciones directas de los estados, distrito y territorios y la designación de fondos para las municipalidades conforme a los conceptos del Señor don Luis de la Rosa y los del actual señor ministro de Hacienda don Guillermo Prieto, fundado en la experiencia y práctica de sus resultados en el estado de Zacatecas, con las reformas convenientes y arreglado a las instrucciones*

Manuel Payno restableció el viejo impuesto dado que consideraba que aún con sus perjuicios “mientras no esté formada la estadística y establecido bajo bases justas el sistema de contribuciones directas juzgo que es un mal necesario la existencia de las aduanas”²⁰⁹.

No obstante, la Dirección General de Contribuciones Directas seguía insistiendo en la implantación de aquellos gravámenes. Incluso para su mejor recaudación se emitió una *Instrucción* para recaudarlas en toda la república, en la tercera sección del documento se mandaba la elaboración del padrón de giros mercantiles, los cuales “son aquellos en que se ejercen puramente los simples actos de compra y venta, sin que tenga parte la industria del propietario, y fabricando los artículos u objetos que expendan, ya beneficiándolos o ya dándoles otra forma, en cuyo caso se reputan como establecimientos generales”²¹⁰. Los empadronadores no debían excluir de los registros ninguna casa de comercio giro o trato pues aunque no estuviese sujeta al derecho de patente, su cobro sólo estaría determinado por las juntas calificadoras respectivas. Mientras tanto la lucha contra las alcabalas seguía desarrollándose, pues en 1861 Benito Juárez expidió un decreto para el cese de su cobro, el cual quedaría derogado al año siguiente puesto que había quedado de manifiesto que si bien las alcabalas eran muy gravosas para el comercio, a diferencia de las contribuciones directas, su cobro sí se efectuaba y el gobierno mexicano necesitaba una constante entrada de ingresos para hacerle frente al invasor francés²¹¹.

La invasión francesa junto con la instauración del Segundo Imperio dejaron de lado la discusión hacendaria en el país, la cual se retomó a la restauración de la República y con Matías Romero a la cabeza de la Secretaría de Hacienda. Romero presentó en 1869 un proyecto en el que a cambio de la supresión de la alcabala se exentaba del pago de la contribución federal (25% de los ingresos de los estados) para equilibrar la posible pérdida de los ingresos. Según Graciela Márquez, la virtud de este mecanismo era presentar un incentivo fiscal para los estados pues se les dejaba en libertad para conservar la contribución federal como una fuente de ingresos para su propio erario²¹². La iniciativa tuvo pocos efectos, de hecho en ese año la alcabala fue sustituida por el derecho de portazgo en el Distrito Federal y Territorios de la Federación, el cual ciertamente era una alcabala disfrazada. Dos años después, el secretario presentó una Iniciativa del ley para sustituir las alcabalas del Distrito Federal con el derecho de patente²¹³. Romero planteaba que quienes pagaban el derecho de

del Sr. Gobernador y comandante general del mismo estado don Victoriano Zamora por J.M. Carranza, Zacatecas, Imp. Juan T. Cantarana, 1855, p. 25.

²⁰⁹ *Memoria de Hacienda presentada al excelentísimo señor Presidente de la República por el ciudadano Manuel Payno. Comprende el periodo de diciembre de 1855 a mayo de 1856 en que estuvo a su cargo el ministerio del ramo, México, Imp. Ignacio Cumplido, 1857, p. 39.*

²¹⁰ AGN, Contribuciones Directas, c. 8.

²¹¹ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, “Decreto”, no. 5600; “Decreto”, no. 5165.

²¹² Márquez Graciela, “El proyecto hacendario de Matías Romero”, en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. II, 2002, p. 128.

²¹³ *Iniciativa del ejecutivo federal al Congreso de la Unión, el 31 de octubre de 1871 proponiendo la supresión de alcabalas en la república y el establecimiento de un derecho de patente que sustituya a las que se pagan en el Distrito Federal, México, Imp. del Gobierno en Palacio, 1871.*



portazgo y de consumo cubrieran el monto por derecho de patente, con el objeto de verdaderamente reemplazar las alcabalas y no obligar a los contribuyentes a cubrir dobles o triples derechos por la circulación de mercancías al interior de la república. El impuesto único redundaría en una contabilidad más sencilla a cargo de pocos empleados, con lo que se aseguraría un producto mayor de la contribución directa.

El proyecto de Romero rediseñaba por completo el derecho de patente ensayado en los gobiernos centralistas. Las tarifas de patente desaparecieron, en sustitución Romero realizó un estimado de los ingresos de los impuestos a sustituir (derecho de consumo, portazgo, el antiguo derecho de patente, contribución por carruajes, derechos municipales y derechos de licencias y patentes) de lo que resultaron 2 329 545 pesos, esta cantidad se distribuiría entre todos los giros mercantiles, industriales y “artísticos”, los cuales se dividirían en seis clases como muestra el cuadro siguiente.

Giros mercantiles, industriales y artísticos
Clase y número de establecimientos
Distrito Federal 1871

Clase	Giros comprendidos	Número de establecimientos
1ª	Escritorios, agencias, bancos, almacenes, fábricas, cajones, sastrerías, recocerías pasamanerías, relojerías	968
2ª	Droguerías, boticas, tlapalerías, alacenas, tabaquerías, estanquillos	873
3ª	Ferreterías, plomerías, herrerías, madererías, mueblerías, carrocerías, bazares, velerías.	829
4ª	Tiendas mestizas, tendajos, maicerías, recauderías, fruterías	1 604
5ª	Casas de matanza, pensiones de caballos, carnicerías, tocinerías, peleterías	745
6ª	Pulquerías, cantinas, fondas, chocolaterías, panaderías, pastelerías, baños, jardines, barberías	1 251

Fuente: Matías Romero, *Iniciativa del ejecutivo federal al Congreso de la Unión, el 31 de octubre de 1871 proponiendo la supresión de alcabalas en la república y el establecimiento de un derecho de patente que sustituya a las que se pagan en el Distrito Federal, México, Imp. del Gobierno en Palacio, 1871 p. 3.*

El reparto de los dos millones entre las seis clases de establecimientos lo realizarían Juntas Calificadoras compuestas por individuos pertenecientes a los giros por que “con el conocimiento que les da su profesión o ejercicio, pues es bien sabido que cuantos tienen giros de comercio, industria o artes están o les es fácil ponerse al tanto de la situación de los demás que se ocupan del mismo giro para verificar sus transacciones de compras, ventas y plazos”²¹⁴. Una vez determinada la cuota fija para las diferentes clases de establecimientos, las mismas Juntas estipularían la cuota a los dueños de los mismos y así como ya se había dispuesto en los decretos sobre el derecho de patente treinta y tres años antes, aquellos tenían el derecho de apelar si les parecía injusta, esto porque Romero creía que de ese modo podrían asegurarse los principios de equidad y justicia. La contribución a diferencia de lo anteriormente

²¹⁴ *Ibid*, p. 4.

dispuesto se cobraría bimestralmente. Cabe mencionar que también se contemplaba la imposición de multas o incluso el cierre del local en caso que su dueño no cumpliera cabalmente con su pago; los inspectores solamente tendrían facultades económico-coactivas si los tributarios se resistían a la clausura de los giros.

Las Juntas debían nombrar inspectores-cobradores cuyas actividades eran la elaboración del padrón inicial, el recaudo del impuesto, la información mensual de la apertura o cierre de establecimientos y del registro de pagos. El nuevo impuesto de patente requería de la formación de una administración de Contribuciones del Distrito Federal que se dividiría en ocho oficinas, la de propiedad –porque el impuesto sobre fincas urbanas quedaba vigente–, la de profesiones y seis del derecho de patente que corresponderían a cada una de las clases en las que se dividían los establecimientos. El plan de Romero designaba la cantidad de \$6 000 para el cubrir los gastos del establecimiento de las oficinas correspondientes y de la nueva administración en general. En el periodo de cuatro meses se debían formar los padrones, elegir a los miembros de las Juntas y distribuir las cuotas entre los contribuyentes. Dado que la nueva contribución eliminaba buena parte de los ingresos a los ayuntamientos la Administración de Contribuciones estaba obligada a descontar diariamente el porcentaje de lo recaudado para entregarlo a la tesorería del municipio²¹⁵. Finalmente el nuevo impuesto fue aceptado por el Congreso y se estableció definitivamente el 30 de diciembre de 1870, sin embargo no tuvo el efecto esperado puesto que en la década de los ochenta todavía el Congreso seguía discutiendo la eliminación de las alcabalas en todo el territorio nacional.

Durante 1881 las Comisiones de Puntos Constitucionales y la Comisión de Hacienda del Congreso apelaban a una reforma al artículo 124 de la Constitución en el que se declaraban abolidas las alcabalas puesto que era evidente que tal como estaba escrito no podría aplicarse, la ley no podría “ser cumplida, sin causar una revolución financiera de incalculables consecuencias”²¹⁶, esto porque las rentas de alcabalas constituían en algunos estados de la Federación más del 50% de sus ingresos. Ambas Comisiones proponían una prórroga para la abolición hasta julio de 1886, la cual fue aceptada pero hasta 1884. Es muy probable que esta discusión en el Congreso influyese en la erogación de la “Ley de Contribuciones para el Distrito Federal” en la que se declaraba que los ingresos de la demarcación provendrían de cuatro fuentes: los predios urbanos, predios rústicos de poblaciones foráneas, derecho de patente sobre giros mercantiles, establecimientos industriales y talleres de artes y oficios y la patente sobre profesiones y ejercicios lucrativos.

La ley del 15 de diciembre de 1882 introdujo algunas modificaciones al derecho de patente. Las cuotas designadas se establecerían mediante un máximo y un mínimo, el reparto de la cuota general había desaparecido, con lo que se volvió al antiguo sistema de asignación de cuotas por tarifa preestablecida. Las juntas ya no corresponderían a las clases de giros sino que se establecieron tres juntas, una representante del comercio, otra de la industria y otra de las artes, la primera estaría compuesta por tres comerciantes y dos corredores, la segunda por cuatro industriales

²¹⁵ *Ibid*, p. 11.

²¹⁶ Senado de la República, *Diario de debates, 1875-1999*, México, CD, 1881/10/05.

y un corredor y la tercera de cinco artesanos. En las cabeceras de las jurisdicciones foráneas pertenecientes al Distrito se establecería una sola junta para todos los ramos. Las cuotas designadas por las Juntas debían ser aprobadas por mayoría absoluta de sus miembros, una vez que se establecieran las cuotas el listado de éstas debía ser publicado en el *Diario Oficial*, así como todas las modificaciones hechas por los reclamos de los contribuyentes.

A diferencia de lo dispuesto por el plan de Romero de 1870, en donde los únicos exentos del impuesto serían los comerciantes ambulantes, en la ley se exentaban del pago de patente a los agricultores (por la siembra de cultivos y cría de ganado, más no por el intercambio de sus frutos), los constructores de embarcaciones, los fabricantes de pozos, las empresas de minas de metales, carbón y hacienda de beneficio de los mismos y las empresas de caminos o canales de vías férreas y tranvías²¹⁷. Miguel de la Peña, en la *Memoria de Hacienda* mencionaba que el derecho de patente había sufrido ciertas modificaciones “necesarias por la práctica” y que se había puesto mayor atención en la recopilación de datos estadísticos para “hacer más fácil y productiva la recaudación con menor gravamen para el causante, por medio de una distribución de cuotas equitativa y proporcionada”²¹⁸.

La discusión sobre las alcabalas seguía en pie en el Congreso y llegado el momento de su abolición, en 1884 se decretó un nuevo aplazamiento hasta 1886. Esta reforma respondió a la Conferencia Fiscal realizada en octubre de 1883, en la que el gobernador de Veracruz convocó a los gobernadores de los estados para enviar representantes para discutir nuevamente la abolición de las alcabalas, si bien se propuso una nueva reforma al artículo 124 constitucional la Conferencia determinó que dada la soberanía fiscal que gozaban los estados la Federación estaba imposibilitada para emitir una resolución unilateral en cuanto a los impuestos que sustituirían a las alcabalas²¹⁹. Igualmente es muy probable que esta Conferencia influyera en la emisión de un decreto sobre las contribuciones directas causadas en el Distrito Federal para afianzar sus ingresos seguros.

El decreto 9 de abril de 1885 detallaba pormenorizadamente los talleres y fábricas de hilados y tejidos sujetos a su cobro, en cuanto a las Juntas se dejaba el nombramiento de sus miembros al ayuntamiento. El titular de la Dirección de Contribuciones debía mandar una terna de cincuenta propietarios de fincas para que de entre ellos se eligieran ocho, otra de diez en la que se incluyesen abogados, corredores, dentistas, farmacéuticos, ingenieros, médicos o notarios para que se eligieran dos miembros de cada profesión que presididos por el jefe de empadronamiento formaran la junta para la designación de contribuciones profesionales y finalmente una terna de veinticinco comerciantes, veinticinco industriales y veinticinco artesanos para que se eligiesen tres miembros que presidirían

²¹⁷ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, t. XVI, pp. 411-415.

²¹⁸ *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año fiscal transcurrido de 1º de julio de 1883 a 30 de junio de 1884 presentada por el secretario de estado y del despacho de Hacienda y Crédito Público general Miguel de la Peña, al congreso de la Unión el 30 de septiembre de 1884*, México, Tipografía “La Luz” de Antonio B. De Lara, 1884, p. XXVII.

²¹⁹ Yáñez Ruiz Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958, t. II, p. 301.

las juntas respectivas. Todas estas juntas debían contar con un secretario que llevara un registro diario de sus resoluciones. La organización y recaudo de las contribuciones directas quedaban bajo la responsabilidad de la Dirección de Contribuciones del Distrito Federal a la cual dependerían las juntas calificadoras correspondientes al derecho de patente sobre giros mercantiles, industriales y artísticos²²⁰.

La última modificación que sufrió el derecho de patente fue a causa de la abolición de las alcabalas, la cual se logró en buena medida por los trabajos del secretario de Hacienda José Yves Limantour, quien se dirigió en particular con los gobernadores de los estados para que nombraran representantes que se sumaran a los trabajos de la Secretaría de Hacienda “que tenían por objeto el examen del asunto y los medios que según las circunstancias de localidad pudieran emplearse para llevar a término tan simultánea y uniformemente como fuese posible la situación de los impuestos alcabulatorios”²²¹. La estrategia fue exitosa y en 1896 se aceptó la reforma constitucional, con lo que se dio fin a las alcabalas. Como alternativa, se alentó a los gobiernos estatales a echar mano de las contribuciones directas como el derecho de patente, sobre la propiedad, herencias y profesiones²²².

Limantour mencionaba que en su *Memoria de Hacienda* de 1896 que “con motivo del aumento de cuota por derechos de patente a ciertos giros mercantiles y establecimientos industriales, se aprovechó la ocasión para expedir una nueva ley de contribuciones directas”²²³. La ley se publicó el 12 de mayo de 1896 en ella se incluyó no sólo el aumento de cuotas sino que se introdujeron otras modificaciones al impuesto. La asignación de las cuotas igualmente la efectuarían las Juntas Calificadoras, sin embargo estas estaban facultadas para realizar una nueva cotización del establecimiento en caso que sus condiciones hubiesen mejorado notablemente “ya sea por aumento del capital en giro, en nuevos elementos para impulsarle o extensión material para el desarrollo de sus operaciones desde la última calificación general”²²⁴. Las cotizaciones generales de los giros se realizarían cada dos años en las cuales se tomaría en cuenta las constancias de la Oficina de Patentes, los avisos de los interesados y el monto de las operaciones de venta. En cuanto al traslado, traspaso o cierre de establecimientos los inspectores perdían sus atribuciones y ahora serían los mismos dueños quienes se encargarían de dar aviso a las autoridades. Finalmente el cobro de la alcabala cesó en el papel y fue sustituida en el Distrito Federal por un conjunto de contribuciones de naturaleza directa entre las que figuró el derecho de patente.

²²⁰ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, t. XVII, pp. 160-191.

²²¹ Senado de la República, *Diario de Debates, 1874-1997*, México, CD, 1895/10/14.

²²² Salmerón Castro Alicia, “Proyectos heredados y nuevos retos. El ministro José Yves Limantour (1893-1911)” en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. II, 2002, p. 199.

²²³ *Memoria de Hacienda y Crédito Público, correspondiente al septuagésimoprimer año económico de 1 de julio de 1895 a 30 de junio de 1896. presentada pro el secretario de hacienda al Congreso de la Unión*. México, Tip. Ofna impresora de estampillas, 1896, p. XII.

²²⁴ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, t. XXVI, p. 143.

Conclusiones

El derecho de patente formó parte de un paquete fiscal, el de las contribuciones directas, impuesto con el objetivo expreso de sustituir a las alcabalas. En términos generales la historia del derecho de patente puede dividirse en dos grandes periodos, desde los ensayos para su establecimiento en 1836 hasta 1853, y de 1870 hasta 1896 cuando se instauró definitivamente. El primer periodo respondió a la insistencia del gobierno central por adueñarse del poder político y financiero de todo el territorio nacional, por medio del derecho de patente el Supremo Gobierno controlaría la recaudación por la actividad comercial e industrial. Dado que se trataba de una imposición desde arriba en este periodo el impuesto fue ampliamente criticado, las quejas tanto de comerciantes como de las Juntas Departamentales fueron tales que incluso se decretó su desaparición por un tiempo. La imposición de contribuciones directas fue un ensayo que a todas luces resultó fallido pues no obstante no se obtuvieron los resultados fiscales obtenidos, la resistencia del contribuyente a cubrirlas limitó enormemente su eficacia.

Durante el segundo periodo, de 1870 a 1896, la creencia de que las contribuciones directas eran la panacea fiscal y la solución inmediata a la abolición de las alcabalas se hizo evidente. No obstante, en los periodos más álgidos de discusión nacional (1869, 1883, 1896) para la supresión del impuesto colonial, las contribuciones directas se constituyeron en una parte constitutiva del plan. En este periodo, Matías Romero presentó su proyecto para la sustitución de la alcabala por un impuesto nuevo de patente que funcionaría como única contribución. Como se vio a lo largo de las páginas anteriores, el planteamiento de Romero fue aceptado el mismo año de su presentación y, aunque sufrió ciertas modificaciones a lo largo de 26 años sobre todo en cuanto a la designación de cuotas, la elección de Juntas Calificadoras y el periodo de pago, el esqueleto del proyecto inicial permaneció vigente.

Resalta el hecho que desde la instauración definitiva del gravamen en 1871 no se encontró ninguna queja de comerciantes o industriales, me parece que esto está íntimamente ligado en la inclusión de aquellos en la designación de cuotas y como miembros de las Juntas Calificadoras, tal parece que la experiencia de los años treinta y cuarenta había enseñado al gobierno que valía más el otorgamiento de prerrogativas y beneficios a aquellos sobre los que pesaría la carga fiscal para la introducción de un nuevo impuesto.

Finalmente es importante mencionar que el derecho de patente por sí solo no constituyó una alternativa fiscal para la sustitución de la alcabala como se ha visto, más bien formó parte de un paquete fiscal destinado a aquel fin. El arraigo, la costumbre de los contribuyentes y su facilidad de cobro permitían que aunque odiosas las alcabalas produjeran ingresos tales que difícilmente un solo impuesto podía cubrir. Además el derecho de patente, así como las contribuciones sobre fincas rústicas y urbanas tenían otro inconveniente: para su implantación se requería por fuerza la elaboración de un catastro, de una estadística que funcionaría como base para su cobro. La penuria fiscal y la inestabilidad económica de los gobiernos decimonónicos mexicanos no les permitieron asignar presupuesto para la elaboración de aquella estadística fiscal, de ahí la ineficacia de la recaudación de las contribuciones directas.

Siglas y referencias

BN. Biblioteca Nacional	Colección Lafragua.
AGN. Archivo General de la Nación	Fondos: Contribuciones directas, Misceláneas.

Memorias de Hacienda:

Memoria de la Hacienda general de la República Mexicana presentada a las Cámaras por el ministro del ramo en 29 de julio de 1837, México, Imp. de Águila, 1837.

Memoria de la Hacienda nacional de la república mexicana presentada a las cámaras por el ministro del ramo, julio 1838. México, Imp. de Águila, 1838.

Memoria de la Hacienda nacional de la República Mexicana presentada a las cámara por el ministro del ramo en julio de 1844, México, Imp. de J.M. Lara. 1844.

Memoria que sobre el estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana presentó a las cámaras el ministro del ramo en julio de 1845, México, Imp. Ignacio Cumplido, 1846.

Memoria de Hacienda presentada al excelentísimo señor Presidente de la República por el ciudadano Manuel Payno. Comprende el periodo de diciembre de 1855 a mayo de 1856 en que estuvo a su cargo el ministerio del ramo, México, Imp. Ignacio Cumplido, 1857.

Memoria que el secretario de Hacienda y Crédito Público presenta al quinto congreso de la unión el 16 de septiembre de 1869 y que comprende el año fiscal de 1 julio de 1868 al 30 junio de 1869, México, Imp. del Gobierno. 1869.

Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año fiscal trascurrido de 1º de julio de 1883 a 30 de junio de 1884 presentada por el secretario de estado y del despacho de Hacienda y Crédito Público general Miguel de la Peña, al congreso de la Unión el 30 de septiembre de 1884, México, Tipografía "La Luz" de Antonio B. De Lara, 1884.

Memoria de Hacienda y Crédito Público, correspondiente al septuagésimoprimer año económico de 1 de julio de 1895 a 30 de junio de 1896. presentada pro el secretario de hacienda al Congreso de la Unión. México, Tip. Ofna impresora de estampillas. 1896.

Folletería

Breve instrucción sobre las contribuciones directas establecidas en la nación desde el año de 1836 escrita por Ignacio Piquero, México, Imp. Vicente G. Torres. 1845.

Colección de disposiciones relativas a la renta de alcabalas. Derecho de consumo. México, Impr de José Mariano Fernández de Lara, 1853.

Directorio para la exacción y contabilidad de las contribuciones directas, México, Imp. J. M de Lara, 1853.

Exposición dirigida al gobierno supremo de la República por los comerciantes de México reclamando la observación de la ley de 7 de julio de 1836, México, Imp. Ignacio Cumplido, 1837.

Exposición que la Junta Departamental de México hace al S. Congreso sobre los inconvenientes que obstan a la imposición de las contribuciones de dos y tres al millar sobre fincas rústicas y urbanas, y derechos de patente y capitación, México, Imp. José Uribe Alcalde, 1839.

Exposición que al congreso general dirige el ministro de Hacienda Mariano Riva Palacio sobre el estado de la Hacienda pública de la federación en fin de julio de 1848. México, Imp. Ignacio Cumplido, 1848.

Iniciativa del ejecutivo federal al Congreso de la Unión, el 31 de octubre de 1871 proponiendo la supresión de alcabalas en la república y el establecimiento de un derecho de patente que sustituya a las que se pagan en el Distrito Federal, México, Imp. del Gobierno en Palacio, 1871.

Proyecto de ley de clasificación de rentas de la república mexicana que comprende la de contribuciones directas de los estados, distrito y territorios y la designación de fondos para las municipalidades conforme a los conceptos del Señor don Luis de la Rosa y los del actual señor ministro de Hacienda don Guillermo Prieto, fundado en la experiencia y práctica de sus resultados en el estado de Zacatecas, con las reformas convenientes y arreglado a las instrucciones del Sr. Gobernador y comandante general del mismo estado don Victoriano Zamora por J.M. Carranza, Zacatecas, Imp. Juan T. Cantarana, 1855.

Bibliografía

Comín Francisco, *Historia de la Hacienda pública, 1. Europa*, Barcelona, Crítica, 1996.

Dublán Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, vols. XVI, XVII y XXVI, 1876-1904
<http://www.biblioweb.dgsca.unam.mx/dublanyllozano/>, consultado el 30 de marzo de 2012.



- Jáuregui, Luis, “Un experimento de modernización fiscal. Las contribuciones directas en los primeros decenios del México independiente” en Rafael Dobado, Aurora Gómez Galvarriato y Graciela Márquez (comps.), *México y España ¿historias económicas paralelas?*, México, Fondo de Cultura Económica, (Lecturas de El Trimestre Económico, 98), 2007.
- Ludlow Leonor, *Los Secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2 tomos, 2002.
- Márquez Graciela, “El proyecto hacendario de Matías Romero”, en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. II, 2002, pp. 111-140.
- Rhi Sausi Garavito María José, “Breve historia de un longevo impuesto. El dilema de las alcabalas en México, 1821-1896” Tesis de maestría, Instituto Mora, 1998.
- Salmerón Castro, Alicia, “ Proyectos heredados y nuevos retos. El ministro José Yves Limantour (1893-1911)” en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. II, 2002, pp. 175-209.
- Sánchez Rodríguez, Martín, “Política fiscal y organización de la Hacienda pública durante la República Centralista en México, 1836-1844” en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 189-214.
- Sánchez Santiró, Ernest, “La fiscalidad directa en el México decimonónico: el caso de la contribución rústica (1835-1846), en Luis Jáuregui (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006, pp. 225-243.
- Senado de la República, *Diario de debates, 1875-1997*, México, CD, 2004.
- Serrano Ortega, José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, 2007.
- Suárez de la Rosa, Laura, “Presentación” en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. I, 2002, pp. 165-172.
- Yañez Ruiz Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958.
- Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso extraordinario Constituyente, 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957.