

REORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA VIRREINAL PERUANA EN EL SIGLO XVIII

I. LA HACIENDA Y LAS REFORMAS ECONOMICAS DE LOS BORBONES

Sabido es que los monarcas españoles del siglo XVIII cargaron el acento de su labor de gobierno en el aspecto económico. A lo largo de aquella centuria, diversas y comprometidas situaciones internacionales obligaron a incrementar el ejército, a crear casi de la nada una poderosa marina de guerra, y a sostener varias costosas guerras defensivas; y, sobre todo, fué necesario intentar un formidable reajuste de toda la estructura económica del imperio, cuya originaria debilidad se iba incrementando con el tiempo. En un país próximo a la bancarrota, en un pueblo carente de sentido y tradición capitalista, es obvio que toda iniciativa de restauración económica había de partir del Estado y ser apoyada por él.

Tal cúmulo de circunstancias motivó un progresivo aumento de los gastos públicos, obligando a crear una política que elevase correlativamente la riqueza nacional; esto significa que, a falta de capitales privados, el Estado hubo de realizar grandes inversiones financieras o industriales.

Así se explica la importancia que los monarcas borbónicos otorgaron al desarrollo de la Hacienda pública, y el cuidado que pusieron en mejorar su administración y rendimientos. Entre millares de testimonios, ninguno parece más significativo que la conocida *Instrucción reservada dirigida en 1787 por el rey a la Junta de Estado*, fiel exponente de las realizaciones y aspira-

ciones políticas del más fecundo y homogéneo reinado del siglo ¹. En dicha instrucción se habla de la Hacienda como motor de toda la política en curso, de la necesidad de que aumente y se administre cada vez mejor, de que sirva al fomento de la producción, tráfico y consumo nacionales, de que se tienda a la racionalización de los tributos y, como lejano ideal, al establecimiento de un impuesto único y equitativo ².

Dado el fuerte centralismo y unitarismo de la época, este criterio se aplicó en todas partes, y con especial cuidado en las Indias, donde la movilización de recursos se mostraba más prometedora, y donde los vicios de administración alcanzaban mayor gravedad y arraigo. Por estas razones, y de forma similar a lo ocurrido en otros virreinos, la Hacienda del Perú evoluciona y se modifica considerablemente a lo largo del siglo XVIII. Lo escrito en otro lugar ³ me exime de indicar aquí las circunstancias históricas en que esta reorganización se fué operando, limitándose al aspecto institucional.

La organización de la Hacienda peruana nos es conocida en líneas generales, para los siglos XVI y XVII, gracias al tratado de Gaspar de Escalona ⁴. Sin embargo, esa estructura queda modificada en el siglo XVIII; ¿hasta qué punto?; ¿cómo y cuándo? Pese a la abundancia de fuentes, no existe hoy una exposición sistemática sobre el particular. Juzgo, por eso, de cierto interés intentarla en estas páginas; dada su concisión, sólo pretenden ser un esquema, que en otra oportunidad confío desarrollar y completar.

1. Editada por A. FERRER DEL RÍO, en *Obras originales del Conde de Floridablanca*, Bibl. de Autores Españoles, Madrid, 1867, págs. 213-272.

2. *Ibid.*, págs. 242-256, especialmente artículos 192 a 199, 242 a 249, 265 a 286.

3. G. CÉSPEDES, *Lima y Buenos Aires. Repercusiones económicas y políticas de la creación del virreinato del Plata*, Sevilla, 1947, págs. 72-82, 156-172, especialmente.

4. G. DE ESCALONA AGÜERO, *Gazophilacium regium perubicum*; citaré en este trabajo por la edición de Madrid, 1775. Existe, inédito, un trabajo reciente de I. Sánchez Bella sobre organismos administrativos de la Hacienda indiana en el siglo XVI, que no he tenido oportunidad de utilizar. Con carácter general para todas las Indias: resumen por C. H. HARING, *The Spanish Empire in America*, New York, 1947, págs. 274-312.

En general, puede decirse que las reformas hacendísticas en el Perú se centran en el período 1773-1785. Todos los años anteriores, diríase que constituyen una época de preparación, de espaciadas medidas fragmentarias y parciales. En 1773, con la creación de la Aduana por el virrey Amat, se inician novedades de verdadero alcance, que culminarán en 1780-1785 con la etapa más fecunda de la visita general, desempeñada sucesivamente por Areche y Escobedo. Concluida ésta, a partir de 1785, adviene un período de menos relieve, caracterizado por la simple consolidación de las reformas ya implantadas, que en algún caso se completan o alteran parcialmente.

Como puede verse, estas tres etapas reproducen con fidelidad el esquema general de toda la política reformista de los Borbones, y aun al ritmo histórico del siglo XVIII español: un dilatado período inicial, de *preparación*, que abarca más de sesenta años, en el que factores de tradición e innovación coexisten en relativo equilibrio; un segundo período, de *apogeo* del espíritu innovador representado por los años siguientes, hasta el final del reinado de Carlos III, en los que se lleva a cabo una amplia serie de reformas políticas, administrativas y económicas tendentes a modernizar y revitalizar el imperio; y por último, un tercer período viene a iniciarse con la subida al trono de Carlos IV, estando por dilucidar si su positivo signo de *decadencia* obedece a desviaciones en la aplicación de las reformas implantadas poco antes, o bien al fracaso de esas mismas reformas, por insuficientes o por equivocadas.

2. ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS SUPERIORES

Una de las más tempranas manifestaciones del centralismo borbónico, se halla en la creación de las «Secretarías de despacho». En lo que a América se refiere, la «Secretaría del Despacho Universal de asuntos de Indias» fué el órgano utilizado para dar a la administración un carácter cada vez más personal. La cédula de 16 de noviembre de 1717 atribuye a la competencia de dicha secretaría «todo lo que mira directa o indirectamente al manejo de mi Real Hacienda, guerra, comercio, navegación de

aquellos a estos reinos, provisiones de empleos y cargos»⁵. Tales atribuciones, aumentadas por una serie de reales órdenes posteriores⁶, mermaron progresivamente la jurisdicción del Consejo de Indias, que sólo por vía de justicia siguió entendiéndose en cuestiones de Hacienda. El Secretario de Indias vino de este modo a ser el supremo jefe, el verdadero superintendente de la Hacienda indiana, en igual medida que los virreyes lo fueron, bajo sus órdenes, de la de cada virreinato.

Superintendencia de la Real Hacienda.—Siempre estuvo confiado al virrey el control superior de la Hacienda⁷, que implicaba funciones legislativas (redacción de ordenanzas e instrucciones, con aprobación real), fiscalizadoras (tomar cuentas, decretar visitas, exigir fianzas a los oficiales reales y vigilar su conducta, velar por la puntualidad de pagos y cobros) y administrativas (tasaciones de tributos, confección de aranceles, modificación de distritos fiscales, nombramientos de personal interino, ordenar libramientos autorizados por el monarca, etc.).

En el siglo XVIII, por el mismo proceso de personalización del gobierno que acabo de citar en la metrópoli, las atribuciones del virrey en estas materias se incrementaron de manera considerable. En 1747 y 1751 se equiparó su jurisdicción a la que tenían en la Península los Superintendentes generales⁸, título que ostentaron en adelante; en consecuencia, el virrey controlaba a «todos los ramos y ministros», incluso los hasta entonces exentos de su jurisdicción, «como las comisiones de lanzas, media annata, papel sellado, composiciones de tierras y demás que haya..., sin excepción alguna, por privilegiada y recomendada que esté en las cédulas y órdenes que para su uso e inhibición

5. Cfr. J. M. OTS CAPDEQUI, *El siglo XVIII español en América*, Jornadas, núm. 30, México, 1945; pág. 28.

6. Cédulas de 10 nov. 1747, 11 marzo 1776, etc., etc. (Ots, *ibid*, páginas 29-32).

7. Cfr. *Recopilación de leyes de los reynos de las Indias*, lib. III, tit. 3, leyes 2, 55, 57; lib. III, tit. 16, ley 17; lib. VIII, tit. 8, ley 1; lib. VIII, título 27, ley 12; lib. VIII, tit. 28, ley 1.

8. Cédulas de 27 agosto 1747 y 30 junio 1751. Cfr. *Memoria del gobierno del virrey Amat*, edición de Sevilla, 1947, pág. 345, y A. GARCÍA GALLO, *Curso de Historia del Derecho Español*, I, Madrid, 1947, pág. 449.

se hubiesen expedido»; sin conocimiento y aprobación del virrey, nada podría hacerse ya en cuestiones de Hacienda ⁹.

Consecuencia de estas disposiciones fué que pronto el virrey, además de supremo inspector de la Hacienda, hubo de convertirse en el más atareado de los funcionarios de ella, gravitando sobre él una abrumadora tarea burocrática ¹⁰. Sin embargo, por ineptitud o venalidad de los funcionarios, la administración de fondos públicos dejaba mucho que desear; Amat halló al respecto, cuando se hizo cargo del virreinato, una situación pavorosa ¹¹. Los enormes desembolsos del erario limeño en 1767-1777 y la quiebra que para él supuso la creación del virreinato de Buenos Aires ¹², llevaron su situación a un extremo insostenible.

Por eso, la visita general decretada en 1776 tiene entre sus finalidades esenciales el arreglo de la Hacienda ¹³. Graves discordias surgieron pronto entre el visitador y el virrey, y para evitar que éstas esterilizaran la urgente acción reformadora, fueron resueltas por el monarca privando al virrey de jurisdicción en materias de hacienda. No me interesa aquí pormenorizar las dramáticas circunstancias en que todo sucedió ¹⁴, sino subrayar

9. Cédulas de 1747, 1751 y 1752. Cfr. Ots, *Instituciones de gobierno del Nuevo Reino de Granada durante el siglo XVIII*, Bogotá, 1950, págs. 194-195. También H. J. PRIESTLEY, *José de Gálvez, visitor general of New Spain, 1765-1771*, Berkeley, Cal., 1916, pág. 77. Muy especialmente para el Perú, cfr. Instrucción reservada al virrey Castelfuerte, 18 noviembre 1725 (AGI, Lima, 642)

10. «El virrey ha de ser la cabeza que dirija la economía de los Tribunales de Real Hacienda, como también las manos mismas para su cobranza, y aun para el ajustamiento y liquidación de todas sus cuentas...; en fin, haga V. E. el ánimo que en este Reino ha de ser oficial, procurador, pagador y aun otros ministerios inferiores.» *Memoria de Amat*, págs. 341 y 349.

11. Reflejada en su escrito de 12 marzo 1762, *Resumen por menor de las graves dolencias en que ha enfermado esta vasta gobernación del Perú*. AGI (= Archivo General de Indias, Sevilla), Lima, leg. 639; especialmente, 1-7 y 17.

12. Cfr. G. CÉSPEDES, *ob. cit.*, págs. 131-146.

13. *Instrucciones que debe observar don José Antonio de Areche en la visita y arreglo de los Tribunales de cuentas, Cajas y ramos de la Real Hacienda en los reynos del Perú...*, de 20 junio 1776; AGI, Lima, leg. 1082.

14. Pueden verse en V. PALACIO ATARD, *Areche y Guirior: observaciones sobre el fracaso de una visita al Perú*, Sevilla, 1946, págs. 30-32, 34-48.

el hecho de que la Superintendencia de la Real Hacienda fué confiada a un funcionario especial, distinto del virrey, a principios de 1780¹⁵.

Durante ocho años ejercieron las funciones de Superintendente, primero Areche y luego Escobedo, aun después de terminada (en 1785) la visita general. No se trataba, pues, sólo de antagonismos personales, sino de una cuestión de fondo; Areche atacó a la institución virreinal, no sólo a su enemigo Guirior¹⁶, como más tarde se opinó—sin ánimo de atacar a Escobedo—que el virrey debía recuperar sus atribuciones hacendísticas¹⁷. Sobre pormenores episódicos, en aquellos años puede percibirse la lucha de dos mentalidades antagónicas: la conservadora, adherida al mantenimiento de la vieja institución virreinal con todas sus prerrogativas; la renovadora, que defiende la implantación del nuevo sistema administrativo concebido sobre la base de virreyes reducidos a sus atribuciones de tipo militar y generales de gobierno, y los superintendentes como jefes reales de toda la economía, la administración y la hacienda de cada virreinato.

José de Gálvez luchó con decisión, mientras fué secretario de Indias, por el último criterio; éste, como tantas otras manifestaciones del espíritu reformador, no triunfó por completo. Así, mientras en Nueva Granada no llegó a aplicarse el sistema de intendencias, en Venezuela se realizó y perduró íntegramente¹⁸. En Perú subsistieron las intendencias, pero a su cabeza volvió a colocarse el virrey como *Superintendente general de la Real Hacienda*, a fines de 1787¹⁹, pocos meses después—es curioso

15. Real Orden de 10 enero 1780, nombrando al visitador Areche Superintendente de la Real Hacienda. AGI, Lima, 780.

16. Por ejemplo, en su carta a Gálvez, núm. 70, reservada, de 20 enero 1779 (AGI, Lima, 1.083).

17. Cfr., por ejemplo, fol. 11 del informe núm. 2 anejo a carta de José Lagos al secretario de Indias, de 12 julio 1787. AGI, Lima, 1.029.

18. Cfr. respectivamente, núms. 7 y 8 del art. I de la *Ordenanza general... de intendentes*, de 23 septiembre 1803 (cito sobre la impresión de Ibarra, Madrid, 1803). No entro en el problema de la vigencia de estas Ordenanzas, por no ser esencial para su utilización en este trabajo.

19. *Memoria de gobierno del virrey Croix*, pág. 591 (edición de Lima, 1859, tomo V de las *Memorias de los virreyes que han gobernado el Perú...*).

anotarlo—de la muerte de Gálvez. Esta situación no volvió a alterarse en adelante.

Junta Superior de Real Hacienda.—No obstante las amplias facultades concedidas al virrey, éste se vió siempre asistido por una *Junta de Hacienda*. La integraban, según las leyes, miembros de la Audiencia, el fiscal del rey, oficiales reales de la Caja radicada en la ciudad, y un escribano de Hacienda; debían reunirse los jueves por la tarde para tratar del beneficio y fomento del erario, y decidir por mayoría de votos sobre libramientos de fondos de las Cajas reales, sobre todo cuando por el carácter urgente de aquéllos no podía aguardarse la orden concreta del rey ²⁰.

Desde la segunda mitad del siglo XVII, la Junta de Hacienda del virreinato se compuso casi siempre del virrey como presidente, del presidente y dos o tres oidores de la Audiencia de Lima, de su fiscal de lo civil, de uno o dos contadores del Tribunal de Cuentas y de dos oficiales reales de la Caja de Lima; acta de todas las reuniones, era consignada en un *libro de acuerdos* conservado en la secretaría del virrey ²¹.

Los virreyes del siglo XVIII hicieron amplio uso de la Junta de Hacienda—lo mismo que del Real Acuerdo—para respaldar sus decisiones y salvar su responsabilidad ante el gobierno central. Vaguedades e imprecisiones legislativas, dieron pie a que en dichas juntas se pudiera tratar cualquier medida de gobierno o de justicia, por nimia o importante que fuese. El ordenancismo dieciochesco no podía tolerar semejante amplitud, y, en efecto, el 13 de julio de 1784, se delimitaron las funciones del renovado organismo. Este, con el nombre de *Junta Superior de Real Hacienda*, tendría a su cargo la administración de justicia en materias de hacienda y el control de los gastos militares y del manejo general del erario; reunía atribuciones antes dispersas entre la Junta de Hacienda, la Audiencia y la Sala de Ordenanza del Tribunal de Cuentas; presidida por el superinten-

20. *Recopilación*, lib. III, tit. 3, ley 56; lib. II, tit. 15, ley 159; libro VIII, tit. 28, ley 12.

21. Cfr., por vía de ejemplo, copias de actas anejas a carta de Monclova al rey, Callao, 26 noviembre 1690. AGI, Lima, 88.

dente, la integraban como vocales el regente de la Audiencia, un oidor, el fiscal de lo civil, un contador mayor del Tribunal de Cuentas y el contador de las Cajas de Lima; tenía, además, dos relatores, un escribano y un oficial ²².

Años más tarde la Junta Superior fué desdoblada en dos, una *contenciosa* y otra de *gobierno*. La primera, con funciones sólo judiciales, estaba formada por el superintendente, el regente, dos oidores de la Audiencia y el fiscal; se reunía por lo menos una vez a la semana, en el palacio del virrey. La de gobierno, que se reunía en el mismo lugar y dos veces por semana, tenía competencia exclusiva y plena para la administración y manejo del erario; formábanla el Superintendente, un oidor, el intendente de la capital, el fiscal de la Hacienda, y los dos funcionarios más antiguos del Tribunal de Cuentas y de las Cajas reales, respectivamente. Esta fué la organización definitiva ²³.

Tribunal de cuentas.—Originariamente, la Audiencia de Lima tuvo la misión de tomar cuentas a los oficiales reales cada año ²⁴. Aunque ya el virrey Toledo juzgó poco efectivo este medio de fiscalización ²⁵, hasta 1607 no fué establecido el Tribunal de Cuentas de Lima, con la tarea específica de examinar la contabilidad de todas las Cajas reales del Perú y Quito; las de Chile y Panamá eran controladas por sus respectivas Audiencias, pero remitidas luego también a Lima.

Según las ordenanzas fundacionales de 1605, completadas en 1609, 1619 y diversas fechas posteriores con leyes sueltas ²⁶,

22. Informe general del visitador Escobedo, de 20 octubre 1785, página 337 (en tomo III de *Relaciones de virreyes y Audiencias que han gobernado el Perú*, Madrid, 1872); J. H. UNANUE, *Guía política, eclesiástica y militar del virreynato del Perú, para el año de 1794* (Lima, 1794), pág. 9-11.

23. Ordenanza cit. de intendentes, de 1803; en sus artículos 12 a 23. pueden verse datos completos sobre organización y funcionamiento.

24. Ordenanzas dadas por Felipe II a la Audiencia de Lima, en 17 agosto 1565, tít. 5, ords. 2 a 5 (en *Tomo primero de las ordenanzas del Perú*, recogidas por T. DE BALLESTEROS, fol. 7 de la edición de Lima, 1752).

25. Cfr. ESCALONA, *Gazophilacium*, lib. II, tít. I, núms. 7-9.

26. Véanse todas estas disposiciones y otras complementarias, en: *Ordenanzas del Perú*, lib. I, títs. 27 y 28 (fols. 41 a 58 de la ed. cit.); ESCALONA,

puede considerarse el Tribunal como una especie de tercera sala de la Audiencia ²⁷. Su prolija labor de ordenar y ajustar cuentas, exigir alcances, recibir fianzas, remitir al Consejo de Indias la contabilidad comprobada y asentarla en sus propios libros, labor extendida a casi todos los ramos fiscales ²⁸, resultó pronto excesiva para los tres contadores que originariamente formaron el Tribunal. Sólo para asuntos de justicia, cuatro oidores y el fiscal actuaban en los pleitos relacionados con el fisco, pero los miembros del Tribunal debían asesorarles en estos casos.

El número de contadores y funcionarios auxiliares fué incrementándose ²⁹, pero sin que la eficacia del organismo creciera de modo correlativo. En 1776, la Secretaría de Indias ignoraba el estado real de la Hacienda peruana, y recibía las cuentas con gran atraso ³⁰. Por ello, aunque la visita general no alteró la estructura de este organismo, efectuó un amplio reajuste de personal y puso al día sus tareas. Areche redujo de nuevo a tres la incrementada plantilla de contadores mayores, enviando dos a Buenos Aires ³¹, extinguió la plaza de alguacil mayor del Tribunal ³² y disminuyó el número de empleos secundarios. Estas reformas, quizá restrictivas en exceso,

obra y ed. cit., págs. 318-346. También *Recopilación*, lib. VIII, tít. 1 y 2. Estos asequibles resúmenes me eximen de consignar aquí el funcionamiento del Tribunal; para el de Méjico, idéntico al de Lima, el más breve resumen existente es el de PRIESTLEY, *José de Gálvez...*, págs. 67-69.

27. Cfr. Memoria de gobierno del virrey Gil de Taboada, cap. XVI (en J. H. UNANUE, *Obras científicas y literarias*, tomo III, Barcelona, 1914, página 256).

28. Exceptuadas Casa de Moneda, rentas de tabacos y correos y ramos de Cruzada, medias annatas y sisa (*Relación de sueldos y pensiones contra la Real Hacienda del Perú*, Lima, 10 febrero 1771; AGI, Lima, 1.136).

29. Sobre su número, el informe de 3 agosto 1568; AGI, Lima, 280. También memoria de gobierno del duque de la Palata, pág. 134 (tomo II de *Memorias de los virreyes que han gobernado el Perú*, Lima, 1859).

30. Instrucción a Areche cit. en nota 13; núms. 3 a 7.

31. Allí eran más necesarios, en el trance de organizar el nuevo virreinato. Cfr. cartas de Areche y de Guirior a Gálvez, 20 febrero 1779 (AGI, Lima, 1.083 y 659, respectivamente).

32. Creada años atrás, así como la también extinguida de regente. Areche a Gálvez. 6 marzo 1782; AGI, Lima, 1.090.

plasmaron en un reglamento³³. Su vigencia iba a ser fugaz; las interminables cuentas de la Comisaría de Guerra de Cuzco (consecuencia administrativa de la rebelión de Tupac Amaru), de la boyante Aduana de Lima y de otros organismos que luego indicaremos, complicaron hasta el infinito las tareas del Tribunal; Escobedo se vió en la precisión de aumentar el personal subalterno, realizando otra serie de ajustes internos³⁴.

Como resultado de estos cambios, el Tribunal quedó definitivamente constituido, bajo la presidencia del virrey (por su cargo anejo de superintendente general), por tres contadores mayores, siete contadores de resultas, cinco contadores ordenadores, un escribano, seis oficiales, dos archiveros y un portero. Sus funciones generales no variaron, ni se alteró en adelante su organización³⁵.

3. LAS ANTIGUAS CAJAS REALES

Las Cajas Reales del Perú recibieron en 1573 una reglamentación general, que iba a tener larga vigencia³⁶. Implicaba ésta la definitiva adopción de un sistema muy homogéneo para todas las Indias: la territorialización del empleado antes como método administrativo en las armadas de Castilla, basado en la actuación colegiada y responsabilidad solidaria de varios funcionarios; éstos constituyeron, en número máximo de cuatro, cada una de las Cajas Reales.

Las Cajas, células básicas de la organización administrativa fiscal, fueron establecidas en las capitales de virreinato y de grandes gobernaciones; en estas *Cajas principales* eran atesorados y distribuidos los fondos que ellas mismas recaudaban y además los que recibían de las *Cajas foráneas* establecidas en

33. Anejo a carta de Areche a Gálvez, 2 agosto 1781. AGI, Lima, 1.086.

34. Cartas de Escobedo a Gálvez, núms. 954, 955, 956 (AGI, Lima, 1.111), 564 (AGI, Lima, 1.102), e Informe general cit. en nota 22, págs. 374 a 376.

35. UNANUE, *Guía... del Perú*, cit., págs. 12-13. Memoria del virrey Gil de Taboada, cit., págs. 256-260.

36. Ordenanzas de 3 julio 1573 y declaración de 27 febrero 1575. Pueden verse en ESCALONA, *Gazophilacium*, págs. 304-318.

provincias; estas cajas tenían su sede en los lugares más aptos para la recaudación de impuestos: junto a las grandes explotaciones mineras, en los puertos de tráfico comercial, en el centro de comarcas muy pobladas. Hasta la creación de los tribunales de cuentas, las cajas estuvieron en estrechas relaciones con el organismo superior metropolitano: el Consejo de Indias (para el período 1557-1562, el Consejo de Hacienda). Ya he mencionado la importancia que a este respecto tendría la aparición de la Secretaría de Indias; mas ello sería únicamente el prólogo a la serie de transformaciones operadas en el siglo XVIII.

Creación y supresión de Cajas Reales.—Hasta el comienzo de la visita general y creación del virreinato del Plata, las Cajas reales del Perú dieciochesco fueron las siguientes, excepción hecha de las de Nueva Granada (tempranamente desglosadas de Lima, al establecerse este virreinato), capitanía de Chile y gobernación del Plata (que funcionaban con plena autonomía)³⁷:

Lima, centro del erario virreinal, sede de una Casa de Moneda, gran puerto distribuidor y cabeza de todas las rutas comerciales importantes de Sudamérica. Fué caja principal, a la que remitían sus fondos sobrantes todas las cajas foráneas del Bajo Perú. Eran éstas: Trujillo, Piura y Saña en la zona norte del país; Pasco, Jauja, Huancavelica y Cuzco en el sector central; Arequipa, Cailloma y Arica en el sur; Carabaya y Carangas, ubicadas ya en el Alto Perú, eran también sufragáneas de Lima.

Pero casi todas las Cajas altoperuanas eran sufragáneas de la de Potosí. De la caja principal de esta ciudad, núcleo industrial y comercial de primer orden, sede de otra Casa de Moneda, dependían las de Chuquisaca, Oruro, Cochabamba, La

37. Una Real Cédula de 28 febrero 1727 ordenó a las Cajas de Chile que remitiesen sus cuentas al Tribunal de Lima, y aunque el virrey marqués de Villagarcía reiteró años después lo mismo, la disposición no tuvo muy larga vigencia (Castelfuerte al rey, 26 abril 1725 y documentos anejos; Villagarcía al rey, 21 septiembre 1737; todo en AGI, Chile, 85).

Paz y Chucuito ³⁸. Las seis pasaron a depender de Buenos Aires, mas las de Carabaya y Carangas, tan pronto fué creado el virreinato del Plata. Por esta razón no me referiré a las Cajas del Alto Perú ³⁹.

Como tantos otros aspectos de la administración, el manejo de las Cajas dejaba mucho que desear, por espíritu de lucro, causa de frecuentes malversaciones; por ineptitud de los funcionarios, motivo de errores y líos en la contabilidad; por lo insuficiente, en fin, de los sueldos que les estaban asignados ⁴⁰.

Con ánimo de arreglarlas de una vez, se confió a Areche la visita de todas las Cajas, con facultades de delegarla, remover funcionarios y estudiar un justo aumento de sus sueldos ⁴¹. Luego mencionaré lo efectuado sobre estos particulares, citando aquí sólo las modificaciones en la distribución y número de las once que quedaron en el virreinato peruano.

Al final de la visita, y tras la implantación del régimen de intendencias, las Cajas reales quedaron clasificadas en *generales, principales y foráneas* ⁴².

En Lima tuvo su sede la única general del virreinato, titulada ahora *Contaduría y Tesorería General del Ejército y Real Hacienda*; era la misma antigua Caja principal, reorganizada por completo en su estructura y ligeramente ampliada en sus funciones ⁴³.

38. Cfr. para todo lo dicho: *Estado general de la Real Hacienda en el reyno del Perú...* por ALFONSO RODRÍGUEZ OVALLE, de 20 junio 1776 (Biblioteca de Palacio, Madrid, ms. 2.860, fols. 122-170); *Relación*, de MIGUEL FEIXO DE SOSA, 11 febrero 1771 (AGI, Lima, 1.136); datos complementarios, en diversas memorias de virreyes, especialmente la de Amat, ed. cit., páginas 354 y capítulos siguientes.

39. Puede verse G. CÉSPEDES, *Lima y Buenos Aires*, cit., págs. 139-146, y gráfico de la pág. 203.

40. *Memoria de gobierno de Amat*, parte 3, cap. II (págs. 351 y ss. de la ed. cit.).

41. Instrucción cit. en nota 13, núms. 39 a 42.

42. Ordenanza de intendentes, cit., art. 114.

43. Esta reorganización, efectuada gradualmente en 1780-1785, que en este resumen no tengo espacio de pormenorizar, puede estudiarse con detalle en AGI Lima, 1.101: carta núm. 531 de Escobedo a Gálvez, 5 agosto 1785, y sus voluminosos documentos anejos, entre los que figura el *Regla-*

Las Cajas con sede en ciudades erigidas en capitales de intendencia se clasificaron como *principales de provincia*, y fueron en rigor cuatro: Trujillo, Huamanga, Cuzco y Arequipa ⁴⁴.

La de Trujillo adquirió mayor importancia tras la visita, y sus ingresos crecieron mucho ⁴⁵, por varias razones. En parte, por las reformas de personal efectuadas por Escobedo; también por el desglose de atenciones que supuso el manejo de alcabalas y tabacos, a cargo de una administración separada, y, sobre todo, por haber sido suprimidas por Areche dos Cajas reales próximas: las de Saña y Piura; la de Trujillo se nutrió desde entonces, principalmente, de impuestos sobre el producto de las minas de la región ⁴⁶.

En Huamanga, elevada a capital de intendencia en el nuevo sistema, Areche creó una administración de rentas, transformada por Escobedo en Caja real; se centraron en ella todos los asuntos generales de hacienda que hasta entonces se llevaron en Huancavelica ⁴⁷. La Caja que hasta entonces existió en esta ciudad minera, dejó de existir como tal, erigiéndose en su lugar una *Contaduría General de Azogues*, que funcionó como Caja real especializada en la administración monopolística del mercurio; para el beneficio de este metal funcionó una *Dirección de Fundición*; la *Secretaría y Dirección de la Real Negociación de Azogues*, con sede también en Huancavelica, fué desde entonces el supremo organismo administrativo de este monopolio ⁴⁸.

mento para establecer en las Reales Cajas de Lima las oficinas de tesorería y contaduría general del Ejército y Real Hacienda. Un resumen breve en *Informe general de Escobedo*, cit., págs. 378-381.

44. *Memoria de gobierno de Gil y Lemos*, cit., págs. 182, 335.

45. Sus ingresos, sólo de 1777 a 1780, pasaron de los 93.201 pesos a 261.817 (AGI, Lima, 1.087; estado general de 13 febrero 1782).

46. Areche a Gálvez, 6 febrero 1783 (AGI, Lima, 1.094). *Informe general de Escobedo*, cit., págs. 386-388.

47. Cfr. núm. 373 de Escobedo a Gálvez, 20 noviembre 1784, y su reglamento y documentos anejos. AGI, Lima, 1.099.

48. En general, véase UNANUE, *Guía*, cit., págs. 130-132, e *Informe general de Escobedo*, págs. 385-386. Detalladamente, núms. 374 y 375 de Escobedo a Gálvez, 20 noviembre 1784, con sus anejos: Reglamento e instrucc-

La Caja real de Cuzco experimentó en 1780-1784 diversos avatares, bastante relacionados con la sublevación de Tupac Amaru. Areche la extinguió, sustituyéndola por una Administración de rentas unidas; las cuentas militares de toda la campaña represora quedaron a cargo de una *Comisaría de Guerra*, que, como es lógico, desapareció al restablecerse la tranquilidad. Escobedo restableció la Caja real, que volvería a ser la de recaudaciones de tributos más cuantiosa de todo el virreinato ⁴⁹.

La Caja de Arequipa, última de las cuatro principales, centralizaba todas las rentas públicas de la zona sur del virreinato, sobre todo después de ser suprimida la Caja de Cailloma a raíz de la sublevación de Tupac Amaru ⁵⁰.

Después de la visita general sólo subsistieron dos Cajas foráneas (o sufragáneas) en el virreinato: la de Arica, de escasa entidad ⁵¹, subordinada a la de Arequipa, y la de Pasco, única existente en la intendencia de Tarma, también de poca importancia y nutrida sólo de impuestos sobre metales preciosos ⁵². Por último, la Caja de Jauja fué suprimida por Escobedo como superflua ⁵³.

Funcionarios de las Cajas.—Desde principios de la colonización, fueron los oficiales reales la base de la burocracia fiscal; de ellos dependía en gran parte el buen manejo de los fondos públicos, y por eso se eligieron con especial cuidado:

ción para la Contaduría de azogues, e Instrucción al intendente de Huanca velica (AGI, Lima, 1.100).

49. *Informe general de Escobedo*, pág. 384. Núm. 372 de Escobedo a Gálvez, y sus documentos anejos, en AGI, Lima, 1.098.

50. *Informe general de Escobedo*, pág. 383. Areche a Gálvez, 20 enero 1777 y Guirior al mismo, misma fecha (AGI, Lima, 659 y 1.083).

51. Por este motivo, Escobedo tuvo en estudio su supresión (*Informe general*, pág. 383). Pueden verse para esto y todo lo dicho, con carácter general, informes de Areche a Gálvez, 2 agosto 1781 (AGI, Lima, 1.086) y 24 junio 1782 (ibid. leg. 1.087).

52. Guirior a Gálvez, 3 abril 1779 (AGI, Lima, 659). *Informe general de Escobedo*, págs. 381-382.

53. Núm. 473, de Escobedo a Gálvez, 5 mayo 1785, y documentos anejos. AGI, Lima, 1.104.

El monarca se reservó siempre su nombramiento, y sólo en casos de vacante podía hacerlo el virrey con carácter interino; estos cargos no fueron afectados por el sistema de venta de oficios, y siempre se hicieron con arreglo a las condiciones personales y aptitudes técnicas de los designados. La toma de posesión debió precederse en todo caso de la entrega de fianzas, y numerosas leyes prohibitivas (no comerciar, no tener indios encomendados, etc.) se dirigían a imponerles una dedicación exclusiva a las funciones de su empleo; se dieron también copiosas órdenes en previsión de negligencias o fraudes, imponiéndoles grave responsabilidad económica.

Correlativamente, disfrutaron los oficiales reales de amplias atribuciones y altas prerrogativas; podían dirigirse por escrito al rey, dándole quejas e informes aun sobre temas no fiscales, y fueron—como los oidores—un Cuerpo de funcionarios⁵⁴, cada vez más coherente y estabilizado.

El *contador* fué el principal de los oficiales reales, aunque por su responsabilidad y categoría burocrática no difiriese de los demás. A su lado, según la importancia y necesidades de cada Caja, estaban todos o alguno de los restantes oficiales: el *tesorero*, especializado en la anotación de cobros y pagos, y custodio directo de los fondos, aunque para abrir las arcas hubieran de acudir sus compañeros con las respectivas llaves; el *factor*, a cuyo cargo estaban los almacenes y todas las cuestiones comerciales, y el *veedor*, encargado de controlar las fundiciones de metales preciosos, quintarlos, etc.⁵⁵.

Completaban el personal de las Cajas reales un número variable y casi siempre reducido de tenientes de oficial real, amanuenses y otros cargos secundarios. En las de Lima y La Paz surgieron también sendos *alguaciles mayores*⁵⁶.

Ya he dicho cómo los virreyes y monarcas del siglo XVIII

54. Cfr. J. M. Ors, *Interpretación institucional de la colonización española en América*, en *Ensayos sobre la Historia del Nuevo Mundo*, ed. Instituto Panamer. de Geogr. e H.^a, México, 1951; pág. 299.

55. Para todo lo dicho hasta aquí, vid. *Recopilación*, lib. VIII, tit. 4 en todas sus leyes; Ordenanzas de 1573, cit., supra, nota 36. En general: E. SCHAFER, *El Consejo Real y Supremo de las Indias...*, II, Sevilla, 1947; páginas 168 y ss.

56. Memoria de gobierno de Amat, ed. cit., pág. 354.

se mostraron cada vez más insatisfechos del rendimiento y eficacia de estos funcionarios. Ni la creación del Tribunal de Cuentas, ni las progresivas intromisiones y vigilancia de los virreyes—muchas veces protestadas ante el monarca por los oficiales reales⁵⁷—, ni las visitas giradas a las Cajas⁵⁸ fueron remedios suficientes para el crónico atraso o irregularidad en el rendimiento de cuentas.

También en este orden, la visita general de 1777-1785 fué decisiva. En primer lugar, porque numerosos oficiales fueron trasladados, castigados de varias maneras o destituídos fulminantemente por ineptitud, fraudes, alcances de cuentas y aun delitos graves⁵⁹. Y, sobre todo, porque al aplicarse el sistema de intendencias se operó una considerable reforma de personal. Los oficiales reales, con categoría administrativa de *ministros de Real Hacienda*, quedaron reducidos a dos en cada Caja real: contador y tesorero; el cargo de alguacil mayor fué suprimido⁶⁰; los empleos subalternos fueron reglamentados: *oficiales, amanuenses, escribano, portero*, y un *contador de moneda* en Cajas muy importantes. A la de Lima se adscribió un *ensayador mayor del reino*, y *ensayadores* a algunas Cajas provinciales; este cargo es nuevo, y sólo de lejos son equiparables sus funciones a las del antiguo veedor. Los sueldos fueron reajustados y lo mismo las plantillas de personal, con tendencia general a aumentar ambos. He aquí un resumen expresivo⁶¹:

57. Véanse ejemplos en: Ors, *Instituciones de gobierno...* cit., pág. 198.

58. Referencia más amplia en G. CÉSPEDES, *La visita como institución indiana*, «Anuario de Estudios Americanos», III, Sevilla, 1946, especialmente págs. 1002 y 1003.

59. Las instrucciones de visita prescribían (doc. cit. nota 13, arts. 5 a 15) la inspección de todas las Cajas. Sobre sanciones a oficiales reales, cfr.: Areche a Gálvez, y Guirior a Gálvez, 20 enero 1779 (AGI, Lima, 659 y 1.083); Areche a Gálvez, 2 agosto 1781 (ibid. leg. 1.086) y 24 junio 1782 (ibid., legajo 1.087); *Informe general* (págs. 377 y ss.), y docs. cit. en notas anteriores, de Escobedo.

60. Guirior a Gálvez, 20 diciembre 1777 (AGI, Lima, 655) y Areche al mismo, 6 febrero 1783 (ibid. leg. 1.094).

61. Datos de: *Memoria de gobierno de Amat*, pág. 354; ibid. de Gil y Lemos, pág. 181; UNANUE, *Guía* cit., págs. 77, 93, 108, 122, 130, 105, 136.

CAJAS REALES	PERSONAL, INDIVIDUOS		SUELDOS DEL PERSONAL, PESOS	
	en 1776	en 1795	en 1776	en 1795
Lima	15	16	24.630	17.230
Trujillo	3	9	3.200	8.490
Piura	2	extinguida	1.296	—
Saña	1	ídem	1.350	—
Pasco	3	5	2.365	5.400
Jauja	2	extinguida	2.000	—
Huancavelica	3	6	3.625	3.900
Huamanga	no existe	6	—	8.000
Cuzco	4	10	4.032	8.350
Arequipa	3	7	2.943	7.165
Cailloma	3	extinguida	4.343	—
Arica	3	6	2.824	4.700
	42	65	52.608	63.235

El aumento de sueldos y funcionarios se debe al deseo de lograr eficacia y probidad administrativa.

Por último, a iguales razones obedecen las atribuciones que en materia de hacienda recibieron los intendentes, y que hasta cierto punto reproducen—en la esfera provincial—las de los superintendentes. De modo similar a éstos, aquéllos se encuentran asistidos por una *Junta provincial de Real Hacienda*, que presiden, y forman además su asesor, los ministros principales de Hacienda y el promotor fiscal, Junta que actúa con carácter asesor, sobre todo para asuntos de justicia y acuerdos de gastos extraordinarios ⁶².

Contabilidad de las Cajas Reales.—El sistema tradicional de contabilidad no podía ser más simple, a pesar de su proliji-

Las Cajas extinguidas se han colocado bajo aquellas que asumieron sus funciones.

62. *Ordenanza de intendentes*, arts. 95 y ss., 118 y ss. Aplicación concreta al Perú: Instrucciones dadas a los intendentes, anejas a núm. 368 de Escobedo a Gálvez, 20 noviembre 1784 (AGI, Lima, 1.008); también núm. 306 del mismo, 16 julio dicho año (ibid. leg. 1.009).

dad. En 1573 se ordenó que además de los libros de acuerdo, órdenes del rey, de tasas (tributos), deudas, salarios, libranzas, minas, fundiciones de oro y plata, quintos, alcabalas, remaches, descaminos, huascas y entradas y salidas de navíos, existiese para la contabilidad de cada Caja un libro borrador, otro general, y uno más que llevaría cada oficial real ⁶³. El marqués de Montesclaros especificó en 1608 algunas normas complementarias que en nada sustancial alteraban los procedimientos contables ⁶⁴. Todo se reducía a anotar en el *cargo*, con minuciosa especificación, los cobros e ingresos, y en la *data* los pagos y salidas; la totalidad de lo que debía ingresar, deducida la suma de gastos y pagos, debía dar la suma total en caja. Esta cantidad atesorada no solía hallarse en efectivo; por demora en los cobros, por eventuales errores o desfalcos, por frecuentes inversiones de fondos en negocios generalmente privados e ilícitos, eran frecuentes *alcances* (diferencia entre el líquido disponible que había y el que debía haber) ⁶⁵.

Los oficiales debían enviar cada año (a la Audiencia, en fecha posterior al Tribunal de Cuentas) una liquidación provisional o *tanteo*; disponían de un año más para realizar cobros atrasados y sustituir el tanteo por las *cuentas finales*, definitivas y ajustadas al céntimo. Dada la importancia de la Caja de Potosí, sus tanteos debían hacerse bajo la inspección de un oidor para ello designado, y otro visitaría la caja cada tres años para supervisar el ajuste de sus cuentas finales. El Tribunal de Cuentas remitiría a Madrid las cuentas de todo el virreinato, ya ajustadas y ordenadas, también anualmente ⁶⁶.

Esta era la teoría. La práctica significaba retrasos e irregularidades crónicas en rendir cuentas; los oidores no cumplían las comisiones indicadas en la caja de Potosí por no otorgárseles

63. Instrucción de 3 julio 1573, en ESCALONA, *Gazophilacium*, lib. I, parte 2, cap. V.

64. Ordenanzas de Montesclaros, 18 mayo 1608. En *Ordenanzas del Perú*, cits., tomo I, fols. 98. vto. a 101.

65. Detalladamente, ESCALONA, ob. cit., lib. II, tit. I, caps. XI (cargo), XII (data) y XIII (alcances).

66. Ibid., lib. II, tit. I, caps. III, V y XIV.

ayuda de costa para el viaje o por exceso de trabajo en sus Audiencias; las visitas de Cajas ya he dicho que no se prodigaron. Las penas pecuniarias consignadas en la ley por retrasos de cuentas, tanto para oficiales reales como para contadores del Tribunal, no se cumplían; resultó insólito que alguna vez ocurriese lo contrario ⁶⁷.

Diversas y escasas órdenes encaminadas a remediar la situación, en general, no se aplicaron siquiera ⁶⁸. Alguna instrucción, fruto temprano del ordenancismo dieciochesco, iba a correr la misma suerte ⁶⁹.

La visita general iniciada en 1777, a costa de ímprobos esfuerzos, logró que las rendiciones de cuentas se hiciesen con relativa puntualidad y sin atrasos, que eran en algunos casos enormes (esto explica, sea dicho de paso, el aumento de funcionarios en los organismos de administración fiscal).

Por fin, al implantarse las intendencias, se juzgó llegado el momento de modernizar la contabilidad. Tras el ensayo efectuado años antes en Nueva España, la Contaduría de Indias confeccionó en 27 de abril de 1784 una instrucción práctica provisional que, aprobada por el rey, se ordenó implantar en Perú al año siguiente para que rigiese acto seguido. Se acompañaron modelos de los nuevos libros *manual, mayor y de caja*, donde los asientos se formalizarían con arreglo al método de partida doble; las cajas remitirían además de los consabidos tanteos y cuentas definitivas anuales, unos *estados mensuales* que terminasen de una vez con el retraso de cuentas y la ignorancia tradicional de su verdadero estado ⁷⁰.

67. Un ejemplo en *id.*, *ibid.*, cap. XIV.

68. Cfr., por ejemplo, cartas de Monclova al rey, 17 mayo 1695 y 20 agosto 1696 (AGI, Lima, 90).

69. *Instrucción práctica formada por esta Contaduría general del Real y Supremo Consejo de Indias que demuestra el methodo... con que anualmente se deberán executar los tanteos y cortes de caja en todas las de América...*, de 18 julio 1766 (impresa). AGI. Indiferente general, 401.

70. Real orden de 20 abril 1785, exacta a la publicada en *Documentos para la Historia Argentina*, tomo VI. Buenos Aires, 1915, págs. 287-290. *Reforma y arreglo, de libros en que se llevaba la cuenta y razón en las Reales Cajas de Lima...*, AGI, Buenos Aires, 473.

La aplicación del nuevo método, que se hizo extensivo a todos los organismos de Hacienda (Cajas, Casas de Moneda, Aduana, etc.); no comenzó hasta 1787⁷¹. Numerosas dudas o impericias de aplicación⁷² estuvieron a punto de ocasionar se suspendiese el recién iniciado sistema, pero por fin quedó puesto en práctica al cabo de unos años, resultando eficaz y satisfactorio⁷³.

4. LOS NUEVOS ORGANISMOS DE HACIENDA

Por lo dicho últimamente puede deducirse el cuidado que en el siglo XVIII se fué poniendo en el manejo del erario y la creciente preparación técnica exigida a sus funcionarios para lograr mejoras administrativas. Veremos además una tendencia a que ciertos impuestos hasta entonces arrendados se administrasen directamente o a prestar determinados servicios públicos hasta entonces confiados a particulares. El desarrollo de los monopolios estatales es la tercera y última causa de una manifiesta especialización de funcionarios que a la larga determina que aparezcan entidades dedicadas exclusivamente a administrar determinados impuestos, de recaudación o manejo complicado.

Por procesos similares, aunque distintos, habían aparecido entidades separadas y autónomas, como, por ejemplo, las Casas de Moneda y el servicio de Correos, que fueron incorporados a la Corona en 1753 y 1769, respectivamente⁷⁴. Examinaré ahora los casos más típicos de administración separada de impuestos.

Las Aduanas.—Los impuestos sobre importación, exportación y transacciones mercantiles fueron siempre muy importantes, sobre todo en Lima, el gran centro distribuidor del virrei-

71. Núm. 656 de Escobedo a Gálvez, 1 abril 1786, sobre primeras dificultades de implantación (AGI, Lima, 1.007).

72. Escobedo a Gálvez, núms. 836 (20 enero 1787; AGI, Lima, 1.113), 860 (22 febrero 1787; *ibid.*, leg. 1.114) y 959 (20 julio 1787; *ibid.*, legajo 1.107).

73. *Memoria de gobierno de Croix*, ed. cit., págs. 305 a 307.

74. Las fechas dadas se refieren concretamente a la Casa de Moneda de Lima y al servicio de Correos del Perú.

nato. Las restricciones legales propias de un comercio monopolizador, el progresivo aumento de los impuestos sobre el tráfico y las deficiencias del sistema de recaudación motivaron que el contrabando y la evasión de impuestos alcanzasen estado crónico y amplitud exorbitante. Las recaudaciones de almojarifazgo y alcabalas, servicio habitualmente arrendado⁷⁵, se confiaron en 1725 a los oficiales reales, con objeto de acabar con los escandalosos fraudes.

La administración directa, que vino a sobrecargar de trabajo a los citados funcionarios, no dió los buenos resultados apetecidos. El virrey Amat ideaba más tarde crear una administración separada que, sin aumentar impuestos, hiciese crecer las recaudaciones, a base de una eficacia que no podía exigirse a los oficiales reales. Autorizado por real cédula en 1769, Amat erigió poco después la Aduana de Lima⁷⁶. Con parecer del Real Acuerdo y de una Junta especial, fueron redactadas las correspondientes ordenanzas⁷⁷; un administrador general, un tesorero, dos contadores, varios oficiales, dos vistas de aduana, un cuerpo de guardas y otros subalternos constituían el personal del nuevo organismo (capítulos 4 y 5 de dichas ordenanzas).

Las recaudaciones tuvieron pronto un alza muy acusada⁷⁸, en medio de grandes protestas de los comerciantes. Estas se debían, principalmente, a que los vistas de aduana (cumpliendo lo dispuesto en el reglamento, cap. I, art. 5), exigían el pago

75. El Consulado de Lima se encargaba mediante asiento, de la recaudación de estos impuestos. Cfr., por ejemplo, Monclova al rey, 11 febrero 1699, y copias anejas de reales cédulas y escritos del Consulado; AGI, Lima, 91.

76. Véanse detalles en *Memoria de gobierno de Amat*, ed. cit., páginas 579-602.

77. *Reglamento para el gobierno de la Aduana de esta ciudad y método de la recaudación y administración de los reales derechos de almojarifazgo y alcabala del reyno del Perú...* impreso en Lima, 1773; Archivo Histórico Nacional, Madrid, Consejos, leg. 20.300 (otro ejemplar en Biblioteca del Museo Memoria Prado, Lima, anaquel 19).

78. Relación que abarca los años 1762-1774, aneja a carta de Amat a Arriaga, núm. 1.152, 22 septiembre 1775 (AGI, Lima, 653).

íntegro de los impuestos, al contado o mediante fianzas, sin las habituales lenidades; y además, los fardos de mercancías eran abiertos para comprobar su contenido.

Contra viento y marea, el sistema de administración separada fué extendiéndose a provincias, a partir de 1774. Su reajuste completo corrió, cómo no, a cargo de la visita general. Ya el reglamento de Amat, por su carácter de ensayo y por la mala acogida que obtuvo, necesitaba algunas modificaciones; pero la permisión del comercio intercolonial decretada en 1774 y, sobre todo, las leyes de comercio libre de 1778, alteraron tan seriamente las características del tráfico y de las exacciones fiscales, que se hizo indispensable revisar el funcionamiento de la Aduana, amén de adecuarla al nuevo sistema administrativo de intendencias.

La empresa fué ardua. A raíz de las primeras gestiones de Areche en este sentido, llovieron protestas sobre él ⁷⁹, y cuando estableció la aduana en Arequipa se produjeron allí verdaderos tumultos ⁸⁰. Poco a poco fueron resueltos los principales problemas: la apertura de fardos ⁸¹; los detalles de la marcha administrativa ⁸²; la creación de un cuerpo de vigilantes, dirigido por un comandante en Lima y guardas mayores en Pisco, Chancay, Cañete, Chincha, Ica y Palpa, sometidos a disciplina militar y dotados de medios para reprimir el contrabando ⁸³; la rigurosa unidad de funcionamiento de todas las receptorías provinciales (de cuya estructura ulterior hablaré más

79. Areche a Gálvez, 5 mayo, 1779 (AGI, Indiferente General, 2.409) y 20 marzo 1782 (id., Lima, 1.090).

80. Sobre su desarrollo y causas, V. PALACIO, *Areche y Guirior*, páginas 40-42. La Aduana fué suprimida, restableciéndola después Escobedo; cfr. su carta núm. 259 a Gálvez, 13 abril 1784, y documentos anejos (AGI, Lima, 1.100).

81. Números 779 y 780 de Escobedo a Gálvez, 5 noviembre 1786, y Reales Ordenes de 13 febrero 1788 (AGI, Lima, 1.546) y 20 febrero 1780 (ibid. leg. 659).

82. Instrucciones anejas a cartas de Escobedo a Gálvez, de 16 octubre 1783 (AGI, Lima, 1.902) y 16 noviembre 1783 (ibid., leg. 1.130).

83. Instrucción de Escobedo sobre Resguardo del puerto del Callao y costas próximas, 13 noviembre 1784; Bibl. de la Academia de la Historia, Madrid, *Colección Mata Linares*, F. 8, fols. 340 y ss.

adelante) tras la erección de las intendencias ⁸⁴. Esta fué, en líneas generales, la labor de reajuste llevada a cabo por los visitadores, y su resultado, la marcha eficiente de las aduanas y un notable incremento en sus recaudaciones ⁸⁵. Con posteriores y leves retoques esta labor quedaba concluída en 1795 ⁸⁶.

Los estancos.—Los monopolios estatales no son, en rigor, una novedad de la época borbónica, pero sí es característica del siglo XVIII su considerable desarrollo, la tendencia a administrarlos directamente por medio de funcionarios especializados y la extensión y auge de sus beneficios.

Entre ellos tiene mayor importancia el *Real Estanco de Tabacos* que dió a todos los demás la pauta de su organización. No obstante ideas y proyectos anteriores, este monopolio no entró en vías de realización hasta ser aprobada por cédula de 27 de octubre de 1747 una propuesta del virrey conde de Superunda ⁸⁷. En 1753-55 fué implantado el estanco de Lima y extendido a provincias, hasta recibir en 1759 su primera reglamentación general, por mano del citado virrey.

Aparte de sendas juntas rectoras en Lima y Chile—ocasión para sendas ayudas de costa al virrey o presidente, a dos oidores y a un fiscal—tuvo desde entonces el Estanco de Tabacos una dirección general en Lima, una factoría en Chachapoyas y ocho administraciones provinciales ⁸⁸.

84. Número 378 de Escobedo a Gálvez, 20 diciembre 1784; AGI, Lima, 1.097.

85. Cfr., como ejemplo, recaudaciones de los años 1774-1780 (*Estado general* de 31 diciembre 1780; en AGI, Lima, 1.130) y 1783 (*ibid.*, 14 enero 1784; mismo leg.).

86. Vid. *Memoria de gobierno de Gil y Lemos*, págs. 196-223.

87. J. H. UNANUE, *Obras científicas y literarias*, Barcelona, 1914; en páginas 125 y ss. del vol. II, hace un completo resumen sobre el establecimiento del estanco de tabacos.

88. En Santiago de Chile, Concepción, Arequipa, Huancavelica, Cuzco, Cochabamba, Potosí y Trujillo. Se creó otra en Tucumán, pero desde 1768 pasó a depender de Buenos Aires. (*Memoria de gobierno de Amat*, págs. 556-578). Sobre establecimiento del estanco en Chile, cfr. *Instrucción y noticia del estado en que se halla... el reyno de Chile...*, en Biblioteca de Palacio, Madrid, ms. 2.816, fol. 362 vto.

Los resultados no fueron muy halagüeños, por varias razones. En primer lugar, el consumo de tabaco en Perú era proporcionalmente cinco veces inferior al de Méjico, por la escasa afición de la gente a este agradable vicio. Además, las zonas productoras en el virreinato eran muy pequeñas, en el extremo norte del país: era, pues, obligada la importación de tabacos habanos o mejicanos (éstos, más del gusto limeño, por su suavidad), y tales remesas, sometidas a muchas irregularidades, creaban constantes problemas de almacenaje y conservación o, por el contrario, de escasez. Buen remedio parecía incrementar los cultivos en el virreinato; pero ello exigía un programa de gastos y de selección de cultivos y semillas, para los que no había ni dinero ni conocimientos técnicos suficientes; por otra parte, los ricos tabacales de Jaén de Bracamoros, imposibles de controlar desde Lima (no pertenecían al virreinato) ni desde Quito (su lejana capitalidad administrativa), eran un perturbador manantial de contrabandos.

Hacia 1780 se hizo el mayor esfuerzo por solucionar estos problemas. Se procuró solventar las deficiencias técnicas trayendo funcionarios de Méjico⁸⁹. Se extendió el monopolio no sólo al tabaco en rama, sino también a la elaboración de cigarrros, para aumentar así los beneficios; esta medida fué muy impopular, ya que privó de trabajo a una serie de gentes modestas tradicionalmente dedicadas a dicha manufactura, y se revocó poco después⁹⁰. Se procuró remediar el contrabando por medio de *rondas de vista* creadas con ese objeto⁹¹ y estableciendo una red de vigilancia en las zonas de Piura y Cha-

89. José de la Riva, llegado al frente de un grupo de subalternos, fué, como director general de la renta, bastante eficaz en este aspecto. Cfr. sus informes a Gálvez, 6 agosto, 20 septiembre y 30 octubre 1782 (AGI, Lima, 1.231); Riva a Areche, 24 agosto 1781 (ibid., leg. 1.130); estado de valores del estanco, 14 enero 1782 (ibid., leg. 1.087) y 30 octubre del mismo año (ibid., leg. 1.231).

90. *Memoria de gobierno de Gil y Lemos*, pág. 224.

91. Areche a Gálvez, 20 julio 1780 (AGI, Lima, 1.084) y 8 mayo mismo año (ibid., leg. 1.083).

chapoyas⁹²; hubiese sido más eficaz incorporar al virreinato la provincia de Jaén de Bracamoros, como Escobedo pidió en vano⁹³. En 1786 quedaban ultimadas las reformas del Estanco, que ya tenía administraciones principales en todas las capitales de intendencia, administraciones secundarias en cada ciudad de alguna importancia y factorías en Chachapoyas y Lambayeque, únicos centros productores, y multitud de *estanquillos* o expendedurías al por menor⁹⁴.

La compleja máquina administrativa del Estanco de Tabacos se aprovechó para el manejo de los restantes monopolios.

Tal ocurrió con el *papel sellado*. Su implantación definitiva data de 1640. Lo administraba un comisario especial en el territorio de cada Audiencia; las Cajas reales lo expendían al por mayor y los corregidores lo distribuían en sus respectivas provincias, con arreglo a una instrucción promulgada en 1639⁹⁵. El creciente burocratismo hizo crecer su venta en el siglo XVIII, y la administración mejoró considerablemente al hacerse cargo de ella la Renta de Tabacos, que lo vendió en sus estanquillos⁹⁶.

Más antiguo, pero menos efectivo, había sido el *estanco de naipes*, establecido con carácter general por cédula de 20 de septiembre de 1573, sobre la fabricación y venta de barajas. Tradicionalmente arrendado al mejor postor, y sin otro control que el sello con las armas reales en cada baraja⁹⁷, tenía una

92. *Mapa geográfico que contiene el Real cordón de Resguardos... para impedir las extracciones ilícitas del tabaco Bracamoro...*, s. f. Biblioteca Nacional de Lima, Secc. de Investigación, Bibl. C. A. T., núm. 1.106.

93. Escobedo a Gálvez, 16 noviembre 1783 y 20 marzo 1785 (AGI, Lima, 1.093 y 1.101, respectivamente).

94. Número 617 de Escobedo a Gálvez, 20 febrero 1786 (AGI, Lima, 1.108); UNANUE, *Guía* cit., págs. 21, 78, 94, 108, 115, 122, 131, 137.

95. Instrucción de 25 abril 1639 y órdenes complementarias. En ESCALONA, *Gazophilacium*, II, II, cap. XXVII.

96. Su nueva reglamentación: Areche a Gálvez, 30 junio 1781 (AGI, Lima, 1.130). Ingresos y nuevas modalidades administrativas: Real Orden de 20 octubre 1784 al director de la Renta de Tabacos, y estado general de 5 septiembre 1784 (*ibid.*, legs. 1.130 y 1.087, respectivamente).

97. ESCALONA, *Gazophilacium*, II, II, cap. IV.

existencia más teórica que real. Areche, encargado por el monarca de reinstaurarlo, lo hizo con bastante prudencia; la fábrica de Macharaviaya (Málaga), aldea natal del potente José de Gálvez, remitió ingentes cantidades de barajas, cuya venta se confió a los estanquillos del tabaco; para administración se agregaron cuatro empleados a la Dirección de Tabacos⁹⁸.

El estanco de *pólvora y breas*, ya establecido en Nueva España, intentó aclimatarse al Perú en tiempos de Areche, sin resultados apreciables. Se implantó en Lima, mas en provincias no tuvo efectividad⁹⁹.

Todos estos monopolios quedaban, pues, agrupados a fines de siglo bajo la común *Dirección General de Tabacos, Naipes, Papel Sellado, Pólvora y Breas*. El estanco de peletería no pasó el terreno de los proyectos¹⁰⁰, y el de nieve y bebidas frescas de Lima se llevó por particulares, mediante arriendos que las autoridades procuraron concertar de modo cada vez más ventajoso para el erario¹⁰¹.

Las Administraciones de Rentas.—El visitador Areche designó con el nombre de *Administraciones de Rentas Unidas* algunas de las oficinas que creó para la recaudación en provincias de los impuestos que en Lima cobraba la Aduana. Estos organismos tardaron algunos años en alcanzar personalidad y distribución bien definidas, pues—como vimos—su sucesor decretó la supresión de algunos o los refundió en Cajas reales. Sólo al final de la visita, ya establecidas las intendencias, quedaron implantadas administraciones de rentas de las siguientes clases:

98. Número 197 de Areche a Gálvez (AGI. Lima, 1.083). Estado de consumo y valores, 24 noviembre 1782 (ibid., leg. 1.087).

99. Guirior a Gálvez, 20 noviembre 1777; Areche a Gálvez, 20 enero 1778; Jáuregui a Gálvez, 16 diciembre 1782 (AGI. Lima, 656, 657 y 662, respectivamente). Resumen en *Informe general de Escobedo*, págs. 408-410.

100. Se relatan e ilustran documentalmente sus incidencias, en números 116 y 149 del arzobispo- virrey a Valdés, 28 diciembre 1787 y 19 enero 1788. AGI. Santa Fe, 635.

101. Cfr. Ramos de Figueroa a Gálvez, 2 agosto 1781 (AGI. Lima, 1.087) y *Memoria de gobierno de Gil y Lemos*, págs. 228-233.

En las capitales de intendencia, *Administraciones de Rentas Unidas de Alcabalas y Tabacos*, que reunían las funciones de aduana provincial y administraciones de los monopolios estatales antes citados. Las dirigía un administrador, asistido por un contador, y un número variable de oficiales y amanuenses; para vigilancia del contrabando contaban con un Cuerpo de *resguardo*, encabezado por un guarda mayor, cuyos efectivos de tenientes, cabos y guardas variaban mucho, según las circunstancias locales. Administraciones de este tipo existían en Cuzco, Trujillo, Tarma, Huamanga y Huancavelica. Sólo en Arequipa, por su importancia fiscal, existían desglosadas una administración de alcabalas y otra de tabacos.

En pueblos y ciudades menores, cabezas de partido, existían de modo similar administraciones subalternas de rentas unidas, que rara vez se separan—análogamente al caso de Arequipa—en virtud de circunstancias locales.

Entidad aparte tuvieron siempre, en cambio, las *Administraciones de Correos*. En 1768 fué incorporado a la Corona el oficio de Correo Mayor de las Indias, tempranamente enajenado. Hasta 1772 no llegó a Lima el primer administrador general de Correos, que reorganizaría todos los servicios. En todas las capitales de intendencia hubo administraciones de este servicio, y otras subalternas en las capitales de partido y principales nudos de comunicaciones. El servicio se hallaba bajo la autoridad directa de la Superintendencia General de Correos de España ¹⁰².

5. ORGANISMOS DE ADMINISTRACION AUTONOMA

Casas de Moneda.—En rigor, las Casas de Moneda tuvieron como verdadera misión la de dotar de instrumentos de cambio a los mercados indianos, para facilitar su comercio exterior sobre todo, y su vida económica en general. Accesoriamente, el fisco se beneficiaba con las recaudaciones del *seño-*

102. Para todo lo dicho, UNANUE, *Guía* cit., págs. 28, 78-149. Como modelo sobre la creación de administraciones de rentas unidas, véase, por ejemplo, la de Trujillo: reglamentos anejos a núm. 537 de Escobedo a Gálvez, 20 agosto 1785: AGI, Lima, 1.102.

reaje o impuesto de amonedación, que a su vez era un apreciable método indirecto para combatir el contrabando de metales preciosos. Con esta última finalidad se impuso el criterio de establecer las Casas de Moneda en lugares próximos a las grandes cuencas mineras: la Casa de Potosí fué creada en 1572; la de Lima se estableció definitivamente en 1683, cuando las minas del Bajo Perú adquirieron importancia; la de Chile, ya en el siglo XVIII, correspondiendo a la tardía explotación de las minas de aquel país.

Aunque su fundación era prerrogativa del rey, la enajenación de los principales oficios (por venta u otro procedimiento) dejó hasta cierto punto el manejo de las Casas en manos de particulares. La Corona se limitó a reglamentar y fiscalizar su funcionamiento y la ley de las acuñaciones ¹⁰³.

Las naturales deficiencias de este sistema motivaron que, a partir de 1753, las Casas de Moneda fueran siendo incorporadas a la Corona.

En Potosí fué confiada esta misión al gobernador Santelices. En 1757 empezaron las obras del nuevo edificio; en los veinte años siguientes, con cierta parsimonia, fué mejorándose la calidad de las acuñaciones, la preparación de los nuevos funcionarios y el rendimiento general de la Casa. En 1777-1781 fué visitada por Escobedo, autorizada para acuñar oro, y recibió los últimos toques de organización eficaz ¹⁰⁴. Pero ya pertenecía al virreinato de Buenos Aires ¹⁰⁵.

La Casa de Moneda de Chile, incorporada a la Corona

103. ESCALONA, *Gazophilacium*, II, II, cap. III. En págs. 133 y ss. reproduce las ordenanzas de Casas de Moneda de 1588, primeras que se aplicaron en el virreinato. Las importantes ordenanzas para ensayadores de las Casas de Moneda del Perú, de 7 enero 1649, se hallan impresas en *Ordenanzas del Perú*, cits., lib. III, tit. XVII.

104. Real Orden al virrey Cevallos, 17 marzo 1777; informe del conde de San Antonio, 12 noviembre 1776 (en AGI, Charcas, 688). En el mismo legajo se hallan los más importantes documentos de Escobedo sobre el particular: sus informes de 3 agosto 1779, 16 abril 1780, 16 agosto 1781.

105. El trabajo más completo y detallado sobre esta Casa: H. F. BURZIO, *La ceca de la villa Imperial de Potosí y la moneda colonial*, Buenos Aires, 1945.

en 1770, tuvo importancia secundaria; se organizó sobre el modelo de la de Lima. Por este motivo y por la creciente autonomía administrativa que adquirió aquella Capitanía General, no procede detenerse en este punto ¹⁰⁶.

A fines de siglo, la única ceca del virreinato era la de Lima, segunda en importancia de todas las Indias (sólo la de Méjico la aventajaba en cifras de acuñación). Tras su incorporación a la Corona, recibió en 1755 un importante reglamento ¹⁰⁷, inspirado en el que regía para la ceca de Méjico. Bajo la supervisión directa del Secretario de Indias, *conservador* de las Casas de Moneda, y sin que las autoridades virreinales tuviesen jurisdicción más que sobre los funcionarios, la Casa de Lima laboró el resto del siglo por mejorar sus técnicas de fabricación, por quitar de la circulación la moneda antigua (*macuquina*) y sustituirla por piezas modernas (*de cordoncillo*) ¹⁰⁸, y por incrementar la cifra de acuñaciones, con el doble objeto de abastecer de moneda el mercado interior y dar al comercio peruano una mercancía de exportación cada vez más necesaria a su comercio exterior ¹⁰⁹. Quizá estos objetivos no se cumplieron del todo; las deficiencias parecen ser siempre de carácter material o técnico, pues la organización que la Casa recibió en 1755 fué acertada y satisfactoria; prueba de ello es que no hubo modifica-

106. Cfr. *Memoria de gobierno de Amat*, págs. 542-546 de la ed. cit., e *Informe general de Escobedo*, págs. 439-440.

107. *Ordenanzas para el gobierno de la labor de monedas de oro y plata que se fabricaren en la Real Casa de Lima...*, impresas en 1759, 87 folios; un ejemplar en AGI, Lima, 1.258. Sobre otro ejemplar, de la edición de 1788, ha escrito M. MOREYRA Y PAZ-SOLDÁN sus *Apuntes sobre la historia de la moneda colonial en el Perú. El Reglamento de la Casa de Moneda de 1755*, excelente resumen que me releva de escribir nada aquí sobre el funcionamiento y organización de la Casa.

108. En AGI, Indiferente general, 1769, se hallan diversas consultas y resoluciones de 1760, en que puede verse el alcance y dificultad de este problema; Reales órdenes de 1772 al virrey del Perú, y cartas de Amat a Arriaga, de 1772 y 1774, sobre lo mismo. En *ibid.*, Lima, 1.112: núm. 984 de Escobedo a Gálvez, 20 septiembre 1787, y otras cartas del mismo.

En J. ALVAREZ, *Valores aproximados de algunas monedas hispanoamericanas (1497-1771)*. Buenos Aires, 1917, pág. 8, pueden verse las características de los tipos de moneda citados.

109. Cfr. G. CÉSPEDES, *Lima y Buenos Aires*, págs. 178 y ss.

ciones importantes desde entonces, ni aun bajo la visita general

Oficina de Temporalidades.—Realizada en 1767 la expulsión de los Jesuitas en el Perú, se creó en seguida una *Dirección General de Temporalidades* para la administración de sus cuantiosos bienes, que se incorporaron a la Corona y Patrimonio real. Aunque numerosas fincas se vendieron rápidamente en almoneda pública, fué preciso crear una *Junta Superior de Aplicaciones* formada por el virrey, el arzobispo y el regente de la Audiencia de Lima; de ella dependían otras *Juntas provinciales*, también inspectoras. La citada Dirección General, limitada a lo puramente administrativo, la formaron un director, un contador, un tesorero y un creciente número de subalternos.

En 1785 se transformó este organismo en simple *Administración General*, con una contaduría aneja. La reforma supone una poda general y un esfuerzo por poner al día las embrolladas cuentas del departamento, sin que ninguno de ambos objetivos se lograra plenamente. El producto líquido de estos bienes era remitido a España ¹¹⁰.

Otros organismos autónomos.—Ya he tratado del más importante de ellos: el estanco de tabacos y sus anejos. Existen otros que, por su reducida entidad, sólo merecen enumeración escueta en este cuadro de conjunto.

Así, el *Juzgado de Lanzas y Medias Annatas*, tradicionalmente a cargo de un oidor asistido por varios subalternos ¹¹¹; el *Tribunal de la Santa Cruzada*, formado por un comisario subdelegado (eclesiástico), un asesor y un fiscal ¹¹²; el *Juzgado del*

110. *Memoria de gobierno de Amat*, parte I, cap. XXV; *Idem de Gil y Lemos*, parte III, cap. IX; núm. 281 de Escobedo a Gálvez, 22 mayo 1784 (AGI, Lima, 1.099); UNANUE, *Guía*, cit., págs. 25-28; también con carácter general, L. M. TORRES, *La administración de temporalidades en el Río de la Plata*, Buenos Aires 1917.

111. La más importante reglamentación administrativa de estos reales derechos en el siglo XVIII se halla aneja a núm. 170 de Escobedo a Gálvez, 16 septiembre 1783; AGI, Lima, 1.093. El juzgado de lanzas y medias annatas fué suprimido en 1789, y su administración incorporada al cuerpo general de la Hacienda (*Memoria del virrey Croix*, pág. 286).

112. Cfr. ESCALONA, *Gazophilacium*, II, II, cap. XXXII; ordenanzas reales de 30 octubre 1653 (en *Ordenanzas del Perú*, lib. I, tit. XXIX); ordenanzas del conde de Superunda, de 1752 (en *ibid.*, fols. 321 y ss.); ins-

Ramo de Sisa, que controlaba este arbitrio municipal limeño, destinado a obras públicas en la ciudad ¹¹³; la *Receptoría de Penas de Cámara*, cuyos ingresos sobrantes se remitían a España ¹¹⁴; el *Juzgado General de Ultramarinos e Intestados*, última denominación que recibió el antiguo *Juzgado de Bienes de Difuntos*, que siempre tuvo manejo autónomo ¹¹⁵, y otra serie de organismos que, para evitar repeticiones, mencionaré en el siguiente apartado.

En todos los casos se trata de entidades encargadas del control o recaudación de impuestos destinados a usos determinados y concretos, o simplemente del depósito de bienes no pertenecientes al erario. La tendencia general observable en el siglo XVIII es la de unificar la administración de los primeros con el resto de los impuestos, confiándola a los oficiales reales, y mantener la autonomía de los segundos, aunque fiscalizándola cada vez más.

6. INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS

Los ingresos.—El conjunto de ingresos recaudados y administrados en el siglo XVIII por los distintos organismos hacendísticos, puede, a mi entender, distribuirse en los siguientes grupos, que designo con terminología de la época ¹¹⁶:

trucción aneja a núm. 19 de Escobedo a Gálvez, 16 diciembre 1782 (AGI, Lima, 1.091) y núm. 843 del mismo al mismo, 5 febrero 1787 (ibid., idem, legajo 1.113).

113. *Instrucción a Areche*, cit. en nota 13, art. 30. Este visitador incorporó su administración a la Aduana de Lima; Areche a Gálvez, 1 febrero 1780 (AGI, Lima, 1.130) y 18 septiembre 1779 (ibid., leg. 1.083). De forma similar, Escobedo incorporó a la Caja Real de Trujillo los derechos de sisa y mojonazgo de esta ciudad (Real Orden de 20 septiembre 1784, en ibid., leg. 1.130).

114. ESCALONA, *Gazophilacium*, II, II, cap. XII. *Ordenanzas del Perú*, libro I, tit. VI.

115. UNANUE. *Guía* cit. págs. 7-8. Estudio jurídico de carácter general. F. GUTIÉRREZ ALVIZ, *Los bienes de difuntos en el derecho indiano* (*Anales de la Universidad Hispalense*, Sevilla, núms. 3, de 1941, y 1-2, de 1942). Reglamentación: *Ordenanzas del Perú*, lib. I, títs. VIII y XXX.

116. Este esquema no corresponde al clásico de ESCALONA (*Gazophilacium*, libro II, parte II), sino a una época más avanzada: la de máximo desarrollo y completa organización de la Hacienda, casi a fines del siglo XVIII, que es

1. La *masa común* o conjunto de *ramos de la Real Hacienda*, producto de los impuestos destinados a sufragar gastos públicos del virreinato, tanto militares como civiles y eclesiásticos.

2. Las *Rentas Reales*, monopolios estatales o *Estancos*, cuyo producto líquido, una vez deducidos gastos de administración, era remitido a España.

3. Los *ramos particulares*: vacantes eclesiásticas, donativos, etc.; una serie, en fin, de exacciones destinadas a usos determinados y concretos, que no podían utilizarse para otros fines.

4. Los *ramos ajenos*, que en sentido estricto nada tienen que ver con la Hacienda, y cuyos fondos se dedican a finalidades privadas o semiprivadas; tales los montepíos, contribuciones a hospitales, depósitos diversos, etc., cuya estrecha conexión con los organismos fiscales se debe en buena parte a orientaciones benéficas o paternalistas del Estado.

Estos cuatro grupos de ingresos se administran, en conjunto, por los organismos mencionados páginas atrás. Decir que los grupos 1, 3 y 4 se manejan a través de las Cajas reales y el grupo 2 por la administración separada de los estancos, es cierto sólo en líneas muy generales, y no caben mayores precisiones.

En cambio, respecto al sistema de recaudación, es factible distinguir los siguientes procedimientos:

a) *Administración directa* a cargo de funcionarios de Hacienda; se realiza o bien a través de las Cajas reales (impuestos de recaudación sencilla y más o menos periódica), o bien por medio de organismos especializados (impuestos de recaudación constante y complicada o monopolios cuya gestión exige conocimientos técnicos especiales; así las aduanas y los estancos). Este procedimiento se aplica cada vez más en el siglo XVIII, siempre, por supuesto, que en su realización se adivine un saldo monetario favorable y cierto.

b) *Arrendamiento* a particulares; sistema cada vez más

también el período de mayor uniformidad de la estructura fiscal en todos los virreinos. Cfr., para analogías y diferencias con Nueva España, PRIESTLEY, obra cit., cap. X (págs. 312 y ss.).

restringido en su aplicación. Se utiliza sólo cuando los rendimientos son inseguros y se trata más de un negocio problemático que de una clara fuente de ingresos; así el estanco de nieve y bebidas frescas de Lima, etc.

c) El *encabezamiento* es una variante del sistema anterior, empleada para evadir la prolija y engorrosa recaudación de ciertos impuestos, cuya cuantía se fija en un tanto alzado, que la Hacienda cobra en bloque a un gremio, ciudad o distrito fiscal, encargándose esta entidad de distribuirlo de forma equitativa entre los contribuyentes; las alcabalas se recaudaron muchas veces de este modo, fijando una cuota a cada gremio de artesanos o a los agricultores de cada término municipal.

Pasaré ahora a enumerar los ingresos públicos, haciendo someras indicaciones acerca de los impuestos más cuantiosos o importantes, que esquematizaré en los siguientes grupos, acordes, por supuesto, con la mentalidad de la época.

I. *Impuestos sobre el tráfico y las operaciones comerciales.* Su recaudación aumenta considerablemente en la segunda mitad del siglo, en parte por estar mejor administrado desde la creación de la Aduana, en parte por el incremento de tráfico debido a las permisiones de comercio internacional y leyes de comercio libre.

El *almojarifazgo*, impuesto sobre importaciones y exportaciones, terminó estableciéndose en el 3 por 100 del valor de las mercancías españolas y el 7 por 100 de las extranjeras; los efectos del país cotizaban el 2,5 por 100. Sobre estas cuotas generales hubo exenciones o recargos para determinados artículos con fines proteccionistas; prolijos aranceles especificaban todos estos casos. La *alcabala*, el odiado impuesto sobre las ventas, acabó absorbiendo el antiguo concepto de *union de armas* y elevándose al 6 por 100, con algunas reducciones y exenciones para casos o artículos especiales; los encabezamientos de gremios y fincas rústicas (*alcabala de cabezón*) y el impuesto a los tenderos (*composición de pulperías*), eran modalidades especiales de la alcabala.

La evasión de impuestos, penada con *multas* y *comisos* (de-

comisos), cada vez más perseguida, hizo aumentar el importe de este ramo.

Renglones menos importantes son: los derechos de *almacenaje* de mercancías en los depósitos aduaneros (cuatro pesos mensuales cada cien bultos); el *mojonazgo* sobre aguardientes y vinos (cuatro y un real respectivamente por vasija) y el *nuevo impuesto* sobre aguardientes, que los gravaba en un 12,5 por 100, y que fué innovación debida a Guirior.

II. *Impuestos sobre los metales preciosos y otros productos de las minas.*—Fueron en épocas anteriores el más cuantioso ingreso fiscal, y aunque en el siglo XVIII tienden a disminuir, conservan una gran importancia, siguiendo de cerca a los del grupo anterior.

Los metales preciosos eran los más productivos para el fisco. La plata pagaba el *diezmo* (reducción del antiguo *quinto*), tanto la que se traficaba en bruto como la utilizada para trabajos de orfebrería y joyería (*diezmo de plata labrada*, a veces se llama *derecho de vajillas*). Los plateros limeños se opusieron ferozmente al pago de este impuesto cuando el visitador Areche trató de poner en vigor las leyes—nunca derogadas—que lo prescribían; se apoyaban en su habitual incumplimiento y en ciertas exenciones temporales dadas en el siglo XVIII; el derecho de vajilla volvió a recaudarse, a razón de seis pesos por marco, mas su evasión estuvo a la orden del día, salvo en los casos de exportación de estas manufacturas.

Para fomentar la explotación de yacimientos auríferos, el impuesto sobre el oro se redujo en el siglo XVIII al 5 y luego al 3 por 100. Oro y plata pagaban además *derechos de fundición y ensaye*, llamado también *de cobos*, cuyo importe se mantuvo constante en el 1,5 por 100. En las Casas de moneda se satisfacía además el *derecho de señoreaje* o amonedación, fijado durante el siglo XVII en un real por marco.

Por finalidades proteccionistas no tuvieron en general vigencia los impuestos sobre otros metales (plomo, estaño, etc.), excepto el mercurio; ni después de crearse el virreinato de Nueva Granada alcanzaron entidad las exacciones sobre piedras preciosas.

El azogue, por su importancia fundamental como regulador de la producción argentífera, quedó firmemente establecido como monopolio estatal. Pese a la decadencia de la mina de Huancavelica en el siglo XVIII, sólo esporádicamente hubo necesidad de importar azogue español de Almadén, bastando, en general, el peruano ¹¹⁷. La compra de azogue a los mineros que solían explotar los yacimientos como arrendatarios y su posterior venta a los mineros de plata dejaba al fisco un apreciable margen de ganancias; pero, en general, los precios se fijaron lo más bajos posible, para fomentar la explotación de los yacimientos argentíferos. Esta finalidad presidió la creación de la contaduría general de azogues.

III. *Impuestos de carácter personal*.—Figura en primer lugar entre ellos el *tributo* de los indios, cuyas recaudaciones aumentaron apreciablemente desde mediados del siglo XVIII; aunque la rebelión de Tupac Amaru paralizó temporalmente estos progresos, una vez pacificado el virreinato y reglamentada de manera definitiva su administración ¹¹⁸, el ramo de tributos se hizo mucho más rico, sin necesidad de aumentar las cotizaciones.

De mucha menos importancia fueron: las *lanzas* o impuestos sobre concesión de títulos nobiliarios; los productos de recaudación de las bulas de *Cruzada*; la *media annata* pagada antes de tomar posesión de oficios públicos y títulos de nobleza; la *mesada* eclesiástica, análoga al impuesto anterior; los ingresos del ramo de *oficios vendibles y renunciables*; y, por último, los *donativos al rey*, hechos por individuos y corporaciones, fuente de ingresos públicos muy irregular, pero de bastante tradición, solicitada con carácter voluntario (por lo menos nominalmente), en ocasión de guerras u otras situaciones financieras de apuro para la Corona. Los *alcances de cuentas* exigidos a

117. El producto de ventas de azogue de Almadén, cuya importación adquiere entidad sólo a fines del siglo XVIII, era un ramo remisible a España mientras el de Huancavelica pertenece a la masa común de la Hacienda.

118. Instrucción sobre recaudaciones: aneja a núm. 888 de Escobedo a Gálvez, 20 marzo 1787 (AGI, Lima, 1.114); transformación de la contaduría de retasas en *Contaduría general de tributos*: núm. 187 de Areche a Gálvez (ibid., leg. 1.084) y núm. 369 de Escobedo al mismo (ibid., leg. 1.099), con sus instrucciones anejas.

funcionarios públicos, aun figurando siempre en la contabilidad de la época como partida separada, no constituyen un verdadero ramo fiscal, perteneciendo a uno u otro, según su naturaleza y procedencia.

IV. *Los monopolios estatales.*—La Renta de Tabacos y sus monopolios anejos (naipes, papel sellado, pólvora y breas), constituyen en el último cuarto del siglo XVIII una importante partida de ingreso y la más saliente novedad fiscal de aquellos años.

Mientras éstos crecen hasta dar lugar a una de las rentas más saneadas, otros antiguos estancos dejaron de tener vigencia (solimán, pimienta, etc.).

En este mismo grupo deben colocarse los ingresos procedentes de arriendo de algún servicio público—verbigracia, el estanco de nieve en Lima—y de espectáculos como las peleas de gallos, todos de poca consideración.

V. *Otros ingresos.*—En este grupo bastante heterogéneo incluyen todos aquéllos cuyo denominador común es su poca cuantía relativa.

En primer lugar, las rentas eclesiásticas que correspondían al monarca por sus derechos de patronato: *novenos, vacantes mayores y menores, expolios, excusado, subsidio* y las ya citadas mesadas eclesiásticas.

La Hacienda se lucraba también con el producto de una serie de bienes sin dueño conocido o propiedad de difuntos sin sucesión (*bienes vacantes*); con la mitad de los *tesoros y huacas* hallados; con el quinto de las *presas* hechas a enemigos; con los *arrendamientos y censos* de fincas o bienes incautados para reintegro de créditos fiscales.

Por último, los bienes del Estado proporcionaban algunas partidas de ingreso, sobre todo la *venta y composición de tierras* y la *venta de minas* (parcela de ellas que correspondía al rey en todas las descubiertas) ¹¹⁹.

119. Los datos de este apartado, cuya procedencia concreta no se especifica por no dilatar exageradamente las citas, han sido obtenidos principalmente de: ESCALONA, *Gazophilacium*; diversos títulos y leyes de la *Recopilación*; artículos de la *Ordenanza de intendentes* cit.; memorias de gobierno

Los gastos.—Los gastos del erario virreinal crecieron mucho en el siglo XVIII, coadyuvando a ello varias razones que voy a examinar.

Por una parte, el importe de gastos militares fué aumentando sin interrupción, por exigirlo—como dije al principio—la necesidad de crear un ejército eficiente (es decir, bien pagado y pertrechado), de mejorar la pequeña marina virreinal, de fortificar los puertos de mayor valor estratégico, de poner, en suma, el virreinato en aceptables condiciones defensivas. No eran sólo las costas del Pacífico y las fronteras del propio virreinato las que había que guarnecer: Panamá, Buenos Aires, la Banda oriental, cualquier punto de Sudamérica amenazado por enemigos exteriores recibía para su defensa la ayuda económica del erario limeño. Por añadidura hubo de atenderse la hasta entonces imperturbada seguridad interna del virreinato: la rebelión de Tupac Amaru exigió costosas campañas militares represivas y trastornó la marcha económica de extensas regiones ¹²⁰.

Mucho creció también la cifra total de sueldos de funcionarios civiles. El número de empleados públicos aumenta en la administración de justicia (nueva Audiencia en Cuzco, ampliaciones de plazas en la de Lima) en el Gobierno provincial (sistema de intendencias), en la Hacienda (Aduanas, Estanco de tabacos, etc.). Además, los sueldos han de elevarse; lo exigieron tanto el decoro como el rendimiento de los funcionarios; no alterar los salarios hubiese equivalido a disminuirlos, dado el lento, pero constante proceso de inflación monetaria, y no hubiera podido entonces contarse con los empleados honestos y competentes que las reformas borbónicas aspiraban a lograr ¹²¹.

de virreyes peruanos del siglo XVII; correspondencia oficial de dichos virreyes y documentación de Cajas Reales y otros organismos fiscales, contenidos en AGI, secciones de Lima y Charcas.

120. Cfr. G. CÉSPEDES, *Lima y Buenos Aires*, págs. 131-138 (época de Amat y Guirior), 146-155 (época de Guirior y Jáuregui); como ejemplo de la situación posterior, véanse gastos militares y navales en el año 1784, en número 335 de Escobedo a Gálvez, 5 septiembre de dicho año, y sus importantes documentos anejos (AGI, Lima, 1.097), y resúmenes de 1795 en *Memoria de gobierno de Gil y Lemos*, págs. 336-340.

121. Cfr.: *Noticia de los sueldos que gozan los gobernadores... del reyno*

Las obligaciones del Estado, por último, crecieron como la espuma; lo exigía la índole misma del sistema político de los Borbones. Se hizo necesario acometer importantes obras públicas de todas clases, realizar cuantiosas inversiones de fondos públicos para el fomento de la economía: creación de Bancos de rescate para los mineros, costosos ensayos de nuevos procedimientos metalúrgicos, mejora de comunicaciones, créditos agrícolas, obras públicas, etc.¹²².

Todo esto, unido a la difícil coyuntura económica que significó para el virreinato la desmembración del Alto Perú, hizo insuficiente el incremento de ingresos fiscales. Verdad es que las remisiones del erario limeño a España disminuyeron bastante en proporción a sus cifras globales de ingresos; pero también es cierto que ninguna ayuda económica exterior recibió, ni de España ni de las Indias para hacer frente a los gastos que sobre él pesaban.

Por eso la deuda pública, que no era precisamente una novedad en el panorama hacendístico, creció mucho, y de modo especial en la década 1775-1785, a consecuencia de las ayudas prestadas a Buenos Aires y los gastos de la sublevación de Tupac Amaru. En 1779 las deudas de la Hacienda virreinal sumaban 5.518.215 pesos; de ellos, cerca de dos millones correspondían a *censos*, cuyo tipo de interés oscilaba entre el dos y el cinco por ciento. En 1784 esas deudas llegaban a 8 300.135 pesos; de ellos, cerca de tres millones de censos, en su mayo-

del Perú..., 28 junio 1776; *Relación que manifiesta las Audiencias, gobernadores... de las Indias y sus sueldos...*; *Razón de los superintendentes [e]ntendentes que se han nombrado... con expresión de los respectivos sueldos...*, 8 agosto 1787; *Razón de los sueldos señalados a los virreyes... desde 1 de julio 1776 en adelante...*; *Relación... de las plazas de oficiales de Contadurías... y otros varios manojos de Real Hacienda*, 31 diciembre 1773 (AGI, *Indiferente general*, 843).

122. Cfr., como ejemplos: V. PALACIO, *La incorporación a la Corona del Banco de Rescates de Potosí (Anuario de Estudios Americanos, II, Sevilla, 1945, págs. 723-737)*; *Memoria de gobierno del virrey Croix*, ed. cit. págs. 361 y ss.; Proyecto de un fondo de créditos a agricultores, hecho por Escobedo (impreso en Lima, 1784; Bibl. de la Academia de la Historia, Madrid, *Colección Mata Linares*, F. 12, fol. 24 y ss.); Proyecto económico, de José de Lagos, informe núm. 1 (en AGI, Lima, 1.029).

ría, al cuatro y cinco por ciento ¹²³. Para lograr que los capitales privados acudiesen a suscribir la deuda pública, ésta se iba haciendo cada vez a mayor tipo de interés y sobre las rentas públicas más saneadas. Como es natural, el esfuerzo de las autoridades no se orientó hacia el reembolso de la deuda; se procuró únicamente estabilizarla y emplearla como medio de que capitales y ahorros privados entrasen en circulación y se tornaran productivos ¹²⁴. A fin de acreditar las emisiones de deuda, se trató de pagar con puntualidad sus intereses; como no bastasen para ellos los ingresos del ramo de lanzas—destinados por cédula de 6 septiembre 1773 a ese único objeto—se efectuaron operaciones de conversión de deuda encaminadas a reducir el tipo de interés ¹²⁵.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Como muestra el precedente esquema, la reorganización de la hacienda peruana efectuada en el siglo XVIII, no llegó a alterar nada esencial en el sistema anterior, pero lo completó y perfeccionó de manera considerable; las nuevas formas institucionales se encajaron en el viejo cuadro fiscal, dándole más amplitud, más armonía, más eficacia y rendimiento, pero sin desfigurarlo grandemente.

La técnica hacendística se mejora y moderniza bastante con nuevos procedimientos de contabilidad y recaudación, con cierta simplificación en cuanto al número y variedad de exacciones; se nota un avance real en el camino de la racionalización de los

123. *Razón general de las cantidades que se han atesorado... de los pagos... por las pensiones fixas y extraordinarias...*, Lima, 10 diciembre 1784 (AGI, Buenos Aires, 473); noticias sobre imposiciones de censos en la renta de tabacos, en cartas de Escobedo a Gálvez, núms. 4, 11 y 292, de 28 octubre y 16 noviembre 1782, y 16 junio 1784 (AGI, Lima, leg. 1.091 las dos primeras y 1.099 la última).

124. Número 396 de Escobedo a Gálvez, 15 marzo 1782; AGI, Lima, 1.546.

125. Instrucciones a Areche, cits. nota 13, art. 24; *Memoria de gobierno del virrey Guirior* (en *Relaciones de los virreyes y Audiencias que han gobernado el Perú*, tomo III, Madrid, 1872), págs. 75 y 76; Areche a Gálvez, 20 febrero 1782 (AGI, Lima, 1.089), 16 octubre 1781 (ibid., leg. 1.086), 10 mayo 1782 (ibid., leg. 1.130), etc.

impuestos. El sistema distará todavía de ser perfecto teóricamente, pero se muestra eficaz.

Prueba clara de esa eficacia es el aumento importante en las cifras de recaudación; es perceptible no sólo en cifras globales, sino en el producto de los principales conceptos impositivos: impuestos sobre el comercio, tributos de indios, beneficio obtenido en los monopolios estatales e incluso en los impuestos sobre el producto de las minas (claro que considerado en relación con la evidente decadencia de las industrias extractivas).

Ahora bien; este aumento de recaudaciones ha de interpretarse con cuidado. En primer lugar, debe descontarse lo que tiene de aparente esa progresión (es bien conocido el hecho de la reducción secular de la potestad de compra del dinero, debida al acrecentamiento paulatino de medios de pago). Aun así, subsiste un aumento real de ingresos públicos, atribuible a objetivos puramente fiscales y derivado de las cada día mayores necesidades del erario.

¿Por qué procedimientos se obtuvo ese aumento de ingresos? En general puede decirse que apenas aumentaron las cargas fiscales, pues aunque se creó algún impuesto y se elevó la cuantía de otros, también desaparecieron o fueron rebajados algunos. La Hacienda obtuvo más bien sus ventajas reactivando la vida económica del virreinato (leyes de comercio libre, ayuda a los mineros, etc.) y mejorando su actuación administrativa (represión del contrabando y evasiones de impuestos, reducción de exenciones tributarias, control severo de las recaudaciones).

Se ha visto cómo el aumento correlativo de gastos públicos neutralizó esta mejora de los ingresos. Gastos militares, nuevas inversiones destinadas al fomento de la riqueza del Perú y atenciones de la misma administración fiscal—cada día más onerosa—fueron, en verdad, cuantiosos capítulos de gastos. Pero las verdaderas y graves dificultades para el desarrollo de la Hacienda virreinal deben atribuirse principalmente a las épocas de paralización del comercio exterior, causadas por las guerras con Inglaterra; a los daños económicos y fiscales derivados de las sublevaciones indígenas, sobre todo de la de Tupac Amaru,

y finalmente, a la gradual pérdida de mercados otrora controlados desde Lima: la región de Quito incorporada al virreinato de Nueva Granada, Chile emancipado económicamente del Perú gracias a las leyes de comercio libre, el Alto Perú incluido en el virreinato de Buenos Aires.

A la vista de tan graves circunstancias internas y externas no cabe duda que los resultados de las reformas hacendísticas fueron buenos en líneas generales; coadyuvaron a salvar la crisis de 1775-1785 y a dar al país una situación económica que si distaba del antiguo esplendor fué, al menos, lo bastante sólida para salvar airoosamente, años después, la prueba terrible de catorce largos años de guerras civiles de emancipación.

Guillermo CÉSPEDES DEL CASTILLO