

El impuesto de la contribución personal en el Perú del siglo XIX

CARLOS CONTRERAS

Pontificia Universidad Católica del Perú

Este artículo muestra que el impuesto de la contribución personal tiene una historia mucho más compleja que la que hoy prima en la historiografía, la cual lo considera un tributo indígena heredado de la época colonial, que fue abolido en 1854. En el texto, se muestra que la abolición del impuesto ocurrió en varias etapas, que no terminaron hasta la revolución de Piérola en 1895, y que se dio en medio de una interesante polémica acerca de las perniciosas consecuencias que traería tanto en el aspecto económico como en el político.

This article aims to show that the personal tax has a much more complex history than that which prevails in current historiography, where it is often presented as an Indian tax inherited from colonial days, and abolished in 1854. In fact, the tax was abolished in stages and did not really end until the revolution of Piérola in 1895 in the midst of a polemic over the pernicious consequences which the abolition would have for both the economy and for politics.

La *contribución personal* fue probablemente el impuesto más controvertido en la historia fiscal del Perú republicano. A lo largo de varias décadas, subsistió con distintos nombres —*contribución de indígenas y castas, contribución del jornal, contribución de escuelas y contribución personal*— hasta su abolición definitiva por obra de la revolución de Piérola en 1895. Pero en todos los casos, se trató del tipo de impuesto conocido por la historia de la fiscalidad como *capitación*, es decir, un tributo por cabeza. En este artículo, quiero rastrear las distintas mutaciones por las que atravesó el impuesto a lo largo del siglo XIX, reseñando los debates que generó en la elite política. La búsqueda de apoyo político entre la población campesina, de mayores rentas para el Estado, de una mayor consciencia ciudadana y una mejor relación entre el Estado y la sociedad, y de una mayor equidad económica y social entre los peruanos fueron los vectores que se enfrentaron en dichos debates y se reflejaron en los tremendos vaivenes que sufrió el impuesto.

Este estuvo limitado a las *cabezas de familia*, las que solían ser definidas como los varones en edad económicamente activa que no sufrieran de algún impedimento físico o mental que les impidiese el trabajo. Se encontraban exentos del impuesto, entonces, las mujeres, los menores y los ancianos, los tullidos y los dementes. La lista de exentos solió ampliarse, sin embargo, a pobladores que tenían una ocupación que el Estado quería alentar o, en cualquier caso, proteger: sacerdotes, sacristanes o cantores para el culto religioso; soldados para el ejército; o autoridades locales. El mayor número de exenciones ampliaba desde luego las posibilidades de evasión fiscal de los pobladores.

También fue frecuente la exención de la contribución personal por razones de estatus social o actividad económica. Ya fuese por la ley o por los hechos, la contribución personal estuvo casi siempre restringida a la población rural, y dentro de ella, se excluyó a los grandes propietarios. En otras palabras, quedaba restringida a la población campesina, lo que ulteriormente buscaba ser justificado con

argumentos fiscales. Así, la condición de *tributario* adquiriría el tinte de una marca social y, en el caso peruano, también de una marca étnica, lo que, como veremos, generó diversos problemas para la universalización de la contribución —cuando esto fue intentado—. Dicha discriminación tenía, no obstante, su propia lógica, o al menos un origen histórico que la explicaba.

El impuesto de capitación ha tenido en la historia de la fiscalidad dos objetivos: 1) *enseñar* el modo de tributar y 2) brindar recursos al Estado. El primer objetivo se practicaba con las poblaciones *nuevas*, recién conquistadas o asimiladas a la comunidad política, a las que se quería *domesticar* haciéndoles practicar una suerte de ritual de vasallaje. Esta función la cumplió el pago del tributo, aunque fuese en montos simbólicos.¹ La entrega del tributo funcionaba así como el equivalente de un *pacto* con el *señor* o con el poder: se entregaba una prenda —o se establecía una alianza— mediante la cual la población hacía un reconocimiento de su sometimiento al poder, pero a la vez *compraba* su protección. Es este sentido el que ha sido rescatado en los trabajos de Tristan Platt en torno al tributo indígena en Bolivia en el siglo XIX, y lo que explicaría por qué los campesinos llegaron allí a oponerse a su abolición.² Para ellos, la desaparición del tributo significaba el fin de la alianza que les dispensaba la protección del Estado, por más simbólica y no real que esta hubiese sido en los hechos.

El segundo objetivo implicaba procurar mayores ingresos económicos para el tesoro público. En países donde una parte mayoritaria de la población estaba compuesta por campesinos que no participaban

¹ El cronista Pedro Cieza de León escribió que cuando los Incas conquistaron la región de los indios pastuzos, al norte de Quito, los generales del ejército informaron al Inca que dichos naturales eran tan pobres que no tendrían nada para tributar. Lo único que les sobraba eran los piojos de sus cabellos. Sabiamente (de acuerdo con Cieza de León), el Inca ordenó entonces que cada año los pastuzos entregaran al Estado un número de canutos llenos de piojos, para así acostumbrarlos a la práctica del tributo. *El señorío de los Incas*. Ed. de Carlos Aranibar. Lima: IEP, 1976, p. 229.

² Platt, Tristan. *Estado republicano y ayllu andino. Tierra y tributo en el norte de Potosí*. Lima: IEP, 1982. La idea ha sido discutida también para el Perú: ver Bonilla, Heraclio. *Estado y tributo campesino. La experiencia de Ayacucho*. Lima: IEP, 1989.

del mercado, o que lo hacían de forma solamente esporádica o muy limitada, los gravámenes impuestos al tráfico o compraventa de bienes, fuesen de origen local o importado, rendían flujos muy pobres de dinero. Esto tenía dos soluciones, que no eran necesariamente excluyentes entre sí: desarrollar un sector exportador, de modo que, a falta de mercado interno, fuese el comercio con el exterior el que brindase los recursos económicos al Estado, y/o cobrar un tributo a los autárquicos campesinos por los ingresos o recursos que les permitían sobrevivir. En este caso, se fijaba una suma plana (igual) para cada individuo, la que eventualmente podía variar hacia arriba o hacia abajo de acuerdo con las posibilidades económicas de cada región o provincia. Desde luego, se trataba de un impuesto mucho más complicado de cobrar que los aplicados al tráfico de bienes o a su compraventa, por lo que tendió a ser abandonado durante las fases de bonanza de la economía de exportación, o una vez que se conseguía la suficiente extensión de la actividad comercial.

LA CONTRIBUCIÓN DE INDÍGENAS Y CASTAS

La contribución personal se originó en el Perú durante el periodo de dominio español. Los gobernantes virreinales la restringieron inicialmente a la población indígena conquistada, imponiéndola sobre los varones de 18 a 50 años, o sobre los ya casados, aunque fuesen menores de 18. Desde las reformas tributarias del duque de La Palata a finales del siglo XVII, se trató, sin embargo, de ampliar el tributo hacia toda la clase campesina, que ya para entonces se componía no solamente de población indígena, sino también de algunos mestizos, que en las décadas siguientes fueron creciendo en número.³

Suprimido el *tributo indígena* por las Cortes de Cádiz, el virrey Abascal intentó reemplazarlo de manera inmediata en el Perú por una *contribución provisional voluntaria*, «dándosele este nombre, por estar en su voluntad [de los indígenas] elegir el peso de esta liviana carga,

³ Sobre este proceso, ver Sánchez Albornoz, Nicolás. *Indios y tributos en el Alto Perú*. Lima: IEP, 1978; y Glave, Luis Miguel. *Vida, símbolos y batallas*. Lima: FCE, 1993.

o la más pesada que han llevado siempre los españoles y otras castas en el virreynato». ⁴ Sin embargo, la fuerte campaña que los ministros opusieron a su proyecto hizo que el virrey abandonase la idea: «[...] cuyos votos [de los ministros u oidores de la Audiencia] difundidos en el público y trasmutados a las provincias hicieron fracasar en su nacimiento el proyecto malogrando las más bien fundadas esperanzas de conseguirlo». ⁵ Abascal optó entonces por crear un impuesto llamado *donativo ordinario*, que funcionó del mismo modo que el plan atacado por la Audiencia. En 1812, este impuesto logró recaudar 754.792 pesos, cifra cercana a la suma habitual del tributo indígena por esa época. ⁶ En 1815, ya restaurado el absolutismo en España y dentro de un plan más integral de reforma fiscal que el virrey Abascal lanzó en el Perú, se reorganizó el tributo indígena, extendiéndolo a las denominadas *castas*, bajo el nombre de *contribución de indígenas y castas*. Durante el periodo borbónico, la recaudación del tributo sufrió transformaciones que alteraron las complejas coaliciones políticas y sociales tejidas en torno a la delicada tarea de la recolección. ⁷

La decisión de extender el tributo a las castas procuraba incorporar a la población rural que se encontraba desafiada de aquel gracias a

⁴ Abascal, José Fernando de. *Memoria de gobierno*. Ed. de Vicente Rodríguez Casado y José Antonio Calderón Quijano. Sevilla: Editorial Católica Española, 1944, v. I, p. 315.

⁵ *Ib.*, p. 316. Con este conflicto, se inauguró un prolongado patrón en la historia fiscal del Perú consistente en el enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de imposición fiscal: el primero intentando siempre aumentar los impuestos, y el segundo, disminuirlos. Este modelo se pondría especialmente en acción con ocasión de la búsqueda de alternativas a la contribución personal.

⁶ Archivo General de Indias (en adelante: AGI), José Fernando de Abascal, Memoria, «Estado general de valores, gastos y sobrantes de todos los ramos de Real Hacienda, particulares y ajenos que se administran y demás fiscos del virreinato del Perú por lo correspondiente al año de 1812 y restos de los anteriores, con el balance de los créditos activos y pasivos que tenía la Real Hacienda en dicho año; deducido todo de las cuentas presentadas a este Tribunal Mayor y Audiencia Real de ellas».

⁷ Sobre ello, ver Sala i Vila, Núria. *Y se armó el tole, tole. Tributo indígena y movimientos sociales en el virreinato del Perú, 1784-1814*. Ayacucho: IER José M. Arguedas, 1996, pp. 74 y ss.

varias estrategias de evasión, como la emigración de una comunidad rural a otra, el mestizaje, o alegar la carencia de tierras.⁸ La denominación de *castas* no tenía, en cualquier caso, un significado propiamente étnico. Aludía, como luego veremos, a la parte de la población campesina que no estaba inscrita como tributario indígena, ya fuera por cuestión de raza o por cualquier otra.

La medida de Abascal fue acompañada, además, de la introducción del género fiscal de las *contribuciones*, como a lo largo de todo el siglo XIX fueron llamados los impuestos de tipo *directo* en el Perú. Con las *contribuciones*, la propiedad territorial, tanto urbana como rural, fue gravada con un 5% de su renta líquida. Como esta renta fue usualmente estimada en un 10% del valor de compraventa del predio, la *contribución predial*, como posteriormente fue conocido este impuesto, también recibió denominaciones como *la del cinco por mil*. El gran propietario rural pagaría por la posesión de sus haciendas un monto proporcional a su valor, mientras que el pequeño propietario, cuya propiedad no estaba registrada legalmente —o al ser de tipo corporativo, resultaba difícil de individualizar (el caso de la comunidad indígena, por ejemplo)—, pagaría una suma fija como tributo (el mal afamado *tributo indígena*). Esta obligación se extendía incluso al que alegaba no tener ninguna tierra y que vivía solamente de su trabajo como jornalero.

Proclamada la independencia en Lima, el general San Martín declaró abolido el tributo (para indígenas y castas) en agosto de 1821, eventualmente guiado por la idea de captar la adhesión de la población rural al proyecto libertario. Consolidada militarmente la separación de España con la victoria de Ayacucho y la capitulación del fuerte del Callao, en el año de 1826 fue restaurada la contribución de indígenas y castas como parte de un proyecto más vasto de reforma fiscal emprendido por los sucesivos ministros de Hacienda José de Larrea y Loredo y

⁸ El recurso a alegar la carencia de tierras hace evidente la vinculación entre el tributo y el acceso a la tierra como mecanismo legitimador de la imposición fiscal. Así, en cierta forma, el tributo campesino funcionaba como un impuesto a la propiedad agraria.

José Morales y Ugalde. Inicialmente, Morales y Ugalde rebautizó el impuesto con el nombre de *contribución personal*, con la intención de hacerlo efectivo a todas las clases sociales y no solamente a los campesinos. Asimismo, rebajó en un peso el monto del tributo que pagaban los indígenas hasta 1820 y en dos pesos el que pagaban las castas, con la idea de facilitar la restauración de un impuesto que la proclama de San Martín de seis años atrás había asociado a la época colonial.⁹ Larrea y Loredó estableció que las personas debían tributar hasta los 55 años, pero, aparentemente, Morales y Ugalde ordenó que solo se tributara hasta los 50, como había sido por tradición.

En la práctica, sin embargo, la extensión del impuesto a otros sectores demográficos y a las ciudades se topó con «obstáculos insuperables», según relató Morales. Los pobladores urbanos y, en general, todos quienes habían estado exentos durante la época colonial se opusieron al pago y consiguieron que el flamante Estado republicano retrocediese en su afán de generalizar la contribución.¹⁰ En el departamento de Puno, la situación fue en cambio más curiosa, ya que sus habitantes llegaron a rechazar la rebaja de un peso, probablemente persuadidos de que la disminución traía alguna trampa.¹¹

La resistencia de los habitantes urbanos y de la clase propietaria antes exenta (terratenientes y *poderosos* rurales) obligó a la aplicación del impuesto de patentes, el que gravaba las utilidades de los establecimientos *industriales* con un 4% y que era aplicado solamente en las ciudades, ya que en el campo se cobraba la contribución de predios rústicos. Esta sería la primera de las muchas derrotas del Estado peruano en el siglo XIX en sus afanes de imponer una contribución personal general

⁹ Asimismo, se rebajaron en un punto las contribuciones predial e industrial: del 5 al 4 %.

¹⁰ «Memoria del señor ministro de Hacienda, don José de Morales y Ugalde». En Dancuart, Pedro y José Rodríguez. *Anales de la hacienda pública del Perú: historia y legislación fiscal de la República*. Lima: Librería e Imprenta Gil, 1905, t. I, p. 122.

¹¹ «Memoria de Hacienda por el ministro doctor don José María de Pando». En Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. II, pp. 157-174.

que enrolase como contribuyentes tanto a los campesinos indígenas como a los demás grupos económicos y raciales.

Sintomáticamente, los términos en los cuales los ministros de Hacienda aludieron al tributo colonial variaron notoriamente en unos pocos años. Mientras Morales y Ugalde se refirió al mismo con palabras como «dureza», «arbitraria», «pasos tan monstruosos»,¹² José María de Pando, en 1830, usó términos como «prudencia» y «perspicacia» e incidió sobre el hecho de la *otredad del indígena* y del rol clave de la tradición en materia fiscal:

La experiencia de siglos había demostrado que la tasa de la de indígenas fue determinada con prudencia y perspicacia y que arraigada profundamente por la costumbre, tan poderosa, en el ánimo de estos contribuyentes, toda minoración era peligrosa.¹³

Como una forma de ayudar a la actividad minera, carente de mano de obra tras la abolición de la mita en 1812, la restauración de 1826 exoneró de la contribución a los operarios mineros, pero, en 1828, esta medida fue anulada debido a los abusos que se cometieron en su nombre (los empresarios mineros pretendieron exonerar también a los arrieros que los auxiliaban y a los compadres de los operarios).¹⁴

¹² Rememorando el tributo indígena colonial, Morales y Ugalde señaló que «el gobierno español había adoptado el tributo, haciéndolo gravar con exclusión en la persona de los miserables indígenas y su constancia y dureza llegó a darle algún grado de perfección, según los conocimientos económicos de aquellos días; mas la experiencia demostró, sin equívoco, que las recaudaciones se hacían mal, suscitaban dudas que no se resolvían en muchos días, y tenían una ejecución tan irregular que pasaba por ser arbitraria. Como el gobierno del Perú no se ha propuesto jamás seguir pasos tan monstruosos; como entre sus hijos no distingue clases, y como solo ocurre a sus fortunas, cuando la necesidad o el orden le compele, el ministerio fijó la contribución en lo general de habitantes, haciéndola tan extensiva, como la denominación de castas e indígenas con la que la dio a conocer. Su objeto fue hacerla más llevadera gravando a la generalidad; sus ideas, las de economía y justicia en el reparto; y su aplicación, el bien de la misma nación [...]». Morales y Ugalde, «Memoria», pp. 121-122.

¹³ Pando, «Memoria», pp. 157-158.

¹⁴ *Ib.*, p. 159. El retiro de esta exoneración nos señala que era muy difícil definir quién

Una vez asentada la reintroducción de la contribución de indígenas y castas en el campo, se ordenó la confección de *matrículas de contribuyentes* cada cinco años, cuya elaboración estaría a cargo de apoderados fiscales nombrados para el efecto. En la práctica, no se pudo mantener este ritmo de actualización, de modo que las matrículas permanecieron vigentes por periodos a veces mayores a los diez años.¹⁵ Las matrículas ayudaban a individualizar la obligación tributaria, despojándola del carácter corporativo que las marcara durante los siglos XVI y XVII.

La cobranza fue uno de los aspectos más delicados de este impuesto. El régimen republicano retomó la práctica de las autoridades españolas del periodo colonial de unir en una sola persona la *intendencia* política con la de hacienda en cada circunscripción. De este modo, encargó a los subprefectos (herederos de los subdelegados del periodo borbónico) la recaudación del impuesto. Ellos percibían una comisión del 6% de lo recaudado, lo que, con frecuencia, era su única remuneración. Para el cobro, se valían del apoyo de los gobernadores (autoridades políticas de los distritos), de los tenientes gobernadores (auxiliares de los gobernadores en los poblados menores) y de las propias autoridades étnicas sobrevivientes a la ola liberal de la independencia, que desconoció todos los cargos y privilegios que no figuraban en la Constitución.¹⁶

De acuerdo con la matrícula de 1826, la única entre las conocidas que comprendió el conjunto del país, la contribución de indígenas

era un operario minero, puesto que se trataba de una población muy inestable. Véase sobre este tema nuestro trabajo *Mineros y campesinos en los Andes*. Lima: IEP, 1988.

¹⁵ En el departamento de Junín, por ejemplo, luego de la matrícula de 1826, se hizo otra en 1835 y otra más recién en 1846. Es decir que en un lapso de veinte años, en el cual debieron realizarse cinco matrículas, únicamente se efectuaron tres. Ello a pesar de que las penas contra los apoderados que no cumplían con las matrículas incluían sanciones tan drásticas como el destierro por diez años. Sin embargo, como lo indicara José María de Pando, esta sanción, como otras que recaían sobre estos funcionarios, nunca llegaron a aplicarse. Véase su «Memoria», p. 162.

¹⁶ Acerca de la cobranza de tributos en la región del Cuzco, véase Peralta, Víctor. *En pos del tributo*. Cuzco: Centro Bartolomé de las Casas, 1991.

y castas debía rendir un total de 1.471.190 pesos, divididos entre 1.039.402 provenientes de los indígenas y 431.788 de las castas.¹⁷ Los tributarios indígenas eran unos 200 mil, mientras los de las castas sumaban unos 100 mil.¹⁸ El impuesto pagado por el sector indígena era algo mayor que el de las castas, lo que tenía dos explicaciones: la primera, el deseo de incentivar a las castas a inscribirse. Ya que se trataba de una población flotante, sin una pertenencia clara a una institución social, como una comunidad agraria tradicional, resultaba más difícil su control, por lo que se les brindaba un trato fiscal más benigno. La segunda, que no quedaban exoneradas, como sí lo eran los indígenas, de otras obligaciones frente al Estado, como el servicio militar o la contribución de patentes e industrias.

Los subprefectos fueron provistos de amplias facultades (ley del 2 de octubre de 1827) para poder cobrar la contribución de indígenas y castas. Estas incluían «reconvenir, apremiar con guardias o cárcel, sacar prenda, embargar bienes, rematarlos, y hacer efectiva en áreas la deuda, sin admitir excepción, aunque sea la clase de contenciosa».¹⁹ En 1828 (decreto del 21 de mayo), se volvió a proclamar que tenían capacidad de «ejecución coactiva» para el recaudo. Sin embargo, las demás autoridades, según Pando, titubeaban a la hora de respaldar a los subprefectos y admitían «la vía contenciosa», con lo que la acción fiscal resultaba «desnudada» de su «autoridad exclusiva».²⁰

Antes de su abolición por las Cortes de Cádiz, el tributo indígena rendía unos 800 mil pesos anuales.²¹ La reforma del virrey Abascal (1815) debió elevar la recaudación por encima del millón de pesos, pero no existe información sobre ello. En la década de 1830, la re-

¹⁷ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. II, p. 47.

¹⁸ Paul Gootenberg da las cifras de 204.634 tributarios indígenas y 107.946 de castas para el periodo 1826-1830. Ver su trabajo *Población y etnicidad en el Perú republicano: siglo XIX, algunas revisiones*. Lima: IEP, 1995, p. 32.

¹⁹ Pando, «Memoria», pp. 161-162.

²⁰ *Ib.*, p. 162. También señalaba Pando que algunos subprefectos «abusan de la [autoridad] que tienen para vejar inebidamente a los deudores, dando lugar a quejas y acusaciones de violencia arbitraria» (*ib. loc. cit.*).

²¹ AGI, Abascal, Memoria, cap. sobre Real Hacienda.

caudación de la contribución de indígenas y castas llegó a superar dicha cifra. Entre 1791 y 1850, la población peruana casi se duplicó, al pasar de 1,2 a 2 millones de personas, lo que nutrió al tesoro de más contribuyentes indígenas, dada la vitalidad demográfica que esta población mostró durante el siglo XIX.²² Cuando fue abolida por la revolución de Castilla (1854-1855), la contribución de indígenas y castas rendía ingresos al fisco por aproximadamente 1,2 millones de pesos (véase cuadro 1). De ellos, dos tercios correspondían a los indígenas y un tercio a las castas.²³ En cualquier caso, en el lapso de unas cuatro décadas (de 1812 a 1854), la capitación campesina se había incrementado, pero a un ritmo no mayor al del crecimiento demográfico, e incluso más modestamente si consideramos la ampliación de la base tributaria a las *castas* iniciada durante el gobierno de Abascal.²⁴

Cuadro 1
Recaudación (en pesos) de la contribución de indígenas
y castas en el Perú de la postindependencia

Años	Presupuesto	Recaudado
1830	-----	818.323
1846	1.326.931	830.827
1848	1.326.931	1.264.340
1849	1.438.393	1.264.340
1850	1.438.393	1.237.796

Fuente: Dancuart y Rodríguez, *Anales*, ts. II a V.

²² Véase sobre este punto Gootenberg, *Población y etnicidad*.

²³ Dancuart y Rodríguez (*Anales*, t. II) dan la cifra de 1.471.190 pesos. Como ya se ha señalado, de ellos, 1.039.402 correspondían a los indígenas y el resto (431.788 pesos) a las castas, que pagaban una tasa menor. Estas cifras han sido repetidas en muchos trabajos sobre el periodo, sin aclarar que correspondían a la matrícula de 1826 (probablemente basada a su vez en recuentos de fechas anteriores a la independencia) y no a una recaudación efectiva, sino a lo que, de acuerdo con dicha matrícula, debía cobrarse.

²⁴ La contribución de castas fue suprimida, sin embargo, después del primer semestre de 1846, por el gobierno de Ramón Castilla. Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. IV, p. 49.

El monto de la recaudación efectiva resulta, no obstante, complicado de reconstruir, por el hecho de que eran las propias administraciones departamentales quienes hacían la cobranza del impuesto y solían remitir a Lima informes incompletos y con atrasos. Como quiera que el superávit fiscal de los tesoros departamentales debía ser asimismo remitido a Lima, las propias autoridades encargadas de la cobranza tenían un incentivo para declarar sumas menores a las efectivamente recaudadas.²⁵

La categoría de las *castas* mostró mayor crecimiento que la de indígenas, al menos en la región de la sierra central durante la postindependencia, tema que pude investigar personalmente.²⁶ Ello se debió no a un aumento del mestizaje —que, al contrario, siguiendo los cálculos de Kubler y Gootenberg, se vio frenado en dicha coyuntura— como por un traslado de indígenas a la nueva categoría de *castas*, que gozaba de un régimen fiscal más favorable.²⁷

La proporción de mestizos en el país en vísperas de la independencia había alcanzado a situarse entre un cuarto y un quinto del total de la población. Se trataba así del segundo bloque demográfico en importancia, por encima del de los blancos. Cuando estaban en el campo, en términos económicos los mestizos podían ser grandes o pequeños propietarios de tierras, o incluso no tener ninguna y desenvolverse como buhoneros, jornaleros o artesanos. La expulsión de los funcionarios españoles con la independencia y su reemplazo por personal nacional abrió el campo al ingreso de mestizos, quienes se convirtieron en autoridades militares o políticas.²⁸ Si los mestizos vivían dentro de una economía campesina de autosubsistencia, debían

²⁵ Víctor Peralta intuye que en la región del Cuzco se cobró más de lo que luego se registró en los tesoros departamentales, quedándose las autoridades locales con la diferencia. Ver su libro *En pos del tributo*, p. 72.

²⁶ Véase mi artículo «Estado republicano y tributo indígena en la sierra central peruana en la post independencia». *Revista de Indias*. 182-183 (1988), pp. 517-550.

²⁷ Véanse Kubler, George. *The Indian Caste of Peru, 1795-1940. A Population Study Based Upon Tax Records and Census Reports*. Washington: Smithsonian Institution, 1952 y Gootenberg, *Población y etnicidad*.

²⁸ Véase Favre, Henri. «El mundo andino en tiempos de Bolívar: los Asto entre 1780

tributar como indígenas, pero muchos de ellos (y muchos indígenas también) comercializaban parte de sus cosechas o ejercían alguna industria artesanal orientada al mercado. De allí que se optara por enrolar a este tipo de población rural bajo las nuevas contribuciones directas: de predios y patentes. No obstante, como las sumas a tributar por estos conceptos serían seguramente exiguas, se probó añadir una cantidad específica al modo de una *capitación*, pero inferior a la pagada por los indígenas. Durante las décadas que mediaron entre la independencia y la abolición del tributo a las castas en 1846, esta suma varió entre los tres y cinco pesos anuales.

Así, las castas estaban sujetas, por un lado, al pago de una contribución fija, como los indígenas, pero, por otro, debían pagar también el cuatro por ciento de las utilidades presuntamente devengadas por sus predios o industrias, como los *blancos*. Se trataba de un régimen fiscal que, al combinar la imposición a los indígenas con la de los *blancos*, resultaba auténticamente *mestizo*. Las utilidades antes mencionadas eran estimadas por *peritos* nombrados para el caso.²⁹ Cuando tales utilidades no alcanzaban los 150 pesos anuales, la suma a pagar por el *casta* por concepto de contribuciones resultaba inferior al tributo

y 1830». *Revista del Museo Nacional*. 47 (1983-1985), pp. 259-272. Para el caso del Cuzco, véase Peralta, *En pos del tributo*, pp. 104-111.

²⁹ La Junta de Matrícula debía designar dos peritos de entre la población lugareña por cada ramo de industria de los establecidos en el lugar, quienes, además, tenían la obligación de hacer el avalúo de los fundos rústicos y urbanos. Hallar en medio de asentamientos donde apenas había penetrado la escritura las personas indicadas era, sin embargo, una tarea que desalentaba al funcionario más abnegado. Ilario Lira, apoderado fiscal de la provincia de Jauja en la matrícula de 1846, decía lo siguiente: «Al tiempo de poner en práctica estas disposiciones, ha tocado esta comisión con la dificultad de no poder encontrar en la mayor parte de los pueblos de esta provincia, esos peritos adornados de las calidades que justamente quiere el artículo 6.º, para llenar con exactitud el literal contenido de esos artículos, ni capaces de formar las relaciones conforme a los modelos que se les franqueó, a más de haberseles explicado con la voz viva el modo y forma de ejecutarlos. Por esto es que ha sido preciso que todo se hiciera a presencia de la junta por los escrivientes de esta comisión, sujetándose a los informes que solo verbalmente daban dichos evaluadores, supliéndose en lo posible lo demás, a fin de que no quede sin efecto el objeto de esta operación». Archivo General de la Nación [en adelante AGN], Hacienda [en adelante H]-4-1908, f. 227v.

del indígena. En la región de la sierra central, salvo el caso de algunos hacendados (más bien escasos en el lugar) y comerciantes prósperos, los contribuyentes de castas tuvieron un promedio de presuntas utilidades al año de 140 pesos, que equivalían al sueldo anual de un empleado estatal de baja categoría.³⁰ Es presumible que ante la dificultad de estimar las *utilidades* obtenidas por cada individuo de las castas —provenientes de sus tierras, negocios o industrias— los peritos tendiesen a generalizar la información, con lo que, en la práctica, las castas venían a pagar una suma estándar, generalmente fijada un poco por debajo del monto del tributo indígena.³¹ No cabe duda de que frente a semejantes resultados, muchos prefiriesen ser *castas* antes que indígenas. El apoderado fiscal de las provincias de la sierra central indicaba en su informe de la matrícula de 1846 «que muchos que han pertenecido a indígenas, han sido convertidos en castas desde las actuaciones de las matrículas anteriores».³² Las castas, sin embargo, no estaban exoneradas del servicio militar, como sí los indígenas, ni podían reclamar graciosamente tierras del Estado, por lo cual la determinación de a qué categoría pertenecía un campesino —si es que tal determinación quedaba en manos de él mismo— debió ser compleja y riesgosa.

En 1833, se ordenó que la *contribución personal* (nombre oficial de la popularmente conocida como *contribución de castas*) recayese únicamente sobre las personas que, en edad de tributar, no pagasen contribuciones de predios, patentes o industrias. Si un individuo pagaba por concepto de estas contribuciones sumas «iguales o mayores a las que deben entregar por esta [la contribución de castas]», sería eximido de la misma. La contribución de castas quedó fijada,

³⁰ AGN, H-4-1879, ff. 6v-7.

³¹ Ello se deduce del hecho de que, en las matrículas, los montos a pagar por las *castas* aparecen frecuentemente igualados para todo un pueblo o distrito. Diríamos que, en este caso, calcular el monto específico a pagar por cada uno resultaba más costoso que aplicar una suma plana, aunque fuese sesgada hacia abajo.

³² AGN, H-4-1908, f. 227.

en ese mismo año, en tres pesos anuales.³³ De lo que se colige que quienes tributaban menos de tres pesos al año por concepto de las contribuciones de predios, patentes e industrias debían ser inscritos como *castas*.

Las castas venían a estar compuestas, entonces, por la población masculina adulta (entre 18 y 50 años) que no estaba inscrita como *indígena* ni pagaba sumas importantes por concepto de contribuciones predial, de patentes o industrias. Se trataba de pequeños agricultores o ganaderos, artesanos, pequeños comerciantes, y jornaleros o peones que vendían su trabajo. Frecuentemente, se dedicaban a varios de estos trabajos a la vez. Podía tratarse de mestizos o blancos, o incluso de indígenas que se hubiesen desafiado de una comunidad étnica (la *comunidad indígena*) que mediara sus relaciones con el resto de la sociedad. Tras la independencia y a lo largo del siglo XIX, la comunidad indígena no fue protegida y ni siquiera reconocida legalmente por el Estado republicano. Lejos de ello, fue relativamente perseguida, sobre todo en los años iniciales.³⁴ Ello explicaría por qué muchos campesinos optaron por retirarse de una institución que parecía condenada al debilitamiento y matricularse ante el Estado como personas independientes. De esta manera, sintonizaban además con las ideas liberales. Es presumible, también, que en la preferencia por el régimen de castas existiesen razones de prestigio social: el tributo indígena resultaba adscrito a una condición étnica tenida como inferior.

Según el siguiente cuadro (2), si bien en todos los departamentos (salvo Lima) lo recaudado por concepto de indígenas era mayor que por el de castas, tomando en cuenta que estas pagaban una suma menor (aproximadamente un tercio o un cuarto menos que los indígenas), se deduce que en departamentos como Junín —y tal vez también

³³ Pando, «Memoria», p. 158.

³⁴ En 1825, se dictaron decretos encaminados a disolver las comunidades, disponiendo que sus tierras fuesen repartidas entre los miembros que las componían. Pero los decretos, dictados por el gobierno de Simón Bolívar, fueron suspendidos ocho meses después.

Trujillo, y Lima, desde luego— las castas igualaban o superaban en población a los indígenas.³⁵

Cuadro 2
Tributo indígena y de castas a recaudar en el Perú, 1826*

Departamentos	Indígenas	%	Castas	%	Total
Lima	73.495	46	86,104	54	160.050
Ayacucho	128.278	75	41.861	25	170.139
Cuzco	264.805	85	47.032	15	311.838
Arequipa	93.420	63	54.364	37	147.784
Junín	130.271	56	104.384	44	234.654
Trujillo	129.796	61	84.638	39	214.434
Puno	218.885	97	13.404	3	226.290
Total Perú	1.039.402	71	431.788	29	1.471.190

* Las cantidades están dadas en pesos de ocho reales (se han redondeado los reales).

Fuente: Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. II, p. 47.

Hasta 1845, fueron incluidos dentro de la categoría de las castas los *jornaleros*, a quienes, en la región de la sierra central, se sujetaba a un impuesto de tres pesos y medio anuales (los *indígenas* en la región pagaban más o menos seis pesos), pero en 1846 fueron separados de tal categoría mediante un decreto supremo. Los *jornaleros* eran las personas de la sociedad rural que carecían de tierras e industrias (entiéndase por estas producciones artesanales), por lo que se entendía que se ganaban la vida vendiendo su trabajo como peones sujetos a un jornal. Esta medida constituyó el inicio del proceso de abolición de la contribución personal en el Perú.

Aun cuando no se conoce información similar para el resto del país, la situación general podría mostrar la misma tendencia: aumento de las castas a costa de la disminución de los indígenas. Es decir, la población se trasladaba del régimen fiscal *indígena* al régimen *español* o *criollo* ante la expectativa de una menor contribución.

³⁵ Sobre Junín, véase mi artículo «Estado republicano y tributo indígena».

De cualquier manera, el naciente Estado republicano pudo reconstruir con relativa eficacia la red de recaudación del tributo indígena tras los desórdenes de las guerras de independencia.³⁶ Ayudó a ello la autonomía *de facto* de los tesoros departamentales.³⁷ Para las autoridades locales (prefecto y subprefectos), era claro que su capacidad de gasto, empezando por el pago de sus propios haberes, dependía directamente de lo que ellos mismos recaudasen. Ninguno, o poco auxilio, podían esperar del gobierno de Lima. Gobernar era cobrar.³⁸ De otra parte, para poder reconstruir la recaudación del tributo campesino, el Estado republicano debió renovar las exenciones y privilegios que el gobierno colonial había concedido a los contribuyentes de dicha carga: exoneración de otros impuestos (cierto que la alcabala, que podía ser la exención principal, fue abolida en 1826 para la mayor parte de operaciones), del servicio militar, y la concesión del derecho «a pedir porción de tierras que necesite de las que pertenescan [sic] al Estado».³⁹

El siguiente cuadro muestra la clasificación de las contribuciones fiscales directas en el Perú —y lo recaudado por ellas— de acuerdo con el documento conocido como *el primer presupuesto de la República*.⁴⁰

³⁶ Tuvo incluso que aprender de experiencias duras, como la rebelión de los indios iquichanos en defensa de Fernando VII en el periodo 1825-1828, que significó renegociar pactos y privilegios con los poderes étnicos. Véase Méndez, Cecilia. «Pacto sin tributo: caudillos y campesinos en el nacimiento de la República: Ayacucho, 1828-1850». En Barragán, Rossana, Dora Cajías y Seemin Qayum (comps.). *El Siglo XIX. Bolivia y América Latina*. La Paz: IFEA, Embajada de Francia, Coordinadora de Historia, 1997.

³⁷ Emilio Romero señaló que hubo una «descentralización de facto» entre la independencia y la era del guano, puesto que Lima era pobre y las provincias, ricas, gracias al tributo indígena, del que ellas mismas disponían. Véase su libro *Historia económica del Perú*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Alas Peruanas, 2006, pp. 351-354.

³⁸ De cualquier manera, el ministro de Hacienda, José María de Pando, se quejaba en 1830 de que virtualmente no había forma de castigar el incumplimiento en el pago de la contribución. Véase su «Memoria».

³⁹ AGN, H-4-2198. Actuaciones para la matrícula de 1852. Reglamento.

⁴⁰ Hasta 1847, subsistió el impuesto de media anata, legado de la época colonial, que

Cuadro 3
Contribuciones directas anuales en el Perú
según el presupuesto de 1846-1847

	Monto en pesos	Porcentaje
Indígenas	1.039.402	57,3
Castas	431.788	23,8
Predios rústicos	114.000	6,3
Predios urbanos	46.000	2,5
Patentes	86.000	4,7
Industrial	96.000	5,3
Total	1.813.190	99,9

Fuente: Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. II, p. 47; Tantaleán, *Política económico financiera*, cuadro 4 del anexo.

Aun cuando la ley no lo planteaba de esa manera, existía un evidente carácter étnico y social en la clasificación de las contribuciones directas: las de predios, patentes e industrias venían a gravar a la población no indígena, es decir, a los blancos y mestizos, quienes formaban la clase propietaria. Un personaje algo ambiguo fue el mestizo rural, ya fuese su mestizaje un hecho biológico, o más bien cultural y económico. Fue para él que se creó la ya referida contribución de castas, que funcionaba como una suerte de combinación de la de indígenas y las de predios, patentes e industrias. De la primera, tenía el carácter de tributo *plano* dentro del contexto de una localidad, puesto que todos los contribuyentes que no formaban parte de la categoría de los *notables*, o por lo menos de los *vecinos*, eran refundidos en un grupo para el que se suponían ingresos mínimos y, en consecuencia, el mínimo impuesto. De las segundas, tomaba la idea de que a los mestizos rurales se les gravaba de acuerdo con su grado de riqueza y no por su condición racial.

imponía el pago al Estado de la mitad del sueldo de los empleados públicos durante el primer año de su nombramiento. Propiamente venía a ser también un tributo directo, pero sus montos recaudados fueron insignificantes durante los años republicanos. Véase Tantaleán, Javier. *Política económico financiera y formación del Estado en el Perú, siglo XIX*. Lima: CEDEP, 1983, cuadro 4 del anexo.

Alrededor de 1830, vale decir, en los años iniciales de la República, las contribuciones directas (sumando las de indígenas, castas y las de los *blancos*) representaban más o menos un 40% del total de los ingresos fiscales. Otro 40% era aportado por las aduanas, entonces dominadas por un esquema arancelario de tipo proteccionista, dejando un 20% para otros tipos de ingresos (entre los que figuraban bienes patrimoniales del Estado y varias de las imposiciones heredadas de la época colonial: derechos de acuñación monetaria, papel sellado, coliseos de gallos, los estancos, etc.). Dentro de las contribuciones directas, el peso predominante era cargado por el sector rural campesino (contribuciones de indígenas y de castas). Mientras este entregaba anualmente al Estado una suma de alrededor de un millón de pesos, los pobladores urbanos y, en general, no campesinos a duras penas aportaban unos trescientos mil al año.

Parte de esta desigualdad se explica por el desbalance demográfico: la población indígena —incluyendo en ella a los mestizos rurales asimilados a la condición campesina— constituía cerca de tres cuartos de la población, de modo que su relación con el número de los no indígenas era de tres a uno. En este sentido, resulta impresionante la coincidencia de los porcentajes del cuadro 2 con la desagregación racial del Perú de acuerdo con el censo de 1876, en el que la población indígena, mestiza y blanca del Perú representó el 58, 25 y 14%, respectivamente. De cualquier manera, las cifras del cuadro 3 demuestran la incapacidad del sistema fiscal para poder extraer contribuciones directas del sector propietario. De un lado, ello se explicaría por la carencia de catastros de propiedades rurales y urbanas que permitieran una mejor valorización de las haciendas y los talleres y residencias de las ciudades, así como por el hecho de que las transacciones de estas unidades (ventas de sus productos o arrendamientos de las tierras e instalaciones) debían de ser tan escasas que resultaba virtualmente imposible deducir cuál era la *renta ficta*.⁴¹ Pero sin duda fue sobre todo la falta de voluntad política la que hizo que las contribuciones

⁴¹ En uno de los casos de la matrícula de Jauja, el apoderado fiscal señalaba que había

directas de la clase propietaria fuesen apenas simbólicas. En cambio, era por medio de las aduanas que la cuarta parte de la población —*criollos* y mestizos urbanos— tributaba.

La política de ingresos fiscales del Perú tras la independencia mantuvo así cierta dualidad étnica o rural/urbana: los indígenas, descendientes de la raza conquistada, que vivían predominantemente en el campo, pagaban los tributos directos; mientras los criollos, descendientes de la raza conquistadora y habitantes sobre todo de las ciudades, pagaban los indirectos, por medio del mecanismo de los impuestos de aduana. La presencia de los impuestos *liberales* de predios, industrias y patentes era apenas simbólica. Igual que el orden republicano que se perseguía.

LA CONTRIBUCIÓN DEL JORNAL Y LA CONTRIBUCIÓN DE ESCUELAS

Gracias al auge fiscal que trajeron las exportaciones de guano desde 1850, las contribuciones directas —y, dentro de ellas, la de indígenas— representaron un peso cada vez más liviano dentro de los ingresos del Estado. Para 1850, eran de 22%, de los que 18 correspondían a indígenas y solamente 4 al resto de contribuciones directas. Para 1854, eran de 12% (11 de indígenas y solamente 1 del resto de contribuciones directas). En ese momento, las perspectivas de crecimiento del ingreso guanero eran optimistas, por lo que en la guerra civil de 1854-1855 entre Echenique y Castilla, ninguno de ambos caudillos vaciló en emplear el cebo de la abolición tributaria para ganarse la adhesión de las mayorías rurales. En diciembre de 1854, Ramón Castilla declaró abolida la contribución de indígenas y castas «por estar bañado [el tributo] en la sangre y las lágrimas de quienes lo pagan».

La abolición de 1854 era la tercera en lo que iba del siglo. Cada gran convulsión política, como fueron la instauración del orden constitucional en Cádiz y, luego, la independencia del Perú, cobró

poblaciones donde no existía un mercado de arriendo de casas que permitiera deducir cuál podría ser la «renta anual» de alguna de ellas. Véase AGN, H-4-1908.

entre sus víctimas el discutido tributo, lo que comprueba su naturaleza polémica y las enormes implicancias que tenía para la legitimidad del poder. Triunfante la revolución de Castilla, y ya instalada en el poder, instauró la *contribución personal*—el 26 de junio de 1855— como una capitación que debían pagar todos los varones mayores de 21 años, y también los casados, aunque tuviesen menos de esa edad. La diferencia con la abolida contribución de indígenas era que el nuevo impuesto debía ser pagado por todos los sectores raciales y territoriales, a razón de 12 reales (un peso y medio) en la sierra y 24 reales (tres pesos) en la costa. La obligación fue extendida incluso para los extranjeros residentes, aunque se exceptuó a los agricultores inmigrantes durante los primeros cuatro años contados a partir de su llegada.⁴² Tanto la recaudación como el destino del impuesto corresponderían a cada tesorería departamental, con lo que la medida buscaba mantener la relativa descentralización fiscal con la que hasta el momento se había manejado la República.

La revolución de 1854 repitió de esta manera la idea de Morales y Ugalde de 1826 de universalizar el impuesto de capitación. Pero con dos diferencias: disminuyó significativamente la cantidad a pagar e introdujo montos diferenciados para el impuesto. Mientras Morales y Ugalde rebajó solamente en un peso el impuesto de los indígenas y en dos pesos el de las castas, lo que equivalía a rebajas de un 15 y 40% respectivamente, el decreto supremo de 1855 redujo el impuesto, en el caso de la sierra, prácticamente a la cuarta o quinta parte, y en el de la costa, más o menos a la mitad.⁴³ La diferenciación costa/sierra para fijar los montos de la contribución fue retomada en otros proyectos fiscales en la segunda mitad del siglo XIX. Dicha segmentación venía a actualizar la diferenciación económica regional hecha por la administración virreinal en los siglos XVI y XVII, según la cual los

⁴² Dávalos y Lissón, Pedro. *La primera centuria. Causas geográficas, políticas y económicas que han detenido el progreso moral y material del Perú en el primer siglo de su vida independiente*. Lima: Imprenta Gil, 1926, t. IV, pp. 102-104.

⁴³ Los montos vigentes en 1854 variaban de los cinco a los nueve pesos para los *indígenas* y de tres a cinco pesos para las *castas*.

indígenas de la sierra sur eran más ricos que los de la sierra central, y estos más que los del norte.⁴⁴ Pero a mediados del siglo XIX, era evidente que la geografía de la riqueza campesina había cambiado.

La contribución personal de 1855 no llegó, sin embargo, a implantarse, puesto que la Asamblea Nacional elegida para redactar una nueva carta constitucional derogó el decreto supremo de su creación el 17 de enero de 1856.⁴⁵ En su memoria anual, el ministro de Hacienda Pedro Gálvez se quejó de que los intentos de reemplazar con un nuevo impuesto, más justo y proporcionado, el vacío dejado en los ingresos fiscales por la cancelación del tributo indígena fue una y otra vez saboteado en el Congreso:

El Perú, en materia de impuestos, es una nación excepcional. Todos los pueblos cultos contribuyen a los gastos públicos con una parte de su renta, porque esta parte es la indispensable recompensa de los beneficios que reciben bajo la protección del Estado y el único medio de lograr que sean duraderos y fecundos. Abolido en 54 el odioso tributo que pesaba sobre la raza indígena, como legado de otra época, se depuró nuestro Código fiscal de una mancha que contrastaba en alto grado con la bella índole de nuestro país. Mas después de devueltos sus fueros a la humanidad y a la ciencia, ofendidos con ese feudal anacronismo, nada se hizo para llenar el vacío que tan grata conquista dejó en pos. La reforma borró con su mano poderosa de la lista de ingresos la fuerte suma de cuatro millones al bienio; pero al tratar de reemplazarlos, acudiendo a fuentes más puras que las que se habían condenado, se halló impotente y sin apoyo.⁴⁶

En los años siguientes, se desató un debate acerca de los efectos que, en el largo plazo, podría tener la medida abolicionista. En una economía predominantemente de autoconsumo, como era la indígena del siglo XIX, la abolición o disminución de un impuesto no con-

⁴⁴ Véanse las tasas coloniales en Moreno-Cebrián, Alfredo. *El corregidor de indios y la economía peruana del siglo XVIII*. Madrid: CSIC, 1977; y Golte, Jürgen. *Repartos y rebeliones. Túpac Amaru y las contradicciones de la economía colonial*. Lima: IEP, 1980, p. 71 y mapa 12.

⁴⁵ Basadre, Jorge. *Historia de la república del Perú*. Lima: Editorial Universitaria, 1961, t. III, p. 1261.

⁴⁶ Cit. en Dávalos y Lissón, *La primera centuria*, t. IV, pp. 186-187.

llevaba el aumento del consumo, sino la disminución de la actividad económica de los favorecidos con la abolición. Esto es lo que a fin de cuentas señalaban los críticos de la medida, quienes observaron que la disminución en la oferta laboral de los campesinos en los centros mineros, su menor concurrencia a los mercados locales agropecuarios y el agobiante centralismo fiscal eran precisas consecuencias de la desaparición del mal afamado *tributo indígena*.⁴⁷ Véase, por ejemplo, este pasaje de la memoria del ministro de Hacienda Juan Ignacio Elguera en 1867:

La abolición de las contribuciones personales pudo tener su razón en la desigualdad de la repartición del tributo y en la necesidad de establecer otros sistemas más análogos al estado actual del país, puesto que subsistía aún el implantado durante el gobierno español. La extinción absoluta y sempiterna —sin embargo—, lejos de ser un bien para el Perú, y especialmente para los indios, a quienes se pretendiera beneficiar, ha producido efectos contrarios, desde que quitado el estímulo del trabajo, se fomentaron los hábitos de ocio, y con ellos la inmoralidad, que es su precisa consecuencia. Entre otros estados de gravedad se observa que libres los indios de todo gravamen fiscal, no ocurren como antes, en ciertas épocas del año, a trabajar en los fundos rústicos de la costa, con sensible daño de nuestra agricultura. Pero, además esa abolición absoluta [atenta] contra el principio de justicia que obliga a todos los miembros de una asociación política a contribuir, con proporcional igualdad, al sostén del Estado; y produce el fenómeno económico de que el mayor número de pueblos dejen de ser laboriosos y productores y vivan a expensas de la capital.⁴⁸

Tanto Pedro Gálvez como Juan Ignacio Elguera eran connotados intelectuales liberales de la época, y podría parecer una contradicción que sustentaran un proyecto que fuese denominado como *la restauración del tributo indígena*. Pero el principio liberal de la época asociaba ciudadanía con contribución fiscal. El buen ciudadano era el buen contribuyente a los gastos públicos. Los liberales entendían que

⁴⁷ Hay pruebas más o menos abundantes de la disminución de los trabajadores en el sector minero y del centralismo fiscal. La retracción de los campesinos de los mercados locales tendría, sin embargo, que ser investigada.

⁴⁸ Cit. en Dávalos y Lissón, *La primera centuria*, t. IV, pp. 232-233.

la condición de contribuyente alimentaba la conciencia ciudadana y viceversa. Pensaban que un país con una organización fiscal sólida era aquel que se apoyaba en las *entradas naturales* de la nación, que no eran (no debían ser) los *estancos* o monopolios estatales ni los impuestos indirectos, sino los impuestos directos pagados por sus ciudadanos.

La revolución de Mariano Ignacio Prado contra el gobierno de Pezet —y especialmente contra el tratado Vivanco-Pareja, que pretendió resolver la *cuestión española*— llevó a otro hombre de ideas liberales, Manuel Pardo, al ministerio de Hacienda. El 20 de enero de 1866, y valiéndose de que esta vez no había un Congreso que lo impidiera (por tratarse de una dictadura), Pardo introdujo *la contribución del jornal*. Mediante ella, cada varón de 20 a 60 años debía pagar 12 jornales al Estado cada año de acuerdo con el nivel del jornal prevaleciente en cada provincia. Esta medida era indispensable, según Pardo, puesto que

la singularidad del Perú llevábale a que las tres cuartas partes de sus habitantes no tenían propiedad fácil de valorizar, ni consumían artículos extranjeros, ni realizaban nutridas transacciones mercantiles [...].⁴⁹

En consecuencia, la posibilidad de agenciar ingresos para el Estado mediante la masificación de impuestos a la propiedad mueble o inmueble, el cobro de óptimos derechos de aduana o de algún impuesto a las transacciones internas, aunque pudiera tener éxito en otros países, quedaba vedada para el Perú.

Para efectos de la aplicación del impuesto al jornal, las aproximadamente ochenta provincias del país fueron clasificadas en seis niveles de jornal, como indica el cuadro 4.

⁴⁹ Cit. en Basadre, *Historia*, t. IV, p. 1632.

Cuadro 4
Contribución del jornal en el Perú, 1866

Clase	Jornal promedio	Tributo a pagar	% de la población
1ra	0,80 soles	9,60 soles	5,3
2da	0,60 soles	7,20 soles	0,7
3ra	0,50 soles	6,00 soles	1,6
4ta	0,40 soles	4,80 soles	11,6
5ta	0,30 soles	3,60 soles	24,4
6ta	0,20 soles	2,40 soles	56,4

Fuente: Rodríguez, *Estudios económico financieros*, pp. 259-260.⁵⁰ Los datos de la población corresponden al censo de 1876 y han sido tomados de Maletta y Bardales, *Perú, las provincias en cifras*.⁵¹ Elaboración propia.

Solo el 8% de la población peruana quedó ubicado en las tres primeras categorías (de 50 centavos o más de jornal promedio), mientras que el 80% quedó ubicado en las dos últimas. De acuerdo con el presupuesto de Pardo, la nueva contribución debía rendir 1,8 millones de soles al año, lo que, considerando el incremento demográfico desde la independencia, significaba aproximadamente la actualización de lo recaudado por el gobierno colonial en los últimos años del virreinato. Claro que la geografía de la recaudación había variado radicalmente, puesto que la contribución más alta correspondía ahora a las cuatro provincias de la costa central (Santa, Chancay, Lima y Cañete), mientras que toda la sierra sur había sido comprendida en las dos últimas categorías, y en general toda la sierra, con la salvedad de la ciudad minera de Cerro de Pasco y la provincia de Huarochirí (también con varios asentos mineros), que quedaron ubicados en la cuarta categoría.

En suma, la reforma de Pardo —al igual que los intentos de los anteriores ministros de Hacienda Morales y Ugalde y Gálvez— se

⁵⁰ Rodríguez, José. *Estudios económico financieros y ojeada sobre la hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma*. Lima, 1895, pp. 259-260.

⁵¹ Maletta, Héctor y Alejandro Bardales. *Perú, las provincias en cifras*. Lima: CIUP, 1983, 3 vols.

propuso universalizar la contribución, aplicando un monto mayor sobre los habitantes de la costa, el que aproximadamente igualaba las cuotas más altas que había tenido el tributo indígena hasta 1854. Los contribuyentes serranos pagarían en cambio sumas por debajo de la mitad de los montos vigentes hasta ese año.

No hay cifras detalladas de lo recaudado por la contribución del jornal. Todo el rubro de *contribuciones directas* (además de la del jornal, las de predios, patentes e industrias) produjo, en 1866, la cifra de 631.277 soles. Como ellas habían producido, en 1864, 313 mil soles, puede deducirse que la nueva contribución recaudó poco más del doble en su primer año de vigencia.⁵² La revolución de Diez Canseco derribó al régimen de Prado, debilitado en parte precisamente por el costo político de la reforma fiscal de su ministro de Hacienda, a fines de 1866. A inicios del año siguiente, el nuevo Congreso estrenó sus sesiones aboliendo la contribución del jornal, y aunque el nuevo ministro de Hacienda, Juan Ignacio Elguera, propuso ese mismo año la restauración de la contribución personal, «se halló impotente y sin apoyo», como lo manifestara Gálvez una década atrás.

Cuando Manuel Pardo asumió la presidencia de la República en 1872, no reinstauró la contribución personal (conocida como *del jornal*), como podría haberse esperado, quizá por el temor a las consecuencias que podía ocasionar un impuesto que cargaba con tantos muertos y heridos de su pasado reciente. En vez de ello, procedió a iniciar un programa de descentralización, el que dejaba en manos de las autoridades locales importantes rubros de gobierno y servicios, al paso que les cedía la recaudación de las contribuciones directas: predios, patentes e industrias.

Tal como lo insinuó Juan Ignacio Elguera en 1867 —y lo resaltó Emilio Romero en su pionera *Historia económica del Perú* de 1949—,

⁵² Datos tomados de Dávalos y Lissón, *La primera centuria*, t. IV, p. 227. Pardo también había elevado la contribución de predios urbanos, del 3 al 4%. Dávalos también menciona que Pardo introdujo el aliciente de unos sorteos de dinero, mediante los cuales los contribuyentes puntuales y cumplidos podían obtener una jugosa recompensa (ib., pp. 229-230).

la contribución personal conllevaba una cualidad descentralizadora. Esto era así debido a la asociación que dicho impuesto creaba entre la cantidad de población y los recursos fiscales. En el cuadro 5, puede apreciarse que, hasta mediados del siglo, eran los departamentos serranos los que consignaban las mayores sumas por contribuciones directas. La decadencia económica de la sierra peruana a lo largo del siglo XIX, incapaz de modernizar su tecnología minera y agropecuaria, había venido creando un divorcio en el país entre el desarrollo económico y el estado de la demografía. La sierra contenía las tres cuartas partes de la población, pero, en términos económicos, producía muy poca riqueza. En consecuencia, sus posibilidades como fuente de recursos fiscales también se habían erosionado: una vez abolido el tributo indígena, no aportaba sino un nimio porcentaje de alrededor de un 10%.

Cuadro 5
Las contribuciones directas en el Perú
según la matrícula de 1850

Departamentos	Pesos
Arequipa	94.171
Ayacucho	141.501
Amazonas	15.092
Ancash	78.793
Cuzco	350.488
Lima-Callao	168.163
Huancavelica	81.715
Junín	153.370
La Libertad	122.785
Moquegua	49.579
Puno	306.735
Piura	41.164
Total	1.603.737

Fuente: Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. V, p. 215.

La reforma de descentralización fiscal y administrativa de Manuel Pardo de 1873 entregó a los consejos departamentales y provinciales (formados sobre la base de la organización municipal) dos tercios de la recaudación de las contribuciones directas, más un fondo de compensación distribuido por el gobierno central que resultaba de un incremento de dos puntos porcentuales en los derechos de aduana. Entre los ámbitos de acción pública transferidos a dichos consejos, figuraba el de la educación, recién constituido con el gobierno de Pardo. Como un mecanismo de financiamiento de los centros educativos que las municipalidades deberían abrir, el gobierno de Mariano Ignacio Prado, que había sucedido al de Pardo, facultó a los consejos para cobrar una *contribución de escuelas* a todos los varones en edad económicamente activa. Esta no podía exceder de dos soles anuales en la costa y un sol en la sierra.⁵³ Dicho pago venía a ser la reintroducción de la contribución personal, disimulada ahora con la envoltura de un *impuesto dirigido* a favor de la educación de la niñez, un destino loable que supuestamente ayudaría a vencer la resistencia de los contribuyentes. No se conocen, empero, los resultados de dicho impuesto.⁵⁴

LA ÚLTIMA BATALLA POR LA CONTRIBUCIÓN PERSONAL

En el contexto de la *economía de guerra* que vivió el Perú a partir de 1879 (ese año estalló el conflicto con Chile por los territorios salitreros del sur), la dictadura de Nicolás de Piérola restauró la contribución personal en 1880. La derrota militar provocó el desmoronamiento del Estado peruano (enero de 1881), a lo que siguió la ocupación chilena del país. Se desconoce si la contribución logró recaudarse en

⁵³ La contribución se creó el 1 de febrero de 1877. Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. X, p. 99. Basadre señaló en cambio la fecha de 1875, previéndose para 1876, primer año de la cobranza, una recaudación de un millón de soles. *Historia de la República*, t. IV, p. 1997.

⁵⁴ Aparentemente, no llegó a ser cobrado en la mayor parte de los casos. En cuanto a los cobros que sí se hicieron efectivos, es difícil estudiarlos, ya que la documentación no sobrevivió a la guerra con Chile.

algún lugar.⁵⁵ Firmada la paz e instalado el gobierno restaurador de Andrés A. Cáceres en junio de 1886, su régimen retomó el programa de Manuel Pardo de reorganización de la República en torno a un plan de descentralización, que consideró al impuesto de la contribución personal como uno de sus fundamentos principales.

La ley de descentralización fiscal de Cáceres (13 de noviembre de 1886) dio autonomía en la recaudación y en el gasto fiscal a los veinte departamentos en que estaba dividido territorialmente el Perú, para lo cual se crearon tesoros y juntas departamentales en cada uno de ellos. El aparato del Estado fue reducido al mínimo indispensable, puesto que de un presupuesto de gasto ordinario de 17 millones de soles (antes de la guerra con Chile), se había pasado a uno de solamente la mitad. A pesar de ello, había departamentos cuya economía agrícola y pastoril era tan poco productiva, con tan escasos intercambios comerciales y con una circulación monetaria tan exigua que los impuestos que de ellos podían recaudarse sobre la propiedad territorial, las ganancias de la industria y la compraventa, más lo que podía rendir el arrendamiento de los bienes públicos, no llegaban a cubrir el mero gasto administrativo del departamento.⁵⁶ En estas economías (y sociedades) de *antiguo régimen*, se recurrió entonces a un impuesto de *antiguo régimen*, como podía considerarse el de la contribución personal.

Bajo los montos de dos soles anuales para la sierra y cuatro para la costa, la contribución personal comenzó a cobrarse en 1887 a todos los varones de entre 21 y 60 años en dos semestralidades, las de San Juan y Navidad, manteniendo con ello la nomenclatura y la norma originada en los tiempos coloniales. Este impuesto, al igual que la *contribución del jornal* de Pardo, debía ser pagado por todos los

⁵⁵ Años después, abundaron las historias acerca de cómo, durante la guerra y la ocupación, algunos hombres audaces y sin escrúpulos habían recaudado este y otros tributos en nombre del Estado, dándose luego a la fuga.

⁵⁶ Durante los rutilantes años del guano (1840-1880), se crearon muchos departamentos nuevos (entre la independencia y la guerra con Chile el número subió a más del doble) sin respetar el principio de suficiencia fiscal.

sectores raciales. El periodo de la contribución había sido extendido a cuarenta años (antes había sido de 33 años). Cáceres había previsto la recaudación de aproximadamente un millón de soles como fruto. Como el conjunto de presupuestos departamentales alcanzaba los dos millones de soles, resultaba evidente que el éxito del programa descentralizador de Cáceres estaba atado al éxito de la contribución personal. El cuadro 6 nos demuestra el magro resultado que tuvo, sin embargo, la recaudación.

Cuadro 6
Recaudación de la contribución personal, 1887-1893
(en soles)

Años	Recaudado	% de lo previsto
1887	144.901	13,2
1888	421.810	42,9
1889	170.858	17,0
1890	292.707	31,7
1893	97.103	-----

Elaboración propia sobre la base de Dancuart y Rodríguez, *Anales*, ts. XVI-XIX y memorias de los ministros de Hacienda.⁵⁷

En ninguno de los cinco años para los que he podido recopilar información, la recaudación logró alcanzar siquiera la mitad de lo previsto. Las autoridades fiscales llegaron a quejarse de que era realmente el colmo que ni siquiera los empleados públicos, a quienes se hubiera podido simplemente descontar la contribución de sus haberes, pagasen el impuesto.⁵⁸ La contribución personal de Cáceres se mantuvo vigente hasta 1895, es decir, por nueve años efectivos, lo que la convierte en la más duradera después de la de 1855. Cuando

⁵⁷ Para 1887: Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XIX, p. 49-a; para 1888: ib., p. 99; para 1889: AGN, H-6-1166; para 1890: AGN, H-6-0955 y H-6-1166; y para 1893: AGN, H-6-1169.

⁵⁸ AGN, H-6-1247. Memoria de Ántero Aspíllaga, ministro de Hacienda en 1888.

fue abolida por el gobierno de Piérola, en la Navidad de 1895, se declaró nula incluso para los años adeudados, lo que sin duda era una burla para quienes la habían pagado. Un suceso típico de la política fiscal del siglo XIX.

¿Por qué fracasó la contribución personal de la postguerra? A diferencia de los anteriores esfuerzos, esta vez el impuesto tenía un fuerte respaldo presidencial, al punto de que el presidente Cáceres, con toda el aura que le daba su gloria militar (era el héroe de Tarapacá, de la *resistencia de la Breña* y sobreviviente de la gesta de Huamachuco, en la guerra contra Chile) y civil (había triunfado arrolladoramente en las elecciones de 1886), dirigió varios manifiestos a la nación, en los que, en tono personal y paternal, trataba de persuadir a la población de cumplir con su obligación fiscal. A su favor, el impuesto tenía esta vez la ventaja de que el destino del mismo no sería un lejano fondo común, sino las propias arcas departamentales. Ello se convirtió, no obstante, en un *boomerang*, porque en vez de estimular que el tributo se pagase, creaba el efecto contrario. De otro lado, la suma a pagar era relativamente moderada, por lo menos bastante inferior a la establecida por el anterior intento de Pardo y por el abolido tributo vigente hasta 1854.

¿Por qué aquello que tiempo atrás se pagó con una suma mayor para unas autoridades coloniales y para un destino incierto y quizá extranjero se negaba ahora cuando las características eran todas las contrarias? Una primera explicación estaría dada por la desorganización reinante en el país en 1886, tras cinco años de guerra internacional y ocupación extranjera (1879-1884) y dos de guerra civil (1884-1885). Como consecuencia, la población estaba empobrecida; los gobiernos locales, acéfalos; y la documentación fiscal, destruida. Las elites locales, que debían haber conducido los gobiernos locales, habían perdido prestigio ante sus bases sociales por la derrota militar y por su actitud a veces colaboracionista con los invasores. Otras razones estarían relacionadas con la labor de zapa del pierolismo, cuyos propagandistas atacaron el programa cacerista y, concretamente, el pago de la contribución personal a fin de hacer fracasar el proyecto y

preparar el retorno al poder de su líder. Se acusó también la falta de moneda en el interior: durante los años de ocupación, las acuñaciones fueron escasas y el ejército chileno se tomó el trabajo de recoger todas las monedas de plata que pudo, dejando a la economía peruana casi sin circulante. Únicamente abundaban los envilecidos *billetes fiscales*, que se habían devaluado aceleradamente en los últimos años y a los que el propio gobierno cacerista había limitado su entrada a las arcas fiscales.

Pero otras razones, menos coyunturales, tendrían que ver con la desaparición, tras más de treinta años de inexistencia del impuesto, de la red social que garantizó, mal que bien, su pago.⁵⁹ Como señalamos antes, hasta 1854 la cobranza estuvo en manos de la red de autoridades políticas locales representantes del poder central (subprefectos y gobernadores nombrados por el ministerio de Gobierno), quienes, valiéndose de alianzas con los comerciantes y las autoridades étnicas aún en pie, y seguramente de extorsiones y todo tipo de medidas coactivas, lograron completar cerca de un 90% de la recaudación prevista (ver cuadro 1). Al restaurarse la contribución en 1886, se recurrió inicialmente a la misma vía de las autoridades políticas locales. Pero ello resultó esta vez ineficaz. De un lado, porque se trataba ahora de cobrar el impuesto no solamente a los indígenas, sino al conjunto de la población, en la que figuraba un apreciable número de mestizos y un número menor de blancos. Los métodos que antaño fueron efectivos para con los indígenas, como la amenaza de la requisa de tierras (al tratarse casi siempre de posesiones precarias, sin título de propiedad o registro notarial), el castigo físico o la cárcel, la requisa de animales, o la imposición de *trabajos de República* o *faenas públicas*, no podían utilizarse para el resto de contribuyentes, ya fuese porque no se trataba de campesinos, o porque se trataba de población alfabeta, más conciente de sus derechos ciudadanos y portadora de una jerarquía social que imposibilitaba los métodos utilizados para

⁵⁹ No tomo en cuenta la contribución del jornal de Pardo establecida en 1866, ya que solo duró un año y en algunos lugares ni se cobró.

los indios. Así, al no poder emplearse con aquellos, el veto pasó a extenderse también a estos.

Al lado de los manifiestos en pro del pago de la contribución personal, el presidente Cáceres emitió, a lo largo del periodo 1886-1888, otros decretos y bandos por los que se prohibían los *trabajos de República* y se ordenaba a las autoridades locales no imponer trabajos gratuitos a los indígenas (ni a nadie en general) bajo ningún pretexto ni castigos físicos de ninguna naturaleza.⁶⁰ Para las autoridades de Lima, no existía contradicción entre unas disposiciones y las otras, pero ella sí fue advertida rápidamente por quienes eran los responsables de cobrar las contribuciones. Reclamaron que si se les desautorizaba a ejercer medidas coactivas físicas sobre los contribuyentes, no habría forma de cobrar las contribuciones y aun de ejercer su autoridad, ya que la labor auxiliar de los *alguaciles*, *alcaldes varas* y otros cargos *concejiles* (es decir, sin remuneración) que se daban a los indígenas resultaba indispensable para la marcha administrativa del gobierno local.

Las medidas gubernamentales de prohibir los trabajos gratuitos y el castigo físico estaban relacionadas con el nuevo orden de ideas reinante en los círculos intelectuales y políticos de la capital, empeñados en una tarea de regeneración de la República. Como parte de este proyecto, se pretendió separar la intendencia política de la intendencia fiscal en el gobierno interior, de modo que las autoridades de gobierno no tendrían incumbencia en los asuntos *de hacienda* (resolución del 18 de octubre de 1890). Estos pasarían a depender de un personal especializado, formado sobre la base de los antiguos *apoderados fiscales*. Se pensaba que la fusión en una misma persona de la facultad de gobernar y la de cobrar desembocaba en el abuso contra el contribuyente, el que quedaba inerme frente a unas autoridades entre las que no había equilibrios ni contrapesos. Todas estas eran hermosas ideas y sonaban muy gratas en los salones de

⁶⁰ Ver sobre este tema mi trabajo *Ideales democráticos, realidades autoritarias. Autoridades políticas locales y descentralización en el Perú a finales del siglo XIX*. Lima: IEP, JCAS, 2001.

Lima, pero, en el Perú *profundo*, terminaron por volver imposible o, cuando menos, muy difícil la cobranza de la contribución personal. La recaudación de un impuesto de *antiguo régimen*, como lo era esta capitación, era posible siempre que pudieran emplearse métodos, también, de *antiguo régimen*.

Hubo un departamento donde la contribución personal fue recaudada, sin embargo, con relativa facilidad: Puno. Hasta ahí acudió Pedro Emilio Dancuart en su visita fiscal de 1888. Su testimonio ratifica nuestra tesis de que ahí donde subsistió el orden antiguo, el impuesto pudo ser cobrado con eficacia. En Puno, predominaban los grandes latifundios, al punto de que los terratenientes fungían de interlocutores con los que el Estado podía entenderse, y las comunidades campesinas mantenían un control solamente precario sobre sus tierras, ya que estas eran públicas o *realengas*:

La facilidad en el cobro de la contribución personal [en Puno] se explica, pues, por estas dos razones esenciales: 1ra porque el hacendado paga por todos sus colonos, cargando a estos el valor de su contribución; 2da porque conservando la mayor parte de los terrenos que forman haciendas, el título de tierras del Estado, influye en el indígena que los posee el temor que se les quite si no pagan el impuesto.⁶¹

De otro lado, en la sierra peruana, las antiguas autoridades étnicas parecían haber desaparecido. Tras sesenta años de un régimen republicano que las había desconocido y hasta combatido, su lugar era ocupado ahora por nuevos personajes del mundo rural: *tinterillos*, premunidos muchas veces de ideales indigenistas, que recorrían las comunidades campesinas resolviendo y promoviendo litigios, ya fuera con otras comunidades, o, principalmente, contra las autoridades y hacendados; y militares mestizos, que durante la mayor parte del siglo XIX monopolizaron los cargos de prefectos y subprefectos, bajo el pretexto de ahorrar sueldos al presupuesto nacional.⁶²

⁶¹ El informe de la visita está reproducido en Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVIII, p. 400-A.

⁶² Acerca de los tinterillos, véase Mallon, Florencia. *Peasant and Nation. The Making of*

La crisis económica que se desató en el Perú a partir de 1892 (provocada por la disminución de los precios de las exportaciones y por los problemas fiscales del propio gobierno, y que se prolongó hasta 1896, aproximadamente) terminó por sepultar las esperanzas de consolidar la contribución personal. Los pierolistas sacaron partido del desgaste del régimen cacerista, causado, entre otras cosas, por el impopular tributo, y tras concertar alianzas con otros grupos políticos (como el civilismo y el de los *cívicos*⁶³), encabezó la revolución de 1895, que terminó con la historia de la contribución personal en el Perú republicano. La supresión del tributo fue posible gracias a la introducción de los impuestos al consumo (que gravaron los licores, el tabaco y la sal, entre otros bienes de consumo masivo) y al mejoramiento de los precios de nuestras principales exportaciones. El costo de dicha supresión fue, sin embargo, debilitar el promisorio programa descentralizador de Cáceres.

Hasta 1895, los tesoros departamentales debían hacerse cargo de los salarios de los prefectos, subprefectos y el cuerpo policial de cada circunscripción, además del mantenimiento de la corte judicial, los gastos en educación y salud en la parte que no pudieran atenderla los concejos municipales o las sociedades de beneficencia, y el mantenimiento de los puentes y caminos de carácter departamental. Tras la abolición de la contribución personal, fueron retirados de la partida de gastos de los tesoros departamentales los relacionados con las prefecturas y subprefecturas, las cortes judiciales y el cuerpo policial.

Postcolonial Mexico and Peru. Berkeley: University of California Press, 1995. Un buen ejemplo de los militares mestizos sería el mayor del ejército Teodomiro Gutiérrez Cuevas, quien, en 1915, terminó a la cabeza de un movimiento neoinca en Puno.

⁶³ Se llamó así a los miembros del grupo parlamentario liderado por Mariano Nicolás Valcárcel.

REFLEXIÓN FINAL

¿Fue la *contribución personal* en la historia de la República un *feudal anacronismo*, como fue denunciada por sus enemigos de la época —e incluso por la historiografía actual—, o se trataba por el contrario de una imposición liberal? En la medida de que el impuesto recordaba inevitablemente al tributo indígena colonial, su talón de Aquiles fue siempre verse asociado a la infamante *herencia del coloniaje*. La historiografía moderna lo ha tachado además de *regresivo*, en el sentido de que cobraba más a quienes menos tenían, alejándose así de un principio de justicia social.⁶⁴ De otro lado, hemos visto, empero, a personajes príncipes del liberalismo peruano, como Pedro Gálvez, Manuel Pardo y Juan Ignacio Elguera, defender arduosamente el impuesto, siguiendo la idea de que en la medida de que los ingresos públicos proviniesen de las contribuciones directas de los ciudadanos, el *contrato social* de la República tendría un mejor asidero. ¿De qué lado de la historia estaba entonces la contribución personal: del pasado o del presente moderno del siglo XIX?

Frente a las críticas sociales al impuesto es necesario señalar que mientras la contribución personal funcionó solamente como *tributo indígena*, era pagada a título de *única contribución*, esto es, no se pagaba ningún otro impuesto al que los no indígenas sí quedaban afectos (por ejemplo, la alcabala, las contribuciones de tipo territorial o comercial, los impuestos sobre el producto). En este sentido, el sistema fiscal del Perú se ajustaba a las características de la fiscalidad de tipo *antiguo*, en la que los impuestos se adaptan al tipo de contribuyente, pudiendo existir distintos impuestos según tantas clases existan de contribuyentes. No se pretende que un solo mecanismo impositivo rijan para una masa demográfica demasiado disímil.

De acuerdo con ello, no resulta cierta la creencia común que sostiene que siendo los indígenas los más pobres, eran quienes pagaban impuestos más altos. Incluso en los momentos de mayor peso del

⁶⁴ Para un caso reciente, véase Tantaleán, Javier. *Poder y servidumbre*. Lima: Kavia Cobaya editores, 2001.

tributo indígena dentro de los ingresos de la República peruana (la década de 1830), este representaba solamente un cuarto, aproximadamente, del total de los ingresos fiscales, siendo los indígenas el 60% de la población. Esto quiere decir que el 75% restante de los ingresos públicos era cubierto por el 40% restante de la población, compuesto sobre todo de blancos y mestizos. Estos realizaban su aporte fiscal por medio, fundamentalmente, de los derechos de aduana pagados por las importaciones que consumían, esto es, impuestos indirectos.⁶⁵ Era cierto, sin embargo, que los distintos montos del tributo indígena subsistentes hasta 1854, que castigaban sobre todo a los de la región sur, no se correspondían con la capacidad económica de los contribuyentes, dándose en ello una dosis de inequidad *dentro* del propio tributo indígena.⁶⁶

Las nuevas versiones de la contribución personal, de 1855 en adelante, no vacilaron por ello en cambiar la asignación de las tasas tributarias, inclinándose por una de tipo regional o territorial: en regiones de mayor salario, se pagaba un mayor tributo. Así, los pobladores de la costa quedaron más gravados que los de la sierra, con lo que se cumplía con un principio de equidad, ya que desde finales de la época colonial, pero sobre todo a lo largo del siglo XIX, los salarios en la costa se fueron distanciando de los de la sierra, salvo los de los centros mineros de esta.⁶⁷ Ciertamente es, sin embargo, que las diferencias de ingresos entre los peruanos del siglo XIX eran seguramente mayores

⁶⁵ En la medida de que hubiese indígenas que también consumiesen bienes importados, la contribución de aquellos al fisco aumentaría, desde luego. Pero el consumo de bienes importados parecía restringido básicamente a la población blanca y mestiza. Los viajeros del siglo XIX únicamente mencionan el añil y el fierro como productos importados que alcanzaban a ser consumidos por la población campesina. Véase por ejemplo Von Tschudi, Juan Jacobo. *El Perú. Esbozos de viaje realizados entre 1838 y 1842*. Edición y traducción de Peter Kaulicke. Lima: PUCP, 2003, pp. 305-306.

⁶⁶ Sobre los montos del tributo según las provincias, véase Kubler, *Indian Caste*.

⁶⁷ Para inicios del siglo XX, Alberto Ulloa registró una diferencia de 70 a 1 entre los jornales de la mano de obra no calificada, usando para ello el jornal de un estibador en el Callao (6 a 7 soles) y el de un peón en una hacienda del Cuzco (diez centavos). Ulloa, Alberto. *La organización social y legal del trabajo en el Perú*. Lima, 1916.

que las que había entre las tasas de la contribución del jornal de Pardo (donde la diferencia entre la mayor y la menor era de cuatro a uno) o de la *contribución personal* de Cáceres (con una diferencia de tasa de dos a uno), pero un mecanismo fiscal de tipo capitación nunca podrá captar toda la diferencia de riqueza dentro de una población.

La clase propietaria —vale decir, la elite terrateniente y los grandes comerciantes— pagaba contribuciones de tipo territorial bastante exiguas (véanse cuadros 3 y 5), y la falta de voluntad política para su aumento fue otra de las críticas realizadas por los ministros de Hacienda de la época. Quienes resultaban en cambio bien librados eran los mestizos y, en general, la población desindianizada (en el sentido de *desinscrita* de su comunidad indígena originaria, ya sea por emigración o por mestizaje matrimonial), quienes podían seguir siendo campesinos y, en ese sentido, poseedores de tierras y animales, pero con un valor de mercado tan pequeño (inferior a los cincuenta pesos), o tan difícil de controlar (hasta 1888 no hubo un registro de la propiedad inmobiliaria en el Perú, y hasta la década de 1920 no hubo un catastro de la propiedad rural), que no alcanzaban a ingresar en la masa de bienes sujetos a tributo. Como su consumo de bienes importados solía ser pequeño o casi nulo, quedaban virtualmente fuera de la República fiscal. Cuando la contribución indígena fue abolida en 1854, cuatro quintas partes de la población pasaron a componer esta clase. Ello explica la desesperación de hombres como Pardo, quienes, guiados por la convicción de que la ciudadanía implicaba contribuir con los gastos comunes de la nación, para, a cambio de ello, obtener derechos cívicos, se propusieron ampliar socialmente la base fiscal de la nación.

La contribución personal podría así calificarse como una solución de compromiso entre la fiscalidad tradicional y la moderna. En cierto modo, resulta la adaptación de un impuesto liberal, como el impuesto a la renta, a la realidad de una economía y sociedad de antiguo régimen. También es posible sostener la visión más común en la historiografía, es decir, la contribución personal entendida como una persistencia de la fiscalidad tradicional en una sociedad postco-

lonial, aunque considero que esta segunda posibilidad no capta la conciliación entre liberalismo fiscal y predominio de una economía campesina tradicional que quisieron establecer los hacendistas liberales del siglo XIX. El impuesto a la renta fue defendido por los economistas liberales de dicho siglo como la única contribución que debía existir en una nación, por cumplir mejor que ninguno los principios de neutralidad, equidad, sencillez y economía en la recaudación dictados por Adam Smith. En un país donde las personas perciben sus ingresos por la vía del salario monetario, por las ganancias dejadas por las empresas industriales o comerciales formales, o por las rentas derivadas del arriendo de propiedades inscritas en los registros públicos, resulta relativamente fácil aplicar el impuesto a la renta. Pero en una economía como la del Perú del siglo XIX, donde la porción más grande de la población vivía en el autoconsumo, percibiendo, en consecuencia, sus ingresos de una forma no monetaria a partir de la explotación de bienes no registrados legalmente, o de transacciones sin registro escrito, el impuesto a la renta resultaba ilusorio, o debía transformarse en una suerte de *capitación*.

Por último, en la medida de que ya desde mediados del siglo XIX se hizo evidente la desigualdad en los desarrollos económicos regionales, el recurso a la contribución personal apareció como un medio de permitir la autonomía fiscal de los gobiernos locales. En tal sentido, era un impuesto descentralizador. Al desembarazarse de él en 1895, sin pensar en algún mecanismo sustituto que permitiera a los tesoros departamentales contar con ingresos que no dependieran de la voluntad del gobierno central, el país ingresó en el siglo XX con un agobiante modelo de centralismo fiscal.