

# **EL RÉGIMEN FISCAL EN INDIAS: ANOTACIONES SOBRE SU ESTUDIO**

**Gisela MORAZZANI-PÉREZ ENCISO**

Con este título hemos querido presentar un esquema general de la investigación que desde hace algún tiempo venimos desarrollando gracias a las sugestivas indicaciones del maestro don Alfonso García-Gallo y en anteriores reuniones de estos congresos de Historia del Derecho Indiano hemos tenido la ocasión de exponer parte de lo estructurado en: "Notas para el estudio de las alcabalas. Su reglamentación de 1591" y "La reforma del gobierno indiano en el régimen y gobierno de las alcabalas en las provincias de Venezuela (1776-1800)" leída esta última, en el celebrado en la ciudad de Santiago de Chile.

Uno de nuestros objetivos inmediatos fue la elaboración de un cuadro sobre el régimen reintentístico en Indias, hoy presentado ante ustedes, que nos facilitó, en gran parte, la tarea de un estudio más amplio, el cual hemos venido desarrollando dentro de un tiempo histórico -mediados del reinado de los Habsburgos y la centuria Borbónica- de grandes reformas administrativas lo que nos da la oportunidad para una análisis del proceso evolutivo del sistema fiscal indiano.

A través del empleo de método histórico-jurídico, aspiramos conformar un trabajo con casi la totalidad de la carga impositiva que recayó sobre los habitantes de estos mundos, restrear su procedencia, naturaleza, desarrollo de la tributación y su aplicación, al igual que la implementación de la política fiscal de entonces y los procedimientos de recaudación y control empleados.

## **La investigación. Su alcance**

La heterogeneidad de la documentación especializada que venimos manejando, su profusión, variabilidad y dispersión, han sido uno de los tantos problemas

afrontados en el trabajo que en cierta forma han incidido en la rapidez del desarrollo que hubieramos querido imprimirle así como también, el querer aproximarnos a ajustarlo a las fases y concepciones del Derecho Tributario moderno como guía viable para una clasificación del material en cuestión.

Unas de las tareas básicas fue el trabajo del ordenamiento de los manuscritos y legajos consultados y para ello, ensayamos varias opciones que nos permitiesen seleccionar aquellos esquemas que más se acoplaran a las singularidades de la investigación a fin de obtener una clasificación más flexible y sistematizada. En función a lo antedicho, hemos trazado un cuadro tentativo, sin desechar las variadas nominaciones empleadas por las autoridades coloniales de entonces, no obstante la ambigüedad e imprecisión que en un momento dado pudiera presentarnos, especialmente, antes de la introducción de las grandes reformas de la hacienda real del dieciocho. Un ejemplo de lo afirmado son las relaciones comparadas de los virreyes de la Nueva España, Conde de Revillagigedo al Marqués de la Amarrillas y la del segundo Conde de Revillagigedo, don Juan Vicente de Güemes Pacheco y Padilla, de 1754 y 1794 respectivamente. En la primera de las mencionadas, al hacer referencia a los ramos que engrosaron la hacienda de su virreinato, observamos una enumeración indiferenciada de sus áreas donde los derechos procedentes de metales preciosos se entremezclan con las contribuciones provenientes de bebidas y vinagre, etc., sin tomar en cuenta su naturaleza y entidad lo que no ocurrió con la 1794, donde se observa cierto ordenamiento en razón a la cuantía de los ingresos, a los que mencionaba principalmente o de primera atención, administrados por oficinas particulares como los tributos, azogües, salinas, naipes, etc., los otros ramos de la hacienda, novenos, excusados, media annata de seculares, composición y confirmación de tierras, oficios vendibles etc., etc., fueron administrados por sus propios ministros y sus productos ingresaron en las cajas reales.

Es indudable, el cambio que se operó en estos ramos con la llegada de un nuevo gobierno a España, el que introdujo otra concepción de la administración la cual representó para la real hacienda un cambio bastante notable por la reconstrucción paulatina de su régimen y gobierno al mismo tiempo que programó un método más claro y seguro.

Es sobre estas estructuras donde hemos comenzado a montar nuestro trabajo, al que le hemos ido añadiendo todos los ajustes, agregados y modificaciones que hemos creído pertinentes, a objeto de lograr una síntesis esquematizada lo más

representativamente posible. En base a lo indicado y partiendo de los ingresos y egresos fiscales asentados en el libro de razón general de cuentas por su aplicación, gastos y destinos tenemos:

1. Ramos de la masa común
2. Particulares o separados de la real hacienda
3. Ajenos a ella
4. Estancadas, cuyos valores no entraron en las cajas reales y
5. Bienes exclusivos del patrimonio real.

### **Anotaciones Preliminares**

La rica documentación sobre la cuestión financiera en Indias revela la esmerada atención que los reyes españoles dieron al desarrollo de la economía de estos países y esta preocupación se refleja claramente en su legislación y en particular, en el tratamiento que se le impartió el cual estuvo a tono con las modalidades que ofrecían sus jurisdicciones coloniales. Razones de índole crematística coadyuvaron en esa aptitud lo que en cierto modo explica las reiteradas disposiciones sobre el tema y el afán por su actualización, seguido de una estricta vigilancia en su manejo. En otras palabras, se buscó mantener una hacienda solvente con sustanciosos beneficios para poder atender con eficacia las erogaciones propias de los servicios públicos, los compromisos adquiridos con la Iglesia, la cancelación de su personal administrativo, la seguridad de sus súbditos y el mantenimiento de una fluida navegación entre sus reinos.

Por otra parte, dentro de la conjunción de bienes reales que nos tocó examinar observamos también, la existencia de un factor único en la integración de sus fondos, por constituir Estado e intereses personales del Rey uno mismo al no existir diferenciación entre uno y otro o sea, en nuestro caso la hacienda estatal y el patrimonio real. Sin embargo, por razones internas y de manera intencionada se enfatizó sobre lo que de esta masa constituía, por derecho y costumbre, bienes personales del Soberano y aunque la evolución de sus colonias le fueron imprimiendo otros matices que incidieron en la incorporación de éstos en el grueso de las rentas de Indias, el absolutismo borbónico, una vez más, dejó claramente sentado en este binomio, las condiciones de participación

de sus propiedades patrimoniales las que a través de concesiones graciosas fueron ingresando en la masa común y se conocieron como las llamadas rentas "ordinarias del real ramo" o regalfas. Ellas, estuvieron, desde los inicios de la colonización, conformadas por todos los recursos naturales habidos en sus posesiones americanas, como las aguas, montes, maderas, salinas, perlas, minas de metales y piedras preciosas, naufragios, todas las cosas mostrencas o desamparadas, bienes vacantes o abintestato, la tercia o dos novenos de la participación de los diezmos por concesión apostólica, los productos de las bulas y de las gracias que le fueron anexas, vacantes eclesiásticas y la venta de oficios, los que conjuntamente con los otros renglones que satisfacían sus súbditos y los nuevos incorporados por razón de señorío y vasallaje, a través de los impuestos, tributos, tasas, contribuciones especiales, gravámenes transitorios o eventuales, reajustes y sobreposición de tasas, etc., etc., entraban en sus cajas reales o en las particulares y como ya dijimos, confeccionaron la masa fiscal del imperio español en América.

En relación a lo antedicho, nos detendremos en algunos aspectos de las concesiones de las regalfas para resaltar particularidades del proceso evolutivo de esta rentas. Vale destacar la presencia de varios factores que, en una u otra forma, jugaron un papel en la economía colonial por el incremento que dieron a alguno de sus renglones, como fue la necesidad de poner sus recursos en producción para rendir sus entradas sobre todo, aquellos que incentivaban las peticiones de otorgaciones graciosas sin despojar al real patrimonio. Es indudable que la apertura de nuevas concesiones de esta naturaleza, las facilidades que se dieron al prorrogar las explotaciones mineras y las autorizaciones que se otorgaron para enajenar propiedades raíces con solo el cumplimiento de mantenerlas activas y cancelar a S.M. sus derechos actuaron positivamente en el rendimiento económico de todos esos años al tiempo, que sirvieron para acrecentar los ingresos reales. En cuanto a los conferimientos propiamente dichos, en ellos intervino la voluntad real al satisfacer por vía de gracia las peticiones de enajenación de aquellas propiedades que previamente había sido ofrecidas a particulares para su utilidad y provecho, las que se concedían en arrendamiento por un lapso prorrogable o en venta bajo las condiciones preestablecidas por la Corona que variaron según las actividades de lo conferido. Casi siempre se adjudicaron a un particular o a un gremio o institución para su explotación y rentabilidad en beneficio de Estado-Rey y usufructo del agraciado o agraciados, el cual cancelaría 34 maravedís por concepto de licencia, si se trataba de metales preciosos. En el caso de bienes raíces la venta o remate se hacía al mejor

postor. Claro está, que las condiciones fueron variando en el transcurso de la colonización y los permisos se fueron extendiendo hasta para el subarriendo a condición de mantenerlas en producción.

En cuanto a los mecanismos de control, por lo general, sufrieron todas las modificaciones que la práctica obligó a introducir pero algunas cuentas aunque ingresaron a las cajas reales se llevaron por separado. Asimismo, la cuota impositiva por estos conceptos dependió de las circunstancias del agravado y del tipo de concesión.

Por ejemplo, los tributos de indios, materia discutida en cuanto a su primitiva pertenencia, Solórzano las cataloga como regalfas, se cargaron a los aborígenes americanos en reconocimiento de "señorío y servicio" (1.1, tít. 5, lib. 6 de la Recopilación de leyes de Indias) o a la persona o personas, seglares o religiosas, a quienes se les daba la merced para su cobranza. Las tributaciones estaban signadas anualmente en edades fluctuantes hasta fijarse entre los 18 y los 50 o 60 años, según el sexo y estado civil del tributante, con igual proceder para los otros grupos de color -negros y mulatos- y sus descendientes, sean de la condición que fuesen.

En estos casos, el sistema de percepción dependió casi siempre de las condiciones en las que se encontraba el usuario, calculándose la tasa por entero o fraccionada -2 pesos básicos a los mineros y esta cantidad podía variar en proporción a sus entradas o ganancias- que generalmente osciló entre 5 y 8 pesos por año. La tasa monta, personal o por capacitación es decir, el cupo individual de contribución de un indio adulto, se calculaba en base al empadronamiento que realizaban los corregidores o alcaldes mayores de una localidad, indistintamente de su condición de encomendado o puestos a la Corona y se cancelaba, en especie o en metálico a razón de la anotado o de 10 pesos cada año cuando se descontaba de ello lo de doctrina, corregidor y protectorado de indios además, de todas las excepciones contempladas en las leyes de Indias. Aunque fue materia de cambio y discusiones el justiprecio de los empadronamientos, para 1748 se observa en la real cédula emitida con esa fecha un cambio en las cantidades estipuladas para los de las provincias del Paraguay cuando se fijó 1 peso de 8 reales por cabeza, mientras que a los indígenas de las de Venezuela por orden de 8 de Agosto se establecía 6 pesos para los que habitaban en las cercanías de Caracas y 4 pesos para los pobladores de tierras adentro.

El régimen de los metales preciosos, por el contrario, ofreció un panorama más amplio y diferenciado por constituir la fuente de ingresos materiales más preciada del tesoro real, además de mantenerse siempre incorporados a sus bienes personales. Estas circunstancias hicieron extremar los cuidados de control y para sus efectos, el mineral extraído debía pasar por varios filtros de inspección tales como, ensayo, fundición y marca o sello real de constancia de cancelación de los derechos reales o el quinto neto de lo fundido. Tanto éstos como el 1 y medio por ciento de impuesto de fundición, debían ser colocados en la caja real más cercana al yacimiento o lugar de saca, si se trataba de oro de aluvión, las otras cuartas partes restantes de lo extraído formaban el grueso de los beneficios del minero. Pero no siempre el monto real reglamentario se mantuvo rígido ya que la dinámica económica planteaba nuevas alternativas que obligaban a una permanente revisión de su política minera; la necesidad de motivar las explotaciones introdujo una serie de cambios en aquellos sitios donde se registraban bajas en la producción y así por real cédula de 23 de Junio de 1680 se otorgó a los mineros de las provincias del virreinato del Perú, Tierra Firme, Nuevo Reino de Granada y Cartagena, la gracia de quintar al veintavo del oro en lugar del quinto oficial y esta excepción se mantenía aún vigente en 1717. Y para 1735, se introdujo otro cambio beneficiario al establecerse el décimo, esto es, de "cada 10 marcos de plata uno", con extensión para el oro. Posteriormente, ya en época de Carlos III -real cédula de 10. de Mayo de 1777- se comenzó a cobrar el 5% del oro entrado a quintarse "aunque fuesen susceptibles de mayor moderación" y se impuso el 2% al tiempo de entrar en la Península.

Finalmente, como afirmábamos al comienzo del capítulo, estas regalías conservaron sus peculiaridades y distancias con respecto a las otras rentas que por otros conceptos ingresaron al tesoro real y conformaron con algunas de aquellas la masa común de la real hacienda. Diferenciaciones que se mantuvieron en los programas de gobierno de la hacienda real y que el régimen de las intendencias expresó claramente en los registros del libro individual de cada ramo.

## **La Clasificación Oficial de mediados del siglo XVIII**

Según la clasificación provisional adoptada y de la cual hicimos mención al hablar de los alcances de la investigación, correspondió al ramo de la masa co-

mún del erario real aquellos arbitrios que cubrieron los gastos o cargas comunes de una jurisdicción administrativa y, a su vez, socorrieron a los otros para poder sufragar los suyos, indistintamente que sus ramos estuviesen administrados por cuenta del real erario, en arrendamiento o puestos en encabezamiento como ocurrió con las alcabalas y los tributos.

Todo el producto particular de cada ramo entraba a las arcas reales propietarias, a las principales de provincia o a las foráneas, dependiendo del lugar donde se efectuaba el cobro, y en ellas se llevaba o se obligaba a llevar el libro individual de registro de los ramos ingresados, con todas sus anotaciones y pormenores de cada renta así como también la de los bienes raíces del real patrimonio.

Cuando se trataba de rentas que estaban en la categoría de administradas por cuenta de la real hacienda, sus exacciones las practicaban los oficiales reales o sus ministros propietarios, administradores generales o particulares, o, quienes se le hubiesen asignado la responsabilidad, como se dispuso después. Pero cuando estaban arrendadas sus ascendistas hacían las veces de ellos así como las encabezadas las percibían los corregidores, alcaldes mayores o los ordinarios del lugar como dispusieron las ordenanzas de intendentes.

Asimismo, se utilizó el recurso de colocar ciertos ramos que hasta entonces habían sido administrados por regímenes especiales, bajo la responsabilidad de un solo sujeto que llevaba sus cuentas por separado. Tal es el caso de lo resuelto para con los expendios de pólvora, naipes y papel sellado que corrieron -este último desde 1770- a cargo del administrador del de tabaco con el reconocimiento de la labor extra a través de un porcentaje sobre el producto recaudado.

Estimamos que el número de ramos para el momento del establecimiento del nuevo orden de la real hacienda, fue, aproximadamente, de unos 38 renglones sin incluir los denominados ramos menores y por tanto, de naturaleza local, como el impuesto temporal de la sisa.

En general, las cuotas fijas de contribución sufrieron los altibajos temporales según las urgencias o los intereses gubernamentales del momento y con un carácter particular en relación a los problemas confrontados en cada jurisdicción.

Del total anteriormente señalado, estuvieron suscritos a la masa común, veintitrés ramos que enumeramos a continuación, para luego proceder a realizar el análisis pormenorizado de ellos: alcabala (tierra, mar y viento), almojarisfazgo, armada, composición de pulpería (real patrimonio), composición y venta de tierras (ibidem), diezmos (ibidem), aguardiente, juego de gallos, lanzas, medias annatas seculares, bienes vacantes, dos reales novenos de los diezmos del real patrimonio, papel sellado, limosnas por la Bula de Santa Cruzada, comisos (real patrimonio), tributos, extracción de oro y plata (regalfas), venta y renunciación de oficios (real patrimonio), almirantazgo, títulos de Castilla, asientos de nieves y cordobanes, producto de minas cobre, plomo, (regalfas).

Por lo que respecta a la segunda de las clasificadas como renta particulares o separadas de la real hacienda, entraron en ese rublo las que pertenecían a la real hacienda pero sus productos tenían un peculiar destino por cancelar erogaciones especiales y gastos de orden particular, como las medias annatas eclesiásticas, penas de cámara, mesada, vacantes mayores y menores.

Los ramos ajenos a la real hacienda por su origen y objeto tales como: avería, bienes abintestato, contrabando, espolios de obispos y arzobispos, montepío y algunos ramos municipales destinados al mejoramiento de obras públicas. Tal y como lo indica su enunciado, no pertenecieron a la real hacienda pero la recaudación y el control de ellos estuvo a cargo de sus ministros, quienes además incluyeron sus registros en los libros de cuenta de la masa común, para preservar su administración y llevar un estricto control de la aplicación de sus fondos.

Las rentas estancadas constituyeron un recurso de monopolio real, por consiguiente, la venta de sus productos fueron de su exclusividad. Con posterioridad, algunas de ellas pasaron a engrosar la masa común del erario al ser declaradas de libre uso como ocurrió con la de aguardiente, juegos de gallos y en cierta forma, el papel sellado. No obstante, los cambios operados en el seno de la real hacienda con las reformas de la administración, se consideró mantener a las de tabaco, naipes, pólvora, azogue, correos y sal bajo esta condición debido a su gran demanda y utilidad. Como tales, tuvieron un sistema particular de administración, distribución y control que en casos de necesidad y según el criterio real, se entregaban por contrato o arriendo a un particular, pero este sistema lentamente fue descartado y por disposiciones posteriores, que en gran parte se recogieron en las ordenanzas de intendentes americanas, se colocaron sus



administraciones en manos de una sola dirección, en la del tabaco, pero sus cuentas de mantuvieron separadas -como anteriormente señalamos-. Al operarse esta nueva figura, el reconocimiento contable de ellas se efectuó en la propia contaduría general de tabaco, con el pase posterior al tribunal de cuentas de la real hacienda para su finiquito. Al ramo de papel sellado se le imprimió un tratamiento diferente cuando sus administradores rindieron cuentas a los ministros de real hacienda y a través de éstos se hacían las remesas al citado tribunal.