

<http://dx.doi.org/10.18232/20073496.1306>

Artículos

Ciudadanía e impuestos en el Veracruz liberal: el impuesto personal, 1860-1890

Citizenship and Taxes in Liberal Veracruz: The Personal Taxes, 1860-1890

Yovana Celaya¹, *  0000-0003-0208-6779¹ Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, Veracruz, México.* Correspondencia: ycelaya@uv.mx

Resumen. La reforma fiscal veracruzana de 1886 se diseñó con tres impuestos directos que gravaban la propiedad, el comercio e industria, y la renta. El objetivo de este artículo es analizar la trayectoria de uno de sus estos impuestos que definieron al causante en su carácter de vecino y de ciudadano. Desde esta perspectiva, el artículo explora los recursos políticos, institucionales y sociales puestos en operación por parte de la Hacienda estatal para consolidar el impuesto personal que gravó a todos los vecinos hombres en edad productiva. En términos metodológicos el análisis privilegia la dimensión política e institucional en la medida que interesa destacar que, sin desdeñar los montos de ingreso, la definición y alcance del impuesto tuvo un carácter político para la Hacienda estatal que logró que el pago del impuesto tuviera incidencia en la vida jurídica, social, política y de representación del ciudadano. El artículo se inserta en un debate interesado en la comprensión política de la fiscalidad liberal.

Palabras clave: impuesto personal; ciudadanía; contribuyentes; municipio; reforma fiscal.

Abstract. The Veracruz tax reform of 1886 was designed with three direct taxes on property, commerce and industry, and income. The article presents an analysis of the trajectory of one of these taxes with an interest in defining the causer in his character as a neighbor and as a citizen. From this perspective, it explores

CÓMO CITAR: Celaya, Y. (2022). Ciudadanía e impuestos en el Veracruz liberal: el impuesto personal, 1860-1890. *América Latina en la Historia Económica*, 29(3), 1-25. DOI: [10.18232/20073496.1306](https://doi.org/10.18232/20073496.1306)



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

the political, institutional and social resources put into operation by the State Treasury to consolidate the personal tax that audited all male neighbors of productive age. In the analysis, the political and institutional dimension was privileged to the extent that it is interesting to note that, without disregarding the amounts of income, the definition and scope of the tax had a political nature for the State Treasury that achieved that the payment of the tax had an impact on the legal, social, political and citizen representation life. The article is inserted in a debate interested in the political understanding of liberal taxation.

Key words: personal taxes; citizen; taxpayers; municipal; tax reform.

JEL: N36; N96.

Recibido: 8 de abril de 2021.

Aceptado: 20 de enero de 2022.

Publicado: 27 de julio de 2022.

INTRODUCCIÓN

En el transcurso del siglo XIX mexicano, un objetivo de distintos proyectos políticos fue cambiar la fiscalidad de herencia hispánica, objetivo que se expresó en distintos programas de gobierno y que participaba en el debate de una fiscalidad que privilegiaba los impuestos directos como fuente de financiamiento de los estados. En este contexto, federalistas, centralistas y monárquicos aspiraron a construir una Hacienda pública que cumpliera con algunos de los principios señalados por Adam Smith y reiterados más tarde por David Ricardo: legitimidad, satisfacer bienes públicos y preservar el principio de justicia en la fiscalización a los ciudadanos. La historiografía mexicana ha explicado los distintos proyectos para construir una Hacienda pública según los principios que dictaba la ciencia económica (Hernández, 2013; Jáuregui, 1999, 2006; Torres, 2013). Sin embargo, la inestabilidad política, los conflictos internacionales y la continuidad de un sistema corporativo generó una Hacienda pública sujeta a las necesidades del gasto militar, a disposición del préstamo, al conflicto entre competencias fiscales de estados y federación y a la mayor o menor disponibilidad de las elites para financiar al Estado. Este tipo de conflictos coadyuvó a que los impuestos de origen hispánico que eran bien conocidos por los causantes, por ejemplo, la alcabala, se mantuvieran a lo largo del siglo XIX (Sánchez, 2009).

En este contexto, la Constitución de 1857 y el proyecto político, económico y social que se configura después de 1870 historiográficamente se ha identificado como un proceso de cambio en el que la construcción de la Hacienda se buscará sostener en la legitimidad, igualdad en la fiscalización a los causantes, definición de un gasto en función de bienes públicos y, por último, que los impuestos dejaran de ser *una penuria sin fin*. Y un elemento fundamental en esta nueva Hacienda pública sin duda fue el contribuyente acorde a los principios de la ciudadanía liberal.

Desde la dimensión política, la ciudadanía en su definición y sus prácticas políticas ha sido ampliamente abordada por la historiografía. El análisis del voto como un derecho inherente a la ciudadanía es un eje que ha explicado el papel de estas prácticas en la construcción de una esfera política y sus relaciones con la esfera social (Annino, 1999; Arroyo, 2011; Gantús, 2016). Desde el análisis de la filosofía política, Fernando Escalante (1992) sostiene que la incapacidad del México del siglo XIX para transitar de una sociedad organizada jerárquicamente a la formación de ciudadanos se explica por la debilidad de las instituciones del Estado y la continuidad de un orden corporativo. Escalante señala que la autoridad política no representó un conjunto de ciudadanos,

sino que sirvió de mediadora en una red de conflictos entre corporaciones, comunidades, señores y caciques. En esta perspectiva, los fracasos se explican por la debilidad de un Estado para crear una ciudadanía individual articulada a una moral pública.

Sin embargo, como bien señala Israel Arroyo (2011, p. 530), el componente constitucional de la ciudadanía en el México del siglo XIX debe reconocerse por el valor político de sus diseños institucionales y las diversas modalidades con las que se realizaron los procesos electorales en los espacios americanos. Desde el análisis constitucional y reconociendo el carácter dual de la ciudadanía mexicana, Arroyo sostiene que los ciudadanos en el siglo XIX estuvieron lejos de ser una ficción o imaginario; por el contrario, los ciudadanos fueron terrenales, esto por la importancia que en el diseño institucional y de representación reconoció su valor político por parte de tratadistas y políticos. Como parte del proceso de construcción y con atención a los debates constitucionales del siglo XIX, Arroyo encuentra que la experiencia mexicana se movió entre dos paradigmas de ciudadanía activa, el del modo honesto de vivir y el de renta anual. Un proceso que dice al autor contrasta con los parámetros censitarios y fiscales en otras partes del mundo. Sin embargo, como el mismo Arroyo reconoce, se hace necesario un estudio de las particularidades locales, de ahí la importancia del estudio de la ciudadanía veracruzana en la medida que incorporó parámetros fiscales en su construcción, sin negar por ello el componente de vecindad.

La importancia de los matices y diferencias locales debe hacerse a la luz de lo que Marcello Carmagnani (1994) definió como la existencia de procesos de continuidad en la relación entre vecino y ciudadanía como detentadores de una soberanía que, si bien presenta rasgos liberales, también se reconoce con prácticas coloniales. Esta tensión resultó en la existencia de la dualidad de una ciudadanía (Ayuntamiento) y autoridad (gobierno) como consecuencia de los procesos de institucionalización de la territorialidad política que se experimenta en el siglo XIX donde la vecindad, articulada al Ayuntamiento, se configura como el elemento fundante de la categoría de ciudadano. Para el autor, la vecindad es un concepto amplio capaz de conjugar elementos económicos y sociales y, a partir de ellos, proyectar los valores de la sociedad de antiguo régimen hacia un nuevo horizonte: la ciudadanía como fundamento de la sociedad política. Por su parte, Paula López y Ariadna Acevedo (2012) apuestan por entender a la ciudadanía desde sus prácticas, pero no para contrastarla con la norma, sino para analizar cómo la reconocemos y las maneras en que se manifiesta: es decir, las ciudadanía inesperadas frente a los marcos filosófico-políticos, legislativos y conceptuales. En ese sentido, la ciudadanía se construye y se negocia en la interacción social y obliga a reconocer su existencia más allá del ámbito del Estado, en la práctica social (López y Acevedo, 2012).

En un debate historiográfico de diálogo entre fiscalidad y ciudadanía se inscribe este artículo cuyo objetivo es analizar los mecanismos políticos, institucionales y sociales puestos en operación por el estado veracruzano para lograr que sus ciudadanos contribuyeran con el sostenimiento del gasto público. Si bien el conocimiento de la Hacienda pública desde el planteamiento de la reforma, los funcionarios, o la relación entre federación y estados ha permitido ampliar la comprensión de la reforma liberal y de los alcances del nuevo proyecto fiscal que se consolida entre 1880 y 1890,¹ es aún limitada la explicación desde los sujetos a dicha fiscalidad. Es decir, interesa explicar qué papel desempeñó la definición de los causantes en el proyecto liberal veracruzano que inició

¹ En la historiografía mexicana la Hacienda liberal ha sido ampliamente abordada con particular interés en la relación política entre la esfera federal y los estados. Al trabajo pionero de Marcello Carmagnani (1994) le siguieron aquellos interesados en la esfera de los estados: Riguzzi (1994), Pérez (2004), Zuleta (2006), Silva (2015), Padilla (2015) y Soria (2020). Para un análisis de la historiografía fiscal, véase Jáuregui (2003).

en la gubernatura de Francisco Landero y Cos (1872-1875), se fortalece bajo el gobierno de Luis Mier (1877-1880) y Apolinar Castillo (1880-1883), y se consolida en la gubernatura de Juan de la Luz Enríquez (1884-1892). Desde esta perspectiva, interesa explicar la reforma a la Hacienda liberal para contribuir a los estudios de la fiscalidad con atención al papel de los contribuyentes, los cambios en las formas de administración y la presencia de un nuevo discurso político y social en el pago de impuestos.² Conviene señalar que el análisis desde la dimensión política e institucional en la trayectoria del impuesto personal permite superar la escasez de fuentes de carácter contable o de registros de los montos de recaudación que suelen tener como punto de partida el estudio de los impuestos y que en el caso veracruzano es ausente la contabilidad fiscal por parte de la Hacienda estatal.

El texto parte del supuesto que más allá del discurso de la paz porfiriana y la estabilidad política, el fortalecimiento de la Hacienda pública veracruzana dependió de la construcción de una nueva relación entre un gobierno y sus ciudadanos en torno a un conjunto de gravámenes que alcanzaron legitimidad política y social.³ En ese sentido, se reconoce que para estudiar la Hacienda pública se debe atender al menos dos niveles en la relación entre fisco y causantes. El primer nivel es cómo y por qué los ciudadanos pagaron los impuestos definidos en la reforma fiscal que inició en 1870 y se consolida en 1886; el segundo nivel es qué significó para los causantes, cómo asumieron el pago de sus obligaciones y qué tipo de relación establecieron con las instituciones que demandaron el impuesto. Para explicar ambos niveles se analiza el impuesto personal que gravó a los ciudadanos varones en edades de 18 a 60 años.

De este impuesto interesa su vinculación con las obligaciones de los vecinos definidas en la Constitución local de 1873 y que precisamente en ellas descansó buena parte de su éxito y expansión a todos los habitantes masculinos. La propuesta, entonces, es un análisis de la fiscalidad liberal desde los derechos y obligaciones de la ciudadanía que ofrece elementos para repensar los significados y las prácticas ejercidas por los causantes. Para el caso veracruzano, se reconoce la existencia de una comunidad a la que el pago de un impuesto como el personal le otorgó derechos políticos y capacidad de agencia para identificarse y ejercer la ciudadanía. En tales derechos reside la importancia de estudiar el impuesto personal en el Veracruz liberal.

Es decir, más allá de los tipos ideales, inesperados o normativos, la definición y consolidación del impuesto personal hace evidente que en la construcción y prácticas de la ciudadanía hubo más de un camino y, por lo tanto, se ofrece como un campo problemático donde la historiografía sólo ha puesto mayor atención en los problemas relacionados con las elecciones, educación y otras formas de representación, pero ha dejado de explorar otros ejes analíticos. Por ello, se hace necesario plantear un diálogo entre ciudadanía y el pago de impuestos que puede ofrecer otras rutas para entender no sólo la práctica de la ciudadanía, sino cómo y por qué los individuos reconocieron sus obligaciones con el fisco. En este sentido se asume a los ciudadanos definidos en la Constitución

² Este planteamiento forma parte de un proyecto de investigación en proceso y que tiene como objetivo el análisis de la fiscalidad liberal veracruzana desde la posición de los causantes, su respuesta a las formas de fiscalización y el uso de distintos recursos para interpelar al Estado por el pago de sus impuestos.

³ La legitimidad fiscal también se ha abordado desde la provisión de bienes públicos, es decir el gasto. Una dimensión abordada de manera colateral por parte de la historiografía. Para un análisis reciente por lo más sugerente para explicar la aceptación de impuestos en función de los bienes públicos directos para las comunidades causantes. Véase Acevedo (2019).

local de 1873 desde el conjunto de prácticas de una comunidad de intereses políticos y económicos cuyo disfrute requirió de la vecindad y del pago de impuestos, ambos como parte de un proceso de reconocimiento de esa ciudadanía que los liberales se ocuparon de construir a lo largo del siglo XIX.

DE VECINOS Y CIUDADANOS EN EL HORIZONTE LIBERAL

Para entender el horizonte cultural y político de la ciudadanía en el siglo XIX debe reconocerse su matriz liberal y constitucional gaditana que estableció la igualdad de los españoles y la soberanía de la nación compuesta por esos ciudadanos.⁴ Sin embargo, en la Constitución de Cádiz hubo una ciudadanía marginada del voto y, por lo tanto, limitada en sus derechos políticos, lo que significó una distinción entre quienes sólo gozaban de los derechos civiles de igualdad ante la ley (mujeres, niños y castas) y aquellos que también los tenían políticos. Para Antonio Annino (1999), los orígenes del problema de la ciudadanía en el caso mexicano son excepcionales pues el liberalismo se difunde y se divide a lo largo de las fronteras sociales e institucionales antes de la constitución de la república y no después. Es decir, la ciudadanía mexicana debe verse a la luz de la matriz liberal y pluriétnica fuertemente arraigada en el territorio y, por lo tanto, no puede considerarse como extraña, negada o un fracaso. Por el contrario, su difusión dio lugar a significados diversos y articuló otros tantos derechos. De ahí que, para este autor, la ciudadanía permite identificar fenómenos sociales que de otra manera escaparían a su mirada. Es decir, importa menos qué es la ciudadanía e importa más el uso diferenciado que de ella pueden hacer el Estado y ciertos sectores. En otras palabras, resulta más importante el contenido que su definición doctrinaria.

En el transcurso del siglo XIX, la búsqueda de una ciudadanía política constituyó un aspecto central en las concepciones vigentes de nación y Estado. La primera Constitución federal de 1824 aspiró a romper con las limitaciones gaditanas y concedió derechos políticos a todos los habitantes, aunque mantuvo el principio de elección indirecta. Si bien hubo un beneficio en la extensión al voto, la Constitución de 1824 no consagró expresamente los derechos ciudadanos, aunque sí lo hicieron algunas constituciones estatales que garantizaron la igualdad, seguridad, libertad de imprenta y propiedad. Sin embargo, se mantuvieron los privilegios para los estamentos eclesiástico y militar. Desde 1830, en el debate público se buscaron distintos recursos para limitar la participación de una ciudadanía cada vez más numerosa en las elecciones populares, el padrón electoral, y la formación de boletas para presentarse a la elección fueron los primeros esfuerzos para el control de los votantes. En 1836 es cuando se establece la ciudadanía restrictiva para aquellos que carecían de una renta menor a 100 pesos, ya sea en capital fijo, mobiliario, industria o trabajo personal. No obstante, la ciudadanía restrictiva no exentaba del pago de las contribuciones; por ejemplo, los trabajadores domésticos y los indígenas pagaban impuestos, pero no podían ejercer el voto. El paquete fiscal de contribuciones extraordinarias aprobado en 1838 se propuso una redefinición del contribuyente para universalizar los impuestos a partir de modificaciones y reformas sustanciales a los distintos cuerpos jurídicos, pero no cambió el sistema de privilegios (Torres, 2013, p. 279). Este plan de presupuesto de ingresos mantuvo la exclusión de la ciudadanía y representación a los causantes que no tuvieran propiedad o educación. Las contradicciones eran evidentes en un sistema de privilegios y sus efectos negativos en un Estado siempre necesitado de recursos.

⁴ Las votaciones serían indirectas en tercer grado: los ciudadanos votarían por sus compromisarios quienes a su vez lo harían en la junta parroquial, por los electores de parroquia. De esta se pasaba al partido y de allí a la provincia. En las juntas provinciales se elegirían los diputados a Cortes y para la diputación provincial.

En las elecciones de 1843 se facultó el carácter de votantes a los ciudadanos que estuvieran al corriente de sus obligaciones fiscales, al menos en los dos años inmediatos a la elección. Es significativo, pues, que si bien se podía contar con la categoría de ciudadano; el derecho para votar se obtenía por el cumplimiento en el pago de sus impuestos. Es posible que el esfuerzo del paquete fiscal de 1838 y la importancia que concedió a las contribuciones directas explicase el cambio en la definición de ciudadanos al incorporar el pago de impuestos como un requisito que sustituía a la propiedad. Como bien señala Cecilia Noriega (2016), no importaba la propiedad que tuvieran los individuos, sino cuanto aportaban al mantenimiento del Estado. No debe perderse de vista que en este periodo el avance de las contribuciones directas se enfrentaba al amplio rechazo por parte de las elites, pues significaba el registro de su riqueza.⁵ Si bien fue la elite la más interesada en el control de los votantes con una ciudadanía excluyente para aquellos que no poseyeran propiedad, pronto se dio cuenta que su privilegio de ciudadanía pasaba también por un registro de sus obligaciones en el sostenimiento del Estado.

En su herencia constitucional, los proyectos ejecutados entre 1822 y 1857 se enfrentaron al problema de definir a quién se le otorgaban los derechos políticos y lo convertía en miembro de una comunidad, y un segundo problema fue la ausencia de recursos institucionales, sociales y culturales que hicieran posible la realidad de esa ciudadanía política. Debe reconocerse que estos tipos ideales de ciudadanía establecieron el requisito primordial que para ser ciudadano o elector en cualquier grado se debía ser vecino de su localidad o tener un modo honesto de vivir. Además, la vinculación con la residencia significó una pluralidad de derechos territoriales que confirieron a la vecindad una connotación distinta y particular según cada localidad en el contexto de una sociedad de prácticas corporativas. Pero también significó que fue la vecindad la que concedió una racionalidad donde eran los vecinos los únicos titulares de los derechos políticos, y en el primer espacio donde se ejercían era en el registro en la jurisdicción del municipio.⁶

Desde la experiencia veracruzana, la Constitución de 1857 definió la ciudadanía acorde a los principios federalistas, por nacimiento y por naturalización. En sus obligaciones estaba contribuir con los gastos públicos, votar en las elecciones, inscribirse en el padrón de su municipalidad, entre otras.⁷ Los derechos se suspendían por acusación criminal o por morosidad en el pago a la Hacienda pública o municipal. Las reformas de 1871 incorporaron la distinción de vecindad a la definición de la ciudadanía, pero será el carácter de vecino sobre el que descansaran las obligaciones

⁵ Los intentos por recaudar impuestos directos habían sido del todo infructuosos. En 1837, en respuesta al rechazo de los causantes y por la presión de las juntas departamentales que mostraban su descontento con estas contribuciones, pues se les excluía de su administración, se derogaron las contribuciones directas. En 1838, la estrategia del gobierno fue convertir las contribuciones directas en arbitrios extraordinarios que fiscalizaban la propiedad rústica y urbana, capitales impuestos, giros comerciales, establecimientos industriales, profesiones y ejercicios lucrativos, sueldos, salarios y objetos de lujo. En 1841 se inició un nuevo debate para un paquete fiscal con una importante participación de contribuciones directas, pero era más que evidente la tensión entre el gobierno central y los departamentos por el rechazo a las medidas fiscales tomadas por el gobierno de Bustamante. No obstante, en la continuidad de los impuestos directos, como el de fincas rústicas y urbanas, se mantuvo el principio de excepcionalidad y privilegios (Torres, 2013).

⁶ Para Carmagnani y Hernández (1999) “la Constitución de 1857 no hizo más que reconocer el principio histórico de la ciudadanía ‘natural’. Es decir, reconoció la forma de la ciudadanía orgánica tanto a la dimensión local como al orden social prevalente en un particular sitio y que, por lo tanto, podía ser diferente de territorio a territorio, de estado a estado de la Federación. Si analizáramos la connotación que adquirió la ciudadanía en cada estado de la Federación llegaríamos, sin lugar a dudas, a mostrar que esta forma de la ciudadanía mexicana era plural y diferenciada en contraste con la que se conformó en países cuya tradición arrancó de un criterio político único” (p. 385).

⁷ Para un análisis de las trayectorias en los componentes de la definición de la ciudadanía, véase Arroyo (2011).

y derechos. En lo que se refiere a la vecindad se concedía por residencia en el territorio sin distinción de nacionalidad, lo que sin duda proyectaba los nuevos valores que integraban a la ciudadanía (*Textos históricos*, 2000, p. 24).

Después de 1871, la vecindad fue la condición que vinculó a la ciudadanía con una obligación fiscal que se asienta en un territorio. Si un individuo se reconocía como parte de la comunidad entonces tenía la obligación de aportar al sostenimiento de los gastos del Estado en sus tres órdenes de gobierno. La vecindad se obtenía mediante registro en la municipalidad, pero no era el domicilio el que concedía los derechos políticos, estos se obtenían con el cumplimiento de las obligaciones fiscales. La importancia de la vecindad en el ejercicio de los derechos políticos se amplió en las reformas constitucionales de 1873. Se reiteraba que la vecindad se obtenía por la residencia habitual en el territorio y para ello debían registrarse en el padrón municipal que los acreditaba como vecinos; el artículo 16 abundaba en las obligaciones de los vecinos con el pago de las contribuciones a la federación, al estado y al municipio. La ciudadanía se obtenía por nacimiento o naturalización y sus cualidades eran la vecindad, alcanzar la edad de 18 años si era casado o 21 si no lo era y, por supuesto, tener un modo honesto de vivir. En los derechos estaba votar y ser votado, reunirse pacíficamente para tratar asuntos públicos y el ejercicio de cualquier negocio, cualidades todas que se asentaban en el territorio veracruzano; a escala nacional las obligaciones del ciudadano eran alistarse en la guardia nacional, votar en las elecciones populares, desempeñar cargos públicos y cooperar con el sostenimiento de la paz. (*Textos históricos*, 2000, p. 47).

En lo que se refiere a la suspensión de los derechos previamente descritos, la Constitución estipuló en su artículo 29 que se suspendían, entre otras razones, por “morosidad en el pago de deudas a la Hacienda pública o municipal”, y se perdían por “declaración de deuda fraudulenta a los caudales públicos o municipales” (*Textos históricos*, 2000, p. 49). Es decir, la ciudadanía es un derecho político y su ejercicio requiere el cumplimiento de obligaciones como pagar impuestos. Es el vecino el obligado a la defensa de la nación y al sostenimiento de los gastos públicos del Estado, por lo tanto, si no contribuye a ello pierde su ciudadanía, sus derechos políticos para votar o ser votado, e incluso para interpelar a las autoridades. Según lo señalado en la Constitución, el derecho político se ejercía en el voto, pero también en la representación legal para la defensa de los intereses del ciudadano. Como parte de este debate se explica el impuesto personal en Veracruz en el contexto de una reforma fiscal que debió establecer recursos institucionales y administrativos para que los causantes cumplieran con sus obligaciones.

EL IMPUESTO PERSONAL: DE RECURSO EXTRAORDINARIO A IMPUESTO PERMANENTE

Los impuestos de carácter personal lograron transitar del mundo novohispano al México independiente con resultados exitosos en Oaxaca, Chiapas y Yucatán, pero con diferencias en su definición por componente étnico o rural. Para el caso yucateco, el trabajo de Lorgio Cobá (2009) permite comprender que los derechos de igualdad y ciudadanía definidos en Cádiz hicieron visible las contradicciones sociales, políticas y económicas de la ciudadanía con un sistema impositivo anclado en estamentos. Para el autor, la igualdad política fue un factor disruptivo que obligó a la elite blanca a buscar mecanismos que hicieran compatible la continuidad de contribuciones personales con la figura de ciudadano. Esto supuso abandonar, en el discurso, la connotación étnica, semántica y estigmática de la fiscalidad a la que estuvieron sujetos los mayas desde el siglo xvi.⁸

⁸ Para los casos de Oaxaca y Chiapas, véase Serrano (2007). Para una lectura desde Perú, véase Cosamalón (2016).

Durante los gobiernos centralistas, la fiscalización acorde a la riqueza de los causantes se definió en el paquete fiscal de 1838 bajo la figura de capitación, que no obstante su carácter de extraordinario su introducción se pensó como extensiva a toda la población despojándola de su carácter indígena. La imposición era generalizada con tasas diferenciadas y la pagaban los mayores de edad. El paquete fiscal de 1841 decretó la ley sobre la contribución personal que recaía en los varones de 18 años que fueran propietarios o capaces de trabajar y hubo cinco clases según el ingreso de los causantes. Las disposiciones de 1841 apostaban por una fiscalización universal a los ciudadanos atendiendo a su riqueza. Sin embargo, el avance de este tipo de imposiciones dependía del registro de los causantes y de fuentes confiables que definieran su riqueza. La ley de 1841 dispuso que serían los ciudadanos los encargados de cobrar la contribución mediante junta de vecinos en la que estuvieran representados los sectores de la población (Torres, 2013). La definición del impuesto, la formación de juntas y la organización de los padrones del paquete fiscal de 1841 permiten suponer que el impuesto, no obstante la reticencia de las autoridades departamentales durante el centralismo y las complejidades para su cobro por la clara relación que la ciudadanía hizo entre contribución personal y capitación indígena, su diseño e implementación, ofreció elementos para transitar a mecanismos de fiscalización acordes a la riqueza del contribuyente, aunque no lograra reflejarse en el ingreso.

Con el retorno del federalismo, el impuesto personal en Veracruz se incorporó a la Hacienda estatal en condiciones de inestabilidad política y, por lo tanto, de escasez de recursos. En 1862, el comandante militar y en uso de facultades de gobierno y legislativas decretó el establecimiento de una contribución personal para pagar por todos los hombres en edades de 16 hasta 60 años, con montos entre dos reales como mínimo hasta un máximo de 20 pesos. En una segunda circular incorporó a obreros y jornaleros con tasas de un real el mínimo.⁹ En condiciones de guerra fueron los comandantes de cantones militares los encargados de ordenar la formación de padrones, de vigilar el monto de las cuotas y la recaudación. Los ciudadanos exceptuados del impuesto eran aquellos que hubiesen tomado las armas para defender a la nación. Si bien el decreto no señaló el carácter extraordinario del cobro, al argumentar que se establecía porque la guerra impedía cobrar la alcabala, le concedía su carácter temporal.¹⁰ Según los principios generales del impuesto, señalados por Luigi Einaudi (1962), la contribución era una compensación pagada con carácter obligatorio a causa de una obra realizada con fines de utilidad pública. En este caso, lo que ofrecía el Estado en contraprestación por la contribución era la defensa de la nación.

La contribución personal de 1862 fue requerida a los ciudadanos como parte de sus obligaciones en la defensa de la nación. En el avance de la guerra, el pago de esta contribución se hizo extensivo a los extranjeros, pues debía entenderse como una compensación al ejército cuando no se estuviese dispuesto a tomar las armas.¹¹ Para 1868 con el término de la guerra, y en vista que se iniciaban tiempos de paz, la contribución personal intentó despojarse de su carácter extraordinario y se convirtió en permanente, por lo que en ese año se decretó que sólo se encontraban exentos de su pago los jornaleros, los trabajadores operarios, los sirvientes y aquellos que sólo contaran para

⁹ Derecho de consumo, Decreto de 10 de agosto que pone en vigor el Decreto núm. 156 del 9 de diciembre de 1851 sobre impuestos, en Corzo y Blázquez (1997, t. iv, p. 453).

¹⁰ Decreto de 24 de noviembre que establece en el Estado una contribución personal, en Corzo y Blázquez (1997, t. iv, p. 280).

¹¹ Circular del 5 de febrero relativa al pago de la contribución personal establecida en 24 de noviembre de 1862, en Corzo y Blázquez (1997, t. iv, pp. 374-375).

su subsistencia con el jornal diario o doméstico. En un contexto de reconstrucción política, escasez de funcionarios y medios para recaudar el impuesto, el gobierno veracruzano decretó que en caso de evasión los causantes debían incorporarse al ejército.¹²

El cambio, tanto en la naturaleza de los causantes y su reconocimiento como un impuesto sobre el ingreso fue un recurso para establecer nuevas formas de fiscalización. Sin embargo, al estar definido sobre sueldos o provechos, en el primer caso los que se encontraban sujetos a su pago eran los empleados públicos estatales y municipales, y en el segundo caso dependía del registro o declaración de los causantes. En sucesivos informes de gobierno por parte de los gobernadores y los secretarios de Hacienda se explicó que el problema de una reforma fiscal de carácter directo era la escasez de funcionarios, la mínima o nula presencia de oficinas en el territorio veracruzano y, por último, la ausencia de una estadística de causantes y sus ingresos.¹³ En 1871, el gobernador Francisco Hernández informó que del total de los adeudos registrados en la Hacienda pública sólo se podía recuperar 20 %, pues en muchos casos los objetos o las personas que habían causado los impuestos habían dejado de existir, hubo cambio de domicilio o los causantes se mostraban reacios al pago de sus adeudos argumentando carecer de bienes sujetos a embargo. En su opinión, los adeudos registrados por la Hacienda eran imaginarios, pues en el caso del impuesto personal era imposible su cobro porque no estaban organizadas las listas de causantes y, peor aún, “los más de los deudores piden que se les de alta en los cuerpos de milicia en la inteligencia que de ese modo no pagan ni prestan sus servicios” (Hernández y Hernández, 1986, p. 1030). Para un fisco necesitado de recursos el que los deudores optaran por el ejército o la cárcel resultaba escasamente redituable. Los contribuyentes de Cuetzalan y Huehuetla siguieron una estrategia distinta donde el pago del impuesto les aseguraba estar exentos del servicio militar en la guardia nacional (Acevedo, 2019, p. 654). En el estudio de la sierra poblana, Acevedo (2019) encuentra que el financiamiento de la educación fue un poderoso incentivo para los municipios y contribuyentes en el sostenimiento del impuesto personal y, por lo tanto, su estudio explica la importancia de abandonar visiones punitivas o coercitivas en la continuidad de este tipo de impuestos. La importancia de un bien público como la educación incluso facilitó la reinstalación del impuesto en el periodo posrevolucionario.

En el caso veracruzano, el diseño del impuesto personal parecía buscar una intencionalidad política que fortaleciera la acción del gobierno sobre sus ciudadanos. No se niega el discurso liberal que privilegiaba una relación entre pago de impuestos y bienes públicos, en la medida que se realizaron esfuerzos para coleccionar el impuesto y distribuir su ingreso en los proyectos del estado. Pero a diferencia del caso estudiado por Adriana Acevedo para la sierra poblana, donde el impuesto nace en las necesidades de financiamiento de la educación en el municipio, en el caso veracruzano el impuesto se configura a nivel estatal y al articularlo a las obligaciones del vecino para ejercer sus derechos de ciudadanía es vinculado al territorio municipal.¹⁴ El reto para la Hacienda veracruzana fue establecer recursos institucionales y políticos para fortalecer un gravamen que cumplía con una de las grandes aspiraciones del liberalismo y reconocer también que la fiscalidad directa se erigía funcional en un escenario complejo y de transformaciones de la economía veracruzana (Celaya, 2018b).

¹² J. Corona, Decreto 81 de 25 de enero exceptúa pago de la contribución personal a los artesanos, jornaleros y sirvientes, en Corzo y Blázquez (1997, t. iv, p. 558).

¹³ Para un análisis al respecto, véase Celaya (2018b).

¹⁴ La educación pública fue uno de los grandes proyectos del gobierno veracruzano y su financiamiento se obtuvo de los impuestos a la producción de café y tabaco.

En esta línea respecto a superar los retos de un impuesto directo, una estrategia adecuada fue establecer en la Constitución local de 1873 las obligaciones del vecino y los derechos políticos del ciudadano (*Textos históricos*, 2000). Como ya se ha explicado, el vecino estaba obligado a registrar su residencia en el municipio de su jurisdicción y a contribuir con los gastos públicos. Este registro resolvía a la Hacienda sus problemas de estadística, pues los ayuntamientos contaban con la información necesaria para conocer a sus vecinos y era comprensible que fuera manejable a nivel local. Según estas nuevas disposiciones, el registro del vecino en su municipalidad debía declarar su oficio, ingresos por rentas o bien por su salario. El problema siempre estuvo en los espacios rurales, en este caso los jefes cantonales y funcionarios municipales realizaban el mismo procedimiento tratando de registrar el mayor número de vecinos, pero dependían de los esfuerzos de los subregidores. No obstante la importancia del municipio para fiscalizar a los vecinos, los funcionarios locales eran pocos para una población dispersa y carecían de recursos legales o jurídicos para obligar a los causantes a declarar sus rentas.

En el reconocimiento de las debilidades en las facultades municipales para registrar a los causantes, el poder legislativo estableció que el pago del impuesto personal aseguraba los derechos políticos de los vecinos para ejercerlos como ciudadanos. Para el gobernador Luis Mier (1986) era una obligación “natural” de cada ciudadano contribuir con los gastos públicos a cambio de los derechos “que por esa obligación aseguraban en provecho propio”. Por ello insistía que el impuesto personal debía ampliar su base gravable y encontrar mecanismos para que no sólo lo pagaran los empleados públicos y “algunos particulares” (Mier y Terán, 1986, p. 1934).

En el contexto de una reforma fiscal que aspiraba a cambiar el sistema de rentas de la Hacienda estatal, en 1875 se estableció que la contribución personal recaía sobre sueldos o provechos de los causantes, desapareció su denominación de contribución, definió cuotas para jornaleros con montos de 1.50 centavos, incorporó a propietarios y arrendatarios de bienes inmuebles con tasas de 1.5 % sobre el monto de sus ingresos, y como lo señalaba un decreto de 1874, el pago de las obligaciones se desvinculaba de la guardia nacional.¹⁵ Es decir, los causantes no podían transferir la cuota del impuesto por el servicio de las armas. Estas disposiciones resultaron significativas en los espacios rurales y daban herramientas a los recaudadores de impuestos. Es importante recordar que, en este periodo, la Hacienda estatal junto con las municipales avanzaron en el fortalecimiento del impuesto a fincas urbanas y rústicas de tal manera que el registro de las propiedades también era un indicador de la riqueza del causante, y desde este calcular el monto del impuesto personal. El decreto reiteró que la evasión del impuesto personal suspendía los derechos de ciudadano y los recaudadores estaban obligados a entregar bimestralmente la lista de los evasores a la autoridad judicial. Era en esta instancia a la que debía presentarse el causante, y en caso de no cubrir sus adeudos se ratificaba la suspensión de los derechos de ciudadanía.

Las resoluciones signadas en el decreto de 1875 facilitaron ampliar la base de causantes al otorgar personalidad jurídica y política al pago del impuesto expresado en una boleta que confirmaba al vecino la vigencia de sus derechos ciudadanos y estaba obligado a presentarla para “ejercer derechos políticos, para servir cargos o empleos públicos, para acreditar la personalidad en juicio, para gestionar ante las autoridades, corporaciones u oficinas administrativas y para otorgar instrumentos públicos o instrumentos privados”.¹⁶ Obtener personalidad jurídica y gestionar sus derechos dio sentido político, social y económico al pago del impuesto personal. De esta manera,

¹⁵ Landero y Cos, Decreto núm. 142, 1 de julio de 1875, en Corzo y Blazquez (1997, t. vi, pp. 146-151).

¹⁶ Landero y Cos, Decreto núm. 142, 1 de julio de 1875, en Corzo y Blazquez (1997, t. vi, pp. 146-151).

el impuesto participaba de la vida pública del vecino quien tenía que estar al corriente de sus obligaciones fiscales para el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía. En el avance de vincular vecindad, ciudadanía y pago de impuestos, conviene señalar que, como buena parte de las ciudadanías construidas en el siglo XIX, la veracruzana resultó excluyente para las mujeres. Los códigos civiles federales de 1874 y 1884 reconocieron los derechos de las mujeres para realizar a nombre propio actos jurídicos de compra de propiedad, ceder poderes o celebrar otro tipo de negocios; un reconocimiento de derechos que facilitó ampliar la capacidad de acción y ejercicio de derechos para aquellas mujeres que casadas, viudas o solteras realizaban negociaciones, pero que no les permitió acceder al registro de su vecindad y, por lo tanto, a la ciudadanía. Esto significó que no obstante ser propietarias, y por lo tanto contar con una renta, no fueron incluidas en el registro de causantes por impuesto personal.¹⁷

Desde la dimensión institucional, las disposiciones de 1875 fueron un avance significativo en el diseño del impuesto personal y los recursos para hacer efectivo su pago por parte de los causantes. En este sentido, la fiscalización personal ofrecía a los causantes como contraprestación sus derechos de ciudadanía.¹⁸ Es posible que la importancia de nombrarlo impuesto esté más acorde al discurso liberal y modernizador que imperaba en el gobierno veracruzano y menos con la definición técnica.¹⁹ En la naturaleza del impuesto se afirmaba su carácter directo al legislar lo referente a ingresos de los residentes en el espacio rural y urbano e incidir sobre los rendimientos del individuo.

En 1877 se definió el reglamento para registrar a los causantes cuyos honorarios estuvieran anclados en las actividades económicas del espacio urbano, el monto de su contribución se definió en una tasa de 1.5 % sobre sueldos o provecho personal. Para el registro de los causantes se solicitó que todos los empleadores remitieran al jefe político y a los alcaldes municipales un registro con información de nombre, oficio y sueldo de sus empleados. Esta información permitiría a las autoridades hacendarias establecer el monto de la contribución.²⁰ Sin duda, en respuesta a las transformaciones de la actividad laboral en talleres y fábricas.

Las disposiciones de 1875 y 1877 forman parte de lo que en otro lugar se ha explicado como el segundo momento de una reforma fiscal en Veracruz que en el periodo de 1870 a 1880 se sostuvo en un intenso debate político y económico para diseñar mecanismos institucionales y sociales que permitieran el avance de los impuestos directos y su aceptación por parte de los causantes (Celaya, 2020). En este segundo periodo, la legislatura fortaleció el diseño del impuesto a la propiedad y el impuesto personal (Celaya, 2018b, 2020), pero será en este último donde el pago del impuesto formó parte de la presentación del vecino frente a las autoridades, la boleta se convirtió en el fetiche de la ciudadanía liberal en la que se expresaba el cumplimiento de las obligaciones del

¹⁷ Para la comprensión de las mujeres en su carácter de propietarias y activas participantes en el espacio público, véase Silvia Arrom (1976, 2017). Dos trabajos más recientes en el que se analiza a las mujeres en su carácter de propietarias: Chassen-López (2020), Córdoba (2021) y desde la fiscalidad Celaya (en prensa).

¹⁸ Para Einaudi (1962), “es una compensación proporcional a la ventaja recibida. En la contribución permanecemos todavía y siempre en el caso de los principios informativos del precio porque la contribución se paga en tanto en cuanto se obtiene una ventaja particular” (p. 74).

¹⁹ Luis Jáuregui (2006) señala que las voces *contribución e impuesto* se usaron de manera indistinta en el siglo XIX y no siempre atendiendo a las definiciones de la teoría económica vigente.

²⁰ Mier y Terán, Decreto de 1 de diciembre de 1876 y circular núm. 3, 16 de enero de 1877, en Corzo y Blazquez (1997, t. VI, pp. 270-271, 277-278).

vecino, reivindicaba sus derechos de ciudadano y lo facultaba para actuar en el espacio público. Es decir, la boleta fue el objeto tangible y cotidiano que, como señalan López y Acevedo (2012), encarnó la ciudadanía y terminó por representarla.

De esta forma se dotaba de recursos jurídicos al vecino para reconocerse y ser reconocido como ciudadano. Sin negar la importancia del voto, interesa superar la idea de que, frente a la crítica de las votaciones porfirianas o la permanencia de la corporación, los ciudadanos eran imaginarios; el pago del impuesto personal los reconocía en sus derechos políticos y permitió a los vecinos veracruzanos presentarse como sujetos que asumían sus obligaciones y ejercían sus derechos. No se pretende señalar que esto dio sentido de perfección a la ciudadanía veracruzana, en todo caso es reconocer otros componentes de la ciudadanía más allá del voto o del derecho de propiedad. Y una ciudadanía que, por supuesto, conllevó un componente coercitivo por parte del Estado, pero también ofreció al vecino recursos para ejercerla más allá del voto.

Si bien lo legislado en 1875 y 1877 supuso un avance significativo respecto al impuesto personal, la Hacienda estatal se encontraba supeditada a la participación de la autoridad municipal. Es importante reconocer que la fiscalidad municipal se había fortalecido a lo largo del siglo XIX en la medida que contó con mayores libertades para obtener de sus vecinos distintas fuentes de ingreso. El más importante fue el impuesto al consumo con capacidad de multiplicarse siguiendo la diversidad de bienes comercializados. Si bien no todos gozaban de finanzas saludables o con excedentes, sí había diferencias respecto al acuciante déficit de la Hacienda estatal. Esta fiscalidad también fue objeto de reforma.²¹

En el avance de los impuestos directos para alcanzar la muy deseada reforma fiscal, la Hacienda estatal necesitaba el apoyo de los funcionarios municipales en el registro de los causantes, al mismo tiempo que limitar la capacidad de fiscalización de tipo indirecto que realizaban los municipios. El gobierno estatal logró eliminar los impuestos al consumo hasta 1885 sustituyéndolos por el gravamen de patente que fiscalizaba al comercio y a la industria (Celaya, 2018a). En este contexto, el gobernador Juan de la Luz Enríquez realizó las últimas modificaciones al impuesto personal y que se mantendrán hasta la época de la revolución. Como lo había señalado en su momento el tesorero de la Hacienda estatal, si se pretendía mantener el impuesto se debía contar con categorías capaces de fiscalizar los distintos ingresos, pero sobre todo que contemplaran las transformaciones del mercado laboral y por lo tanto las nuevas categorías de causantes. Es decir, su definición de impuesto directo era de carácter variable, pues sus tasas podían cambiar de acuerdo con los ingresos provenientes del trabajo, del capital o del rendimiento de la propiedad del individuo. Por ello tenía sentido que los padrones de vecinos se actualizaran bianualmente para responder a los cambios del ingreso de los ciudadanos. Las reformas realizadas por el gobernador Juan de la Luz Enríquez dividieron a los causantes en cuatro categorías: *a*) profesores de cualquier ciencia, capitalistas y empleados particulares cuyas rentas o emolumentos se estimen en más de 100 pesos mensuales, causarían un impuesto de uno a dos pesos mensuales; *b*) artesanos con taller abierto, propietarios y empleados particulares cuyas utilidades, rentas o sueldos se estimen en menos de

²¹ Durante el decenio de 1870, los gobernadores coincidieron en la necesidad de controlar la Hacienda municipal, evaluar sus ingresos y limitar su gasto. Para ello, fue necesario que la legislatura definiera la función de los municipios en el gobierno del territorio. La Constitución de 1871 lo expresó en los siguientes términos: “Los ayuntamientos son corporaciones locales, pura y exclusivamente administrativas sin que jamás puedan tener comisión o negocio alguno que corresponda a la política, ni mezclárseles en ella con excepción de las funciones que se les encomienden por las leyes electorales”. Art. 105, Constitución de 1873 (*Textos históricos*, 2000, p. 63) Para un debate al respecto, véase Celaya (2021).

100 pesos mensuales pagarían entre 25 centavos a un peso mensual; *c*) artesanos que no tengan taller abierto, conductores de carruajes, cargadores, peones, guadañeros, pescadores y marineros causarían un pago de quince a 25 centavos mensuales y, por último, *d*) los jornaleros y mozos de servicio doméstico de diez a quince centavos mensuales.

La clasificación de los vecinos en cuatro categorías muestra los esfuerzos de la Hacienda pública por definir un impuesto universal en las formas de fiscalización, pues traspasaba las condiciones de clase e intereses económicos. El diseño también consideraba los cambios en las formas de empleo o fuentes de ingreso, pues aquellos vecinos con una renta que no especificara a las cuatro clases descritas en la ley debían incluirse en la que se encontrara con más analogía.²² A lo largo del siglo XIX, alcanzar la universalidad en la fiscalización a los ciudadanos estuvo presente en las aspiraciones de europeos y americanos, como un recurso de legitimidad y representación política de los causantes.²³ Al menos en el diseño, el impuesto personal en Veracruz formaba parte de estas aspiraciones.

En 1885 también se estableció que la distribución de los ingresos se realizaba en 77 % para la Hacienda estatal, 3 % para los jefes políticos, y 20 % para las Haciendas municipales. Del porcentaje municipal se podía destinar hasta 7 % para los gastos de la administración del impuesto, esto era por registro de vecinos, organización de las juntas que evaluaban la riqueza y expedición de las boletas a los causantes.²⁴ El porcentaje restante se podría destinar a la provisión de bienes públicos o para cubrir las urgencias que se tuvieran por el gobierno del territorio municipal. Además de la provisión de bienes públicos por parte de los municipios, delegar en los funcionarios locales la administración del impuesto también tenía un sentido pragmático, pues como señalaba el gobernador, el municipio era el único “ingerido aún en las poblaciones de menor importancia”, con regidores, subregidores, jefes de manzana y jefes de cuartel en las congregaciones que podían participar del registro de los causantes y de la recaudación del impuesto.²⁵ Si bien los registros de causantes era responsabilidad de los municipios, las listas se entregaban a las oficinas cantonales para su visto bueno y posterior entrega a las oficinas estatales. En lo que se refiere a las formas de registro según el diseño establecido en las sesiones de la legislatura y expresadas en el decreto número 12 de 1885, la actualización de las listas y la inclusión de los vecinos en una y otra categoría quedaba bajo escrutinio y evaluación de los miembros del Ayuntamiento.²⁶ Hasta ahora, en los registros consultados de tres ayuntamientos que conservan sus acervos para este periodo, Xalapa, Orizaba y Veracruz, no se ha ubicado información referente a las estrategias para el registro y ubicación de los causantes en una de las cuatro categorías, o bien inconformidades de los causantes

²² Enríquez, Decreto núm. 12, Orizaba, 30 de mayo de 1885, en Corzo y Blazquez (1997, t. VIII, pp. 283-295).

²³ Para el caso inglés, véase Daunton (2001).

²⁴ En otro lugar hemos documentado que en la medida que el impuesto personal se fortalecía y los municipios estuvieron obligados a participar de la recaudación, una estrategia frecuente fue solicitar que la Hacienda estatal les permitiera disfrutar de una parte o al menos de los adeudos del citado impuesto en sus respectivas jurisdicciones, siempre justificando destinarlos a la provisión de determinados bienes públicos. Desde 1880, la legislatura estatal decretó que todos los municipios disfrutaran de los adeudos por concepto de impuesto personal. Es posible que para la Hacienda estatal podría significar mayores costos cobrar los adeudos o bien que renunciase a ingresos menores, pero es evidente que las solicitudes recurrentes por parte de los municipios para disfrutar de los adeudos pudieron significar algo para sus rentas.

²⁵ Enríquez, Decreto núm. 12, Orizaba, 30 de mayo de 1885, en Corzo y Blazquez (1997, t. VIII, pp. 283-295).

²⁶ Artículo 5: “El ejecutivo hará la recaudación de este impuesto, dando la inspección de ella a sus autoridades políticas y municipales y aprovechando los empleados fiscales de los municipios” Enríquez, Decreto núm. 12, Orizaba, 30 de mayo de 1885, en Corzo y Blazquez (1997, t. VIII, pp. 283-295).

por la adscripción a una u otra categoría, pero como podrá verse en el siguiente apartado, las prácticas sociales que exigían a los vecinos presentar el pago de su impuesto pudieron contribuir al consenso en el empadronamiento de los causantes.²⁷

El diseño para la distribución de recursos entre la Hacienda estatal y las municipales se llevó a cabo en los tres impuestos directos: fincas, patente y personal, una estrategia que permitió al fisco estatal imponer su autoridad sobre las haciendas locales, al mismo tiempo que ofrecer incentivo a los municipios para fortalecer el registro de los causantes. Para las haciendas municipales, la distribución de los recursos era dispar pues dependía de la densidad poblacional. Pero el carácter constitucional de las disposiciones dejó escaso margen de interpelación a los municipios, aunque no evitó oposición. Debe considerarse también que, para aquellos con recursos escasos, el porcentaje representó un ingreso considerable a sus finanzas.

La estrategia de distribución de recursos entre ambas jurisdicciones fiscales obligó a una participación activa de las instituciones municipales. Con ello, la Hacienda estatal lograba suplir la ausencia de funcionarios estatales, disminuir costos y hacer corresponsables a los municipios de la base de causantes, pues del éxito del registro de estos también dependía los ingresos para sus haciendas. En la reglamentación del impuesto personal se hizo explícito que la inspección del impuesto quedaba en manos de las autoridades políticas, es decir el jefe político, los alcaldes y “su numeroso personal”. Esto último cobra especial significado en una reforma que limitó considerablemente las posibilidades de fiscalización a las haciendas municipales y, por lo tanto, las obligó a establecer una nueva relación con los causantes.²⁸

¿Cómo y para qué pagar el impuesto? Municipios, tesoreros, Juntas y vecinos

Desde el punto de vista institucional, los funcionarios municipales bajo la égida del jefe de cantón procedieron al registro de los causantes y sus fuentes de ingreso. La primera acción que debieron realizar las autoridades municipales fue formar el padrón de vecinos sujetos al pago del impuesto, clasificarlos en una de las cuatro clases y enviarla a las autoridades estatales para su aprobación.²⁹

²⁷ Ha resultado sugerente la llamada de atención de uno de los revisores del artículo en términos de invitar a procesar y examinar los padrones de contribuyentes. Sin embargo, como se señala en la introducción del texto, las fuentes para el análisis de la fiscalidad veracruzana en este periodo resultan escasas, tanto las de carácter contables para conocer el monto del ingreso, como los padrones que debieron existir al menos en los tres impuestos directos: patente, fincas rústicas y urbanas e impuesto personal. Al menos en el caso del municipio de Xalapa que contaba con la experiencia del impuesto de seguridad pública y que se mantuvo vigente hasta la reforma del impuesto personal, el registro de los vecinos se hacía por calles y además del nombre y edad se incluía el oficio. Es posible que esta experiencia se mantuviera con el impuesto personal, aunque en este caso hubo mayor obligación por parte de los vecinos para realizar el registro.

²⁸ La introducción del cobro de patente a establecimientos mercantiles e industriales facultó constitucionalmente al gobernador derogar en las jurisdicciones municipales todos los impuestos al consumo o de carácter alcalaboratorio que se recaudasen en sus jurisdicciones, lo que supuso a los municipios perder un monto considerable de sus ingresos y limitar sus opciones de fiscalización. Véase Celaya (2018a).

²⁹ Por un decreto de 1886 y para apoyar el registro de los contribuyentes por impuesto personal se dispuso que funcionarios federales, estatales y municipales, así como dueños, encargados de establecimientos mercantiles, agrícolas o industriales estaban obligados a presentar una manifestación de los empleados, dependientes o domésticos que tuvieran bajo su cargo. El registro debía incluir nombre, clase y dirección del establecimiento, además de nombre del empleado, sueldo, gratificación u obvención que obtuviera el empleado (Corzo y Blázquez, 1997, pp. 482-498). Los dueños de establecimientos mercantiles o industriales o propietarios de fincas agrícolas debieron enfrentarse a una difícil decisión de cumplir con este decreto, pues al tiempo que registraban a sus dependientes, también aportaban información de sus ingresos para ubicarlos en la primera clase de contribuyentes por impuesto personal.

El padrón posterior a las reformas de 1885 resultó estratégico para estimar el ingreso, pero también demostró las complejidades del cobro. Para la formación de estos padrones los municipios pudieron apoyarse en registros previos. Por ejemplo, en Xalapa y Veracruz donde ya se cobraba el impuesto por seguridad pública se tenía experiencia en el conocimiento de los vecinos. Por el contrario, en Orizaba no se cobraba este impuesto y tuvo retrasos en la formación de su primer padrón de causantes. Entre las dificultades que tuvieron los regidores de Orizaba fue incluir vecinos que habían fallecido, cambiado de residencia o incluir a aquellos que por alguna razón se habían excluido. Estas dificultades por falta de experiencia o de información de los causantes obligó a los regidores a realizar un nuevo padrón y solicitar más tiempo para la conclusión de los trabajos de asignación de cuotas.³⁰ El registro de los contribuyentes era la base sobre la que se realizaba el ingreso y gasto, por lo que era clave para el presupuesto estatal y municipal.

La respuesta a los nuevos ordenamientos fiscales debe explicarse también según las condiciones institucionales y necesidades económicas que enfrentó cada municipio por la prohibición del cobro de impuestos indirectos. Antes de la reforma de 1886, los ingresos municipales dependían de los impuestos al consumo, pero su cobro se hacía más complejo en la medida que las actividades económicas crecían y se introducía la fiscalidad federal y estatal a las jurisdicciones locales. Los causantes no fueron ajenos a este tipo de tensiones y demostraron estar atentos a las transiciones de un sistema fiscal donde los municipios paulatinamente perdían capacidad de acción. En la jurisdicción porteña, el impuesto a derechos de consumo era el que presentaba más conflicto, debido a las transformaciones del comercio que volvía complejo el trabajo de los funcionarios, pues era su responsabilidad el registro de los establecimientos, la comunicación de las cuotas y la actualización de los causantes. Las reiteradas quejas del tesorero porteño dan cuenta de las limitaciones institucionales y la escasa capacidad de coerción con los causantes. Con estas experiencias, se esperaba que el impuesto personal vinculado a las obligaciones de vecino y a los derechos políticos de ciudadanía atenuara o superara el conflicto cada vez más frecuente de reticencia o evasión fiscal. La reforma fiscal desde el diseño de los impuestos directos y los nuevos mecanismos de registro de los causantes puede verse también como un espacio de consenso y negociación para que ambas jurisdicciones fiscales ampliaran la base gravable, aumentaran sus ingresos y controlaran a los contribuyentes.

La comunicación con los causantes estuvo mediada con la presencia de juntas conformadas por los propios vecinos que se encargaban de establecer las cuotas, previo registro de los causantes realizado por el municipio y una segunda junta revisora atendía las inconformidades. La respuesta y las estrategias resultaron diferenciadas según la mayor necesidad de recursos que se hubiesen visto afectados por la prohibición de impuestos al consumo, pero también según la fuerza del municipio en indagar la riqueza de sus vecinos. Entre 1885 y 1886, las comunicaciones de la Hacienda estatal y del gobernador enviadas a los municipios con los jefes políticos de los 18 cantones, muestran la tensión política e institucional que el cobro del impuesto personal significó para los funcionarios municipales, pero también del alcance social que tuvo en los vecinos.³¹

³⁰ Porfiriato, vol. 2, Jefatura política, Correspondencia, caja 295, exp. 153. Archivo Municipal de Orizaba (en adelante AMO).

³¹ Las comunicaciones enviadas por la Tesorería estatal se han ubicado en el Archivo Municipal de Orizaba. Por lo que se ve, no obstante que la consulta fuera de un municipio en particular, la Tesorería consideró pertinente compartir con todos los regidores la duda y la resolución.

En materia de administración del impuesto, los tesoreros de las Haciendas municipales asumían el registro del ingreso, pero siempre en libros separados de los impuestos de competencia del fisco local. La obligación de los tesoreros era inspeccionar y evaluar la formación de las listas de causantes, tomar declaración de sus actividades y bienes, definir cuotas, organizar e imprimir las boletas que se entregarían a cambio del pago y, por último, informar a las autoridades políticas y fiscales del cantón. Estas tareas también debían realizarse en las congregaciones sujetas. El control y gobierno de la territorialidad en los municipios del siglo XIX se organizó con subregidores, jefes de cuartel y jefes de manzana que actuaban como inspectores de la llegada de nuevos vecinos, de su cambio de residencia y encargados de recordar a los causantes que la fecha límite para el pago del impuesto era el día diez de cada mes.

El incremento de tareas y de responsabilidad en los tesoreros municipales no significó que pudieran disponer de mayores recursos para contratar nuevo personal o incluso decidir libremente el uso del porcentaje dedicado al costo de administración.³² Un ejemplo de ello se dio en Orizaba, donde se pidió que además del pago a los cobradores y la gratificación al tesorero por los trabajos de inspección y responsabilidad, se cubriera los costos de arrendamiento de una casa de uso exclusivo para los trabajos referentes al impuesto personal. La casa también se destinaría a la reunión de las juntas encargadas de la cuotización y revisión de las listas de los contribuyentes. La autoridad hacendaria estatal no autorizó el gasto bajo el argumento de que en las instalaciones donde siempre se habían realizado los trabajos de la Hacienda municipal debían realizarse las gestiones para el impuesto personal.³³

El gobierno reiteró en numerosas ocasiones que la potestad fiscal del impuesto personal era de jurisdicción estatal, de tal manera que las decisiones respecto al uso de los recursos, incluido el porcentaje del que disfrutaban los ayuntamientos, estaba sujeto a la inspección del jefe político y de la Hacienda estatal.³⁴ En ese sentido, y para evitar decisiones autónomas, los recursos por concepto del impuesto debían entregarse con regularidad en la oficina de Hacienda del cantón y esta se encargaría de transferirlos previa autorización para un determinado gasto que no se pudiese cubrir con los ingresos regulares. Por ejemplo, la circular que se entregó al municipio de Xalapa que obtuvo una primera autorización para destinar los ingresos de los meses de noviembre y diciembre para los gastos en obras públicas, una autorización limitada a la comprobación del gasto y que no podía hacerse extensiva en los meses subsecuentes.³⁵ Esta estrategia se siguió en los otros dos impuestos en los que también obtenían un porcentaje las haciendas municipales, el de fincas rústicas y urbanas y el impuesto de patente. Con estas medidas, el gobierno estatal reafirmaba el

³² En el siglo XIX, los interesados en fungir como tesoreros de las rentas públicas debían aportar una fianza que quedaba bajo resguardo en caso de presentarse un mal manejo de los recursos, además de presentar a un fiador que en caso de desfallo asumía la responsabilidad en los faltantes. Cuando el impuesto personal queda en manos de los tesoreros municipales se aumentó el monto de la fianza considerando el tamaño de los causantes. Si los tesoreros no podían aumentar el monto de la fianza, los regidores debían asumirse como corresponsables del manejo de los caudales. Circular, agosto de 1885, caja 45, exp. 16, Archivo Histórico Municipal de Xalapa (en adelante AHMX).

³³ Porfiriato, vol. 2, Jefatura política, Asuntos de gobierno, caja 292, exp. 42, en AMO.

³⁴ Por ejemplo, la comunicación que se envió a las autoridades del municipio de Nogales que habían dispuesto libremente de 20 % que les correspondía del impuesto recaudado. Las autoridades si bien no emitieron sanción alguna, pidieron a las autoridades locales que en los meses subsecuentes “no puedan cargar hasta tanto no se obtenga el permiso de hacerlo pudiendo expresar al remitir la cuenta referida de gastos de oficina lo que a ud., le parezca adecuado para inclinar al propio gobierno a que conceda tomar de dicho 20 % el exceso de sus gastos”. Porfiriato, vol. 2, Jefatura política, Asuntos de gobierno, caja 292, exp. 42, en AMO.

³⁵ Circular, octubre de 1885, caja 45, exp. 16, en AHMX,

proyecto político que estableció que las autoridades municipales sólo eran instancias de administración y gobierno del territorio. Una reflexión necesaria de este proceso de centralización es mirar la trayectoria de la federación que también buscaba recursos políticos e institucionales, y que no obstante las disposiciones legislativas, los alcances fueron más bien limitados. Es posible que una diferencia importante en el caso veracruzano fuese lograr consolidar una soberanía tributaria, y a los municipios, sin negar su potestad fiscal, reconocerla en carácter de subordinada a la estatal, aunque esto no impidió poner en práctica estrategias de resistencia.

No obstante las reiteradas disposiciones en el control de los fondos municipales, los regidores buscaron negociar sus márgenes de acción y control de sus recursos. Los miembros del municipio porteño mostraron dudas e inconformidad respecto a las disposiciones que les obligaban a depositar su correspondiente 20 % a las oficinas de rentas del Estado. Los regidores señalaron que en vista de que el objetivo de que ellos participaran de la recaudación era que los fondos se incorporaran a su presupuesto –mismo que había disminuido considerablemente a causa de la supresión de impuestos estatales y municipales, y considerando que el nuevo impuesto personal “demanda tal trabajo y es tan laborioso que en muchos casos ocupa casi todo el personal de la oficina y el producto del 20 % viene a ser una escasa compensación de estos trabajos”–, solicitaban al gobernador estar exentos de depositar dichos recursos en la oficina estatal, pero sobre todo que tuvieran la libertad de disponer de ese fondo para las necesidades de gasto de la Hacienda municipal.³⁶

Esta no fue la única petición del municipio porteño y en varias ocasiones el tesorero realizó consultas a las autoridades de la Hacienda estatal y al gobernador acerca de cómo proceder con el cobro del impuesto, cómo actuar con los que se retrasaban en el pago y la disponibilidad de funcionarios para apoyar en dichas tareas. El funcionario se preguntaba si el impuesto debía satisfacerse por mes adelantado o vencido; cómo hacer efectivos los recargos por atraso, si estos eran acumulados, pues por diez días debían pagar una multa de 25 %, y por 20 días de atraso una multa de 50 %, entonces se preguntaba si el pago final se integraría por 75 % de multas más la cuota mensual. La otra duda era que en caso de ausencia de registro voluntario, ¿los oficiales municipales debían acudir al domicilio y notificar la cuota?, y, por último, si con los habituales retrasos de la información que llegaba de las congregaciones debía considerarse al momento de estimar recargos, esto porque la formación de los padrones y su envío a la Tesorería podía no ajustarse a los primeros diez días del mes y, por lo tanto, imponerse la multa por retrasos en la administración no era responsabilidad de los contribuyentes.³⁷

El tesorero del Ayuntamiento de Veracruz no era el único que enfrentaba problemas para controlar a los contribuyentes en una ciudad con alta movilidad entre sus vecinos. El jefe político del cantón de Minatitlán explicó los problemas que enfrentaban los municipios para recaudar el impuesto personal a los reos. Según los regidores, la obligación de los vecinos de contribuir a los gastos públicos no se evadía por declararse formalmente presos, pero los causantes argumentaban que cuando eran sentenciados se encontraban “suspensos de los derechos ciudadanos”. La posición de los causantes no era del todo errónea, la Constitución de 1873 en efecto señaló que los derechos políticos se perdían por faltas a la ley. La posición del jefe político era responsabilizar a los vecinos del pago de las contribuciones estatales y municipales. Es decir, eran los vecinos los

³⁶ Libros de Cabildo, sesión ordinaria del 24 de diciembre de 1886, fs. 753-754. Archivo y Biblioteca Históricas de la ciudad de Veracruz (en adelante ABHV). El Ayuntamiento porteño se resistió a renunciar a sus potestades de fiscalización indirecta y mantuvo el derecho de consumo a pequeños establecimientos, con el argumento que estos pequeños negocios no se fiscalizaban por el derecho de patente.

³⁷ Caja 319, vol. 436, fs. 296-315, en ABHV.

obligados de pagar el impuesto y, por lo tanto, si los derechos políticos estaban en suspenso por algún delito, los de vecindad no se habían alterado. La respuesta de la Hacienda estatal fue apoyar la posición del jefe político y reiteró que los vecinos que hubiesen cometido algún delito y se comprobase que tenían algún capital físico debían seguir pagando su impuesto. Aquellos que no tuvieran capital físico o no pudieran “ejercitarse en algún oficio o arte” durante su reclusión, se les declararía imposibilitados para el pago.³⁸

Las consultas muestran los problemas que había en los municipios para cumplir las disposiciones y los cambios que debían realizar los funcionarios y los causantes en el pago del impuesto. Las dudas del tesorero porteño hicieron evidente que el cobro del impuesto personal y las disposiciones administrativas y punitivas para los causantes exigía un cambio en las formas de acción de los funcionarios, en su interpretación de las nuevas normas y el alcance que sus acciones tenían en los contribuyentes. Por parte de los sujetos al pago del impuesto, las disposiciones exigían una nueva relación con el fisco, pues era responsabilidad de los vecinos acudir a las oficinas municipales, registrarse y pagar el monto de su impuesto. En este caso, el tesorero porteño explicaba que si el causante no acudía a la oficina y el encargado de llevar la boleta no lo encontraba, el vecino podría argumentar que su falta de pago era porque no se le había cobrado. La observación de los problemas en la administración de un impuesto como el personal las planteaba considerando las condiciones de una jurisdicción con una “población ambulante que representa cientos de personas y estos en su mayoría peones y gente pobre de la cual mucha parte no tiene morada fija”.³⁹

Este tipo de problemas administrativos en una territorialidad con población flotante, con escasos funcionarios y con retrasos en el registro de los causantes, en opinión del tesorero porteño, llevaría a que se formaran listas de “miles de individuos” que serían citados por los jueces que resolverían de manera paulatina dichos casos. Después de todo el procedimiento donde el moroso estaría dispuesto al pronto pago para evitar el embargo, el juez impondría una multa de 25 % a la cuota del impuesto que hubiese dejado de pagar. En conclusión, el tesorero porteño explicaba que había poco incentivo para que los causantes que no tuvieran trámites que realizar se interesasen por obtener su boleta y, por lo tanto, pagarían el impuesto sólo cuando los obligase un juez.⁴⁰ Esta última observación insistía en que las autoridades municipales, judiciales y causantes formaban parte de una cultura fiscal donde el impuesto era punitivo, pero sobre todo era responsabilidad de la autoridad el registro y el control de los contribuyentes. La respuesta de la autoridad estatal –que se comunicó a todos los jefes políticos– fue aclarar que los casos de los contribuyentes morosos revisados por la autoridad judicial causarían un sobregravamen de 50 %, que no era obligación de los cobradores comunicar a los vecinos las cuotas por concepto de impuesto personal, que el pago debía ser por adelantado en los primeros diez días del mes para no causar multas y, por último, que eran los vecinos los obligados a presentarse a las oficinas recaudadoras a cumplir sus obligaciones fiscales.⁴¹

Si bien parece que la idea era deslindar responsabilidad de los funcionarios locales en casos de evasión, también se buscaba limitar la capacidad de gasto en la administración del impuesto personal. Las autoridades estatales establecieron distintos mecanismos para disminuir el gasto

³⁸ Juan Enríquez, Circular de 21 de junio de 1889 y decreto número 18, 22 de junio de 1889 (Corzo y Blázquez, 1997, t. IX, pp. 420-422).

³⁹ Caja 319, vol. 436, fs. 296-315, en ABHV.

⁴⁰ Caja 319, vol. 436, fs. 296-315, en ABHV.

⁴¹ Caja 319, vol. 436, fs. 296-315, en ABHV.

municipal, con particular interés en el pago de los funcionarios. Por ejemplo, en 1881 el gobierno del Estado emitió una circular en la que se reiteraban varias medidas para que los municipios ajustaran sus presupuestos de egresos acorde a sus limitados ingresos, argumentando que al reducir el gasto se evitaría aumentar las cuotas impositivas a los vecinos.⁴² Al trasladar la obligación al causante de mantenerse al corriente del pago de sus impuestos, los municipios no podían destinar recursos a contratar un mayor número de cobradores, pues no estaba en sus funciones acudir a cada casa a notificar los adeudos, y en todo caso los jefes de manzana debían recordar a los vecinos el pago del impuesto.

En este sentido, toma especial significado la boleta que certificaba el pago del impuesto, pues su presentación era requisito para realizar trámites jurídicos, políticos, sociales y económicos. Es comprensible entonces que aquellos que pudieran disfrutar de estar exentos del pago por el desempeño de funciones en la administración pública buscaran seguir gozando de tal exención.⁴³ El gobierno no tardó en regular estas boletas y por medio de las jefaturas políticas se recordó que la exención a los funcionarios municipales y estatales sólo debía estar vigente durante el desempeño de sus cargos, por lo que la boleta debía ser verificada por las autoridades hacendarias y las autoridades políticas. De igual manera, de darse el caso que un funcionario llegase a renunciar a su cargo, le sería recogida la citada boleta.⁴⁴

Para las autoridades estatales, el avance de una política fiscal donde el causante reconociera sus obligaciones que lo facultaban para ejercer su ciudadanía dependía de un cambio social y cultural de los contribuyentes frente al impuesto. Un recurso para lograr este cambio era la provisión de bienes públicos donde el contribuyente viese reflejado el destino de sus impuestos, pero en una época tan temprana en el funcionamiento de este impuesto, la Hacienda estatal no parecía estar en condiciones de optar por dicha estrategia. De ahí que para efectuar un cambio en la relación de los causantes con sus obligaciones fiscales fuese convertir la boleta del impuesto personal en un recurso de representación de la ciudadanía al reiterar que su existencia era obligatoria para realizar cualquier trámite público que necesitasen los vecinos. Una responsabilidad en la que de no solicitarla los funcionarios podían recibir sanciones administrativas por parte de la Hacienda pública.⁴⁵ El alcance y la importancia de la boleta se ejemplifica bien en la consulta realizada al jefe político de Coatepec acerca de cómo proceder en aquellos casos que los denunciados de una defunción no estuvieran al corriente del pago del impuesto personal. La respuesta de la autoridad estatal, la cual se comunicó a todos los jefes de cantón, fue que en tales circunstancias y en vista que no podría retardarse la inhumación de un cuerpo se aceptaría el faltante, con la obligación que en breve se cubriesen los adeudos.⁴⁶

Estar al corriente del impuesto y contar con la boleta que lo certificase pudo servir como medio para despejar sospechas de la honorabilidad de sus vecinos. En la jurisdicción de Orizaba se tuvo noticias de un robo en una finca ubicada en el barrio de Ixhuatlán, por lo que se pedía a los jefes de cuartel y de manzana que se exigiera a los vecinos y forasteros presentaran su boleta del pago

⁴² Caja 323, vol. 439, fs. 1-46, en ABHV.

⁴³ "Tiene conocimiento el C. Gobernador del Estado que individuos que antes estaban exceptuados del pago del impuesto personal [...] cuando tiene que hacer alguna gestión ante los tribunales u oficinas del Estado y municipales exhiben el certificado que en otra época tenían derecho a exhibir en vez de la boleta respectiva que acredite hallarse al corriente en el pago del mencionado impuesto". Correspondencia, caja 295, exp. 153, en AMO.

⁴⁴ Caja 320, vol. 435, fs. 50-52, en ABHV.

⁴⁵ Caja 340, vol. 435, fs. 1-2, en ABHV.

⁴⁶ Caja 45, exp. 16, en ABHV.

del impuesto, y si carecían de ella debían ser consignados a la autoridad competente. Se les pedía tener mayor atención en los forasteros que al parecer empezaban a proliferar en la ciudad.⁴⁷ En la esfera económica la boleta de impuesto personal fue el requisito obligado para interpellar a la Hacienda pública. Por ejemplo, en un ocurso presentado por un vecino del puerto de Veracruz donde se quejaba de que la Tesorería municipal lo consideraba moroso en sus contribuciones por su establecimiento mercantil, explicaba que su único problema era la falta de puntualidad en el pago. Por lo tanto, solicitaba que se le permitiera pagar su adeudo en abonos de diez pesos mensuales.⁴⁸ Su solicitud fue acompañada por su boleta de pago de impuesto personal que lo acreditaba como un vecino responsable de sus obligaciones fiscales, pero sobre todo que lo reconocía como un ciudadano con capacidad de agencia frente a las autoridades estatales y municipales.

La presentación de la boleta por concepto de impuesto personal fue un requisito obligado para los contribuyentes cuando acudían a las autoridades hacendarias a inconformarse por otros impuestos. En el pago del impuesto de patente, la Hacienda estatal diseñó recursos para que los causantes explicaran su desacuerdo con el monto de la cuota que se le había asignado a su establecimiento mercantil o industrial. El primer requisito para presentarse a las juntas de reconsideración o para dirigirse al gobernador⁴⁹ solicitando una rebaja en la cuota impositiva, era presentar la boleta que acreditaba al demandante que sus derechos ciudadanos estaban amparados por “estar al corriente del impuesto personal”, una fórmula recurrente en las oficinas de gobierno. El avance del impuesto personal en la fiscalización de los vecinos descansaba en un sistema de control y vigilancia que ejercían las autoridades municipales, pero más importante fue que la boleta se hizo necesaria para los vecinos que buscaban ejercer sus derechos políticos, económicos, jurídicos y sociales frente al Estado y frente a otros ciudadanos. Este diseño de un impuesto donde el causante es sujeto a un gravamen definido en sus ingresos, pero es también un actor político cuyo ejercicio de ciudadanía depende del pago de un impuesto, fue el recurso social y cultural característico del impuesto. Si bien es cierto que el elemento coactivo, como el pago de multas por el retraso de pago, pudo haber sido suficiente para obligar a los contribuyentes a pagar el impuesto, tuvo mayor impacto en los causantes el convertir el impuesto y la boleta en un requisito indispensable en la vida pública de los ciudadanos. Una ciudadanía restrictiva para las mujeres, pero que al mismo tiempo la Hacienda estatal reconoció en su carácter de causantes. Este hecho significó que, no obstante no pagaran el impuesto personal, las mujeres propietarias, y por lo tanto sujetas al pago de impuestos de predial rústico o urbano y al pago de patente, tuvieran capacidad de agencia y de interpellación frente a la Hacienda pública precisamente porque pagaban un impuesto. Desde su carácter de contribuyentes por derecho de patente las mujeres también encontraron recursos para mostrar su inconformidad con el monto de impuestos con las cuotas impositivas asignadas y, por lo tanto, solicitar una reconsideración de sus pagos a la baja. Esto plantea la necesidad de seguir explorando las prácticas de la ciudadanía desde la fiscalidad.⁵⁰ Otro tema pendiente a explorar es

⁴⁷ Porfiriato, vol. 2, Jefatura política, Correspondencia, caja 295, exp. 152, en AMO.

⁴⁸ Libro de Cabildo, sesión del 17 de agosto de 1886, f. 506, en ABHV.

⁴⁹ La participación del gobernador como árbitro en las inconformidades fiscales fue parte de la reforma fiscal consolidada en 1886. En el diseño de los tres impuestos directos que sostenían la Hacienda estatal, los contribuyentes podían solicitar al gobernador su intervención para obtener rebajas en sus cuotas. En las revisiones que se han realizado de este tipo de solicitudes en el impuesto de patente la ausencia de la boleta que comprobaba el pago del impuesto personal era razón suficiente para que los funcionarios de la Hacienda estatal rechazaran el ocurso y obligaran al causante a presentar una segunda solicitud adjuntando la boleta vigente del pago del impuesto personal (Celaya, 2018b).

⁵⁰ Para una primera referencia de la participación de las mujeres, véase Celaya (en prensa).

el alcance político del impuesto personal, es decir, su relación con la lista de votantes. Por ahora las fuentes fiscales y de las prácticas de los contribuyentes resultan los primeros indicios de la existencia de un diálogo entre derechos ciudadanos y pago de impuestos en el Veracruz liberal del siglo XIX.

CONCLUSIONES

El proyecto de una reforma fiscal sostenida en impuestos directos fue parte de un programa político del gobierno que se consolidó en el decenio de 1880. Los tres proyectos impositivos: fincas rústicas y urbanas (propiedad), patente (producción) e impuesto personal (renta) gravaban de manera directa la actividad económica de los ciudadanos y en el discurso político los tres impuestos reflejaban las transformaciones de la Hacienda pública acorde a los principios liberales de equidad y proporcionalidad en la fiscalización a los ciudadanos. En materia de ingresos, fincas y patente se convirtieron en los impuestos centrales por su monto de recaudación. El impuesto personal siempre tuvo montos menores frente a otros ingresos y, en 1895, la Hacienda estatal lo trasladó como un gravamen de exclusiva competencia municipal argumentando que su vinculación con la vecindad reafirmaba su carácter local. No obstante que la Hacienda estatal renunciase a este ingreso, lo significativo del impuesto personal fue su capacidad de incidencia en el ejercicio de las obligaciones y derechos que se obtenían con el pago del impuesto. Es decir, para la Hacienda estatal la fuerza del impuesto reside no en sus montos de ingreso, sino en su capacidad para incidir en todos los ámbitos de la vida pública de los varones causantes y, por lo tanto, que el pago de este impuesto también tenía incidencia sobre los otros impuestos. La boleta del impuesto personal fue la carta de presentación del vecino para ejercer sus derechos políticos, votar y ser votado, y participar de una vida pública en el ámbito jurídico, económico y social. En ese sentido, la continuidad de un vínculo entre vecindad y ciudadanía se expresa no en el criterio de un modo honesto de vivir como se encontró en otras constituciones locales, sino en el cumplimiento de sus obligaciones con el sostenimiento del Estado. Desde esta perspectiva, quizá debemos abundar en las listas de causantes como una forma de jerarquización e inclusión de los votantes y en la formación de distritos electorales en Veracruz durante el porfiriato, una línea de investigación que se hace necesaria explorar desde la jurisdicción de los municipios.

Otra importancia del impuesto personal fue su capacidad para ser parte de todos los ámbitos de la vida pública del vecino, por ello se insiste en que el valor de su diseño estuvo en su funcionalidad política. Este planteamiento fortalece la idea inicial del texto que para comprender la importancia de los impuestos se requiere avanzar en nuevas preguntas que, sin negar la contabilidad de los ingresos, la trayectoria de un impuesto permita explicar los recursos institucionales, políticos y culturales de los ciudadanos y el Estado en el pago de los impuestos. Una lectura de la ciudadanía desde la fiscalidad también ofrece otras rutas para entender el cómo y por qué los vecinos mostraron interés en sus derechos políticos y el papel que cumplió el pago de los impuestos en el ejercicio de los mismos. Desde la perspectiva fiscal, la ciudadanía liberal obtenida por el pago del impuesto personal facultó al vecino a identificarse frente al Estado, al mismo tiempo que permitió la construcción de una nueva relación política entre el causante y el Estado. Una exploración que convendrá contrastar con otras experiencias estatales donde la boleta fiscal pudo o no prosperar en los procesos de reforma fiscal.

El estudio del impuesto personal permite comprender que la reforma fiscal, si bien consolida un proceso de centralización de la Hacienda estatal y supedita a las haciendas municipales, su lectura no puede ser vista como un proceso jerarquizado. La reforma fue posible en la medida que la Hacienda estatal cedió un porcentaje de los tres impuestos directos a las haciendas municipales y reconoció a las autoridades locales como las mediadoras entre los causantes y la Hacienda. Si bien desde 1873 el impuesto personal había adquirido su carácter coactivo para el ejercicio de los derechos políticos del vecino, en reiterados informes de los gobernadores se reconoció el limitado avance del impuesto, por lo que fue necesaria la participación de los municipios para la formación de juntas y en general dar territorialidad a un impuesto que por el nivel de contribuyentes que controlaba se requería de la participación de los funcionarios locales. Es decir, fueron los municipios los mediadores en una nueva relación social y cultural entre el pago de impuestos y los causantes. Una mediación que significó la puesta en marcha de recursos institucionales a nivel local para el registro de los causantes, pero también para hacer partícipes a los vecinos-contribuyentes en las juntas para el registro de sus propios vecinos. La formación de estas juntas y los procesos de registro y definición de las cuotas es un tema pendiente de estudio debido a la escasa información de su funcionamiento, pero que debe considerarse para avanzar en la explicación de las transformaciones de la cultura fiscal en el Veracruz liberal. En ese sentido, el avance del impuesto dependió del diseño político, pero también de nuevas formas de pensar la administración en respuesta a las condiciones de un impuesto como el personal.

La consolidación de una fiscalidad de carácter directa también significó que las formas de administración de los impuestos debían responder a las condiciones de lo que se gravaba. En el caso del impuesto personal, si bien se carece de un hecho económico sujeto a gravamen, lo que debía registrarse y evaluarse era la renta y, por lo tanto, en qué categoría se encontraba el causante. Por último, la consolidación del impuesto personal cumplió con uno de los principios que la economía política exigía de los impuestos: en su diseño había logrado la universalidad al gravar la renta de todos los vecinos en edad productiva, una fiscalización articulada a un proyecto político de ciudadanía al que accedían los vecinos que cumplían con sus obligaciones en el sostenimiento del gasto público.

LISTA DE REFERENCIAS

- Acevedo, A. (2019). Paying for progress: school taxes, municipal government, and liberal state building, Cuetzalan and Huehuetla, Mexico, 1876-1930. *Hispanic American Historical Review*, 99(4), 649-680. DOI: [10.1215/00182168-7787164](https://doi.org/10.1215/00182168-7787164)
- Annino, A. (1999). Ciudadanía *versus* gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema. En H. Sábato (ed.), *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina* (pp. 62-93). México: El Colegio de México.
- Arrom, S. (1976). *La mujer mexicana ante el divorcio eclesiástico (1800-1857)*. México: Sepsetentas.
- Arrom, S. (2017). *Voluntarios por una causa. Género, fe y caridad en México desde la reforma hasta la revolución*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Arroyo, I. (2011). *La arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Carmagnani, M. (1994). Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850. En J. Z. Vázquez (ed.), *La fundación del Estado mexicano* (pp. 39-73). México: Patria.

- Carmagnani, M. y Hernández, A. (1999). La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910. En H. Sábato (ed.), *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina* (pp. 371-404). México: El Colegio de México.
- Celaya, Y. (2018a). El derecho de patente en Veracruz: un nuevo impuesto para viejos y nuevos contribuyentes, 1906-1908. En Y. Celaya y G. Márquez (eds.), *De contribuyentes y contribuciones en la fiscalidad mexicana, siglos XVIII-XX*. (pp. 191-239). Veracruz: Universidad Veracruzana.
- Celaya, Y. (2018b). “La revolución económica en las ideas y los intereses”. La Hacienda veracruzana y la reforma liberal, 1870-1890. *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología e Historia desde el Caribe*, 34, 7-38. DOI: [10.14482/memor.34.10445](https://doi.org/10.14482/memor.34.10445)
- Celaya, Y. (2020). El impuesto a fincas rústicas y urbanas en el siglo XIX veracruzano: reformas, contribuyentes y catastro. En M. Romero y M. Molina (eds.), *Historia de la tributación en México: un análisis político-económico, siglos XIX y XX* (pp. 107-163). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Celaya, Y. (2021). La hacienda municipal en tiempos de reforma fiscal: “progreso y utilidad pública” en las finanzas de Orizaba, 1870-1890. En Y. Celaya y A. Parrilla (eds.), *La fiscalidad del municipio: instituciones, impuestos y jurisdicciones en México, siglos XVIII-XX* (pp. 203-244). Veracruz: Universidad Veracruzana.
- Celaya, Y. (en prensa). “Libre de ajena administración”: mujeres contribuyentes por derecho de patente en el Veracruz liberal, 1904-1908. En E. Treviño y L. García (eds.), *Diálogos sobre gobierno, política y ciudadanía*. Veracruz: Universidad Veracruzana.
- Chassen-López, F. (2020). *Mujer y poder en el siglo XIX, la vida extraordinaria de Juana Catarina Romero, cacica de Tehuantepec*. México: Taurus.
- Cobá, L. (2009). *El “indio ciudadano”: la tributación y la contribución personal directa en Yucatán, 1786-1825*. México: Universidad Autónoma de Yucatán.
- Córdoba, I. (2021). Propietarias en la ciudad de México durante la coyuntura de la reforma liberal, *América Latina en la Historia Económica*, 27(3), 2021, 1-24. DOI: [10.18232/alhe.1146](https://doi.org/10.18232/alhe.1146)
- Corzo, R. y Blázquez, C. (eds.) (1997). *Colección de leyes y decretos de Veracruz*. Veracruz: Universidad Veracruzana.
- Cosamalón, J. (2016). La “brecha no explicada”. Los padrones electorales y su contribución para el estudio de la etnicidad y el racismo en el Perú del siglo XIX. En F. Gantús y A. Salmerón (eds.), *Contribución a un diálogo abierto: cinco ensayos de historia electoral latinoamericana* (pp. 149-172). Ciudad de México: Instituto Mora.
- Daunton M. (2001) *Trusting Leviathan. The politics of taxation in Britain, 1799-1914*. United Kingdom: University Press.
- Einaudi, L. (1962). *Principios de Hacienda pública*. Madrid: Aguilar.
- Escalante, F. (1992). *Ciudadanos imaginarios: memorial de los afanes y desventuras de la virtud, y apología del vicio triunfante en la República mexicana: tratado de moral pública*. México: El Colegio de México.
- Gantús, F. (ed.). (2016). *Elecciones en el México del siglo XIX: las prácticas*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Hernández y Hernández, F. (1986). Memoria leída por el C. Gobernador del Estado ante la H. Legislatura del mismo el día 13 de octubre de 1871. En C. Blánquez (ed.), *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores: 1826-1986* (vol. 2, pp. 719-901). Xalapa: Gobierno del Estado de Veracruz.

- Hernández, J. (2013). *La formación de la Hacienda pública mexicana y las tensiones centro-periferia, 1821-1835*. México: El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Jáuregui, L. (1999). *La Real hacienda de Nueva España: su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*. México: Facultad de Economía-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Jáuregui, L. (2003). Vino viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México. *Historia Mexicana*, 52(3), 725-771.
- Jáuregui, L. (ed.) (2006). De Re Tributaria ¿Qué son las contribuciones directas? En *De riqueza e inequidad: el problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX* (pp. 9-45). México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- López, P. y Acevedo, A. (2012). Introducción. Los ciudadanos inesperados. En P. López y A. Acevedo (eds.), *Ciudadanos inesperados: espacios de formación de la ciudadanía ayer y hoy* (pp. 13-37). México: El Colegio de México.
- Mier y Terán, L. (1986). Memoria del gobernador del Estado, 1873. En C. Blázquez (ed.), *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores, 1826-1986: vols. III-IV (1177-1908)* (pp. 1177-1908). México: Gobierno del Estado de Veracruz.
- Noriega, C. (2016). La elección por clases y contribuciones. Último intento del centralismo por orientar la participación política. México, 1846. En F. Gantús (ed.), *Elecciones en el México del siglo XIX* (pp. 343-400). México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Padilla, A. (2015). Hacienda pública y reformas fiscales en Michoacán, 1896-1951. En J. Silva (coord.), *Historia de la Hacienda pública en Michoacán, 1786-1951. Una historia larga* (pp. 185-255). México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Pérez, J. (2004). *Los ingresos federales del porfiriato*. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- Riguzzi, P. (1994). El difícil camino hacia la modernidad: la Hacienda pública del Estado de México, 1870-1923. En C. Marichal, M. Miño y P. Riguzzi (eds.), *El primer siglo de la Hacienda pública del Estado de México, 1824-1923* (vols. 1-1. Historia de la Hacienda pública del Estado de México, 1824-1990, pp. 191-260). México: El Colegio Mexiquense.
- Sánchez, E. (2009). *Las alcabalas mexicanas, 1821-1857: los dilemas en la construcción de la Hacienda nacional*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Serrano, J. (2007). *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad: contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Silva, J. (2015). "La construcción de la Hacienda pública en Michoacán, 1821-1896". En J. Silva (ed.), *Historia de la Hacienda pública en Michoacán, 1786-1951: una historia larga* (pp. 85-183). Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Soria, S. (2020). *Finanzas públicas y fiscalidad en Campeche, estudio de la evolución de los ingresos, ejecución del presupuesto de gastos y controversias de amparo, 1858-1916* (Tesis de doctorado). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.
- Textos históricos de la Constitución Política de Veracruz, 1825-2000* (2000). Xalapa, Veracruz: Gobierno del Estado de Veracruz, Secretaría de Gobierno.
- Torres, J. (2013). *Centralismo y reorganización. La Hacienda pública y la administración durante la primera república central de México, 1835-1842*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Zuleta, M. C. (2006). *De cultivos y contribuciones. Agricultura y hacienda estatal en México en la “época de la prosperidad”, Morelos y Yucatán, 1870-1910*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Archivos

AMO Archivo Municipal de Orizaba, Veracruz, México.

AHMX Archivo Histórico Municipal de Xalapa, Veracruz, México.

ABHV Archivo y Biblioteca Históricos de la Ciudad de Veracruz, Veracruz, México.