

Modernización fiscal. El impuesto sobre el consumo de bebidas alcohólicas en Perú, 1887-1898

Sebastián Hernández*

RESUMEN

Este artículo analiza las características, la trayectoria y los cambios que tuvo el impuesto al consumo de alcohol en Perú entre 1887 y 1898. A partir de fuentes tales como leyes, informes y debates parlamentarios se examinan los discursos e ideas que rediseñaron los objetivos del impuesto durante este periodo. La hipótesis sostiene que las estrategias para obtener una renta considerable del impuesto al consumo de alcohol se centraron en la innovación del esquema de cobro, lo que se tradujo en un proceso de modernización fiscal que apuntaba al fortalecimiento del Estado central.

PALABRAS CLAVE: Impuesto al consumo de alcohol, Perú, modernización fiscal, Estado.

Fiscal modernization. The tax on the consumption of alcoholic beverages in Peru, 1887-1898.

ABSTRACT

This article analyzes the characteristics, trajectory and changes of the tax on alcohol consumption in Peru between 1887 and 1898. By using primary sources such as laws, reports and parliamentary debates, the paper studies the discourses and ideas that shaped this tax's objectives during this period. The hypothesis holds that the strategies to obtain a considerable income from this tax focused on the innovation of the collection scheme, which accounted for a process of fiscal modernization aimed at the strengthening of the central state.

KEYWORDS: Tax on alcohol consumption, Peru, fiscal modernization, state.

La producción y consumo de alcohol en Perú ha sido significativa. Durante siglos se desarrolló en torno a este producto un persistente intercambio comercial entre la sierra y la costa del país, transformando

*Doctorando en Historia, El Colegio de México

Agradezco a Juan Luis Ossa por los comentarios al primer borrador y a los evaluadores por sus sugerencias.

✉ srhernandez@colmex.mx

Recibido septiembre 2018 / Aceptado octubre 2018

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

a los embriagantes en una mercancía sujeta a diversos gravámenes. Así, las instituciones de gobierno debieron convivir entre dos posturas centrales: la lucha contra el alcoholismo y el aumento constante del consumo y la producción de alcoholes. Durante el siglo XIX, no fue un problema para el Estado peruano aplicar un impuesto al consumo de bienes de este tipo. De hecho, se veía con buenos ojos dicho cobro, bien por razones de salubridad pública o bien por los recursos adicionales que se generaban para la administración estatal.

El impuesto a las bebidas alcohólicas en Perú estuvo presente desde el periodo colonial a través del mojonazgo, cobro municipal realizado por los cabildos en los mercados y que afectaba la venta de vino y de aguardiente. Ya consolidada la independencia, este gravamen continuó perteneciendo a las municipalidades; sin embargo, el gobierno central, en la modernización de su sistema fiscal, creó un impuesto a los embriagantes que se diferenció de la herencia colonial. De ese modo, nació el impuesto al consumo de bebidas alcohólicas, ingreso que en un primer momento perteneció a los distintos departamentos del país, pero que con los cambios políticos y sociales, desarrollados por la crisis fiscal de 1872 originada por el contrato *Dreyfus* y la posterior Guerra del Pacífico, pasaron a pertenecer al Estado.¹

El objetivo de este artículo es analizar las características, la trayectoria y los cambios que tuvo el impuesto al consumo de alcoholes en Perú desde 1887 hasta 1898. La hipótesis sostiene que en dicho periodo se experimentó un proceso de modernización fiscal en el que la innovación en el esquema de cobro formó parte del fortalecimiento del Estado central. De ese modo, la investigación busca ordenar la historia de la normativa sobre la recaudación de dicho impuesto. El marco temporal de la investigación se inicia con la ley del impuesto al consumo de alcoholes de 1887, mediante la cual se articuló por primera vez un completo proyecto acerca de qué, quién y cómo se gravaría a los alcoholes. El texto finaliza en 1898 con el segundo aumento consecutivo en las tarifas realizado por el segundo gobierno de Nicolás

¹ El contrato *Dreyfus* fue un acuerdo comercial firmado en 1869 entre el gobierno peruano y la empresa francesa Casa Dreyfus & Hnos. El compromiso fue que la firma parisina cubriría la deuda externa de Perú y entregaría al Estado un adelanto de dos millones de soles más un abono mensual de 700 mil soles a cambio de la exclusiva comercialización del guano. Este convenio terminaba con el antiguo sistema de las consignaciones del guano, lo cual generó un gran debate entre parlamentarios y en la opinión pública (Quiroz 2013: 205-14; Noejovich 2014).

Piérola, quien además organizó una institución para el cobro de diversos impuestos, profesionalizando la recaudación fiscal.

El artículo se organiza en cinco secciones. En la primera se analiza el impuesto sobre el consumo de aguardientes en 1865 como antecedente al periodo estudiado. En la segunda se examina el impuesto al consumo de alcoholes de 1887, sus características principales y sus implicancias para la política peruana. Luego, se estudian los cambios en la reglamentación aplicados después que se decretara la disposición para reconocer la deuda interna del país. La cuarta sección hace referencia a la nueva ley sobre dicho impuesto en 1894 y su relación con la devaluación del sol peruano, la crisis económica y el problema fronterizo con Chile. El quinto apartado trata sobre los intentos por modernizar el sistema fiscal peruano y los aumentos de tarifa al consumo de bebidas alcohólicas en el segundo gobierno de Piérola. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo y los vacíos historiográficos que nuevas investigaciones deberían afrontar en futuros trabajos.

A nivel general, este texto pretende abrir las puertas a nuevas investigaciones que permitan estudiar los efectos sociales y prácticos de la imposición fiscal. Por ello, las fuentes consultadas sólo se limitan a las disponibles en la Biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México, como son el Archivo digital de la Legislación del Perú, los diarios de debates de la Cámara de Diputados de 1891 y 1894, los diarios de debates de la Cámara de Senadores de 1896 y 1900, así como la *Memoria* de Manuel Pardo. La idea es considerar, a través de estos documentos y de una abundante bibliografía, el papel que cumplió el impuesto al alcohol como un aspecto relevante en las políticas modernizadoras del funcionamiento fiscal de Perú durante la posguerra del salitre y comprender la importancia de este ingreso en la organización estatal y regional.

1. El decreto de 1865.

Antecedentes del impuesto al consumo de bebidas alcohólicas

Perú, al igual que gran parte de los países latinoamericanos, tuvo grandes dificultades para consolidar una estructura fiscal durante la primera mitad del siglo XIX (Deas 1982; Brownlee 1996; Castañeda 2001;

Irigoin 2006; Marichal y Carmagnani 2006; Paiva y Correa 2006; Yun-Casalilla, O'Brien y Comín 2012; Rhi y Molina 2014). Los problemas para establecer una recaudación con la tributación indígena, las aduanas y un mercado interno, casi inexistente, hicieron que se desarrollara un modelo denominado "patrimonialismo exportador". Según Carlos Contreras, este modelo consistió en la apropiación del sector exportador bajo la figura del estanco, sin limitarse sólo al cobro de derechos de aduanas como se hacía en los demás países del continente. Los yacimientos de materias primas se convirtieron en patrimonio fiscal, siendo negociadas las operaciones de extracción y transporte de estos recursos con las elites peruanas bajo la figura de contratistas o consignatarios (Contreras 2009: 30-3).

Este nuevo formato tuvo resultados contradictorios. Por un lado, permitió que Perú obtuviera grandes ingresos con la venta de guano en la década de 1850. No obstante, también aplazó la modernización del sistema fiscal, pues para los grupos de poder era más cómodo depender de tributos de origen externo. Bajo este contexto, a partir de 1860 surgieron voces críticas que llamaban a aprovechar las ganancias del guano desarrollando mayores obras públicas y estableciendo nuevos impuestos que no dependieran de los movimientos del mercado externo. El economista que llegaría a ser presidente de Perú, Manuel Pardo, propuso que el gasto ordinario de la nación se cubriera con entradas estables y duraderas, constituidas principalmente por impuestos de tipo directo que se pagaban por la ganancia obtenida de la propiedad y la industria, así como también de los derechos de aduanas (Contreras 2009: 59-63).

En 1865 Pardo, bajo el gobierno provisorio del coronel Mariano Ignacio Prado, fue nombrado Ministro de Hacienda, creando y reactivando varios impuestos bajo la premisa de incrementar las contribuciones por diez a diferencia de años anteriores. Según su *Memoria*, la sociedad peruana estaba "acostumbrada por diez y seis años de imprevisión a no contribuir a los gastos de la administración pública y a vivir, por el contrario, más o menos directamente de los recursos fiscales, haciendo del fisco la fuente y no el resultado de la riqueza pública" (Pardo 1867: 29). Cambiar esta realidad no fue tarea fácil. La mantención de capitales muy bajos, el número de propiedades de

poco valor en un territorio considerable y la falta de una buena administración pública hacía muy difícil el desarrollo de una contribución directa única sobre el capital, la propiedad o la renta de estas. Lo óptimo era repartir la base del sistema sobre los consumos, la propiedad, el capital y la industria. Según Pardo, “era necesario pedirle [a la sociedad peruana], como parte de la contribución industrial, su contingente en el impuesto, bajo la forma de la contribución industrial, sin más diferencia que la de tomar por tipo de contribución la menor utilidad que de su trabajo pueda reportar un hombre en cada provincia de la República” (Pardo 1867: 30). El mismo año que Pardo asumió su cargo, estableció impuestos sobre la propiedad territorial, la industria y el trabajo, exportación de los principales artículos de producción nacional y el movimiento de capital, añadiendo a esta lista el pago de derechos por el aguardiente que era introducido para el consumo, y el ron.

De acuerdo con Graciela Márquez, uno de los problemas que enfrentaron las autoridades de gobierno respecto a los impuestos sobre las bebidas alcohólicas fue la relación con la potestad tributaria. Al tratarse de un vicio, este gravamen ha contado siempre con una gran aprobación social y política, trasladando el debate hacia las soberanías de los estados y las municipalidades a la hora de aplicar este tipo de impuestos (2007: 187). El caso de Perú fue distinto. El inicio de un proceso de descentralización fiscal a partir de 1865 instó a las autoridades a otorgar la recaudación a las municipalidades sin mayor debate. Esto ocurrió por la debilidad administrativa del país incaico, reflejado en la falta de datos fidedignos de cada localidad, el escaso presupuesto y los pocos funcionarios disponibles para desarrollar un sistema burocrático de cobro que dependiera del gobierno central. Como resultado, las autoridades debieron declarar el arrendamiento del cobro del impuesto y entregar la responsabilidad de su administración a cada municipalidad.

El 28 de diciembre de 1865 fue decretado el impuesto sobre consumo de aguardientes y ron. El cobro fue de 40 centavos de sol por arroba de aguardiente y 8 centavos de sol por galón de ron que se introdujera a ciudades, villas o pueblos (ADLP 1865). La recaudación estuvo en manos de arrendatarios, es decir, cobradores independientes del Estado que recibían el 10% de lo obtenido en cada provincia y

lo demás lo entregaban a las municipalidades. Para hacerse acreedor de este ingreso, el cobrador debía asistir a un “remate público del impuesto”, donde se manejaban las ofertas y se cerraba el contrato. Por último, debía entregar a la municipalidad el valor de 4 quincenas al momento de firmar la escritura; con ello cada localidad se aseguraba de que si el cobrador no cumplía en dos meses con sus obligaciones, se rescindía el contrato. Sin lugar a dudas, para las autoridades peruanas este medio de recaudación era el más fácil y económico en la práctica. Esto es una muestra de la tesis de Juan Pro Ruiz, quien señala que en la historia de Latinoamérica habría existido una tendencia a que el funcionamiento de los estados centrales dependiera de las elites locales, tanto para cobrar impuestos como para mantener el orden público (2012).

Este pago de derechos otorgó una mayor autonomía a las municipalidades sobre sus entradas y decisiones. Ejemplo de ello fue que el precio de las quincenas que debían entregar los cobradores lo fijaba el gobierno local, que los nuevos ingresos generados se agregaban a lo que ya se cobraba con el mojonazgo y, por último, que las provincias tenían la opción de disminuir los gastos administrativos con la derrama; es decir, los gremios de destiladores de las capitales de provincias tenían “el derecho de subrogarse por el tanto en el remate de la contribución impuesta al aguardiente y ron fabricados en la capital de la provincia, haciendo entre sí los arreglos que juzguen convenientes” (ADLP 1865). En definitiva, un negocio redondo para las autoridades y las elites.

Este impuesto tuvo por objeto recaudar dinero para las distintas provincias, sin hacer ninguna referencia al cuidado de la salud pública y el alcoholismo. Por ejemplo, Pardo señaló que en la contribución del aguardiente también había sido incluido el ron porque, si este tipo de alcohol se dejaba libre de impuestos, el aguardiente podría burlar el pago que le correspondía sólo aumentado su graduación (1867: 31). Aunque no deja de llamar la atención que en ningún momento Pardo hiciera alusión a la salud de la población, sí existió la seguridad de que la defensa de la salubridad facilitaría la puesta en marcha del impuesto sin mayores debates. El ministro peruano indicó en su *Memoria* que en la mayoría de los países el gravamen era “sobre el vicio” y que en Perú era menos objetable aun, pues “su uso excesivo es una de

las causas principales del aletargamiento de espíritu de los indígenas, efecto conocido del abuso de los licores espirituosos y que muchas veces influye a su vez en el abatimiento de las nuevas generaciones” (Pardo 1867: 31). Finalmente, el Ministerio de Hacienda hizo la aclaración de que este impuesto no era de fabricación ni de tránsito, sino de consumo y se cobraba a la entrada del lugar en que el artículo debía venderse (Pardo 1867: 32). Con ello, no se buscaba desincentivar la producción nacional ni las importaciones de alcohol en el Perú, sino más bien generar más ingresos.

Este impuesto siguió vigente sin ninguna transformación hasta 1887. La crisis de 1872, la Guerra del Pacífico y la reforma fiscal hicieron que dicho impuesto se mantuviera por más de quince años. Sin embargo, su primera reforma traería consigo mayores tecnicismos y complejidades en su cobro, todo con el objetivo de modernizar, agilizar y aumentar las rentas fiscales.

2. La Ley de 1887. El surgimiento del nuevo impuesto al consumo de alcoholes

A fines de 1865, la revolución de Diez Canseco derribó la dictadura de Mariano Ignacio Prado y, con ello, propuestas fiscales como la contribución personal vieron su fin. El miedo a los violentos efectos que podía tener la restitución de impuestos como “el jornal” hizo que Pardo en 1872, en ese momento presidente de Perú, se centrara en fortalecer la descentralización fiscal que había iniciado siete años atrás (Contreras 2005: 92). A través de la constitución de los Concejos Departamentales, el gobernante peruano intentó revertir la dependencia económica del guano e instar a las distintas municipalidades a generar políticas de autosostenimiento. No obstante, sus resultados fueron negativos. Según Pedro Planas, las consecuencias de esta política fueron la centralización de los ingresos de la hacienda nacional por los contratos del guano y la profundización de la fractura del sistema fiscal y recaudación de rentas (1998: 192).

A lo anterior, se añadió la crisis financiera de 1872 ocasionada por la falta de organicidad del Estado, el mal manejo de las elites y el excesivo endeudamiento de Perú a través de empréstitos entre 1870

y 1872.² Heraclio Bonilla señala que la dificultad que tuvo el Estado peruano para hacerse cargo de los bonos del guano y los préstamos internacionales generaron una profunda desconfianza del empresariado europeo, disminuyendo las oportunidades de inversión foránea (Bonilla 1986: 174). En 1879 estalló el conflicto con Chile por las salitreras del sur; esto trajo consigo una economía de guerra que obligó al Estado peruano a desarrollar un ajuste en el gasto público suspendiendo el pago de la deuda externa, paralizando las obras públicas e interrumpiendo las pensiones. La derrota militar desplomó la administración estatal, por lo que se desconoce si se logró recaudar algún tipo de tributo, incluyendo el impuesto al consumo de alcohol, el cual no tuvo ninguna transformación hasta una vez firmada la paz con Chile.³

En 1886, ya con las tropas chilenas de regreso en su país, se instaló en Perú el gobierno restaurador de Andrés Cáceres, el cual reinició el proyecto de descentralización fiscal iniciado por Pardo. A pesar de no ser original, el proyecto pretendió “regularizar la administración de las rentas fiscales, asegurando el pago puntual de los servicios en cada uno de los Departamentos”; de ese modo, se facilitaba su recaudación y se otorgaba una nueva oportunidad para que cada municipalidad aplicara “su producto a las necesidades de los pueblos en que se cobran [los impuestos]” (ADLP 1886). Un año más tarde, el Ministro de Hacienda, Ántero Aspíllaga, indicó que este proyecto había obedecido a la experiencia de la guerra, pues durante el conflicto con Chile los pueblos del interior sostuvieron su propio sistema administrativo, sumándole a eso que el Fisco se encontraba en un estado deficiente para hacerse cargo de los servicios de todo el país (Planas 1998: 243). Fue así que se comenzaron a reformar antiguos impuestos, entre ellos el impuesto sobre el consumo de alcoholes, dependiendo de las elites locales y su poder económico para organizar y mantener recaudadores que sostuvieran el sistema administrativo local.

² En 1870 el gobierno de José Balta contrató un empréstito con la empresa Dreyfus & Hnos. de 59.600.000 soles para la construcción de líneas férreas que atravesaran el país de costa a sierra. La facilidad para acceder al dinero motivó al gobierno para que, dos años después, pidiera un nuevo empréstito de 75.000.000 soles, bajo el mismo mecanismo y destinado a terminar la construcción de las vías de ferrocarril y para irrigaciones de la costa. Sin embargo, la mala ejecución de las obras públicas, la caída del precio del guano y la competencia del salitre hicieron que el periodo de bonanza se transformara en una creciente deuda pública que llevaría a la bancarrota al gobierno peruano (Reyes 2002: 83-84).

³ Sobre la Guerra del Pacífico véase Carmen McEvoy (2011) y William Sater (2016).

El 24 de noviembre de 1887 se decretó el impuesto sobre el consumo de alcoholes, aguardientes, rones, vinos, licores alcohólicos y cervezas. La búsqueda de nuevos ingresos para los diferentes departamentos justificaba la entrada en vigencia de esta ley, que en su primer apartado señalaba que era “necesario crear recursos para atender necesidades fiscales” (ADLP 1887). Este derecho fiscal fue de gran importancia porque, según Carlos Contreras, entre 1890 y 1920, el impuesto a los alcoholes en Perú produjo entre el 10 y 20% del total de los ingresos fiscales ordinarios, hecho poco habitual en Latinoamérica donde este tipo de ingreso casi nunca llegaba al 10% (Contreras 2009: 364). Incluso, según Herald Skar, entre 1869 y 1903, la sierra peruana dependió de las entradas que venía del impuesto a los alcoholes, siendo una séptima parte sólo del impuesto al aguardiente (1997: 160). La cifra menor que significaba el impuesto a los alcoholes en las entradas fiscales de los países sudamericanos respondió a que su establecimiento surgió, en la mayoría de los países, a fines del siglo XIX. Por ejemplo, en Argentina se decretó el impuesto sobre la fabricación de alcoholes, cervezas y fósforos en 1891 como paliativo de la crisis económica sufrida en el país durante años anteriores. La idea, según Oreste Frattini, fue gravar el consumo de artículos no necesarios que eran nocivos para la salud y agregar un ingreso interno al cobro por concepto aduanero que se hacía a la introducción de bebidas alcohólicas extranjeras (1925: III-2). En Chile, en tanto, el impuesto sobre los alcoholes fue aplicada en 1902, aunque las primeras propuestas se presentaron en 1887 a cargo de la Sociedad de Fomento Fabril (Fernández 2006: 380). Y, por último, en Colombia, en 1923 se promulgó la ley antialcohólica que permitió a las asambleas departamentales gravar con impuestos especiales los licores destilados y bebidas fermentadas nacionales y extranjeras (Salazar 2017: 93).

En Perú, el nuevo impuesto distaba mucho de su antecesor de 1865. Del cobro al aguardiente y ron, ahora se recaudaba sobre más de seis tipos de alcoholes, dependiendo de su riqueza alcohólica y de su procedencia. Por primera vez, la cerveza dejó de ser considerada soda y se agregó un cargo como alcohol. Los gravámenes específicos se sujetaron a la siguiente escala:

● CUADRO 1: IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS (1887)

TIPO DE BEBIDA Y RIQUEZA ALCOHÓLICA	IMPUESTO (CENTAVO DE SOL POR LITRO)
Aguardiente de 20° o menos	2
Ron de 21° a 30°	5
Alcohol de 31° o más	10
Ron colorado con trementina	1
Ajenjo, anisado, coñac, kirsch, whisky y demás bebidas alcohólicas	4
Champagne y demás espumantes excepto el d'Asti	10
Vinos: Borgoño, Tinto, Blanco, Chipre, Jerez, Cereza, Frontignan, Pajarete, Málaga, Malvasia, Moscatel, Marsala, Pedro Jiménez, Peralta y demás vinos generosos inclusive el d'Asti, Barsac y Rhin	6
Vinos: Burdeos, Carlon, Catalán, Priorato, San Vicente y demás de esta clase	4
Los vinos del país de cualquier clase	1
Cerveza extranjera	2
Cerveza nacional	1

Fuente: ley del 24 de noviembre de 1887, Archivo Digital de la Legislación del Perú.

El nuevo impuesto obligó a las municipalidades a que el cobro de mojonazgo “no excediera en ningún caso la escala fijada”, aunque se introdujo una excepción con los rones, aguardientes y licores que podían ser gravados con un 50% sobre la escala referida (ADLP 1887a). Por último, el cobro al consumo de alcohol no cambió en relación a 1865, es decir, continuó dependiendo del arrendamiento con la única diferencia que su venta otorgaba derechos de cobros por dos años, el pago ahora era mensual en lugar de quincenal y las municipalidades podían pedir por adelantado el pago de un mes de impuestos.

Además, por primera vez se hizo un cobro diferenciado al alcohol producido en el extranjero como defensa a la producción nacional. El impuesto también tuvo sus detractores, quienes pensaban que el cobro podía afectar la agricultura, en específico a la sierra donde se hacía el alcohol de la caña de azúcar. Al igual que en 1865, los defensores de la ley aclararon que se gravaba el consumo y no la producción; de hecho, en el artículo 5° de la misma ley se señalaba: “Tanto este impuesto como los de mojonazgo y otros no podrá cobrarse sino en los lugares de consumo” (ADLP 1887a). En definitiva, desde cualquier óptica, este

derecho fiscal era positivo: se aumentaban las rentas de los distintos departamentos y se luchaba contra el alcoholismo en Perú.⁴

En enero de 1888 se publicó un completo reglamento acerca de cómo se desarrollaría el cobro de los impuestos a los alcoholes. En él, se dispuso que el impuesto se pagaría en la internación a su lugar de ventas, esto es, en los puertos, en las estaciones ferroviarias o en las portadas donde las municipalidades cobraban el mojonazgo; la idea era que este ingreso fuera relevante para cada departamento. En los lugares donde existía elaboración local de alcoholes el impuesto sería pagado en la misma fábrica y, si los artículos salían a otro pueblo o provincia, se debía pagar una constancia que les permitiría pasar libremente y sin ningún gravamen hasta su lugar de destino (ADLP 1888).

Los remates de arriendo del cobro del impuesto tampoco sufrieron mayores cambios respecto a 1865. La venta seguía estando a cargo de una junta compuesta por las mayores autoridades del lugar: Prefecto o Subprefecto, Alcalde, Fiscal y Juez. En relación al reglamento anterior había dos diferencias centrales. Primero, el cura de cada lugar, quien antes podía administrar y decidir sobre la venta del impuesto, ahora ya no tenía poder sobre este tema, prohibiéndole su participación en la junta encargada del remate público (ADLP 1888). Y segundo, las municipalidades ya no podían establecer sus ganancias a su antojo, sino que los remates se fijaron en el 60% de lo que podían recaudar con el mojonazgo (Contreras 2009: 367).

A partir de la década de 1870, la modernización del Estado con el soporte ideológico del positivismo se hizo patente. El registro y guía de prácticas cotidianas de los peruanos como matrimonios, nacimientos, muertes y toma de decisiones de carácter administrativo dejaron de ser monopolizada por la Iglesia y fueron administrados por el Estado. De ese modo, el impuesto al alcohol no fue la excepción y la exclusión en relación con la toma de decisiones administrativas fue un síntoma más del proceso de secularización que vivía Perú. Sin embargo, como señala Pilar García, la creciente centralización estatal fue una amenaza para los poderes locales vinculados a las municipalidades y al cobro del mojonazgo, encontrando en el clero un aliado para la defensa de sus intereses (1988: 372). Frente a las presiones locales y del Partido

⁴Sobre alcoholismo, véase Thierry Saignes (1993).

Conservador, la repuesta del gobierno de Cáceres fue seguir adelante con el nuevo impuesto y, a la vez, aprobar el Registro de la Propiedad Inmueble donde se harían públicas las inscripciones de los contratos y otros títulos de enajenación que la Iglesia tenía en grandes cantidades (Sala i Vila 2009: 224). En este contexto, las resistencias a este cambio en el impuesto eran mínimas en relación con otros procesos políticos que vivía Perú, por lo que la modernización fiscal seguía su curso.

En agosto de 1888, el gobierno peruano dispuso que el Ejecutivo entablara negociaciones con Bolivia para exonerar de impuestos a los alcoholes y aguardientes nacionales que se vendían en el país vecino (ADLP 1888a). Siguiendo a Carlos Contreras, desde 1880 existía un impuesto que consistía en el pago de aduanas a Perú de todo alcohol que se internara en el país altiplánico, siendo repartida la ganancia entre ambos países (2009: 364). La necesidad de negociar la eliminación de esta ley respondía a que las autoridades peruanas vieron con optimismo el nuevo impuesto y su sistema de cobros, concluyendo que con el buen desarrollo de este se aliviarían los costos de producción de la empresa nacional. Sin embargo, las negociaciones no tuvieron éxito y Perú siguió percibiendo ingresos de las aduanas con Bolivia.

A pesar de la confianza que brindaba el nuevo impuesto, los remates fueron un fracaso. Solo en Lima y en otras ciudades aledañas se realizó el arriendo del impuesto, pero en muchas otras localidades esta operación simplemente no se efectuó o el gobierno central lo desestimó por su dudoso proceso de venta. Más de la mitad del país faltó por rematar el arriendo del impuesto, quedando 64 provincias sin percibir este ingreso, o sea, más de un millón de personas (Contreras 2009: 368). Esto evidenció la dificultad de los gobiernos locales para obtener recursos, así como la necesidad de modificar las estructuras internas de la administración del Estado.

3. El impacto del nuevo reglamento de los impuestos a las bebidas alcohólicas en 1891

El 12 de junio de 1889 se promulgó la ley que estableció disposiciones para reconocer y consolidar la deuda interna. Entre todos los artículos de esta legislación, se incluyó que la renta producida por el impuesto a

los alcoholes ya no sería propiedad de las municipalidades, sino que se abocaría por completo al servicio de intereses y amortización de la deuda interna de Perú (ADLP 1889). Indudablemente, esto era un desincentivo para los gobiernos locales, pues desalentaba por completo la recaudación de los ingresos y el correcto desarrollo de los remates del impuesto.

Los malos resultados en la recaudación provocó que en 1891 se diseñara y decretara un nuevo reglamento del impuesto al consumo de alcoholes. La ley consideraba que la práctica había “manifestado la necesidad de reformar el reglamento de enero 17 de 1888, para la fácil recaudación del impuesto” (ADLP 1891). Entre las primeras reformas se agregaron ocho artículos relacionados a la protección y ayuda al cobrador. Por ejemplo, los deudores serían denunciados por los Tribunales de Justicia; se impusieron nuevas multas a quienes se negaran a pagar; el gobierno aseguró el apoyo del cobro con la fuerza pública; y, por último, los cobradores gozaron de fuero y quedaron exentos de hacer el servicio militar (ADLP 1891). Se buscó aumentar la oferta de cobradores en cada departamento intentando dar una completa seguridad a quien realizara este trabajo. Dado el nuevo destino de la renta de dicho impuesto, ahora era el Estado central el que debía otorgar las condiciones necesarias para asegurar el correcto cobro de este.

Las tarifas del impuesto se mantuvieron al igual que los lugares donde se realizaba el cobro. Para el transporte libre de alcoholes elaborados en Perú se exigió que los productores poseyeran una papeleta denominada “venta” en la que “conste la naturaleza del artículo y sus grados, el número de envases y sus marcas, cantidad de litros, nombre y apellido del vendedor y comprador, fecha y lugares de salida, de destino y la cantidad cobrada” (ADLP 1891). Por su parte, el cobrador debía tener una guía con la misma información llamado “pago”. Las autoridades comprendieron la necesidad de crear una base de información que indicara los movimientos que se hacían en el país.

Otra de las novedades del nuevo reglamento fue el cobro a la uva. El rematista debía dejar libre el acceso de esta fruta a todos los pueblos, pero podía vigilar su uso para cobrar el impuesto en caso de que se transformara en alcohol. También, quienes quisieran ser fabricantes de embriagantes debían desarrollar una declaración y entregarla a los cobradores, para que estos poseyeran una completa información de las destilerías que había en cada pueblo. Para asegurar estos ingresos, el

Estado decretó fuertes penas a quienes introducían alcohol de forma clandestina, siendo castigados “con la pérdida inmediata de los artículos, y de las carretas y acémilas que los conduzcan, y con la aprehensión y sometimiento a juicio de los conductores” (ADLP 1891).

Otorgar facilidades de pago a los consumidores también fue uno de los objetivos del nuevo reglamento. El cobrador debía repartir gratis y exhibir en distintos establecimientos las tarifas del impuesto junto al completo corpus de la ley, informando a los departamentos acerca de los cobros que se realizaban. En esta misma línea, se les obligaba a los recaudadores a establecer depósitos en Arequipa, Moquehua, Moliendo, Pisco y en las localidades donde estimaran convenientes para que los deudores pudieran asistir, en caso de que se atrasaran en sus pagos.

Las facilidades y compromisos que brindó el Estado peruano para ayudar con la recaudación obtuvieron buenos resultados. Según el Ministro de Hacienda, Ismael de la Quintana, las graves dificultades para el cobro del impuesto se debía a que las municipalidades “no ejercían la debida vigilancia para la percepción de los impuestos, ni sus productos eran enviados regularmente y en su totalidad a la Dirección General de Crédito Público”.⁵ Sin embargo, con la promulgación de la nueva ley había muchos más interesados en los remates de los impuestos, elevando los ingresos en un 176% en solo tres años.

● CUADRO 2: INGRESOS POR REMATE DE IMPUESTOS A LOS ALCOHOLES (1889-1891)

AÑO	RECAUDACIÓN EN SOLES
1889	153.836
1890	292.373
1891	425.255

Fuente: *Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1891*, p. 82.

Las nuevas condiciones en el arriendo de los cobros del impuesto a los alcoholes generaron un aumento de recaudación entre 1890 y 1891. El hecho de que las municipalidades continuaran a cargo sin percibir ningún tipo de ingreso con este impuesto era un despropósito, pues los procesos de remate y rendición al gobierno central no se cumplían

⁵ 2ª sesión 31 de julio de 1891. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional”, p. 82.

a cabalidad. El traspaso de la administración del impuesto a la casa de Pizarro a través de una nueva normativa propició ingresos fiscales nunca antes percibidos, afectando positivamente incluso el pago que se repartían con Bolivia. En el cuadro anterior y en el siguiente gráfico se puede observar cómo en 1890, es decir, el año en que se decretó que los ingresos de este impuesto ya no pertenecían a las municipalidades, bajaron considerablemente las entradas. Sin embargo, posteriormente, con sólo cinco meses de vigencia de la nueva reglamentación, el aumento de los ingresos por este ítem se volvió significativo.

● CUADRO 3: INGRESO DEL IMPUESTO A LOS ALCOHOLES Y AGUARDIENTES EN BOLIVIA



Fuente: *Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1891*, p. 89.

Los nuevos ingresos del impuesto al alcohol llevaron a que varios parlamentarios propusieran utilizar estas entradas para solucionar problemas de carácter internacional. Un ejemplo fue el proyecto para destinar estos fondos en la solución de los problemas territoriales con Chile que aún continuaban pendientes. Según el tratado de Ancón, en 1894 se realizaría un plebiscito que definiría el destino de las ciudades de Tacna y Arica y la forma de pago de una indemnización de 10 millones de soles.⁶ El Congreso peruano decidió buscar fórmulas fiscales

⁶ El Tratado de Ancón fue la firma de paz entre Chile y Perú en 1883. Entre sus catorce artículos destacó la ocupación chilena de las ciudades de Tacna y Arica ubicadas al sur de Perú durante diez años. El pacto establecía que al término de ese período se debía llevar a cabo un plebiscito que determinara la nacionalidad de estos lugares y el monto de indemnización que se pagaría a Chile. Finalmente, los largos debates en relación a quienes irían a votar, cuánto sería el monto de pago final y dónde se establecerían los nuevos límites de los países prolongó la cuestión hasta 1929, cuando se entregó Tacna a Perú y Arica a Chile (Pons 2017).

para obtener este dinero, desarrollando desde 1890 nuevas medidas “para arbitrar los recursos necesarios para pagar a Chile la indemnización”.⁷ En este contexto, los diputados Justiniano Borgoño, Norberto Eléspuru, Pablo Seminario, Daniel de los Heros, J. F. Pozos y G. P. Zagarra propusieron al Congreso crear un depósito de carácter nacional llamado “Fondo para el rescate de Tacna y Arica”, que se sostendría a través del ingreso de distintos impuestos.⁸ En esta nueva propuesta el cobro sobre el consumo de los embriagantes no cambiaba, pero sus ingresos ahora se dividirían entre el nuevo fondo que retendría “la mitad del producto del impuesto al consumo de los alcoholes, reservándose la otra mitad para el servicio de la deuda interna. Con este objeto, se eleva dicho impuesto, duplicándose las tarifas vigentes”.⁹ Ninguna de las propuestas relacionadas con el impuesto al alcohol se aprobó; pero expuso cómo el aumento de ingresos despertó la atención de los parlamentarios que veían en este cobro dineros frescos para distintos proyectos.

Por último, las municipalidades no mostraron mayor resistencia frente al cambio en la distribución de los ingresos del impuesto a los alcoholes, ya que seguían funcionando con el antiguo mojonazgo. Por lo tanto, el impacto de esta ley fue más a nivel central que local, pues a los diversos departamentos del Perú se les hacía difícil cambiar una forma de cobro que llevaba operando desde los tiempos coloniales. En definitiva, los cambios desarrollados en la ejecución del gravamen obligaron al gobierno central a desarrollar una burocracia capaz de operar de manera eficaz en distintos departamentos del país, aunque estuvieran alejados de Lima.

⁷ 28ª sesión, 28 de julio de 1891. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional” p. 13.

⁸ Los ingresos del proyecto eran: el producto del estanco al opio; el producto de los timbres que debían estamparse en los cheques de banco; el 1% adicional sobre la alcabalas de sucesiones o herencias y sobre el impuesto que grava la enajenación de bienes raíces; el rendimiento de un impuesto adicional de 50% al consumo de tabacos, sobre las tarifas vigentes ese año; el 1.5% adicional sobre el impuesto de predios y patentes; el 25% adicional sobre el impuesto a la renta de capital movable; el 1% de todas las partidas de gastos referentes a sueldos y pensiones del presupuesto general; la suma con que voluntariamente aportaran las municipalidades y los excedentes de cada año.

⁹ 28ª sesión, 28 de julio de 1891. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional” p. 13.

4. La política económica de la posguerra. Cambios y debates acerca del impuesto al consumo de bebidas alcohólicas en 1894

La caída en el tipo de cambio en Perú entre 1891 y 1894 produjo ventajas para los exportadores, quienes, gracias a la depreciación, obtuvieron una revaluación de sus entradas en oro; mientras que los importadores de mercadería sufrieron los efectos contrarios. Alfonso Quiroz señala que “el comercio de productos extranjeros declinó drásticamente”, lo que motivó a financistas connotados a proponer en el Congreso el cambio del sistema monetario al patrón oro, argumentando que los exportadores tenían un privilegio por recibir pago en oro y por pagar los costos y salarios locales en circulante depreciado (1989: 119). No obstante, esta propuesta no encontró apoyo parlamentario y el patrón de plata siguió presente bajo la tesis de que el cambio basado en el sol de plata mantenía una sobrevaluación debido a la escasez de oferta de dinero y exportación de moneda.

En este contexto de devaluación, los ingresos del gobierno cayeron irremediamente, pues gran parte de estos dependían de los derechos de aduanas sobre las importaciones. Contreras resalta que estos impuestos “representaban el 70% del total de ingresos del Estado central. El decrecimiento de las importaciones se trasladó a la recaudación de aduanas y provocó el desmoronamiento de los ingresos del gobierno” (Contreras 2009a: 28). Los parlamentarios intentaron aumentar los ingresos del Estado a través de los impuestos a los alcoholes, entrada vista como salvavidas de la economía peruana. En 1894, se iniciaron tres reformas fundamentales en el impuesto al consumo de alcoholes relacionado a su corpus, sus tarifas y las instituciones de cobro.

La primera reforma la emprendió el Ministro de Hacienda, Horacio Ferreccio, quien, en su memoria de 1894, señaló que el impuesto a los alcoholes era una fuente importante de recursos fiscales, pero que Perú no lo sabía aprovechar. Ferreccio señaló: “el impuesto a los alcoholes constituye en casi todas las naciones una de sus primeras rentas; siendo así países que con menor número de habitantes que el nuestro, perciben por él el triple o cuádruple más de lo que nosotros obtenemos”.¹⁰ Este tipo de argumento no fue algo nuevo en el Cono

¹⁰ 3ª sesión, 3 de agosto de 1894. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional” p. 65.

Sur: la comparación con otros países de Europa también se aprecia en debates parlamentarios de Chile y Argentina (Lacoste 2004).

Para el Ministro de Hacienda el resultado desfavorable de ingresos relacionado con este impuesto se debía a que la reglamentación estaba mal constituida. Según Ferreccio, se debían solucionar dos errores fundamentales. Primero, que el cobro del impuestos se trasladara del lugar de consumo al de producción, para que se evitara la burocracia de las papeletas y el miedo del cobrador a ser defraudado. Segundo, cambiar la tarifa o escala para el cobro, pues, en palabras del ministro, “es extraño que se cobre 6 centavos por litro de vino y la misma cantidad por el cognac. Me parece de simple buen sentido que debía pagar más el último”.¹¹ Como solución, en la *Memoria* propuso corregir ese defecto fijando “una escala por grado centesimal de alcohol puro con los vinos y licores, y la proporción será exacta y el pago del impuesto mucho más fácil”.¹²

Días después de presentada esta memoria, en la Cámara de Diputados se debatió acerca de la disminución del comercio y de los ingresos del país. Como una de las soluciones a esta problemática se dispuso aumentar el impuesto a los alcoholes de producción extranjera al doble que se cobraba en 1894 (ADLP 1894). Esta ley se ha interpretado como una forma de proteger la producción cervecera local, la cual desde la década de 1890 venía invirtiendo en tecnología e insumos para una producción industrial. Según Luis Alberto Sánchez, la actividad cervecera fue el ejemplo de la participación de firmas extranjeras en el mercado local. Las utilidades obtenidas por la empresa de *Backus and Johnston's Brewery Company Limited*, por ejemplo, fueron cuestionadas por sus competidores nacionales, explicando que no bastaba con imponer tasas contributivas a la importación de elementos básicos para la fabricación de la cerveza como malta o lúpulo, sino que también era necesario gravar a las empresas extranjeras para aumentar el desarrollo de la industria local (1978: 127-28).

El problema del cobro del impuesto al alcohol fue menor en comparación con otros gravámenes que no se pagaban, como, por ejemplo,

¹¹ 3ª sesión, 3 de agosto de 1894. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional” p. 65.

¹² 3ª sesión, 3 de agosto de 1894. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional” p. 65.

el de la contribución personal. De ahí que el diputado Moscoso Melgar postulara, como solución a este problema, el aumento del impuesto al consumo de alcohol en departamentos donde no se cumpliera con el pago del gravamen mencionado. La oposición surgió de los representantes de los departamentos afectados, señalando que la contribución personal también cumplía un papel cívico y educador de los indígenas, mientras que el alcohol solo degradaba la raza. En estos términos, el diputado Aramburú señaló:

Ese alcohol, Excmo. señor, que aquí se ha recomendado como un recurso supletorio de la contribución personal, tiene que imponerse por el consumo; y mientras le dure al indio la existencia que lleva hoy, que no es sino la existencia embrutecida y cada día más salvaje, como la de los animales que casi forman su lamilla, cometerá crímenes, esos crímenes que lo han traído a ocupar en mayoría las celdas de las cárceles y penitenciarías, todo debido al abominable vicio, que se quiere aumentar por medio del consumo para arrancarle renta¹³.

A lo largo del debate la idea que ganó más adeptos fue que el reemplazo de la contribución personal quedara bajo la decisión de cada departamento, teniendo la posibilidad de cobrar sobre la sal, la vecindad o el alcohol. En octubre de 1894, el diputado Fuentes cerraba el debate señalando:

se deja en absoluta libertad a las Juntas Departamentales para que establezcan las contribuciones más adaptables al departamento en que administran, sea sobre la sal, sobre los alcoholes o la de vecindad, para propender así a reemplazar la contribución personal, no es otro nuestro deber que marchar de frente, con resolución, en las nuevas conquistas del derecho y derogar en consecuencia una ley que ellos en lo absoluto rechazan y condenan¹⁴.

Si bien este proyecto no llegó a buen puerto, fueron varios los departamentos que, con la aprobación de las distintas cámaras y aprovechándose de la difusión del tema, cobraron tarifas diferentes sobre el consumo de alcohol para cubrir gastos de obras públicas o deudas que estaban fuera de su presupuesto. Por ejemplo, en el departamento de Huánuco los ingresos por el impuesto al licor se utilizaron para el

¹³ 5ª sesión, 5 de octubre de 1894. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de "El Nacional" p. 576.

¹⁴ 6ª sesión, 6 de octubre de 1891. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de "El Nacional" p. 686.

sostenimiento de la Escuela de Taller de aquella localidad.¹⁵ En cambio, en el Departamento de Loreto, lugar exento de gravamen, se exigió que pagaran por el consumo de alcohol por orden del Estado central.¹⁶

5. El impuesto al consumo de las bebidas alcohólicas durante el gobierno de Nicolás de Piérola

En 1895, Nicolás de Piérola fue elegido Presidente de la República, dando inicio, en su segundo gobierno, al proceso de reconstrucción nacional de Perú. Entre sus grandes logros se cuentan el estímulo al ahorro y la disminución de la deuda externa; se reestableció el patrón oro; se protegió la industria nacional; se desarrollaron obras públicas en todo el país; y se aumentaron los índices laborales, entre otros aspectos. En lo que respecta al impuesto a los alcoholes, bajo su mandato se estableció la derogación de las leyes sobre la licitación del impuesto para que el Ejecutivo se preocupara de la recaudación de los impuestos del consumo de opio, tabacos y alcoholes. Esta ley le otorgó la oportunidad para que el gobierno peruano introdujera reformas profundas a partir de 1896 (ADLP 1895).

Entre las diferentes transformaciones destinadas a cuidar los intereses económicos del país, Piérola creó en 1896 la Sociedad Recaudadora de Impuestos. Esta fue una agencia privada que cobraba comisiones hasta el 25% del total de los impuestos, luego de deducir el 15% por costos operacionales. Según Alfonso Quiroz, “esta práctica, junto con el aborrecido estanco de la sal y los contratos para la construcción de una carretera a la selva central (vía Pichis), fueron criticados por González Prada como medios de corrupción” (2013: 212). Empero, a pesar de la crítica historiográfica, esta nueva institución tenía el objetivo de desarrollar un organismo de fiscalización y profesionalización del cobro de impuestos que finalmente fue el antecedente de la actual SUNAT (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria). Este no fue un caso aislado del continente; en Chile, por ejemplo, nació durante esa época el Servicio de

¹⁵ 16ª sesión, 16 de octubre de julio de 1891. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional” p. 686.

¹⁶ 24ª sesión 24 de octubre de 1891. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional” p. 920.

Impuestos Internos para cobrar el gravamen a los embriagantes. “La oportunidad que representaba [para Chile] la aplicación de un impuesto sobre los alcoholes”, dice Marcos Fernández Labbé, “debía aprovecharse para modificar la estructura completa de los ingresos fiscales del país” (2006: 388).

El hecho de que exista una institución a nivel nacional encargada de cobrar el impuesto al consumo de alcohol otorgaba una imagen de legalidad y modernización, muy diferente a lo que representaban los cobradores independientes con sus diferentes métodos de cobranza. Según el economista peruano, José Manuel Rodríguez, el sistema de remates o arrendamientos era un mecanismo “ruinoso”, ya que concedía “a los rematistas o arrendadores para usar de cuanta medida coactiva es imaginable contra el contribuyente” (1895: 131). Es por esto que era necesario crear una institución única encargada del cobro, pues al tratar con impuestos a productos como el alcohol o el tabaco era “indispensable practicar, además de sorpresivas visitas domiciliarias, el espionaje y la delación” (Rodríguez 1895: 129). Es decir, la violencia debía ser legitimada y encauzada bajo las normas del Estado.

En 1896, se estableció en Perú una nueva escala de impuesto sobre el consumo de alcoholes. Entre sus nuevas características destacaron el aumento de la tarifa en comparación con 1887, la inclusión de tres nuevos tipos de bebidas, la prohibición de ingresos de alcoholes por tierra, la libertad de los productores nacionales de pagar el impuesto en las fábricas o en los lugares de consumo y, por último, la diferenciación en el cobro entre los embriagantes de producción nacional e internacional, cuestión que vino a proteger a la industria peruana, sobre todo, la de la cerveza (ADLP 1896). Meses después se publicó un nuevo reglamento para el cobro que resaltó el derecho de la Sociedad Recaudadora de Impuestos para visitar en cualquier momento los establecimientos o fábricas en que se elaboraran alcoholes, “con el objeto de hacer las comprobaciones y verificaciones convenientes y sorprender la elaboración clandestina” (ADLP 1896a). También se prohibió introducir en los distintos departamentos materias primas como azúcar, chancacas u otros productos con los cuales se podía fabricar alcohol sin un permiso de la misma entidad recaudadora (ADLP 1896a). En definitiva, la naciente institución cumplió un papel fiscalizador en cuanto al pago de impuestos.

● CUADRO 4: IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS DE PRODUCCIÓN NACIONAL (1896)

TIPO DE RIQUEZA Y BEBIDA ALCOHÓLICA	IMPUESTO (CENTAVO DE SOL POR LITRO)
Aguardiente de uva	3
Alcohol de 20° o menos	4
Alcohol de 21° a 25°	5.5
Alcohol de 26° a 30°	7.5
Alcohol de 31° a 35°	11
Alcohol de más de 35°	15
Ron utilizado para bebida	1.5
Vinos de cualquier clase	1.5
Cerveza	1.5

Fuente: ley del 23 de enero de 1896, Archivo Digital de la Legislación del Perú.

● CUADRO 5: IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS IMPORTADOS DEL EXTRANJERO (1896)

TIPO DE RIQUEZA Y BEBIDA ALCOHÓLICA	IMPUESTO (CENTAVO DE SOL POR LITRO)
Cerveza	7
Ajenjos, anisado, coñac, kirsch, ron, whisky y demás bebidas alcohólicas	15
Los vinos de Champagne y demás espumantes, excepto el Asti	40
Los vinos tintos o blancos de Borgoña, el Chipre, Jerez, Madera, Oporto, Cereza, Frontiñan, Pajarete, Malvasía, Moscatel, Pedro Jiménez, Peralta y demás vinos generosos, inclusive el Asti y el Rhin	22
Los vinos blancos o tintos de Burdeos, el Carlón, Catalán, Priorato, San Vicente, Marsala y demás de esta clase	15

Fuente: ley del 23 de enero de 1896, Archivo Digital de la Legislación del Perú.

A tan solo ocho meses de que Piérola concluyera su mandato, el 31 de diciembre de 1898, el gobierno ajustó nuevamente las tarifas de los impuestos a los alcoholes. En promedio el aumento fue entre 2 y 5 centavos de sol por producto. Por ejemplo, el alcohol de 20° o menos subió sucesivamente 2 centavos de sol en las escalas publicadas en 1887, 1896 y 1898. Mientras que el alcohol sobre 30° incrementó su tasa de una manera menos uniforme, teniendo un impuesto de 10 centavos de sol en 1887, 11 centavos de sol en 1896 y 16 centavos de sol en 1898. La escala de 1898 fue el mayor aumento experimentado desde 1865.

● CUADRO 6: IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS DE PRODUCCIÓN NACIONAL (1898)

TIPO DE RIQUEZA Y BEBIDA ALCOHÓLICA	IMPUESTO (CENTAVO DE SOL POR LITRO)
Aguardiente de uva	4
Alcohol de 20° o menos	6
Alcohol de 21° a 25°	8
Ron hasta 30°	11
Ron hasta 35°	16
Alcohol de más de 35°	20
Ron utilizado con 5% de petróleo	3
Vinos exclusivamente de uva fresca	1
Vinos de cualquier otro origen	10
Cerveza	1.5

Fuente: ley del 31 de diciembre de 1898, Archivo Digital de la Legislación del Perú.

● CUADRO 7: IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS IMPORTADOS DEL EXTRANJERO (1898)

TIPO DE RIQUEZA Y BEBIDA ALCOHÓLICA	IMPUESTO (CENTAVO DE SOL POR LITRO)
Cerveza	7
Ajenjos, anisado, coñac, kirsch, ron, whisky y demás bebidas alcohólicas	40
Los vinos de Champagne y demás espumantes, excepto el Asti	50
Los vinos tintos o blancos de Borgoña, el Chipre, Jerez, Madera, Oporto, Cereza, Frontiñan, Pajarete, Malvasía, Moscatel, Pedro Jiménez, Peralta y demás vinos generosos, inclusive el Asti y el Rhin	30
Los vinos blancos o tintos de Burdeos, el Carlón, Catalán, Priorato, San Vicente, Marsala y demás de esta clase	25

Fuente: ley del 23 de enero de 1896, Archivo Digital de la Legislación del Perú.

La cerveza fue un tipo de alcohol percibido de manera positiva por la población peruana. Su baja graduación, el consumo sostenido por la elite intelectual limeña desde 1870, la importación de congeladores y la inversión en molinos y en fábricas generaron una impresión de progreso y desarrollo alrededor de esta bebida (Sánchez 1978: 57). Las fábricas más importantes de cerveza en Perú fueron fundadas por inmigrantes alemanes, entre las que destacaron en el Callao: la Cervecería Alemana, la Internacional y la Nacional; mientras que en Lima

la Cervecería Nacional de Piedra Liza y *Backus and Jhonston's Brewery Ltda*, se encargaron de generar el aumento de consumo a través del incremento de la producción y reducción de su costo (Monsalve 2011: 252). En palabras de Sánchez, la cerveza “ostentaba rango intermedio, entre el vino francés y la chicha criolla: bebida burguesa, su destino sería mesocratizarse primero y proletarizarse después” (Sánchez 1978: 23-122).

En los cuadros de 1896 y 1898 se puede apreciar un estancamiento en el cobro del impuesto a la cerveza. Esto puede interpretarse como protección a una industria valorada en los países latinoamericanos por tener características modernizadoras en su producción. En México, por ejemplo, desde 1890 las fábricas de cervezas provocaron un cambio en la producción, pues se introdujeron grandes avances tecnológicos en las cervecerías y se posicionó a esta industria dentro de las más importantes del país (Recio 2007). En Chile, la respuesta a esta industria fue similar: su poca riqueza alcohólica, tradición europea y forma de producción generaron una imagen de innovación tecnológica, mayor inversión extranjera, emprendimiento y modernización de los negocios, trayendo como resultado impuestos muchos más bajos que otros destilados y que la producción extranjera (Fernández 2010; Couyoumdjiam 2004). De ese modo, y dado los esfuerzos fiscales que hizo Perú en relación al bajo cobro de impuestos a esta bebida, es normal que la cerveza de este país haya experimentado un aumento en su producción y consumo durante el siglo XX.

Durante los años siguientes a 1898, el impuesto a la cerveza siguió siendo menor que los demás licores con mayor graduación y se mantuvo el doble gravamen para la de producción extranjera por sobre la nacional. Según el cónsul inglés, Alfred St. John, la calidad y producción de la cerveza nacional aumentaba considerablemente con el correr de los años, lo que disminuía las importaciones, pero incrementaba el consumo (Monsalve 2011: 274). Esto demuestra una elevación de los estándares de producción de las fábricas locales así como una mayor inyección de recursos en un bien de consumo que iba en alza. Incluso, a partir de 1900, la distribución de las ganancias obtenidas por concepto específico del impuesto a la cerveza tuvo una distribución distinta. El 75% fue invertido a alguna obra de emergencia, como por ejemplo

en 1902 en la canalización del río Huantanay, y el 25% restante sería destinado a la construcción de locales destinados a escuelas.¹⁷ Todos estos elementos hicieron crecer la popularidad de este tipo de alcohol y se transformó en una rama productiva también provechosa para el Estado.

La modernización fiscal que significó el impuesto al consumo de alcohol en el Perú repercutió fuera de los límites nacionales. Según la *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú 1903*, el aumento de los precios de los embriagantes por el gravamen hizo que muchas veces fuese un verdadero estímulo para el contrabando de alcohol desde países limítrofes que no tenían impuesto en sus alcoholes. De ese modo, tras ver las ganancias y obras públicas construidas por el Estado peruano gracias a este tipo de cobro, países como Chile y Bolivia implementaron sus propios impuestos a partir de 1902, incrementando sus precios, incluso mayor a los de Perú (1903: 74).

6. Consideraciones finales

El impuesto al consumo de bebidas alcohólicas tuvo objetivos diversos durante la segunda mitad del siglo XIX. Las dos primeras leyes de este gravamen, de 1865 y 1887, buscaron ser un aporte a la descentralización fiscal iniciada por Manuel Pardo. El Gobierno peruano entregó la administración de estos ingresos a las distintas municipalidades, disminuyendo los costos burocráticos del cobro a través del arrendamiento de impuestos y aceptando el sistema de derrama.

Entre 1891 y 1894, las crisis económicas, la disminución de importaciones y la devaluación de la moneda llevó a que el proceso de descentralización fiscal se detuviera para aprovechar los ingresos de este impuesto en la amortización de la deuda interna. No obstante, el hecho de que los ingresos ya no pertenecieran a las municipalidades produjo grandes desprolijidades en la fiscalización del cobro, obligando a la Cámara de Diputados a despachar rápidamente una ley donde el Estado brindara seguridad a cobradores privados para que cumplieran con los pagos. El efecto de este esquema fue un aumento en los ingresos,

¹⁷ 6ª sesión, 6 de agosto de 1902. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de "El Nacional" p. 572.

lo que significó que distintos parlamentarios y economistas vieran en esta entrada una solución a los problemas económicos del Perú.

Durante el gobierno de Piérola las modificaciones al sistema impositivo de los alcoholes mostraron la necesidad de contar con mayores ingresos. Los constantes aumentos en las tarifas y la creación de la Sociedad Recaudadora de Impuestos dieron cuenta del intento de profesionalización y modernización del sistema fiscal peruano, así como el fortalecimiento del Estado central. Por su parte, la relación de la industria cervecera con el Estado fue diferente, pues el estancamiento de su tarifa mostró la capacidad organizativa y de negociación de sus productores con la elite política.

La investigación historiográfica sobre este tema en Perú es reducida. No obstante, es necesario hacerse cargo del papel que cumplió la Sociedad Recaudadora de Impuestos en el Perú, sus características principales, su funcionamiento interno y su impacto en los ingresos fiscales del país. Asimismo, también es importante considerar a la industria cervecera como objeto de estudio, analizando el impacto social que causó el desarrollo de su industria, el posicionamiento en el escenario político, su capacidad de influencia en las decisiones políticas y su relación con los productores de otros tipos de alcoholes.

Los cambios fiscales de las bebidas alcohólicas durante el periodo de posguerra reflejaron el fracaso de la descentralización fiscal y la consolidación de un Estado nacional a través de la distribución de los impuestos. El éxito de la recaudación y la poca resistencia de sus contribuyentes frente a este gravamen hizo que las autoridades hacendarias trabajaran en la modernización de un esquema fiscal en el que la administración del impuesto pasó a ser parte importante de los ingresos del Estado central y no de las municipalidades. Así, se generó una transición en el manejo del impuesto al alcohol en que, a medida que se fue modernizando la reglamentación, su forma de cobro se alejó de la descentralización fiscal.

En definitiva, el impuesto al consumo de alcoholes reflejó la necesidad de consolidar el sistema fiscal peruano en un periodo de posguerra. La pérdida de los ingresos del guano y de las salitreras obligó al Estado a generar un diseño fiscal en que los contribuyentes debían ser un aporte fundamental para el funcionamiento del país. En la búsqueda de un equilibrio fiscal fueron varias las transformaciones del

gravamen, las que siempre buscaron la mejora en el rendimiento y recaudación de este tipo de impuesto.

BIBLIOGRAFÍA

- ADLP 1865 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Estableciendo pago de derechos por aguardiente y el ron que se introduzca para consumo*, 28 de diciembre de 1865.
- ADLP 1886 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Estableciendo disposiciones a la administración de rentas fiscales*, 13 de noviembre de 1886.
- ADLP 1887 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Imponiendo derecho fiscal sobre el consumo de alcoholes, aguardientes, rones, vinos, licores alcohólicos y cervezas*. 24 de Noviembre de 1887.
- ADLP 1887a (Archivo Digital de la Legislación del Perú). Ley 12 de Noviembre de 1887.
- ADLP 1888 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Estableciendo que la recaudación de los impuestos de los alcoholes sólo podrá adjudicarse en remate público por el término de dos años*, 17 de enero de 1888.
- ADLP 1888a (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Disponiendo que el ejecutivo entable negociaciones con el gobierno de Bolivia para exonerar de impuesto a los alcoholes y aguardientes peruanos*, 13 de agosto de 1888.
- ADLP 1889 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Estableciendo disposiciones aplicables al reconocimiento y consolidación de la deuda interna*, 12 de junio de 1889.
- ADLP 1891 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Reglamento del impuesto al consumo de Alcoholes en la República*, 16 de marzo de 1891.
- ADLP 1894 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Disponiendo aumentar el impuesto a los alcoholes, vinos y licores de producción extranjera*, 6 de noviembre de 1894.
- ADLP 1895 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Disponiendo que el ejecutivo dictará las órdenes necesarias para la mejor recaudación de impuestos fiscales al consumo de opio, tabaco, alcoholes y timbres*, 13 de diciembre de 1895.
- ADLP 1896 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Establecimiento escala de impuestos sobre el consumo de los alcoholes, vinos y cerveza de producción nacional*, 23 de enero de 1896.
- ADLP 1896a (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Reglamento para la recaudación del impuestos al consumo de alcoholes*, 8 de julio de 1896.
- Bonilla, H. 1986. La crisis de 1872 (67-184). En Bonilla, H. (ed.), *Las crisis económicas en la historia del Perú*. Lima: Editorial Nuevo Mundo.
- Brownlee, H. 1996. *Federal Taxation in America. A short history*. Cambridge: Woodrow Wilson Center Press/Cambridge University Press.
- Castañeda, J. 2001. El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861 (135-188). En Marichal, C. y Marino, D. (comp.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*. México: El Colegio de México.
- Contreras, C. 2005. El impuesto de la contribución personal en el Perú del siglo XIX, *Histórica XXIX*(2), 67-102.

- Contreras, C. 2009. *Crisis y reforma fiscal en Perú, 1873-1915, del Estado rentista al Estado oligárquico*. Tesis de Doctorado, CEH, El Colegio de México.
- Contreras, C. 2009a. La crisis mundial de 1929 y la economía peruana (19-56). En Óscar Dancourt, O. y Jiménez, F. (eds.). *Crisis Internacional. Impactos y respuestas de política económica en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Contreras, C. 2012. *La economía pública en el Perú después del guano y del salitre: crisis fiscal y élites económicas durante su primer siglo independiente*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, IEP.
- Couyoumdjiam, J. 2004. Una bebida moderna: la cerveza en Chile en el siglo XIX. *Historia II* (37), 311-336.
- Deas, M. 1982. The fiscal problems of nineteenth century Colombia. *Journal of Latin American Studies* 14(2), 287-328.
- Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1891*. Lima: Imprenta de "El Nacional".
- Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1894*. Lima: Imprenta de "El Nacional".
- Diario de los debates de la Cámara de Senadores de 1896*. Lima: Imprenta de "El Nacional".
- Diario de los debates de la Cámara de Senadores de 1900*. Lima: Imprenta de "El Nacional".
- Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1902*. Lima: Oficina Tipográfica de "El Tiempo".
- Fernández, M. 2006. Los usos de la taberna: renta fiscal, combate al alcoholismo y cacicazgo político en Chile. 1870-1930 (369-429). *Historia II* (39)39, 369-429.
- Fernández, M. 2010. *Bebidas alcohólicas en Chile. Una historia económica de su fomento y expansión, 1870-1930*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Frattini, O. 1925. *Los impuestos nacionales en la República argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- García, P. 1988. Estado moderno, Iglesia y secularización en el Perú contemporáneo (1821-1919). *Estudios y debates* (2)351- 401.
- Gretchen, P. y Toxqui, Á. 2014. *Alcohol in Latin American. A Social and Cultural History*. Arizona: The University of Arizona Press.
- Irigoin, M. 2006. Ilusoria equidad. La reforma de las contribuciones directas en Buenos Aires, 1850 (47-77). En Jáuregui, L. (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*. México: Instituto Mora.
- Lacoste, P. 2004. Vinos, carnes, ferrocarriles y el Tratado de Libre Comercio entre Argentina y Chile (1905-1910). *Historia II* (37), 97-127.
- Marichal, C. y Carmagnani, M. 2006. From colonial fiscal regime to liberal financial order, 1750-1812 (284-326). En Bordo, M. y Cortés, R. (eds.), *Transferring wealth and power from the old to the new World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through the 19th Centuries*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Márquez, G. 2007. ¿Modernización fiscal? Impuestos sobre bebidas alcohólicas, 1884-1930 (186-212). En Sánchez, E. (ed), *Cruda realidad. Producción, consumo y fiscalidad de las bebidas alcohólicas en México y América Latina, siglo XVII-XX*. México: Instituto Mora.

- McEvoy, C. 2011. *Guerreros civilizadores. Política, sociedad y cultura durante la Guerra del Pacífico*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú 1903. Lima: Imprenta de "El Nacional".
- Monsalve, M. 2011. Industria y mercado interno, 1821-1930 (239-302). En Contreras, C. (ed.), *Compendio de Historia Económica del Perú. Tomo IV. Economía de la primera centuria independiente*. Lima: Banco Central de la Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos.
- Noejovich, H. 2014. ¿Era viable el Contrato Dreyfus? *Economía XXXVII* (74), 249-270.
- O'Brien, P. 1988. The Political Economy of British Taxation. *The Economic History Review* 41(1), 1-52.
- Paiva, M. y Correa, L. 2006. Property rights and fiscal and financial sistemas in Brazil (327-377) En Bordo, M. y Cortés, R. (eds.), *Transferring wealth and power from the old to the new World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through the 19th Centuries*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Pardo, M. 1867. *Memoria que el exsecretario de Estado en el despacho de Hacienda y Comercio presenta al Jefe Supremo Provisorio de la República*. Lima: Imprenta del Estado.
- Planas, P. 1998. *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Pons, G. 2017. *Del tratado de Ancón a la Convención de Lima*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Pro, J. 2012, Guerra y Estado en tiempos de construcción nacional: comentarios sobre América Latina en el siglo XIX (17-32). En Garavaglia, J., Pro, J. y Zimmermann, E. (eds.), *Las fuerzas de guerra en la construcción del Estado en América Latina, siglo XIX*. Buenos Aires: Prohistoria.
- Quiroz, A. 1989. *Banqueros en conflicto. Estructura financiera y economía peruana, 1884-1930*. Lima: CIUP.
- Quiroz, A. 2013. *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: IEP.
- Recio, G. 2007. El nacimiento de la industria cervecera en México, 1880-1910 (155-185). En Sánchez, E. *Cruda realidad. Producción, consumo y fiscalidad de las bebidas alcohólicas en México y América Latina, siglo XVII-XX*. México: Instituto Mora.
- Reyes, A. 2002. Finanzas en el Perú: 1895-1914. *Investigaciones Sociales VI* (10), 71-87.
- Rhi, M. y Molina, M. 2014. *El mal necesario. Gobierno y contribuyentes ante el dilema de las alcabalas, siglo XIX y XX*. México: UAM.
- Rodríguez, J. 1895. *Estudios económicos y financieros y ojeada sobre la Hacienda Pública del Perú y la necesidad de su reforma*. Lima: Librería, Imprenta y Encuadernación Gil.
- Salazar, A. 2017. Visiones sobre el alcohol y la prohibición en los debates médicos y la prensa en Colombia, 1918-1923. *Trashumante. Revista Americana de Historia Social* (9), 78-97.
- Saignes, T. (Dir.). 1993. *Borrachera y memoria. La experiencia de lo sagrado en los Andes*. Lima: IFEA.
- Sala i Vila. 2009. Desamortización eclesiástica y proyectos liberales en el mundo andino desde la perspectiva peruana (223-250). En Bodinier, B., Congost, R. y Luna, F. (eds.), *De la Iglesia al Estado. las desamortizaciones*

- de bienes eclesiásticos en Francia, España y América Latina*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Sánchez, Luis Alberto. 1978. *Historia de una industria peruana. Cervecería Backus y Johnston S. A.* Lima: Editorial Científica, S.R.L.
- Sater, W. 2016. *Tragedia Andina. La lucha en la Guerra del Pacifico (1879-1884)*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Skar, H. 1997. *La gente del Valle Caliente. Dualidad y Reforma Agraria entre los runakuna (quechua hablantes) de la Sierra Peruana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Thorp, R. y Bertram, G. 1958. *Peru 1870-1977. Growth and Policy in an Open Economy*. Nueva York: Columbia University Press.
- Yun-Casalilla, B., O'Brian, P. y Comín, F. 2012. *The rise of fiscal states. A global history, 1500-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.