

0078 1
38
29.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



**LOS IMPUESTOS FEDERALES EN MEXICO
EVOLUCION HISTORICA
1857 - 1994**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
DOCTOR EN DERECHO
P R E S E N T A
HECTOR JOSE VICTORIA MALDONADO
TUTOR: DOCTOR ALBERTO G. PEREZ DAYAN

MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mi esposa Delia y mis hijos
Héctor, Mauricio y Aldo.
Esta obra es suya, como suyo
fue el tiempo que les robé para
realizarla.**

**A mi padre
Dr. Hidalgo Victoria Rubio
Ejemplo de honestidad y
congruencia ideológica**

AGRADECIMIENTOS.

El autor desea expresar su agradecimiento a las siguientes personas que hicieron posible la materialización de esta obra :

Al Doctor Alberto G. Pérez Dayán por su orientación y estímulo permanentes, pero sobre todo por otorgarme generosamente su invaluable amistad. El y su familia refrendan día a día la máxima latina: *Sine amici nullae vitae est.*

Al Comité de Tutoría de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas integrado por los Doctores Gonzalo Armienta Calderón, Ramón Reyes Vera, Gustavo A. Esquivel Vázquez, Arturo Urbina Nandayapa y Lic. Luis Carballo Balvanera, por sus orientaciones y asesoría continua. Todos ellos son ejemplo de calidad humana e intelectual y de profunda convicción universitaria.

A todos quienes con su colaboración, estímulo y apoyo continuo ayudaron al espíritu, moldearon mi carácter y me hicieron ratificar el incommensurable valor de la amistad.

INDICE

INTRODUCCIÓN.	7
CAPÍTULO I. LOS IMPUESTOS Y LA CIENCIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS	11
1.1 Los Impuestos como necesidad para la realización de los fines del Estado.	11
1.2 La política financiera, política presupuestaria y política fiscal.	12
1.3 Evolución del concepto política fiscal.	15
1.4 Política fiscal e impuestos.	18
1.5 Los impuestos directos e indirectos.	21
CONCLUSIONES	26
CAPÍTULO II. EL CONSTTUYENTE DE 1857	29
2.1 El gobierno de Juan N. Alvarez	29
2.2 La Convocatoria al Congreso Constituyente	31
2.3 El pensamiento fiscal del Constituyente de 1857	33
2.3.1 El artículo 31 Fracción II	33
2.3.2 Otros preceptos relacionados	37
2.3.3 La distribución del poder tributario federación-estados.	
El problema de la clasificación de las rentas nacionales.	43
CONCLUSIONES	46
CAPÍTULO III. EL PERIODO 1857-1875. EL PROYECTO LIBERAL	48
3.1 Entorno político.	48
3.1.1 Las distintas concepciones del poder.	48
3.1.2 El gobierno de Juárez	50
3.2 Entorno económico	53
3.2.1 El comercio exterior y las comunicaciones.	53
3.2.2 La producción agrícola	54
3.2.3 La industria.	54
3.3 Entorno social.	55
3.4 El sistema fiscal.	57
3.4.1 Principales disposiciones fiscales.	57
3.4.2 Características del sistema	61
3.4.3 Los impuestos al comercio exterior.	62
3.4.4 Consecuencias de la indefinición en materia de potestad tributaria.	63
3.4.5 Los impuestos en el gobierno reaccionario	64
3.4.6 Disposiciones emanadas en el Gobierno federal de Benito Juárez	68
3.4.7 Disposiciones hacendarias durante el Imperio de Maximiliano	72
3.4.8 La hacienda pública con Benito Juárez.	75
3.4.9 La evolución de los impuestos.	86
CONCLUSIONES	88
CAPÍTULO IV. EL PERÍODO 1876-1911. LOS IMPUESTOS EN EL PORFIRIATO	90
4.1 Entorno político. Las condiciones para la permanencia en el poder.	90
4.1.1 La clase política	92
4.1.2 Las condiciones electorales	98
4.2 Entorno económico. La infraestructura nacional.	98
4.3 Entorno social.	103

4.3.1 Población.	103
4.3.2 Las relaciones Estado-Iglesia.	105
4.4 El sistema fiscal.	106
4.4.1 Principales disposiciones fiscales.	106
4.4.2 Características del sistema fiscal.	111
4.4.3 El Impuesto del Timbre	112
4.4.4 La abolición de las alcabalas.	114
CONCLUSIONES	121
CAPÍTULO V. EL PERÍODO REVOLUCIONARIO.	123
5.1 Entorno político. El inicio del cambio.	123
5.2 Entorno económico. Banqueros y revolucionarios.	128
5.3 Entorno social.	134
5.3.1 Población	134
5.3.2 Las relaciones con la iglesia católica.	135
5.3.3 Las consecuencias en la producción.	135
5.4 El sistema fiscal.	136
5.4.1 La inercia del porfiriato	136
5.4.2 La hacienda pública en los informes presidenciales del periodo.	141
5.4.3 El financiamiento de la revolución.	143
5.4.4 Los cambios en el sistema	145
CONCLUSIONES	148
CAPÍTULO VI. EL SISTEMA FISCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	150
6.1 Los antecedentes de la Convocatoria.	150
6.2 La Convocatoria al Congreso Constituyente.	153
6.3 Los bloques en el Constituyente.	157
6.4 El proyecto constitucional de Carranza.	160
6.5 El sistema fiscal en la Constitución de 1917.	162
6.5.1 El artículo 31 fracción IV.	164
6.5.2 Disposiciones constitucionales relativas a la distribución del poder tributario.	172
6.5.3 Otros artículos constitucionales relacionados con la materia fiscal.	178
CONCLUSIONES	180
CAPÍTULO VII. EL PERÍODO 1917-1929.	
EL INICIO DE LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO.	182
7.1 Entorno político. De Carranza a Portes Gil.	182
7.1.1 El reconocimiento internacional.	182
7.1.2 El gobierno de Calles.	187
7.1.3 La formación del P.N.R.	187
7.2 Entorno económico.	188
7.2.1 La definición del rumbo económico.	188
7.2.2 La reconstrucción económica.	190
7.2.3 La creación del Banco de México.	191
7.2.4 La negociación de la deuda.	195
7.2.5 Los conflictos laborales.	196
7.3 Entorno social. El conflicto religioso.	197
7.4 El sistema fiscal.	202
7.4.1 La reorganización tributaria.	202
7.4.2 Los impuestos a la industria petrolera.	214
7.4.3 El Impuesto sobre la Renta en México.	220
CONCLUSIONES	228

CAPÍTULO VIII. LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO MEXICANO. LOS IMPUESTOS EN EL PERÍODO 1930-1952.	230
8.1 Entorno político. El Maximato.	230
8.1.1 El gobierno de Pascual Ortiz Rubio.	230
8.1.2 El gobierno de Abelardo L. Rodríguez.	233
8.1.3 La decisión por Lázaro Cárdenas.	235
8.1.4 La administración de Cárdenas.	236
8.1.5 El rompimiento con Calles.	237
8.1.6 La transformación del Partido Nacional Revolucionario.	238
8.1.7 La institucionalización política.	239
8.2 Entorno económico.	242
8.2.1 La intervención del Estado en la economía.	242
8.2.2 Las expropiaciones.	244
8.2.3 La producción petrolera.	249
8.2.4 La paridad cambiaria.	249
8.2.5 El gasto público.	250
8.3 Entorno social.	251
8.3.1 Crecimiento de la reforma agraria.	252
8.3.2 La educación.	253
8.4 El sistema fiscal.	254
8.4.1 La política económica y los impuestos	254
8.4.2 Los impuestos al comercio exterior.	256
8.4.3 El Impuesto del Timbre.	256
8.4.4 La importancia del Impuesto sobre la Renta.	257
8.4.5 Otros impuestos.	260
CONCLUSIONES	282
CAPÍTULO IX. LOS IMPUESTOS EN EL PERÍODO DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR. 1952-1970.	284
9.1 Entorno político.	284
9.1.1 Generalidades políticas.	284
9.1.2 Los sectores.	287
9.1.3 Los partidos de oposición.	290
9.2 Entorno económico.	293
9.2.1 El programa de sustitución de importaciones.	293
9.2.2 El endeudamiento externo.	296
9.2.3 El control cambiario.	299
9.3 Entorno social.	299
9.3.1 Población.	300
9.3.2 Salud y educación.	300
9.4 El sistema fiscal.	302
9.4.1 Generalidades.	302
9.4.2 La recaudación proveniente de impuestos.	303
9.4.3 Los estímulos fiscales.	307
9.4.4 El Impuesto sobre la Renta en el período.	309
9.4.5 Otros impuestos relevantes en el período.	314
CONCLUSIONES	319
CAPÍTULO X. LOS ÚLTIMOS AÑOS. LOS IMPUESTOS EN EL PERÍODO 1970-1994.	322
10.1 Entorno político	322
10.1.1 La apertura política	322
10.1.2 La clase política con Luis Echeverría Álvarez.	324
10.1.3 El enfrentamiento con los empresarios.	324

10.1.4 La crisis con José López Portillo.	325
10.1.5 La austeridad política con Miguel de la Madrid.	327
10.2 Entorno económico.	329
10.2.1 la economía en el desarrollo compartido. El sexenio de Luis Echeverría Álvarez.	329
10.2.2 El auge petrolero como base del proyecto económico de José López Portillo.	332
10.2.3 El orden económico con Miguel de la Madrid Hurtado.	335
10.2.4 La economía con Carlos Salinas de Gortari.	338
10.3 Entorno social.	340
10.3.1 El tema de la población	340
10.3.2 Educación.	341
10.3.3 Las nuevas relaciones con la iglesia.	342
10.3.4 El nuevo ejido.	343
10.3.5 1994. La violencia en México .	345
10.4 El sistema fiscal.	345
10.4.1 La evolución del Impuesto sobre la Renta en el período.	345
10.4.2 El Impuesto al Valor Agregado.	362
10.4.3 Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	367
10.4.4 El Impuesto al Activo de las Empresas.	372
CONCLUSIONES	375
CONCLUSIONES GENERALES.	377
APÉNDICE. LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SUS SECRETARIOS DE HACIENDA.	408
BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA E INFORMÁTICA.	412

INTRODUCCIÓN

En la historia de México la recaudación proveniente de impuestos, así como la ejecución de la política tributaria por parte del Estado, está presente como uno de los elementos que al vincular política, derecho y economía, se convierte en un valioso instrumento de análisis. A través del conocimiento de los impuestos en México, se pueden encontrar los objetivos perseguidos por la autoridad hacendaria. Entre otros, con la imposición se busca captar recursos, alentar o desalentar una actividad económica, dirigir el gasto de los particulares, combatir los efectos económicos indeseados, y finalmente delimitar la función del Estado en la actividad económica.

Así hemos visto que con los impuestos federales se han sostenido y financiado conflictos armados y asonadas militares; la recaudación determinó en muchos casos la diferencia entre vencedores y vencidos; con impuestos se ha financiado el desarrollo de empresas; la exención tributaria propició índices de proteccionismo estatal; han jugado el papel más importante como instrumento de poder para el crecimiento del Estado mexicano; con ellos se propició consumo o ahorro; la distribución del poder tributario fortalece o debilita al federalismo; en resumen, sin el análisis de los impuestos federales y sus consecuencias en la recaudación, el estudio de la historia se torna unas veces incomprensible; y otras contradictorio.

La historia impositiva federal mexicana está llena de lecciones relativas a la participación del Estado en la economía, restringida primero al papel de mero vigilante del proceso, después caracterizada por la intervención cada vez más directa, y en los últimos años por una descendente intervención.

Por todo ello en la presente investigación se ha elegido el tema de la historia evolutiva de los impuestos federales en México, que se ha delimitado temporalmente para comprender desde el año de 1857 y hasta 1994. En este sentido, el nacimiento, la

permanencia y, en su caso, la desaparición de los impuestos federales es objeto de análisis concatenado con el entorno en que estos fenómenos jurídicos y políticos se han dado.

En la discusión y análisis de los impuestos se plantea como imperativo evitar caer en enfoques parciales en la interpretación de los hechos históricos que le dieron origen, así como también la oposición a fincar a los gravámenes en los conceptos puramente recaudatorios, en los que la fijación de porcentajes sobre una base sea el único elemento de conformación del Estado para la obtención de recursos para satisfacer las necesidades sociales, como si a eso se redujera su actividad financiera. La aplicación de criterios tan fríos y simplistas olvidan que la principal razón de la existencia de los impuestos es sostener al Estado, no como un fin sino como un medio para procurar mejores condiciones de vida y bienestar para la población. Con aquella equivocada concepción puramente económica, se desconoce que los impuestos son reflejo de una realidad social y producto, por consecuencia de la interacción del poder federal con los gobernados y con los estados que lo integran. En ese contexto, los tributos son lo que el Estado impone para sostenerse, pero también lo que la sociedad acepta contribuir.

Por el contrario, el análisis de los impuestos requiere mucho más que un análisis de cifras y presupuestos jurídicos. Exige en cambio el estudio de las circunstancias que propician su nacimiento y que permiten su evolución. Estos elementos que en el trabajo se identifican como "entornos" permiten que el conocimiento histórico de los impuestos rebasa la abstracción y posibilite su explicación como fenómeno social.

Establecidas ya esas premisas de congruencia metodológica, estamos ya en aptitud de plantear el problema que se aborda en esta tesis, que fundamentalmente analizará la evolución impositiva federal mexicana entre 1857 y 1994, y a tratar de vincularla con la política fiscal, particularmente la tributaria.

La interrogante a la que se pretende dar respuesta se enuncia entonces de la siguiente manera : ¿El establecimiento y la evolución de los impuestos federales en México,

han sido resultado de la aplicación de una política fiscal rígida, son producto de cuerpos normativos aislados, o han respondido a variables económicas sociales y/o políticas ?

Y como respuesta a ese problema de trabajo, la hipótesis central de este trabajo es la siguiente : El sistema impositivo federal mexicano de 1857 a 1994 ha evolucionado conforme la política fiscal y de manera especial la tributaria, fue influida por circunstancias económicas, políticas y sociales.

Como puede apreciarse, de esta hipótesis central se derivan otras diversas hipótesis variables, las cuales se relacionan en todo caso, con una variable independiente que es la evolución histórica de los impuestos federales mexicanos en el lapso sujeto a estudio.

Ahora bien, si el objeto de este trabajo es contribuir al conocimiento de la evolución de los impuestos federales en México su composición estructural se plantea de la siguiente manera : Por una parte se presentan como marco referencial algunas breves consideraciones teóricas sobre la naturaleza y justificación de los ingresos públicos, particularmente los derivados de impuestos. En una segunda sección, se analiza el proceso evolutivo de los impuestos federales, mismo que se estudia tanto por las consecuencias fiscales de las constituciones mexicanas de 1857 y de 1917, cuanto por el desarrollo de la legislación tributaria y sus vinculaciones con los entornos político, económico y social en que se dieron o tuvieron vigencia. Particularmente se tratará sobre aquellos aspectos que de alguna manera propiciaron el establecimiento de impuestos, así como el destino de éstos para el financiamiento del gasto público.

En una tercera parte del trabajo, se presentan las etapas evolutivas marcadas, ya no por los sucesos políticos, sino por los momentos culminantes de la historia impositiva mexicana, así como algunas consideraciones prospectivas sobre los impuestos federales, que se presentan a manera de contribución para hacer de la actividad recaudatoria, particularmente de los impuestos, instrumentos eficaces para propiciar el desarrollo.

La experiencia histórica en materia de impuestos, acumulada durante los años que abarca el período sujeto a estudio, y cuyo rastro se presenta en el texto de este trabajo, constituye sin duda el preámbulo del diseño fiscal del próximo siglo, que requiere no solamente de un novedoso marco legal, sino también partir de la convicción de que el sistema impositivo mexicano sólo podrá cimentarse de ahora en adelante en el fortalecimiento del federalismo tributario, como base para lograr hacer de la recaudación impositiva un sinónimo de eficiencia al servicio del bienestar de la sociedad mexicana.

CAPITULO I

LOS IMPUESTOS Y LA CIENCIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS.

1.1 LOS IMPUESTOS COMO NECESIDAD PARA LA REALIZACION DE LOS FINES DEL ESTADO

Para estar en aptitud de analizar las características del sistema impositivo mexicano, deben sentarse previamente algunas consideraciones relacionadas con la ciencia de las finanzas y su relación con los fines del Estado.

Conforme a la naturaleza de sus actividades, el Estado, a diferencia de los particulares, no puede cubrir sus gastos con ingresos provenientes directamente de la venta de servicios o bienes. Esto es así porque la mayoría de las actividades del sector público no son directamente remuneradas, bien porque se trate de servicios públicos indivisibles, como los gastos de defensa, de seguridad pública o los servicios administrativos, bien porque existe el consenso social de que ciertos servicios, como la educación y la salud, no pueden ser vendidos a determinados grupos sociales. En consecuencia, para financiarse el Estado tiene que encontrar otros instrumentos que le permitan la captación de recursos financieros que a su vez le posibilite hacer frente a las necesidades sociales. Esas fuentes de financiamiento son "la imposición de tributos, las operaciones de crédito público y la emisión monetaria"¹.

Los tributos constituyen de esa manera, una apropiación de recursos de los particulares, por parte del Estado, que si bien vulnera la capacidad de compra individual, es recuperado por la colectividad bajo la forma de servicios públicos, servicios indivisibles, etc.

¹ BARROS DE CASTRO, Antonio. *EL AL. INTRODUCCION A LA ECONOMIA. UN ENFOQUE ESTRUCTURALISTA*. Siglo XXI. Editores. 37a. Edición. México. 1982. P. 32.

El sistema fiscal mexicano no puede analizarse excluyéndolo del entorno económico, político y social en el que fue creado. Una visión de esa forma descontextualizada, indudablemente reflejaría un análisis parcial, poco ortodoxo, y en ocasiones incomprensible respecto a las razones de la creación y desaparición de tributos en México.

Así, un marco teórico de los impuestos, obligadamente lleva a la conclusión de que éstos no solamente son creados con fines fiscales de procurar ingreso al Estado. Por el contrario, con mayor frecuencia, sus razones son extrafiscales, sean de naturaleza económica o de otra índole. También de esa forma lo ha considerado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer jurisprudencia al respecto en la que señala :

CONTRIBUCIONES. FINES EXTRAFISCALES

Además del propósito recaudatorio que para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios tienen las contribuciones, éstas pueden servir accesoriamente como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no, para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos.
Pleno. Teas P./J.20/94, Gaceta número 78, pag. 18. Apéndice al S.J.F. 1917-1995, Tomo I, pag- 107.

1.2 POLITICA FINANCIERA, POLITICA PRESUPUESTARIA Y POLITICA FISCAL

Entonces, estudiar la política financiera nacional, no se agota solamente en un esfuerzo historicista de los tributos existentes en un momento determinado. Por el contrario su análisis sistemático debe atender la justificación de su creación por el Estado, su inclusión en un sistema administrativo, sus posibilidades y realidades de recaudación y su agotamiento en el sistema económico.

Uno de los elementos que con mayor acercamiento permite ese tipo de análisis, es el de la política financiera. Según el economista inglés Allan R. Prest, "los problemas del análisis de la Hacienda Pública, son los de averiguar los efectos, limitados y extensos, a

corto y largo plazo, de la introducción y cambio de las distintas clases de ingresos y gastos públicos".²

En consecuencia, el análisis de la política fiscal tiene que partir del estudio de la política presupuestaria. Por esta última, Emilio Margáin Manautou, entiende "el arte de decidir sobre la ejecución de los gastos públicos y de escoger en qué monto deben ser cubiertos por recursos propios, por contribuciones, cuánto por empréstitos, internos o externos, y cuanto por anticipos de tesorería".³

Por otra parte, el propio autor define con Maurice Lauré a la política fiscal, como la disciplina que "determina, una vez acordado el principio de recaudación por ingreso fiscal, las características generales del impuesto en función de los datos económicos y psicológicos".⁴

Existe una relación de causalidad entre la política presupuestaria y la política fiscal, a través de la cual el Estado fija sus prioridades de acción y sus fuentes de financiamiento, en tanto que como resultado de ello, la política tributaria se encarga de la determinación de los tributos que constituirán la fuente fiscal de financiamiento.

Sin embargo, hemos apuntado que no siempre la creación de un impuesto obedece a la necesidad de recaudación directa. Si bien, en términos constitucionales, todo tributo se crea para recaudar ingresos en favor del Estado que contribuyan a sus sostenimiento, también es cierta la existencia de razones extra o parafiscales para la imposición tributaria.

Ya Flores Zavala apunta que la imposición tiene fines fiscales y extrafiscales, teniendo ambos para dicho autor, definitiva importancia.⁵ Por su parte, Arturo de la Cueva, señala entre las razones extrafiscales, "la redistribución de la riqueza, la igualdad de

² PREST, Allan R. HACIENDA PÚBLICA. Editorial Gredos. Madrid. 1a. Edición. 1967. P. 15.

³ MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. NOCIONES DE POLÍTICA FISCAL. Edit. Porrúa. 1a. Edic. México. 1994. P. 2.

⁴ LAURÉ, Maurice. Citado por MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. Op. Cit. P. 3.

⁵ FLORES ZAVALA, Ernesto. ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS. Editorial Porrúa S.A. Decimotercera Edición. México. 1971. P. 254.

oportunidades, la canalización de la inversión a renglones creadores de empleos, y en general, como factor impulsor del desarrollo económico, así como del social".⁶

De todo ello, se advierte que la política fiscal tiene que responder en primer lugar a la interrogante siguiente: ¿De qué fuente de riqueza pueden y deben extraerse los impuestos?. Al margen de las consideraciones anteriores, la circunstancia de en qué medida contribuirán los individuos en el tributo, reviste secundaria importancia, aunque como analizaremos, de la respuesta a esa interrogante se desprende la aplicación de la técnica fiscal.

Por política fiscal, Maurice Lauré entiende "la fijación de las modalidades de la base del impuesto, de su control y de su recaudación"⁷.

Ahora bien, el concepto de política fiscal atiende a la necesidad estatal de allegarse recursos para el financiamiento del gasto público. Y si bien esta práctica existe de manera concomitante con la actividad tributaria del Estado, su connotación para las finanzas públicas nacionales solamente surge hasta la década de 1930. Su origen se encuentra íntimamente vinculado con la teoría keynesiana en el campo de la ciencia económica. Y esto es así porque el concepto actual de política fiscal rebasa el mero ámbito de incorporar recursos financieros a la hacienda pública.

Aún más, la política fiscal actual intenta responder en los países avanzados a las interrogantes respecto de "la manera en que las distintas medidas fiscales influyen sobre el valor de aquellas variables macroeconómicas cuyos movimientos se toman como guía de los resultados económicos, con especial referencia al ingreso, a la producción, al empleo, al crecimiento, a los precios y a la balanza de pagos"⁸.

⁶ DE LA CUEVA, Arturo. JUSTICIA, DERECHO Y TRIBUTACION. Editorial Porrúa. 1a. Edición. México. 1989. P. 239.

⁷ LAURÉ, Maurice. Op. Cit. P. 4.

⁸ PEACOCK, Alan. Et. Al. LA TEORIA ECONOMICA DE LA POLITICA FISCAL. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2a. Reimp. México. 1989. P. 22.

1.3. EVOLUCION DEL CONCEPTO POLITICA FISCAL

El origen conceptual de la política fiscal se atribuye a John Maynard Keynes, quien en su obra Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero ⁹, esbozó una serie de medidas de carácter económico que el estado debía aplicar en el modelo capitalista para enfrentar los principios del modelo de *laissez faire*. Sin embargo, fue Theodore Roosevelt quien llevó a la práctica el modelo keynesiano, aplicando las medidas macroeconómicas gubernamentales durante la llamada Gran Depresión norteamericana en el año de 1929.

En la "Carta Abierta al Presidente Roosevelt", publicada en *The New York Times* el 31 de diciembre de 1933, Keynes le advierte de lo difícil que resultaba conjugar éxito tanto en la reforma social como en la recuperación económica, intentadas al mismo tiempo por la política fiscal de Roosevelt en las circunstancias que entonces se presentaban.¹⁰

El análisis de Keynes es resumido por Retchkiman ¹¹ de la siguiente manera :

- 1.- Una economía industrialmente avanzada no necesariamente en equilibrio de empleo pleno.
- 2.- El remedio tradicional para la depresión, bajas de los salarios monetarios para reducir costo de mano de obra, es inadecuado.
- 3.- La acción gubernamental puede significar el mantenimiento de un alto y estable nivel de demanda efectiva.

⁹ KEYNES, John M. TEORIA GENERAL DE LA OCUPACION, EL INTERÉS Y EL DINERO. Fondo de Cultura Económica. 3a Edic. 2a. Reimpresión. México. 1958.

¹⁰ La carta puede consultarse en: SMITHIES, A. et. al. LECTURAS SOBRE POLÍTICA FISCAL. Revista de Occidente. Madrid. 1959. Pp. 37-45

¹¹ RETCHKIMAN K., Benjamín. TEORIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS. Tomo II. Ediciones UNAM. 1a. Edic. México. 1987. P. 357.

Bajo esta proyección, Keynes¹² formula su proyecto de política fiscal para países avanzados basado en :

- a) Reforzar una política de baja tasa de interés.
- b) Suplementar la inversión privada por medio de gastos públicos.
- c) Crear un sistema tributario progresivo que grave de manera más pesada la porción de ingreso que es ahorrada que aquella que es gastada, y en consecuencia, contrarrestar la declinación de la propensión al consumo.

No obstante, la política fiscal en su connotación filosófica es un concepto nacido con los tributos mismos. Ya Platón, y luego Aristóteles, esbozan en sus obras conceptos relacionados con la actividad económica del Estado, y en su relación tributaria con los particulares.

El primero, en el Libro I de la República expresó : "En los asuntos públicos, como las necesidades del Estado exijan alguna contribución, el justo con igual hacienda, dará más que el injusto".¹³

Por su parte, en Aristóteles encontramos una expresión que expande la presencia estatal, no solamente al ámbito del ejercicio del poder gubernamental, sino en áreas tan diversas como la economía (crematística), la cultura, la educación y la familia. Para el estagirita, la política, referida al Estado, debe entenderse como el ejercicio del poder en general, incluyendo desde luego la manifestación de política económica, a la vez que como ciencia o estudio de tal poder.¹⁴

¹² KEYNES, John Maynard. Citado por RETCHKIMAN, Benjamín. Op. Cit. P. 358.

¹³ PLATÓN. DIÁLOGOS. 10a edición. Editorial Porrúa. México. 1971. p. 447

¹⁴ Cfr. ARISTÓTELES. POLÍTICA. Título I. Trad. de Antonio Gómez Robledo. Edit. Porrúa. 4a. edic. México. 1972. Pp. 157 y ss.

Sin embargo, la concepción aristotélica de la actividad estatal, tuvo una expresión radical en los llamados filósofos mercantilistas, para los cuales la intervención estatal debía ser una exigencia, "basados en la premisa que los individuos, buscando su propia ganancia económica, actúan en forma contraria al interés público"¹⁵.

Fue así como en los siglos XVII y XVIII se desarrolla en Alemania, y de manera particular en Prusia, una corriente de pensamiento administrativo conocido como el Cameralismo. Este surge con la transformación de la Cámara, antigua institución medieval alemana, de ser una recaudadora fiscal, en una verdadera ejecutora de la política fiscal del absolutismo. Las ideas cameralistas tienen la peculiaridad de permear en todo el sistema administrativo, con el objetivo central de conseguir el progreso integral del Estado.¹⁶

La influencia de esta escuela en la determinación del tipo de ingresos del Estado, se refleja en la definición de cameralista expresada por Joaquín Jorge Darjés. Considerado uno de los ideólogos de esa corriente: "El cameralista es aquel que entiende de las ciencias camerales; mas en lo particular, debe ser hábil en los siguientes asuntos: definición de las fuentes fiscales potenciales, en el incremento de los ingresos y la aplicación razonable de los mismos".¹⁷

La fuente de pensamiento del cameralismo está fuertemente influenciada por el Fiscalismo. Esta corriente de pensamiento, desarrollada en Europa durante los siglos XVI y particularmente en el siglo XVII, está representada por Juan Joaquín Becker y Guillermo Schroeder, quienes se dedicaron a "desarrollar un sistema para perfeccionar los métodos y procedimientos por los cuales se pueden incrementar los ingresos financieros del Estado"¹⁸

¹⁵ RETCHKIMAN K. Benjamín. Op. Cit. P. 358.

¹⁶ GUERRERO, Omar. LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Editorial Harla. 1a. Edic. México. 1986. P. 4.

¹⁷ DARJES, Jorge Joaquín. Citado por GUERRERO, Omar. Op. Cit. P. 5.

¹⁸ GUERRERO, Omar. Op. Cit. P. 8.

1.4 POLITICA FISCAL E IMPUESTOS

Sin embargo, para construir un sistema financiero, no basta con la voluntad del Estado de imponer las contribuciones. Antes bien, es necesario encontrar las fuentes impositivas, y de ellas radica el éxito o el fracaso de un sistema tributario. Una fuente no explotada fiscalmente, genera desaliento entre los contribuyentes, al tiempo que merma los ingresos del Estado con sobrecarga en otras fuentes. Por su parte, sobra hablar de los efectos de una fuerte carga fiscal sobre una sola fuente de riqueza, la cual finalmente es arruinada.

En consecuencia, las fuentes impositivas deben ser equilibradas y atender al ingreso público como unidad. Una vez definidas las fuentes de imposición, procede el estado a delimitar el presupuesto jurídico o hecho imponible, contenido ya en la legislación, para que finalmente un hecho generador o fenoménico, lo actualice.

Por cuanto estos conceptos generan alguna confusión en su uso, procede hacer una breve reflexión sobre los mismos.

Las fuentes de imposición, se refieren a "los sujetos de la imposición, considerados como unidades que constituyen la estructura económica del país, y el modo en que el impuesto las grava"¹⁹.

El objeto del impuesto, no debe ser confundido con el hecho imponible que definiremos más adelante. La terminología no obstante es equívoca, al grado de que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁰ ha considerado que "el objeto del impuesto es el hecho o las circunstancias de hecho, de cuya realización o existencia dan nacimiento a la obligación tributaria", definiendo con ello al hecho imponible y no al objeto impositivo.

¹⁹ SERVIN, Armando. EVOLUCION TECNICA DEL SISTEMA IMPOSITIVO FEDERAL. Fondo de Cultura Económica. México. 1942. P. 11.

²⁰ A.R. 3550/70. Contenido en Informe a la SCJN. Año 1970. Sala Auxiliar. P. 45.

Por su parte, el concepto presupuesto de hecho, sirve para definir, “el conjunto de presupuestos abstractos, contenidos en las normas de derecho tributario material, de cuya concreta existencia derivan determinadas consecuencias jurídicas”.²³

Al presupuesto de hecho se refieren los autores con los términos de hipótesis de incidencia tributaria, y con mayor propiedad Dino Jarach lo define como “hecho imponible”.²⁴

Éste se conceptualiza como el conjunto de circunstancias, hipotéticamente previstas en la norma, cuya realización provoca el nacimiento de una obligación tributaria concreta.²⁵

Ahora bien, cuando un hecho real y objetivo, se adecua a la previsión hipotética expresada por la norma surge lo que Gerdal Ataliba y Albert Hensel definen como la “subsunción” la cual encuentra su razón en el principio de legalidad de los tributos, que impide otros métodos de interpretación jurídica.²⁶

Cuando ese presupuesto de hecho “se realiza en concreto y se produce en el mundo fenoménico, en forma exactamente coincidente con la hipótesis, nace la obligación concreta de pagar una suma de dinero (el tributo) a un determinado ente público”.²⁷

En síntesis, la fuente de imposición se define al planear la política fiscal ; el hecho imponible o presupuesto de hecho, se encuentra en la norma, y el hecho generador es la adecuación de una conducta con la norma.

Por ser la materia del presente estudio, analizaremos con mayor profundidad las características de las fuentes impositivas.

²³ HENSEL, Albert. Citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op. Cit. P. 378.

²⁴ JARACH, Dino. EL HECHO IMPONIBLE. Edit. Depalma. Buenos Aires. 1943. Pp. 64 y s.

²⁵ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op. cit. p. 384.

²⁶ Idem p. 380.

²⁷ Idem. p. 379

Cuando se incorporan cargas a las fuentes de riqueza, éstas imprimen los rasgos esenciales del sistema tributario, que en última instancia, es la expresión de la política fiscal del Estado.

Por otra parte, analizar la naturaleza de las cargas y las razones del establecimiento de los impuestos sobre las fuentes, llevan a conocer los efectos de éstos en la economía nacional.

1.5 LOS IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS.

Uno de los problemas torales del derecho tributario es realizar una clasificación del fenómeno impositivo. La cuestión trasciende el ámbito meramente metodológico y se inserta adicionalmente en los terrenos político, técnico y económico. Así, la discusión permanente en la historia fiscal mexicana respecto de la conveniencia o no del establecimiento de impuestos indirectos, constituye no solamente un problema de sistematización, sino es también de naturaleza social. En consecuencia, se impone la necesidad de ordenar los impuestos atendiendo a diversos criterios clasificatorios, y el entendimiento razonado de su origen, sus consecuencias y los efectos que produce la contribución.

Quizá la clasificación más controvertida en el sistema tributario mexicano, es la que los divide en impuestos directos e indirectos que hasta pasada la primera mitad del presente siglo, aún generaba una importante oposición a los últimos. Uno de los preceptos más radicales y de clara tendencia fisiócrata lo encontramos en la constitución yucateca de 1918, que en su artículo 90 señalaba :

“ARTICULO 90. El Estado debe tender a eliminar las contribuciones indirectas que son onerosas para el pueblo, tratando de establecer un sólo impuesto, el de la **RENTA DE LA TIERRA**”.²⁸

²⁸ Constitución Política del Estado de Yucatán. En HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES DE YUCATAN 1918-1938. Edic. Gob. Del Edo. Mérida. 1987.

En efecto, para la fisiocracia, era la tierra y no el dinero la fuente de todas las riquezas y el punto de arranque y de término del proceso de circulación de todos los bienes. De ahí que la consideraban como la única actividad económica creadora de riqueza pura (*Produit net*), toda vez que la explotación de la tierra era el único trabajo en que la naturaleza puede colaborar con el hombre y aumenta el valor del producto sin sobrecargar el costo de producción.²⁹

Debe aclararse que esta oposición a los impuestos indirectos era atendiendo a uno de los tantos criterios de definición, que considera que el impuesto directo grava la renta o riqueza de los contribuyentes y el segundo sus consumos. Y si bien es cierto que como la mayor parte de los ingresos se obtienen a través de la imposición directa, puede afirmarse que la carga real sobre los contribuyentes es menor que si esa misma suma se obtuviese a través de la imposición indirecta, también lo es que la imposición directa no es capaz de abarcar todas las manifestaciones de la capacidad contributiva de los distintos sujetos que conforman el universo económico. En consecuencia, a partir de ese criterio, los impuestos indirectos se tornan a la vez en inconvenientes pero necesarios.

Los impuestos indirectos por su parte, gravan los artículos de consumo, pero también a los artículos de producción. En ambos casos, la carga finalmente es repercutida al consumidor, de manera legal o extralegal.

En el caso de los artículos de consumo, hemos mencionado que con frecuencia las razones de gravarlos tiene su origen en fines extrafiscales. Sin embargo, tanto en este caso como cuando se busca una fuente importante de ingresos para el estado, debe evitarse que el gravamen genere tal desaliento en el consumo que la producción disminuya marginalmente. Si esto ocurriera, el perjuicio económico sobrevendría para el productor, pero también para el propio fisco, con la disminución o desaparición de una fuente potencial de imposición.

²⁹ RODRIGUEZ GALLEGU, José Ma. ECONOMÍA POLITICA. En: Enciclopedia Metódica Larousse. Tomo IV. México. 1980- p. 326.

En lo que hace a los impuestos indirectos establecidos sobre la producción, mientras más cerca esté el presupuesto de hecho al producto finalmente elaborado, menores problemas de difusión impositiva se tendrán. En consecuencia, cuando el gravamen se impone sobre la materia prima o sobre productos semielaborados, en especial aquellos denominados impuestos en cascada se produce la percusión, aunque la particularidad se presenta también en tributos al valor agregado, mayores efectos de difusión se dan en los primeros. De más está mencionar que el producto debe ser gravado *ad valorem* y no por unidad, para evitar una desigualdad impositiva entre los fabricantes.

En lo que hace a los gravámenes establecidos a la actividad industrial, generalmente las cargas fiscales directas sobre la misma son los impuestos a la renta, al valor agregado, a la producción y al consumo.

En el comercio, merece un análisis especial su división en comercio interior y exterior, y especialmente de la integración de estos segundos en impuestos a la exportación y a la importación.

Particularmente estos últimos, vinieron sosteniendo en buena medida la carga fiscal mexicana, llegando a representar en algunos momentos hasta el 64% de los ingresos presupuestados por el Estado.³⁰

Por lo que hace a su carga fiscal, cuando grava bienes de consumo no generalizado, el impuesto se entiende aplicable directamente sobre el consumidor, es decir incide sobre las clases con mayor capacidad económica, por lo que hace las veces de un impuesto a los artículos de lujo. Pero cuando se refiere a los bienes de producción, se torna más complicado determinar la forma como el productor repercute las cargas, ya que la posibilidad de hacerlo depende más de las condiciones específicas del mercado. Aunque

³⁰ LOPEZ ROSADO, Diego G. HISTORIA Y PENSAMIENTO ECONOMICO DE MEXICO. UNAM. México. 1972. P. 95.

finalmente, por el hecho de que los gravámenes formen parte del costo de producción, debe entenderse que los mismos inciden en el consumidor en proporciones desventajosas.

De ahí que sea necesario diferenciar entre el efecto financiero de los impuestos conocidos como traslación o repercusión, en los cuales se identifican tres elementos : ³¹

- a) La percusión que es el acto por el cual un impuesto recae sobre el sujeto pasivo, quien lo paga al fisco;
- b) La traslación que es el efecto de pasar la carga financiera del impuesto a otra u otras personas, que se puede presentar con dos variantes:
 - 1. La traslación legal, en la cual es la propia ley la que autoriza al sujeto pasivo a recuperar la carga que el impuesto le produjo ; y
 - 2. La traslación económica, en la cual por virtud de las leyes de mercado, el sujeto pasivo consigue aumentar el precio de sus mercancías o servicios, para recuperar en forma de costo, el impuesto pagado.

En todo caso, sin una normatividad adecuada, la traslación repetida hacia adelante, puede generar piramidización, que consiste en la acumulación del impuesto pagado en cada operación de venta, de tal forma que se convierte a su vez en base del impuesto que pagó el siguiente, y así hasta llegar al consumidor.

c) La incidencia, que se presenta cuando la carga del impuesto recae sobre el último consumidor de mercancías, que se ve afectado en su economía, por el impacto del impuesto.

³¹ OSORIO CORRES, Francisco J. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN MÉXICO. UNAM. México. 1992. p. 71

Y en las economías subdesarrolladas existe una clara dependencia de las finanzas públicas respecto de los impuestos al comercio internacional, especialmente a los derechos de importación, situación que el desarrollo económico debe ir revirtiendo. "En una economía subdesarrollada, que sólo tiene un sector industrial rudimentario, es probable que los impuestos sobre exportaciones e importaciones, afecten principalmente la distribución de los ingresos y no la asignación de los recursos; pero a medida que se desarrolla la economía, es probable que los efectos de asignación de los impuestos se hagan cada vez más importantes, así que, por vía de eficiencia, la política fiscal debe dar mayor importancia a la imposición directa y a los tipos de imposición indirecta que no hacen distinción entre los mercados nacionales o extranjeros."³²

³² JOHNSON, Harry G. POLITICA FISCAL Y BALANZA DE PAGOS. En *Lecturas Sobre Desarrollo Económico*. UNAM, Escuela Nacional de Economía. México. 1974. P. 374.

CONCLUSIONES

1. El estudio de la política financiera necesariamente debe incluir el análisis de los elementos políticos, económicos y sociales con los que el Estado justifica la imposición fiscal.
2. A través de una relación causal entre política presupuestaria y política tributaria, el Estado define sus prioridades de acción y las fuentes de financiamiento con las cuales estará en aptitud de desarrollarlas.
3. Con cada vez mayor frecuencia la creación de los impuestos obedece a razones extrafiscales, entre las cuales destacan : la necesidad de redistribución de la riqueza, la inducción de inversiones en determinados sectores que el Estado requiere impulsar, y la generación de empleos.
4. El concepto de política fiscal fue esbozado por John Maynard Keynes y correspondió al presidente norteamericano Roosevelt llevarlo a la práctica con motivo de la política gubernamental para enfrentar la Gran Depresión norteamericana de 1929.
5. No obstante, el concepto había sido concebido ya por los filósofos griegos y precariamente desarrollado en Alemania por los cameralistas y en general en Europa por los Fiscalistas en los siglos XVI y XVII.
6. Para que el Estado pueda imponer contribuciones deben encontrarse de manera previa las fuentes de riqueza sobre las cuales se cargará el gravamen fiscal. Estas deben ser equilibradas y atender unitariamente al ingreso público.
7. Por su parte el hecho imponible se define como el conjunto de circunstancias, hipotéticamente previstas por la norma, cuya realización provoca el nacimiento de una obligación tributaria.

8. Las diversas clasificaciones de los impuestos son necesarias por razones políticas, teóricas y económicas. Una de las más importantes es la que los divide en impuestos directos e indirectos.
9. La carga real de los impuestos directos es menor que si la misma suma la obtiene el Estado de la imposición indirecta. Sin embargo, la imposición directa no es suficiente para abarcar todas las manifestaciones de capacidad contributiva.
10. El hecho más indeseado de los impuestos, y particularmente de los indirectos es la traslación, por virtud de la cual, el impuesto percute en el siguiente consumidor, dado que el contribuyente lo agrega, de manera legal o extralegal, en forma de costo.

CAPITULO II

EL CONSTITUYENTE DE 1857

La Historia Mexicana tiene páginas negras, vergonzosas, que daríamos mucho poder borrar; tiene páginas heroicas, que quisiéramos ver impresas en letra mayor; pero nuestra historia tiene una sola página, una página única, en que México da la impresión de un país maduro, plenamente enclavado en la democracia y en el liberalismo de la Europa Occidental moderna. Y esa página es el Constituyente de 1856. DANIEL COSSÍO VILLEGAS

2.1. EL GOBIERNO DE JUAN N. ALVAREZ

El año de 1857 representa para México el año de su consolidación como nación. Si en 1824 la discusión fundamental del Constituyente fue el federalismo, en el constituyente de mitad del siglo XIX la discusión giró en torno de cuestiones que definirían el rumbo del país en el siglo siguiente.

Aún habiendo triunfado la revolución de Ayutla al conseguir la caída de Santa Anna, los gobiernos que le sucedieron no actuaron con la suficiente decisión en cuanto a los postulados del propio Plan y sus reformas de Acapulco. Así, el efímero gobierno de Juan N. Alvarez, emanado directamente de la Revolución de Ayutla, nació de la integración de la Junta de Representantes.¹

En la primera parte del Plan que le dio origen, se hacía cesar en el ejercicio del poder al General Santa Anna y los demás integrantes de su gabinete centralista.

En una segunda parte, el original Plan proclamaba la estructuración de un nuevo gobierno que con el carácter de interino convocase a un congreso constituyente. Una posterior reforma realizada en Acapulco, tuvo quizá por objeto buscar mayor apoyo para su

¹ RABASA, Emilio O. HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS. UNAM. México. 2a. edic. 1994. p. 64 y ss

parte constructiva, al moderar los reclamos liberales, denominando departamentos a los estados y dejando para la discusión en el constituyente la determinación de la forma de gobierno.

La personalidad de Alvarez es descrita de la siguiente manera: "Era D. Juan Alvarez antiguo compañero de armas de Guerrero, con el cual había luchado por la independencia. Hombre honrado, patriota y de inteligencia natural, pero de escasa instrucción, gozaba de una popularidad general en todo el semi-salvaje territorio situado al sur del Río Mescalá (Sic) de donde ningún gobierno lo había podido desalojar. Santa Anna le había reconocido su grado de general y lo había confirmado como Jefe del Departamento, mientras que él sin grandes ambiciones ni gusto por la vida refinada de las ciudades, se conformaba con llevar una vida tranquila de aldeano entre los suyos"².

Durante el Gobierno de Alvarez, dos fueron los actos trascendentales: por un lado en la integración de su gabinete, la relevancia de las figuras que llamó para su Gobierno: Guillermo Prieto en el Ministerio de Hacienda; Melchor Ocampo en Relaciones Exteriores; Ponciano Arriaga en Gobernación; Benito Juárez en Justicia y Negocios Eclesiásticos; Miguel Lerdo de Tejada en la cartera de Fomento e Ignacio Comonfort en el Ministerio de Guerra.

Tan brillante equipo de colaboradores, sin duda de mayor relevancia que la propia figura presidencial, consiguió la emisión de notables cuerpos jurídicos que cimentaron el posterior trabajo constitucional. Así, la llamada Ley Juárez, constituyó "un paso trascendente en materia de igualdad, al suprimir, al menos parcialmente, los fueros eclesiásticos y militar".³ A ella se unirían la Ley Lafragua, en materia de libertad de imprenta y la Ley Lerdo de desamortización de los bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas.

² GARCIA GRANADOS, Ricardo. LA CONSTITUCION DE 1857. Editora Nacional. México. 1957. P. 11.

³ SAYEG HELU, Jorge. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO. Tomo I. INHERM. México. 1987. P. 381.

2.2. LA CONVOCATORIA AL CONGRESO CONSTITUYENTE

El otro aspecto trascendente del efímero gobierno de Álvarez fue la expedición de la convocatoria al Congreso Constituyente, como corolario del Plan de Ayutla, en virtud del cual accediera al poder. En efecto, el artículo 5 del Plan, a la letra señalaba: "A los quince días de haber entrado en funciones el Presidente interino, convocará al congreso extraordinario conforme a las bases de la Ley que fue expedida con igual objeto en el año de 1841, el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular, y de revisar los actos del Ejecutivo provisional de que se habla el artículo 2o." ⁴. Una posterior reforma de Acapulco ampliaba sus facultades revisoras al gobierno de Santa Anna.

Así pues, el constituyente que al efecto se reuniría, tendría dos ocupaciones fundamentales:

- a) Por una parte, la creación de un orden constitucional a partir de los principios republicano, representativo y popular;
- b) Pero también la revisión de los actos del gobierno de Santa Anna y los del ejecutivo provisional fruto del propio Plan.

Emilio O. Rabasa comenta respecto a esa doble función: "Esa extraña labor - enjuiciamiento de gobierno y creación de una Ley suprema - propició, a la vez, trabajos de un congreso ordinario y, también, de un Congreso Extraordinario o Constituyente. Fue otro de los hechos singulares y sobresalientes de esta asamblea de 1856-1857" ⁵.

Así, la expedición de la convocatoria en esos términos fue realizada por el Presidente Álvarez, en 16 de octubre de 1855 en Cuernavaca. El lugar de reunión conforme

⁴ GARCIA GRANADOS, Ricardo. Op. Cit. P. 10.

a la convocatoria sería Dolores Hidalgo, en atención al artículo 6 del Plan de Ayutla. Sin embargo, un posterior decreto de Comonfort en su carácter de Presidente sustituto, de fecha 26 de diciembre de 1855, "dejó a un lado los sentimientos históricos y decretó que el Congreso se reuniría en la capital"⁵.

Aparentemente por razones de salud, Juan N. Álvarez se ve obligado a renunciar, dejando con el carácter de Presidente sustituto a Ignacio Comonfort. Sin embargo aún ya estando en funciones el Constituyente fue rechazada la renuncia de Álvarez y finalmente ésta fue aceptada.⁷ Esta singular renuncia, llevó a que "desde la convocatoria, elección e instalación del Constituyente y durante varios meses de su funcionamiento hubo, a la vez, dos Presidentes: el actuante y sustituto Comonfort y el ausente y en imaginaria, interino Álvarez"⁸.

De la personalidad de Ignacio Comonfort se ha escrito: "El Coronel retirado Ignacio Comonfort, era hombre honrado, de valor personal incontestable, inteligente, generoso y de regular instrucción, pero carecía en política de claridad en la percepción y hombre de estado. El Plan de Ayutla no le pareció suficientemente claro, y a instancias suyas fue reformado en Acapulco, haciéndosele ciertas modificaciones con el objeto de atraer a los liberales moderados enemigos de la federación. Esta conducta podía atribuirse al deseo de asegurar el éxito de la revolución, pero por desgracia habría de descubrirse más tarde que tenía su origen en una falsa apreciación de las condiciones político-sociales predominantes en la nación"⁹.

Ya bajo la presidencia de Ignacio Comonfort, dieron inicio los trabajos del Constituyente en la fecha fijada inicialmente (18 de febrero de 1856).

⁵ RABASA, Emilio O. EL PENSAMIENTO POLITICO DEL CONSTITUYENTE DE 1856-1857. Edit. Porrúa-UNAM. México. 1991. P. 19.

⁶ RABASA, Emilio. LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA. Edit. Porrúa. México, 1956. P. 31.

⁷ ZARCO, Francisco. HISTORIA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE (1856-1857). INEHRM.

- El Colegio de México. México, 1956. P. 327.

⁸ RABASA, Emilio. Op. Cit. P. 25.

⁹ GARCIA GRANADOS, Ricardo. Op. Cit. P. 12.

2.3 EL PENSAMIENTO FISCAL DEL CONSTITUYENTE DE 1857.

En este apartado, analizaremos de manera pormenorizada aquellas disposiciones contenidas en el documento emanado del constituyente de 1857, así como las sucesivas reformas relacionadas con la materia impositiva.

2.3.1. EL ARTICULO 31 FRACCION II

Especial estudio presupone el análisis del artículo 31 fracción II. En el proyecto de Constitución presentado, se estableció en el artículo 36 la obligación de los mexicanos de “contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.¹⁰

En la sesión del 26 de agosto de 1856, Zarco narra la discusión de este precepto, que además incluía otras obligaciones de los nacionales. Únicamente la intervención del diputado constituyente por Jalisco, Espiridión Moreno, quien propuso suprimir el adjetivo “justo” a la obligación de defender los intereses de la patria, precedió a una votación aprobatoria unánime de los setenta y nueve diputados presentes en dicha sesión.

Con ello quedó aprobado este precepto, incluido en la Constitución de 1857 en el artículo 31 fracción II y que en 1917 fue ratificado en la fracción IV del propio artículo 31 Constitucional.

De los antecedentes de esta disposición, Ramón Reyes Vera¹¹ apunta lo siguiente :

A). Fuentes extranjeras:

1. La Ley Primera del Título V, Libro VI de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias que establecía : “mandamos que se les persuada a que por

¹⁰ ZARCO, Francisco. Op. cit. p. 283.

¹¹ REYES VERA Ramón. LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 EN LA CONSTITUCION FEDERAL MEXICANA. En Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años de Servicio a México. TFF. México. 1982. P. 246.

esta razón (obediencia y vasallaje) nos acudan con algún tributo en moderada cantidad de los frutos de la tierra, que se dispone por las leyes de este título”.

2. *El Espíritu de las Leyes* de Montesquieu, libro Decimotercero, Capítulo XII que señala: “puede ir creciendo los tributos proporcionalmente a la libertad de que se goza, pero es preciso moderarlos a medida que aumente la servidumbre”.
3. Adam Smith en su *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones* quien afirma: “Los ciudadanos de cualquier estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal... En la observancia o en la omisión de esta máxima consiste lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición.
4. *Declaración de los Derechos del Hombre en Sociedad* de 26 de agosto de 1789, adoptada por la Asamblea nacional de Francia que estatuye: “Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de la administración, es indispensable una contribución común. Ella debe ser repartida por igual entre todos los ciudadanos en razón de sus posibilidades”.
5. Artículo 8 de la Constitución Política de la Monarquía Española firmada en Cádiz el 18 de marzo de 1812 que dispuso: “También está obligado todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción a sus haberes para los gastos del Estado”.

B) Fuentes nacionales:

1. Bando de 29 de noviembre de 1810 de Miguel Hidalgo y Costilla que estatúa: Que siendo necesario de parte de éste (el vasallo) alguna remuneración para los forzosos gastos de guerra y otros indispensables para la defensa y decoro de la nación, se contribuya con un dos por ciento de la alcabala en los efectos de la

tierra y con el tres por ciento en los de Europa, quedando derogadas las leyes que establecían el seis”.

2. *Los Sentimientos de la Nación* de José Ma. Morelos y Pavón que en el párrafo 22 establecía: “Que se quite la infinidad de tributos, hechos e imposiciones que nos agobian y se señale a cada individuo un cinco por ciento de sus ganancias u otra carga igualmente ligera, que no oprima tanto como la alcabala, el estanco, el tributo y otros; pues con esta corta contribución y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y los honorarios de los empleados”.
3. Artículo 36 de la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814 que preceptuaba: “las contribuciones públicas no son extorsiones de la sociedad sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa”.
4. El artículo 50 fracción VIII de la Constitución de 1824 que entre las facultades del Congreso General le concedió la de “VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación , determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno”.
5. La Ley Constitucional primera de 29 de diciembre de 1836, que en su artículo 3o. estableció : “Son obligaciones de los mexicanos : II. Cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y los comprendan”.
6. Artículo 66 fracción II de las Bases de Organización Política de la República Mexicana que entre las facultades del Congreso estableció la de: “Decretar anualmente los gastos que se han de hacer al año siguiente y las contribuciones con que deban cubrirse”.

En el análisis teórico del precepto, tal como quedó en la Constitución vigente, Servando J. Garza estima "que del artículo se desprenden dos mandatos dirigido uno a los mexicanos, que por interpretación doctrinal alcanza a los extranjeros residentes en el país, y el otro al legislador, de sujetarse, de establecer el leyes obligaciones fiscales, a los principios de proporcionalidad y equidad".¹²

Para este autor, los conceptos de proporcionalidad y equidad en el texto constitucional, son pleonásticos y no pueden ser excluyentes ya que de serlo, ninguna ley podría cumplir a la vez con ambos.¹³

Sergio Francisco de la Garza estima que la exigencia de proporcionalidad y equidad emanada del texto del artículo 31 fracción IV, "es una de justicia tributaria y que en esta materia impera la justicia llamada distributiva, la cual tiene por objeto directo los bienes comunes que hay que repartir y por indirecto solamente las cargas, entre ellas los tributos".¹⁴

Para de la Garza las limitaciones expresadas por el precepto tienen el carácter de garantías individuales, o lo que es lo mismo, de derechos subjetivos públicos y constituyen una parte de las limitaciones al poder del Estado.¹⁵

En opinión de Emilio Margain Manautou, los conceptos de proporcionalidad son dos y no uno sólo. Por el primero entiende "que comprenda por igual, de la misma manera a todos aquellos individuos que se encuentran en la misma situación o circunstancia ; que sea equitativa significa que el impacto del tributo sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación".¹⁶

¹² GARZA, Servando J. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. Editorial Cultura T.G. S.A. México. 1949. Pp. 70-72

¹³ Idem. p. 49.

¹⁴ DE LA GARZA, Sergio Fco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Edit. Porrúa. México. 1982. 11a. Edición. P. 255.

¹⁵ Idem. p. 249.

¹⁶ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. LA CONSTITUCION Y ALGUNOS ASPECTOS DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. UASLP. México. 1967. Pp. 107-109.

En síntesis, tanto la doctrina como la interpretación jurisprudencial del precepto, a partir de la Constitución de 1857, que fue la primera en referirse a los principios de los impuestos en nuestro país, mismos que desde entonces perduran inalterables, coinciden en señalar los siguientes :

- a) Principio de legalidad. Los impuestos deben ser establecidos en leyes formal y materialmente emanadas del poder legislativo.
- b) La contribución debe cumplir con los requisitos de proporcionalidad y equidad, siendo estos dos elementos la columna vertebral del sistema fiscal mexicano.
- c) Los impuestos deben tener como destino el gasto público.

2.3.2. OTROS PRECEPTOS RELACIONADOS

Continuando con el análisis de los preceptos fiscales en la Constitución de 1857, el artículo 33 del proyecto, contenía las disposiciones relacionadas con los derechos y las obligaciones de los extranjeros en el país. Su redacción era la siguiente :

ARTICULO 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección 1a. título 1o. de la presente Constitución, salva en todo caso la facultad que el Gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos, de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instrucciones y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos.

El proceso de creación de esta disposición, y de manera especial la parte relativa a la obligación impositiva, surgió a petición de Francisco Zarco, quien solicitó a la Comisión la inclusión de la misma. A pesar de ello, Ponciano Arriaga, diputado por México, replicó que ello se sobreentendía, al quedar incluida la obligación de cumplir las leyes del país. La discusión continuó al insistir Zarco en su adición, siendo aprobada finalmente, por unanimidad de los 81 diputados presentes en la sesión del 29 de agosto de 1856.

El artículo 72 de la Constitución de 1857 trataba lo relativo a las atribuciones del Congreso. Hemos mencionado con anterioridad que una de las más importantes innovaciones del último Constituyente decimonónico, fue la supresión de la institución senatorial, la cual no reaparece en el sistema político mexicano, sino hasta la reforma de 13 de noviembre de 1874. En consecuencia, cuando el referido artículo 72 se refiere a las atribuciones del Congreso, se está refiriendo a que ellas son realizadas por la Cámara de Diputados, única conformante del Congreso. Las principales funciones en materia impositiva están contenidas en las fracciones VII y IX, que mencionaron :

ARTICULO 72.- El Congreso tiene facultad....

VII.- Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

IX.- Para expedir aranceles sobre el comercio exterior, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas.

Sin discusión alguna se aprobó la fracción VII relativa a la facultad de imponer las contribuciones. En cambio la relacionada con el comercio exterior fue abordada respecto a la conveniencia de que sea el Congreso el que determinara los aranceles. En esa discusión se tocaron tópicos de gran interés nacional y para la ciencia jurídica en particular, tales

como el principio de legalidad de los impuestos. Se originó la discusión con la proposición de Guillermo Prieto, en el sentido de que la facultad legislativa sea solamente para otorgar bases generales, y dejar que sea el Ejecutivo, quien determinara el arancel. Para sustentar su propuesta, apeló a la dificultad de modificarlos a conveniencia, y a las dificultades que presentaba el sistema impositivo mexicano, a diferencia del norteamericano, en el que los derechos se determinaban *ad valorem*. Vigorosa respuesta encontró en la tribuna, especialmente en las intervenciones de los diputados León Guzmán e Ignacio Ramírez, los cuales, especialmente este último, defendieron al proyecto original, con el argumento incontestable de que siendo los derechos al comercio exterior verdaderas cargas impositivas, debería respetarse el principio constitucional de legalidad. Cuestiones igualmente trascendentes, como la percusión impositiva, la clasificación de mercancías en de primera necesidad y de lujo, los intereses proteccionistas y prohibitivos surgieron en tan acalorado debate que se resolvió afortunadamente en favor del proyecto original de que la elaboración de aranceles al comercio exterior, continuara siendo una facultad del poder legislativo.

La segunda parte de la disposición en comento se refiere al comercio interior, y guarda profunda relación con la disposición contenida en el artículo 124 de la Constitución de 1857, que se refiere a una disposición de naturaleza transitoria consecuencia de la declaración general contenida en la citada fracción VII. Así, en el numeral 124 se abolieron las alcabalas y aduanas interiores en toda la República, con efectos a partir del 1 de junio de 1858. No obstante esa disposición, dadas las condiciones económicas y políticas prevalecientes en México en dicho año, fue prácticamente imposible la iniciación de la vigencia de dicho artículo, sino hasta el año de 1896, es decir, casi cuarenta años después de promulgada.

Previo el análisis de la discusión del apartado relativo al comercio interior, conviene reflexionar en algunos conceptos jurídicos prevalecientes en la legislación mexicana del siglo XIX, y que el Constituyente quiso reglamentar en algunos casos y en otros suprimir.

El concepto de las alcabalas, por semántica proveniente del árabe *al gabala* (cobranza, recepción),¹⁷ se encontraba profundamente arraigado en el sistema jurídico mexicano, y constituía una importante fuente de ingresos para las entidades federativas. Inicialmente creado como un tributo especial que gravaba la traslación de dominio de las cosas y de remoto origen aproximadamente en el año de 1342 en España, fue evolucionando hasta convertirse en un impuesto aplicable al tránsito de mercancías entre estados, y por extensión, actualmente conocido solamente por este último concepto.

La transformación de la alcabala de ser un impuesto relativo a la transmisión de propiedad, surgió con claridad en el año de 1696, cuando se aprobó el sexto cabezón de alcabalas, a través del cual el impuesto se causaba a partir del momento en que la mercancía se introducía a la Ciudad de México, sin esperar a la realización de su compraventa. Para su cobro se establecieron aduanas interiores con facultades de inspección de la mercancía y cobro del impuesto.

Una definición de meridiana claridad de ese tributo y de sus perjudiciales consecuencias, la ofrece José Yves Limantour, quien la conceptualiza como “gravar la mercancía en su circulación dentro de los límites de nuestras fronteras exteriores ; levanta al efecto un sinnúmero de barreras que entorpecen su movimiento ; recarga su precio en proporciones enteramente desiguales, trastorna por lo mismo, las condiciones de la producción ; causa además al comercio molestias, perjuicios y gastos inútiles y fomenta un espíritu de hostilidad económica entre entidades...”¹⁸.

Ya en la etapa independiente, se amplió el objeto del impuesto, hasta ser aplicado al peaje o tránsito de personas.¹⁹

¹⁷ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edit. Porrúa. 5a. edición. México. 1992. P. 136.

¹⁸ LIMANTOUR, José Yves. BREVES APUNTES PARA UN PROYECTO DE ABOLICION DE LAS ADUANAS INTERIORES DE LA REPUBLICA. Imprenta de J.F. Iens. México. 1891. p. 4 y sig.

¹⁹ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Op. Cit. P. 136.

Sin embargo, desde un principio se definieron vicios y perjuicios causados por ese tributo. En primer lugar, la dificultad de que los bienes y productos salieran de su lugar de origen y, en su caso, el incremento del precio consecuente; asimismo, los abusos y prácticas corruptas que propiciaban la existencia de aduanas interiores. En consecuencia, fueron innumerables los esfuerzos por acabar con tales gravámenes, ya que desde el año de 1846, mediante leyes de 10 de octubre y 9 de noviembre de ese año, se pretendió "extirpar la situación perjudicial que habían creado las innumerables y variadísimas alcabalas. El mismo propósito animó a la Revolución de Ayutla, al ser modificado por el de Acapulco el Plan Primitivo".²⁰

Conocidos tales antecedentes y justificados además en el planteamiento de Ayutla, era de suponerse que el asunto generó fogosa discusión en el Constituyente del 57. Por principio de cuentas y a solicitud del propio Francisco Zarco, la fracción aludida se dividió para su discusión y aprobación en dos partes: la relativa al comercio exterior a la que nos hemos referido con anterioridad, y la relativa al comercio interior que nos ocupa.

En defensa del proyecto constitucional, el diputado por Veracruz José María Mata aclaró al constituyente Francisco Cedejas por Michoacán el sentido y alcance del proyecto presentado por la Comisión, e introdujo en la discusión el asunto de las alcabalas, ejemplificando con la mercancía veracruzana y las dificultades de introducción al estado de Puebla. La discusión de las alcabalas se da entre los citados Diputados Mata y Cedejas, además de las notables intervenciones de Francisco Zarco, Ponciano Arriaga y Juan N, Cerqueda, de Oaxaca; el segundo en favor del proyecto de la Comisión, y apoyando por tanto los argumentos de Mata, y los otros dos en contra del referido proyecto.

Al discutir ese párrafo, estuvieron presentes conceptos erróneos, fundamentalmente sobre la naturaleza de los impuestos directos e indirectos, pues en opinión de Cerqueda, era suficiente la prohibición a los estados de establecer contribuciones indirectas, contenida en el proyecto y aún no discutida.

²⁰ TENA RAMIREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Edit. Porrúa. México. 20a. edic. 1984. P. 344.

También se presentaron opiniones en el sentido de centralizar en la esfera federal la facultad de gravar el tránsito de mercancías y personas de un estado a otro, lo cual fue férreamente controvertido por Ponciano Arriaga, en defensa de la facultad de las entidades de gravar esos objetos impositivos. En términos generales el artículo fue tachado de vaguedad por los opinantes, y su discusión trajo como consecuencia, sin duda alguna, la adopción del artículo 124.

La reforma posterior que revivió el bicamarismo en nuestro país, dejó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el examen de la cuenta pública anual, la aprobación del presupuesto de gastos y la iniciación de las contribuciones que a su juicio debería cubrir aquél, todas ellas contenidas en la fracción VI del adicionado artículo 72 A.

El artículo 111 de la Constitución de 1857, en su versión original, no contuvo ninguna disposición de naturaleza fiscal entre las prohibiciones a los estados. Sin embargo una posterior reforma de 23 de abril de 1896, y en un afán de solucionar de una vez por todas el asunto de las alcabalas y los derechos de peaje entre los estados, incluyó cuatro fracciones, las tres primeras prohibiendo los citados impuestos, y la cuarta prohibiendo las restricciones o cuotas máximas en el comercio entre estados. Las citadas fracciones eran del tenor siguiente:

ARTICULO 111.- (Reforma de 23 de abril de 1896) : Los Estados no pueden en ningún caso :

IV .- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviese su territorio ;

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía.

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

Finalmente, el artículo 112 de la Constitución de 1857, en su fracción I contenía una disposición correlativa a la facultad exclusiva del Congreso de la unión de establecer derechos o impuestos a la importación o exportación de mercancías. Así, la citada fracción rezaba:

ARTICULO 112.- Tampoco pueden sin el consentimiento del Congreso de la Unión.

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puerto; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Al modificarse el artículo 111 mediante el decreto de 1896, sin que de manera correlativa se hubiese derogado esta fracción I, es claro que subsistieron dos prohibiciones a los estados relativas a gravar la entrada y salida de mercancías a y de su territorio: una absoluta contenida en el mencionado artículo 111 fracción V y una condicionada a la autorización del Congreso de la Unión, contenida en el artículo que ahora se analiza.

2.3.3. LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER TRIBUTARIO FEDERACION ESTADOS. EL PROBLEMA DE LA CLASIFICACION DE LAS RENTAS NACIONALES.

En el proyecto de Constitución presentado por la Comisión, fue incluido un artículo 120 que señalaba a la letra :

ARTICULO 120.- Los estados para formar su hacienda particular, sólo podrán establecer contribuciones directas. La Federación sólo podrá

establecer impuestos indirectos y formará parte del Tesoro Federal el producto de la enajenación de terrenos baldíos.

Por su parte, junto con el proyecto de Constitución, se presentó la iniciativa del Diputado Castillo Velasco²¹ que contenía lo siguiente:

AD. 1a.- Toda Municipalidad, con acuerdo de su Colegio Electoral, puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al Municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado.

La discusión del primer artículo revivió una añeja controversia entre las ventajas y desventajas del sistema impositivo y en especial acerca de los impuestos directos o indirectos. No faltaron apreciaciones en el sentido de que las contribuciones indirectas, que gravan el consumo, resultan especialmente nocivas para la economía personal, no así los tributos de naturaleza directa, que al gravar la renta, resultan más equitativos. "Ocampo y Prieto aclararon a la Asamblea algunos puntos de teoría financiera. El impuesto indirecto recaea sobre el consumo y el directo sobre la Renta. Ocampo afirmó que para recaudar el impuesto directo, se requería el conocimiento próximo y detallado de las fuentes impositivas, y que por tal razón se atribuía a los estados esta clase de contribución, en tanto que el impuesto indirecto era sencillo y fácil en su recaudación, pues no requería de inquisiciones fiscales y por tanto era conveniente dejarlo a la Federación"²², Melchor Ocampo, por su parte, sostuvo que una clasificación de rentas no debe ser motivo de una disposición constitucional, porque no son los estados, sino sus ciudadanos, los que contribuyen a los gastos públicos.

Finalmente la discusión recayó de nuevo sobre las alcabalas, y la necesidad de su abolición, aunque con ciertos prejuicios por parte de los miembros de la Comisión, y por último, se procedió a la votación, habiéndose aprobado en nominalmente por 55 votos a

²¹ YAÑEZ RUIZ, Manuel. EL PROBLEMA FISCAL EN LAS DISTINTAS ETAPAS DE NUESTRA ORGANIZACIÓN POLITICA. México. 1958. P. 6 y sig.

favor, contra 24 en contra. No obstante ello, esta disposición fue misteriosamente suprimida del texto constitucional, a pesar de haberse aprobado con los márgenes antes señalados.

Ya antes, en la discusión del artículo 72, Ponciano Arriaga había anticipado al Congreso la posibilidad tangible de que el mencionado artículo, citado erróneamente como 119, nunca fuera aprobado, en virtud de "las graves dificultades que presenta".²³

Al no quedar incluida esta disposición en el texto definitivo, es claro que conservó plena vigencia la disposición contenida en el artículo 117, en el sentido de que las facultades no expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, y con ello, se implantó un sistema de concurrencia impositiva entre ambos órdenes de gobierno.

Situación distinta ocurrió con las Municipalidades, pues como se ha visto, una propuesta de enmienda pretendía otorgarle el poder tributario a los ayuntamientos, al establecer "... y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios".²⁴ Aunque Zarco no se ocupa de esta cuestión, es claro que tal proposición fue rechazada, con lo cual la competencia en materia impositiva de los ayuntamientos, se limitó a su facultad recaudatoria.

²² DE LA MADRID HURTADO, Miguel. EL PENSAMIENTO ECONOMICO EN LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1857. Edit. Porrúa. México. 3a. Edic. 1986. P. 146.

²³ ZARCO, Francisco. Op. Cit. P. 658.

²⁴ YANEZ, Manuel. Op. cit. p. 6

CONCLUSIONES

1. Hasta antes de la Constitución de 1857, la organización política y económica de México, solamente había concebido un modesto sistema fiscal que descansaba en los ingresos provenientes del comercio exterior para la federación y del comercio interior para las entidades.
2. La Constitución de 1857 concretó la ideología liberal y la insertó en los preceptos económicos de la Constitución, y en congruencia con los principios de esa teoría, dejó al Estado el papel de vigilante del proceso económico pero sin intervenir en él.
3. El pensamiento fiscal del Constituyente de 1857 tuvo la particular relevancia de incluir por primera vez en los textos constitucionales mexicanos, y específicamente en el artículo 31 fracción II (ahora fracción IV) los principios impositivos vigentes, destacando entre ellos los principios de legalidad, de proporcionalidad, de equidad y de destino al gasto público.
4. Sin embargo, el Constituyente de 1857 no pudo terminar con la práctica de los impuestos alcabalariorios en nuestro país, a pesar de la aprobación de los artículos que enunciativamente prohibían dichos impuestos.
5. La razón para la subsistencia de las alcabalas fue la falta de una fuente impositiva confiable y suficiente para los estados, que entonces dependían casi de manera exclusiva, de los impuestos al comercio interior.
6. La distribución del poder tributario entre federación y estados no se concretó en el texto constitucional, bajo argumentos de técnica jurídica, y no obstante haberse aprobado el artículo que dividía la potestad entre ambos órdenes de gobierno.

7. Por esa indefinición inconstitucional, se implantó y mantiene vigente un sistema de concurrencia impositiva, con limitaciones para las entidades federativas, ya sea por otorgamiento de facultades exclusivas de la federación, o por prohibiciones expresas, absolutas o relativas, a los propios estados.

CAPITULO III

EL PERIODO 1857-1875

EL PROYECTO LIBERAL

“La nube se ha disipado y se han visto dos imperios caídos por tierra. Nada de Monarquías; nada más que la enormidad de la usurpación en ruinas; y sobre este horroroso derrumbamiento, un hombre de pie: Juárez y al lado de este hombre: La libertad”.
Victor Hugo.

3.1. ENTORNO POLITICO

3.1.1 LAS DISTINTAS CONCEPCIONES DEL PODER

Una vez en vigor la Constitución de 1857, lo cual ocurrió el 16 de septiembre de ese año, se profundizaron las diferencias entre los grupos liberales, conocidos como los moderados y los puros. A los primeros pertenecían el Presidente Comonfort, Lafragua y Manuel Doblado; a los segundos pertenecían el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia Benito Juárez, Santos Degollado, Guillermo Prieto e Ignacio Ramírez. La preocupación fundamental de ambos grupos era la amenaza constante que al poder político representaban los conservadores reaccionarios. La diferencia estribaba en la forma de confrontar esa reacción. Los primeros se inclinaban por hacer concesiones a sus adversarios, aún a costa de realizar importantes modificaciones a la incipiente Constitución. Los segundos simplemente se oponían a esta postura y defendían los pronunciamientos del Constituyente.

En ese orden de cosas, el 17 de diciembre de 1857, se pronuncia en Tacubaya el General Félix Zuloaga. Su levantamiento, conocido como Plan de Tacubaya expresaba: “Que la mayoría de los pueblos no habían quedado satisfechos con la carta fundamental que

le dieran sus mandatarios, porque no había sabido hermanar el progreso con el orden y la libertad, y porque la oscuridad en muchas de sus disposiciones había sido el germen de la guerra civil, necesitando la república de instituciones análogas a sus usos y costumbres y al desarrollo de sus elementos de riqueza y prosperidad, fuente verdadera de la paz pública del engrandecimiento y respetabilidad de que era tan digna en el interior y en el extranjero, por que se declaraba que cesaba de regir desde esa fecha la Constitución de 1857, ser reconocía como Presidente de la República a Ignacio Comonfort con facultades omnímodas. A los tres meses debería convocarse a un Congreso extraordinario para formar una Constitución que se conformase con la voluntad nacional".¹

Ignacio Comonfort se adhirió desde luego al pronunciamiento de Zuloaga, con lo cual desconoció la Constitución, y mandó encarcelar a Benito Juárez.

Posteriormente, el original Plan de Tacubaya, fue modificado por José de la Parra, a través de su pronunciamiento de la Ciudadela, por el cual se desconocía a Comonfort y se designaba Presidente a Zuloaga. Juárez, quien había sido liberado poco antes, se trasladó a Guanajuato, y en su carácter de Presidente de la Suprema Corte de Justicia, asumió por ministerio de Ley la Presidencia de la República el 19 de enero de 1858. Iniciada la guerra civil, se fue retirando hasta el puerto de Manzanillo, y se embarcó rumbo a Veracruz, a donde llegó el 4 de mayo de 1858². De esa forma entra en el país la guerra civil conocida con el nombre de Guerra de los Tres años o Guerra de Reforma. México tuvo de esa manera dos Presidentes, cada uno de los cuales dictó disposiciones jurídicas, de entre las cuales, de las expedidas por Zuloaga, sobresalen las llamadas Cinco Leyes, por las cuales se anularon las reformas liberales.

En el enfrentamiento militar, los reaccionarios encabezados por el General Luis Gonzaga, derrotaron en Salamanca a los liberales el 10 de marzo de 1858. Por su parte el Gobierno de Juárez, establecido provisionalmente en Guadalajara, enfrentó un motín de la

¹ YAÑEZ RUIZ, Manuel. EL PROBLEMA FISCAL EN LAS DISTINTAS ETAPAS DE NUESTRA ORGANIZACIÓN POLÍTICA. México. 1958. Edit. Progreso. P. 60.

guarnición militar, lo que obligó a dejar esa ciudad y trasladar los poderes a Colima, dejando la posibilidad de que los conservadores tomaran Guadalajara el 23 de marzo.

Una vez en Veracruz, Juárez expidió las Leyes de Reforma compuestas de la siguiente manera: La Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos; la de Matrimonio Civil, la Ley Orgánica del Registro Civil; la Ley sobre el Estado Civil de las Personas y la Ley sobre la Libertad de Cultos.

Posterior a los intentos de derrocar a Zuloaga por parte de Miguel Miramón, los conservadores fueron derrotados por los liberales en la Batalla de Calpulalpan el 24 de diciembre de 1860, lo que “abrió las puertas al Gobierno Constitucional que se trasladó de Veracruz a México en enero de 1861”³. Juárez entró triunfante a la ciudad de México el 11 de enero de ese año, y convocó inmediatamente a elecciones, resultó triunfador y tomó posesión como Presidente Constitucional el 15 de junio de 1861.

3.1.2 EL GOBIERNO DE JUAREZ

Sin embargo, el triunfo de Juárez no dio fin a las pretensiones de los conservadores. Poco antes de su elección, el bandolerismo había conseguido asesinar a Melchor Ocampo, Leandro Valle y Santos Degollado. El clero, por su parte, reaccionó con virulencia a los dictados de las leyes de los liberales, e hizo un llamado generalizado a la desobediencia civil. Con motivo de estos hechos, el erario público entró en un estado de emergencia y el 17 de julio de 1861, se vio obligado a suspender los pagos de la deuda externa, especialmente con Francia, Inglaterra y España, lo que originó a su vez el rompimiento de relaciones de los dos primeros países con México.⁴

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ ZAVALA, Silvio. APUNTES DE HISTORIA NACIONAL. 1808-1974. Fondo de Culutra Económica. 5a. edic. México. 1990. pp. 100 y ss.

Los tres países signaron la llamada Convención de Londres el 31 de octubre de 1861, por la cual acordaron realizar una incursión armada en México, con el fin de exigir el pago de su deuda. El desembarco fue en Veracruz el 17 de diciembre de 1861. Manuel María de Zamacona y Manuel Doblado fueron los encargados de realizar las negociaciones en nombre del Gobierno Mexicano, y consiguieron que los ingleses y españoles desistieran de sus intentos de invasión y se retiraran el 9 de abril de 1862.

Sin embargo, Francia prosiguió en su ánimo intervencionista y avanzó hacia la ciudad de México el 19 de abril de ese año.

El 3 de mayo, Juárez fue investido de facultades extraordinarias para hacer frente a la invasión extranjera.

Al margen de los enfrentamientos bélicos, entre los cuales cabe destacar la Batalla de Puebla, en la que el 5 de mayo de 1862, el ejército mexicano derrotó a las fuerzas de Napoleón III, los franceses consiguieron entrar triunfantes a la Ciudad de México el 10 de junio. Juárez por su parte, se retiró a San Luis Potosí, donde dedicó a reorganizar sus fuerzas, y expidió allí un decreto en el que reglamentaba las atribuciones de los gobernadores y comandantes militares de los estados.

El 12 de febrero de 1864, Juárez llega a Monterrey para establecer su Gobierno, y se encuentra con las fuerzas colaboracionistas, encabezadas por Santiago Vidaurri y otros ex-liberales. Es en ese año que fructifican los esfuerzos de los conservadores por establecer un imperio en México, y encontrar un príncipe europeo que llevara la corona. Lo consiguen en la persona del Archiduque de Austria, Maximiliano, luego de una serie de negociaciones entre Francia y Austria-Hungría, que incluyeron la firma de un pacto de familia, a través del cual se comprometía a renunciar a sus derechos sobre la corona griega y al trono austríaco.³

³ DIAZ Lilia. EL LIBERALISMO MILITANTE. En HISTORIA GENERAL DE MÉXICO. Vol. 2 El Colegio de México. 4a. edic. México. 1994. Pp. 873 y ss.

Así, el 28 de mayo, desembarca Maximiliano en Veracruz, y el 12 de junio entra a la ciudad de México. Mientras tanto el Gobierno de Juárez se traslada sucesivamente a Villa Coronado, Valle de Allende, Hidalgo del Parral, Ciudad Camargo, Rosales, y finalmente a Chihuahua, donde permaneció hasta el 9 de diciembre de 1865.

Dado lo costoso de la empresa y por las presiones que enfrentaba en Europa, en enero de 1866, Napoleón III decidió retirar sus tropas de México, lo que aunado a la victoria de Mariano Escobedo en Coahuila varió la situación militar.

Entonces, el 17 de junio de 1866, Juárez retorna a la Ciudad de Chihuahua, dirigiéndose después hacia el sur, a las ciudades de Durango y Zacatecas, donde estuvo a punto de ser apresado por las tropas de Miguel Miramón.

Ya en 1867, el imperio se desmoronaba y las fuerzas republicanas se fortalecían, y finalmente después de varias derrotas militares se apresó a Maximiliano, quien fue fusilado después de un juicio sumario, el 19 de junio de 1867. Juárez retorna a la ciudad de México, el 15 de julio de 1867.⁶

En octubre de ese año, Juárez es reelecto como Presidente, y sus esfuerzos se encaminaron hacia la reconstrucción económica de México. Pero todavía tuvo que enfrentar la división de los liberales.⁷

Una nueva reelección de Juárez ocurrió en 1871. En ese año, un grupo de militares porfiristas se rebeló en la Ciudad de México. La insurrección fue reprimida, y Juárez fue investido de poderes extraordinarios. En respuesta, Porfirio Díaz lanzó el Plan de la Noria que se oponía a la reelección y se levantó en armas. Para 1872, el gobierno casi había controlado la rebelión, cuando sobrevino la muerte de Juárez el 18 de julio de 1872.

⁶ Idem. pp. 895 y ss.

⁷ Idem. pp. 908 y ss.

3.2 EL ENTORNO ECONOMICO.

Desde un punto de vista estrictamente económico, el país no apreció al inicio de este período, importantes cambios respecto del que se vivía treinta y seis años antes al consumarse la Guerra de Independencia. México se había tomado en un país más complejo, pero por lo mismo, sin cambios en su estructura social hasta ese momento, su complejidad se convertía en contradicción ; y la contradicción generó siempre conflicto.

3.2.1 EL COMERCIO EXTERIOR Y LAS COMUNICACIONES

Las condiciones de una incipiente actividad económica nacional, obstaculizadas por los constantes conflictos políticos, y la prioridad gubernamental de conseguir la estabilidad política, antes que promover el desarrollo nacional, hicieron de este lapso una etapa de estancamiento económico. No obstante, durante esos años, se consiguió cimentar algunos cambios estructurales que permitirían en los períodos subsiguientes, un mejoramiento de las condiciones económicas. Indudablemente el aspecto del comercio exterior encuentra en esta etapa, la explicación de su comportamiento futuro. Y lo más importante, entran al escenario nuevos actores económicos cuyos roles se volverían protagónicos en el devenir económico nacional.

En el fondo, “entre las principales causas que frenaban la incipiente economía, estaba en deplorable estado, o mejor dicho, la carencia casi absoluta de una red de comunicaciones”⁸. Este problema subsistía al antiguo régimen colonial, el cual se preocupó por fomentar unas cuantas ciudades, dejando a los pequeños centros de población el sistema económico de autosuficiencia. Sin embargo, los conflictos internos impedían la modernización de la red de comunicaciones. Ya José Ma. Luis Mora, señalaba entonces: “Varias propuestas de capitalistas extranjeros y nacionales se han hecho para la construcción y mejora de los caminos generales y de travesía, pero el espíritu de partido y

⁸ LOPEZ CAMARA, Francisco. LA ESTRUCTURA ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO EN LA EPOCA DE LA REFORMA. 8a. Edic. Siglo XXI Editores. México. 1982. P. 21.

las mezquinas ideas que todavía forman en gran parte el fondo del carácter mexicano, han hecho que quedasen sin efecto"⁹.

Junto a esta carencia infraestructural, se explica entonces la enorme importancia de la comunicación marítima. "Los grandes puertos de entrada y salida del país, llegaron a ser verdaderos centros de distribución comercial que abarcan zonas muy extendidas del territorio mexicano"¹⁰.

3.2.2. LA PRODUCCION AGRICOLA

A pesar de que en la extensión territorial mexicana, el campo representaba una importante proporción, la baja calidad de las tierras, la concentración por parte del clero de las tierras cultivables, las carencias de mano de obra, la poca rentabilidad de la actividad, las cargas fiscales y la falta de comunicaciones para el transporte de mercancías, en ese orden, generaron un círculo vicioso para la actividad agrícola en ese período.

Ni siquiera existen fuentes confiables de información de producción de la agricultura en el país, aunque Miguel Lerdo de Tejada estimaba la producción anual en 220 millones de pesos¹¹.

Los productos agrícolas más importantes, frijol, maíz y cebada, eran destinados al autoconsumo y solamente en pequeñas cantidades eran sujetos de exportación.

3.2.3 LA INDUSTRIA

Análoga situación existía en materia industrial, actividad en la cual predominaban los pequeños talleres artesanales, donde naturalmente se empleaban medios de producción limitados y sin acceso a maquinaria u otras fuerzas motrices de la época. Sin embargo,

⁹ MORA, José Ma. Luis. MEXICO Y SUS REVOLUCIONES. T. 1. 3a. Edic. Edit. Porrúa. México. 1977. P. 52.

¹⁰ LOPEZ CAMARA, Francisco. Op. Cit. P. 23.

¹¹ Citado por LOPEZ CAMARA, Francisco. Op. Cit. P. 32.

existieron esfuerzos oficiales por generar producción industrial masiva, como por ejemplo el establecimiento del Banco de Avío, "destinado a refaccionar financieramente a cuantos estuvieran dispuestos a montar una fabrica ." ¹²

Un espíritu proteccionista llevó al gobierno a prohibir las importaciones de algunos productos, como los derivados de algodón y otras fibras textiles, con objeto de procurar el desarrollo de la industria nacional.

Al lado de esa naciente actividad industrial, subsistía como la principal generadora de empleos y recursos, la industria minera, cuya importancia se reconoció desde la época colonial, aunque los primeros años de la vida independiente, encontraron una actividad minera en descenso.

En lo comercial se encontraba la fuente principal de actividad económica en México, Representaba "la fuente fundamental de formación de capitales que eran invertidos después en la agricultura o en la industria". ¹³

No obstante, Pablo Macedo apunta que "la falta de caminos y el deplorable descuido de los pocos que había, formaban otro obstáculo considerable, al que venía a agregarse la frecuencia con que los gobiernos, ya de hecho y sin autorización alguna, o ya autorizados expresamente por leyes y decretos, se apoderaban de los vehículos y animales de carga de los particulares, para colmar las deficiencias de un imperfectísima organización militar".¹⁴

3.3 ENTORNO SOCIAL

En los hechos, ese lapso solamente acusó en mayor proporción, las desigualdades de un sistema social inequitativo.

¹² Ibidem.

¹³ LOPEZ CAMARA, Francisco. Op. Cit. P. 81.

¹⁴ MACEDO, Pablo. LA EVOLUCION MERCANTIL. México. Facultad de Economía. UNAM. 1989 Edición Facsimilar. P. 64.

Por una parte, frente al poder político, continuaba coexistiendo el enorme poder del clero, el cual ejercía atribuciones de terrateniente, y con ellas, una poderosa influencia en el sistema de gobierno. Baste citar a Félix Lavallée, quien hacia 1859 decía: "Al hablar de la agricultura mexicana, debe comenzar por decirse que las tres cuartas partes del territorio de la República Mexicana, son propiedad de las diversas corporaciones religiosas".¹⁵

Por otra parte, subsistían las enormes desigualdades del período colonial. Enormes grupos de marginados, urbanos y rurales; campesinos sin tierra, mineros desempleados; una industria balbuceante y errática que se sumaba a la falta de control político desde la consumación independentista.

De los privilegios del clero, Jesús Reyes Heróles escribió: "Disfrutaba (el clero) de una influencia extraordinaria, por ser el más rico propietario del país; pero su influencia, su poder social y político era aún mayor que el equivalente a su poder económico. Los miembros del clero no estaban aislados, convivían con el resto de la población y en la difusión y dispersión de su organización en todo el país, en su cercanía a los núcleos de población, se encontraba una causa de la amplitud de su poder social".¹⁶

Junto al clero, entre las clases poderosas de esta etapa, se encontraban en segundo lugar los terratenientes, otro resabio de la colonia española, quienes además resultaron los beneficiarios directos de la venta de los bienes eclesiásticos. Así Pablo Macedo señala como coronamiento de esa inmensa transformación social, la nacionalización de los bienes eclesiásticos que, a precios muchas veces irrisorios fueron vendidos a quienes quisieron comprarlos.¹⁷

Una enorme razón de contradicción entre ambos grupos sociales, fue la tierra. Y entre ambos un sentimiento encontrado : la posibilidad de anexión del territorio nacional a

¹⁵ LAVALLÉE, Félix. Citado por LOPEZ CAMARA, Francisco. Op. Cit. P. 29.

¹⁶ REYES HEROLES, Jesús. EL LIBERALISMO MEXICANO. Tomo III. México. 1958. UNAM. P. 92.

¹⁷ MACEDO, Pablo. Op. Cit. P. 79.

Estados Unidos.¹⁸ No hay que olvidar que en ese tiempo, ya empezaba a dibujarse en México al estado norteamericano como el ejemplo de democracia y desarrollo, y mientras el clero, sin duda más por razones de temor a perder sus privilegios en una sociedad predominantemente protestante, se oponía a esta posibilidad, los terratenientes, más con ánimo de apropiarse de las tierras de la iglesia, con frecuencia insistían en la anexión como solución política.

Pero no fue necesario, pues la propia legislación mexicana se ocupó de poner en manos de los hacendados esas tierras, incrementando el abismo social entre las clases dirigentes y el proletariado.

Y frente a ellos, a la naciente clase industrial y a la fortalecida clase de los comerciantes, sobrevivían en condiciones infrahumanas, los indios, campesinos en su gran mayoría, y la marginalidad urbana formada por los obreros y demás asalariados, entre ellos, de manera importante, los trabajadores mineros e incipientemente los trabajadores en industrias y fábricas.

3.4. EL SISTEMA FISCAL

Para estar en aptitud de explicarse las condiciones y características del sistema fiscal de esa época, se presenta a continuación de manera esquemática los principales ordenamientos jurídicos emitidos en esa época.¹⁹

3.4.1 LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES FISCALES

Cabe destacar la existencia previa del Impuesto del Papel Sellado, antecedente de uno de los impuestos de mayor importancia en nuestro país, como lo fue el Impuesto del

¹⁸ LÓPEZ CÁMARA, Francisco. Op. cit. p. 209

¹⁹ YÁÑEZ RUIZ, Manuel. DIRECTORIO DE IMPUESTOS 1798-1956. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 1958. Pp. 32-45.

Timbre. Respecto del impuesto del papel sellado, Ramón Reyes Vera²⁰ refiere los siguientes ordenamientos jurídicos que regularon dicha contribución :

En España :

- a) Cédula Real dictada por Felipe IV el 28 de diciembre de 1638 en Madrid.
- b) Leyes de los Reynos de las Indias. Libro VIII. Título XXIII ; Ley XVIIj.

En nuestro país :

- a) Decreto de 5 de octubre de 1821 dictado por la Junta Gubernativa del Imperio Mexicano.
- b) Reglamento sobre el Papel Sellado de 11 de octubre de 1823 con efectos a partir de 1 de enero de 1824.
- c) Decreto de 14 de octubre de 1856 por el cual se fijan las bases para la impresión de valores por parte de la hacienda pública mexicana, para evitar fraudes al erario público.
- d) Decreto de 9 de febrero de 1863, por el cual el presidente Juárez establece un derecho del timbre con la subsistencia del papel sellado.
- e) Finalmente el decreto de 31 de diciembre de 1871, al expedir la ley del Impuesto del Timbre, derogó el impuesto del papel sellado.

Los ordenamientos fiscales más importantes en este período fueron :

FECHA :	ORDENAMIENTO :	AÑO: 1857
Febrero 18	Impone el 6% a la plata que se exporte	
Marzo 23	Establece impuesto por el registro de la grana.	
Abril 02	Establece impuesto sobre premios de lotería.	
Mayo 12	Reformas a la anterior Ley.	
Mayo 26	Establece contribución sobre propiedades.	
Junio 06	Establece contribución al tabaco.	
Agosto 04	Establece contribución a fábricas de hilados y tejidos.	
Octubre 28	Aclara la Ley de Clasificación de Rentas	

²⁰ REYES VERA Ramón. Historia de las Contribuciones en México. Revista del Trib. Fiscal del Estado de México. pp. 354 y ss.

FECHA :	ORDENAMIENTO :	AÑO : 1859
---------	----------------	------------

Febrero 22	Deroga una contribución de 2% en aduanas de cabotaje.	
------------	---	--

FECHA :	ORDENAMIENTO :	AÑO : 1861
---------	----------------	------------

Enero 12	Cesan las facultades extraordinarias a gobernadores.
Enero 24	Cesación de cobro de algunas alcabalas.
Enero 26	Se extingue el fondo de peajes.
Enero 26	Se extingue el fondo de minería.
Enero 26	Se extingue el fondo judicial.
Marzo 03	Reglamento para el cobro de contribuciones directas.
Marzo 13	Exención impositiva para los bienes del fondo de beneficencia.
Abril 25	Supresión del impuesto de peajes.
Mayo 04	Se establece contribución especial para fomento de líneas telegráficas.
Julio 17	Arreglo de la Hacienda Pública.
Julio 29	Se declaran exentas las dotes de religiosas
Agosto 16	Ley de Presupuestos Generales de la República.
Agosto 21	Se establece en el Distrito contribución de 1% sobre capitales.
Agosto 22	Reglamento de la Ley anterior.
Diciembre 16	Se establece contribución federal de 25% adicional sobre todo entero a Hacienda.
Diciembre 26	Se establece contribución de 2% sobre capitales.

FECHA :	ORDENAMIENTO :	AÑO : 1862
---------	----------------	------------

Enero 02	Se exenta de la contribución de 26.XII.61 los capitales de monjas.
Enero 14	Derechos aduaneros sobre circulante.
Enero 27	Aclaración a la ley de 16.XII.61
Febrero 01	Aclaración a la ley de 26.XII.61
Marzo 29	Sobre atribuciones de la Junta Superior de Hacienda.
Abril 13	Se suprime la Junta Superior de Hacienda.
Abril 14	Se restablecen las alcabalas.
Abril 29	Ordena que se cobren dobles los derechos que se recaudan.
Mayo 13	Se reduce a 20% el derecho de contraregistro.
Mayo 23	Aclaración a la Ley de 16.XII.61
Mayo 29	Se declara al trigo exento del derecho de doble alcabala.
Junio 20	Reducción del cobro del contraregistro.
Junio 27	Se establece un impuesto extraordinario.
Sep. 12	Contribución de 1% sobre capitales.
Sep. 24	Aclaración a la ley anterior.
Dic. 09	Establece contribución de 1% sobre capitales.
Dic. 15	Derogación de la Ley anterior.

FECHA :	ORDENAMIENTO :	AÑO: 1863
Enero 01	Cesa la contribución de fortificaciones.	
Enero 30	Aumento a los derechos de quinto.	
Febrero 09	Establece el derecho de timbre.	
Febrero 09	Reglamento de la ley anterior.	
Abril 28	Contribución de 1% para capitales superiores a \$ 500.00	
Mayo 01	Cesa la Dirección General de Rentas.	
Mayo 09	Se restablecen por seis semanas las contribuciones sobre fortificaciones.	
Agosto 02	Impone contribución sobre capitales superiores a \$5,000.00	
FECHA :	ORDENAMIENTO :	AÑO: 1865
Mayo 01	Se impone contribución a las fincas del D. F.	
Oct. 31	Establece derecho sobre introducción de harinas.	
Nov. 19	Suprime peajes y establece otro impuesto en su lugar.	
Nov. 21	Establece impuesto sobre herencias transversales.	
FECHA :	ORDENAMIENTO :	AÑO: 1869
Enero 07	Declara libre la exportación de minerales.	
Marzo 04	Derechos a la exportación de cacao carúpano.	
Marzo 08	Exenta del 25% federal las rentas que se paguen a municipios.	
Mayo 08	Se impone una alcabala del 12% sobre el tabaco que entre al D. F.	
Mayo 29	Ley para el arreglo por la producción de aguardiente o mistela de fábrica nacional.	
Mayo 31	Presupuesto de ingresos de la Federación.	
Oct. 18	Ley para el ejercicio de la facultad económica coactiva.	
FECHA :	ORDENAMIENTO :	AÑO: 1870
Mayo 31	Presupuesto de ingresos.	
FECHA :	ORDENAMIENTO :	AÑO: 1871
Mayo 31	Presupuesto de Ingresos.	
Sept. 15	Derechos de importación de aguardiente.	
Octubre 20	Sobre exportación de maderas.	
Diciembre 30	Ley de Contribuciones directas.	

FECHA :	ORDENAMIENTO :	AÑO : 1872
Enero 01	Arancel de aduanas marítimas y fronterizas.	
Enero 11	Ley del Timbre de 31.XII.71 y Reglamento.	
Mayo 31	Sobre presupuesto de ingresos y egresos.	
Junio 18	Reformas a la de 30.XII.71	
Junio 28	Impone contribución sobre premios de loterías.	

3.4.2 CARACTERISTICAS DEL SISTEMA

Como puede apreciarse, se trata de una legislación poco homogénea, sin un sentido definido, en ocasiones contradictoria, y todo sin adentrarnos aún a sus particularidades que en opinión de López Cámara, "No solamente era difícil de conocer esta complicada legislación, sino que, a causa de ello, era aplicada de modo arbitrario en los diversos Estados de la República, en los cuales los Gobernadores y Jueces Locales, creyéndose autorizados por la Federación, promulgaban también sus propios decretos fiscales".²¹

Sin embargo, esta anarquía fiscal no era sino producto de las inestables condiciones políticas que el país vivía; la historia era siempre la misma: el gobernante, al tomar posesión, se encontraba con una hacienda pública en bancarota, con una deuda internacional creciente, y palpaba las múltiples necesidades de infraestructura de las que hemos hablado. Ante eso, optaba por recurrir a nuevos empréstitos, y a establecer sus contribuciones, sin seguir una política fiscal definida, lo que ocasionaba que muchas contribuciones incidieran sobre un mismo objeto, convirtiendo al sistema fiscal en ruinoso. Y peor aún, dejando sin gravar actividades que podían generar mayores ingresos al fisco.

²¹ LOPEZ CAMARA, Francisco. Op. Cit. P. 174.

Por otra parte, puede apreciarse una fuerte dependencia del fisco federal, respecto de las contribuciones al comercio exterior, especialmente a las importaciones. Se calcula que "significaban del 58% al 64% del total de las recaudaciones durante toda esta época".²² En el cuadro que se presenta, puede apreciarse que entre el ejercicio fiscal 1867-68 y el siguiente, la estimación de recaudación por ese concepto pasó de representar poco más del treinta por ciento, a significar más de la mitad del presupuesto de ingresos, solamente un año. Esta medida aparentemente proteccionista de la naciente industria mexicana, resultó contraproducente porqué fomentó el contrabando y la evasión fiscal. "La política resultó doblemente negativa pues las manufacturas nacionales no pudieron librarse de la competencia extranjera y desenvolverse con firmeza y, en cambio, el gobierno dejó de percibir los ingresos que se sustraían por causa del contrabando".²³

3.4.3. LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR

Una de las particularidades de los impuestos a la importación, era que se componían de una cuota, generalmente fija, y una serie de contribuciones adicionales o accesorias que se creaban al amparo del principal. Francisco R. Calderón describe algunos de ellos "un derecho municipal de 12 y medio centavos por cada bulto de 200 libras cobrado por las aduanas y conservado en cuenta aparte para el uso de las municipalidades de los puertos; un derecho de mejoras materiales del 2% sobre los derechos de importación, cuyo destino era el pago de obras públicas; un derecho de intervención del 10% pagadero al embarcarse los efectos para el interior; un derecho de contraregistro del 20% causado a la llegada de las mercancías a la capital, o al principal puerto de destino en el interior y que iba una mitad a la Federación, y la otra a la entidad federativa donde se hiciera el consumo; un derecho de amortización de la deuda pública del 25% pagadero en la Tesorería General de la Nación, en bonos de la deuda pública interior".²⁴

²² LOPEZ ROSADO, Diego G. HISTORIA Y PENSAMIENTO ECONOMICO DE MEXICO. 1a. Edic. UNAM. México. 1972. P. 95.

²³ Idem. P. 98.

²⁴ CALDERON, Francisco R. HISTORIA MODERNA DE MEXICO. La República Restaurada. Vida Económica. Edit. Hermes. México. 1955. P. 264 y sig.

Pero esta aparente contradicción, conforme a la cual los impuestos adicionales eran superiores en su monto al principal, tiene una explicación. Los industriales y gobiernos extranjeros, ante la imposibilidad de cobrar la deuda exterior mexicana por las vías convencionales, con frecuencia descontaban los cargos de los derechos de importación, contra los créditos otorgados, lo que si bien podían hacer respecto de la contribución originaria, no era permisible hacerlo respecto de las adicionales. En los hechos, estos últimos se convertían en “prácticamente los únicos ingresos aduanales percibidos por los gobiernos mexicanos, pues los derechos principales estaban siempre afectados a los descuentos de la deuda pública”.²⁵

La otra característica de las importaciones, fue la prohibición de introducir al país artículos que eran producidos en él. Por lo que hace a las exportaciones, existía una casi absoluta libertad de salida, con excepción del oro y la plata acuñados. Eventualmente, también existían restricciones a la exportación de madera de tintura.²⁶

3.4.4 CONSECUENCIAS DE LA INDEFINICION EN MATERIA DE POTESTAD TRIBUTARIA.

Por otra parte, como consecuencia de una desordenada distribución de la competencia tributaria producida como se ha señalado, por la imprecisión de la Constitución de 1857 al respecto, se hizo necesario en ese año, promulgar una Ley de Clasificación de Rentas, en septiembre y su posterior aclaración el 28 de octubre de 1857. Con ello se inicia una serie de violaciones constitucionales que tuvieron por origen el olvido de que “las rentas, contribuciones y bienes de los estados, dependían, con base en la doble soberanía, de cada uno de los estados de la Unión”.²⁷

Así, el artículo 3 de esa Ley, si bien establecía en favor de los estados las rentas y contribuciones establecidos conforme a esa norma, dejaba la posibilidad de que

²⁵ LOPEZ CAMARA, Francisco. Op. Cit. P. 183.

²⁶ Idem. P. 182.

las autoridades locales "En uso de sus facultades constitucionales", establecieran otras contribuciones, aunque en franca contradicción con esta disposición, el artículo 7 de esta Ley, imponía restricciones al poder tributario estatal al disponer que: "la industria fabril, la minería y el comercio extranjero, pagarán según las leyes y decretos del Congreso de la Unión, un impuesto común y uniforme en toda la República, sin que los estados puedan imponer mayor".

Además de esta disposición, el 28 de octubre de 1857 se emitió la circular aclaratoria de la propia Ley de Clasificación de Rentas, relativa a la vigencia del impuesto por traslación de dominio, contribución que "era aplicada al cincuenta por ciento entre la federación y los estados".²⁸

3.4.5 LOS IMPUESTOS EN EL GOBIERNO REACCIONARIO

Durante el desarrollo de la Guerra de Reforma existieron dos gobiernos en el país, ambos con la necesidad de procurarse ingresos que le permitieran sostener sus ejércitos. En consecuencia, ambos dictaron las disposiciones fiscales que consideraron convenientes. Aunque en la relación presentada con anterioridad, solamente se incluyeron las normas de naturaleza hacendaria dictadas por el gobierno constitucional, se estima pertinente comentar algunas normas fiscales expedidas por el gobierno denominado "de la reacción", las que casi en su totalidad tenían por objeto, o bien allegarse recursos económicos, o impedir que el gobierno constitucional lo hiciera.

Así, en el año de 1858, mediante circular de 15 de febrero, se previene que las contribuciones relativas a derechos marítimos que debieran pagarse en las aduanas de Veracruz y Tampico, ciudades en las cuales tenían influencia el gobierno constitucional, se pagaran precisamente en la Ciudad de México, y cinco días después se prohibió, bajo pena de comiso, el traslado de cualquier tipo de caudales hacia los puertos antes mencionados.

²⁷ CARMAGNANI, Marcelo. ESTADO Y MERCADO. La Economía Pública del Liberalismo Mexicano 1850-1911. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. P. 61.

²⁸ YAÑEZ, Manuel. Op. Cit. P. 60.

Otras nuevas contribuciones fueron creadas mediante normas de 15 de mayo y 21 de agosto. A través de la primera se impone un impuesto extraordinario del uno por ciento sobre todo capital de cinco mil pesos en adelante, mueble o inmueble, que fuera o pudiera ser empleado en alguna industria, pagadero por una sola vez. Por el segundo, se impusieron alcabalas a diversos productos nacionales, incluyendo algunos de primera necesidad que conforme a la legislación anterior no las causaban, como el maíz.

En febrero de 1859, y ante la prolongación de la guerra, de nuevo se crearon contribuciones. El 7 de ese mes y año se decretó de nueva cuenta un impuesto extraordinario sobre capitales, aunque ahora reduciendo la cuantía de la base a mil pesos, y se incluyó entre los sujetos a los profesionistas, artesanos y comerciantes, para lo cual se estimaría que sus ganancias mensuales servirían para la cuantificación del capital. Con este decreto y, especialmente con el de febrero 16 que amplió las disposiciones del impuesto anterior a todos los sueldos de los empleados, quedaron comprendidos en la obligación de pagar el impuesto, todo el sector productivo, con la sola excepción de los militares en campaña, los domésticos, los jornaleros, los operarios de minas y haciendas y los menesterosos.

Durante ese año, fue designado Ministro de Hacienda el señor Carlos G. de la Peza y Peza, por parte del Gobierno reaccionario de Miguel Miramón. Su principal acto de ministerio fue la emisión del decreto de fecha 16 de julio de 1859, que constaba de 54 artículos y entre sus disposiciones se encontraban las siguientes :

- a) Derogación de las contribuciones directas del gobierno federal y los municipales.
- b) Extinción de las juntas de crédito público. Las funciones de estas dependencias fueron asumidas por el Ministerio de Hacienda.
- c) Autorización de emisión de bonos de deuda pública interior y conversión de los créditos públicos en bonos de deuda interior.

- d) Capitalización de las pensiones civiles, y entrega de sus resultantes en bonos con ganancia de réditos.**

- e) Por lo que respecta al comercio, por un lado dejó libre todo tráfico interior de mercancías, y por otro, dejó vigente la tarifa de alcabalas, en tanto se decretaba una nueva.**

En los hechos, el decreto de referencia se fincaba en un hipotético apoyo contingente por la suma de treinta millones de pesos, que sería distribuido entre los estados y territorios de la República, con el propósito de atraer el ánimo de los mismos hacia el gobierno de la reacción, pues era obvio que muchos de esos territorios no eran afines, ni mucho menos controlados por el gobierno de Miramón.

A poco más de tres meses de promulgado ese decreto, el 22 de octubre de 1859 y por las consecuencias que los conflictos internos ocasionaban en ambos gobiernos constituidos, Miramón, a través de su ministerio de hacienda, se vio obligado a imponer un nuevo gravamen extraordinario, consistente en el cinco por ciento adicional sobre los derechos causados por la introducción de mercancías en los puertos de la República.²⁹

Sin embargo, la liberación del comercio interior originó una pérdida de control por parte de las autoridades respecto de las mercancías que entraban y salían de los estados de la República, con el consiguiente riesgo para el gobierno de la reacción, por lo cual, mediante decreto de 3 de noviembre, se derogó el decreto de 16 de julio, en lo relativo a la libertad de comercio interior, y se establecieron mecanismos de control análogos a los establecidos para la importación y exportación de productos .

De nuevo en el mes de noviembre se estableció un impuesto sobre capitales, ahora para todos aquellos que rebasaran los mil pesos, y la tasa establecida fue del uno por ciento, pagadero por cuartas partes.

En el año de 1860, el gobierno reaccionario intentó otra vez la clasificación de las rentas, basado entonces en una organización de los ingresos en función del sujeto activo de los mismos. Así, el decreto de 23 de enero de ese año, consideró tres categorías de impuestos: los generales que eran recaudados para la atención del gasto público del gobierno central; departamentales, aquellos destinados a expensar el gasto de los departamentos y territorios; y municipales los destinados a los municipios. Asimismo, por lo que se refiere a los impuestos generales, se dividieron en fijos y suplementarios, siendo estos últimos los que dentro del ámbito de atribuciones de la autoridad central, estaban facultados para imponer cuando los ingresos fijos no fueran suficientes para cubrir el gasto público. En realidad, estas contribuciones suplementarias no constituían nuevos impuestos, sino antes bien representaban un incremento en la tasa de las determinadas permanentes, y representaban verdaderas sobretasas o contribuciones adicionales.³⁰

La característica más importante contenida en el decreto de referencia, lo era la variación de la política distributiva de los ingresos de naturaleza fiscal. En efecto, desde el año de 1824, existía el compromiso de los estados de contribuir con un porcentaje de los ingresos recaudados, destinado para el sostenimiento de la federación, método conocido con el nombre de "cuarta federal". Como veremos más adelante, esta contribución se transforma durante el período del gobierno de Benito Juárez.

Sin embargo el gobierno central de Miramón redujo a su mínima expresión los objetos gravables por los estados, prohibiendo a los mismos imponer contribuciones sobre objetos gravados por el gobierno central o reservados a éste. En compensación, se estableció una participación de la recaudación por concepto de impuestos generales, misma que estaría destinada a cubrir el gasto público de los estados, que a su vez era determinado por el propio gobierno central atendiendo a la población, riqueza territorial y productiva y otros elementos análogos. Como puede apreciarse, un sistema similar al adoptado por nuestro vigente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

²⁹ Idem p. 67

³⁰ Idem. pp. 68 y ss.

El destino del gobierno central se marcó en forma determinante por la Batalla de Calpulalpan, que el 24 de diciembre de 1860, representó la posibilidad al gobierno federal de trasladarse de Veracruz, donde había residido, hacia la Ciudad de México. Y aunque el conflicto civil continuó por algún tiempo, se redujo a acciones militares aisladas.

3.4.6 DISPOSICIONES EMANADAS DEL GOBIERNO FEDERAL DE BENITO JUÁREZ.

Por su parte, el gobierno constitucional de Benito Juárez, también expidió diversas normas de naturaleza fiscal. Se trata de disposiciones casi todas de naturaleza transitoria, y en el caso de tributos creados durante el período, salvo la denominada Contribución Federal, de la que, dada su trascendencia, nos ocuparemos más adelante con detalle.

Desde el 5 de abril de 1858, el Gobierno Federal había decidido encontrar un lugar desde donde resultara más accesible por las comunicaciones gobernar, y un mes después se decidió su instalación provisional en Veracruz.

Al expedirse las Leyes de Reforma en el año de 1859, se publicó un edicto en los ramos de hacienda, en el que se realizaba un diagnóstico de la precaria situación financiera del país. Por principio de cuentas, mediante ese decreto se abolieron las alcabalas, aunque poco después se restablecieron algunas de ellas ante la necesidad del gobierno de Juárez de contar con recursos económicos para sostener la guerra.³¹

En ese decreto también se insiste respecto del problema de la clasificación de las rentas nacionales, y se retoma aquel añejo concepto discutido en el Constituyente de 1857, en el sentido de que los impuestos directos correspondían a los estados y los indirectos a la federación. Como en ese entonces, los argumentos en favor de dicha clasificación indicaban que: "sólo el gobierno supremo es quien tiene el derecho de recaudar impuestos que graven en general a todos sus habitantes, mientras que los de los estados no lo tienen sino para

³¹ Idem. p. 71

gravar a los de sus respectivos territorios, supuesto que sólo atienden los gastos de éstos".³² Finalizaba con la tesis de que de adoptarse ese sistema, los estados se verían liberados de contribuir contingentemente a los gastos de la federación.

Dado que las batallas definitivas de la guerra civil se desarrollan durante el año de 1860, durante ese período no hubo disposiciones hacendarias relevantes por parte del gobierno constitucional.

Una vez restaurada la República en 1861, una de las primeras disposiciones en materia de finanzas públicas fue el impuesto al clero para resarcir al Estado los daños ocasionados por la Guerra de Reforma, consistente en separar un tercio de la masa diezmatória, que se abonaría a su cuenta, hasta el total resarcimiento de los daños causados al país.

En enero 24, se declara la abolición total de las alcabalas en el país, y se declara la subsistencia exclusiva de la alcabala de traslación de dominio que después, mediante decreto de 4 de febrero de ese propio año, se uniforma para tener una tasa de cuatro mil millar sobre predios urbanos, tomando como base el producto líquido de las fincas, actualizable cada diez años. Como puede apreciarse, hasta ese decreto no existía un catastro que permitiera tomar como base el valor de las fincas. Por lo que hace a las fincas rústicas, eran también gravadas con un impuesto especial para la conservación de los caminos federales, creado mediante decreto de 25 de abril. Se trataba de una contribución con una cuota fija de doscientos cuarenta pesos por cada legua de vía que atravesara y ciento veinte pesos por cada legua de contacto con uno de los lados de camino.

En mayo 4 se estableció una contribución que gravaba los estanquillos y tiendas de expendio de tabacos labrado en rama o en polvo, con una cuota fija de dos a veinte pesos mensuales, según su categoría.

³² Ibidem. P. 72.

Dado que los tributos creados por el Gobierno Federal tenían por objeto gravar la propiedad raíz, y ante las dificultades de exigir su pago por el desconocimiento de la existencia de los predios, en mayo 6 se realizó el primer intento formal de establecer un catastro nacional. El sistema quedaba a cargo de los propios particulares, quienes quedarían obligados a registrar sus propiedades ante el Ministerio de Justicia y Fomento, quien posteriormente realizaría el deslinde general, y declarar la existencia por deducción de las tierras baldías, procediendo a su repartición.

Particular trascendencia reviste el decreto de 16 de diciembre de 1861, por el cual se creó la denominada Contribución Federal. De manera previa, la Secretaría de Hacienda expidió una circular que envió a todos los estados.³³ En ella se acompañaba el dictamen expedido por el Presidente Juárez en uso de las facultades omnímodas de que fuera investido antes del cierre de sesiones del Congreso en ejercicio.

Como hemos expresado con anterioridad, una de las principales carencias era un sistema clasificatorio de las rentas nacionales que funcionara adecuadamente. La pretensión fracasada en el Constituyente de 1857, de incluir un sistema de clasificación atendiendo a la naturaleza del tributo, dio paso a un sistema basado en una distribución en atención a los productos, que fuera criticada durante el gobierno del Presidente Juárez.

Así, la Ley de Clasificación de Rentas expedida el 2 de septiembre de 1857, dividió las rentas generales de las estatales correspondiendo a las primeras un total de 37 renglones, entre los cuales figuraban diversos derechos de dominio, impuestos a las fábricas, y el contingente de los estados. Por su parte, a los estados les correspondía la mitad de los derechos de traslación de dominio, la mitad del de contrarregistro, la contribución sobre la propiedad raíz, así como las alcabalas que subsistían. Sin embargo, esta disposición no era

³³ Ibidem. P. 83.

limitativa pues ambos poderes tributarios "podían establecer otros impuestos que consideraren necesarios y esto significaba una posibilidad de concurrencia impositiva".³⁴

Esta potencial concurrencia favorecía a los estados, los cuales, en ocasiones al margen de los conflictos centrales, poseían una mayor capacidad recaudatoria.

Por su parte, a pesar de compartir la tesis expresada en el constituyente de 1857, en el sentido de que resultaba más favorable una distribución atendiendo al tipo de impuesto y no al producto de éstos, intentar su establecimiento en la legislación no resultaba del todo factible, por la irritación que originaría en los estados y lo reciente del conflicto civil.

Por ello, el decreto de diciembre de 1861 intentó revivir una añeja contribución adicional, que estuvo vigente durante los primeros años de la Independencia y conocida con el nombre "Cuarta Federal".³⁵ El porcentaje sustituido por 20% en la Ley de Clasificación de Rentas de 1857, y finalmente en el decreto que ahora se comenta, regresó al 25%.

Consistía dicha contribución en el veinticinco por ciento adicional "sobre cualquier entero que deba hacerse..., por cualquier título o motivo a las oficinas federales, a las de Distrito y Territorio y a las particulares de los Estados, incluyendo las municipales".³⁶

Siempre en el año de 1861, el 17 de julio, el Gobierno Constitucional, ante su precaria situación financiera, decretó la suspensión de pagos derivados de la deuda extranjera, aún para las convenciones de naciones acreedoras, por el término de dos años. Esta disposición generó una inmediata reacción entre las potencias financieras, las cuales el 31 de octubre de 1861, firmaron la llamada Convención de los Gobiernos de Inglaterra, Francia y España, que amenazaba con la ocupación del litoral mexicano. Y a pesar de la derogación de la Ley de 17 de julio en lo relativo a las convenciones extranjeras, y al

³⁴ FLORES ZAVALA, Ernesto. FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS. LOS IMPUESTOS. Edit. Porrúa. México. 30a. Edic. 1992. P. 368.

³⁵ SHCP. Investigaciones Económicas. No. 42. LA CONTRIBUCION FEDERAL. México. 1936. P. 36/60.

³⁶ YAÑEZ RUIZ, Manuel. Op. Cit. P. 84.

eventual retiro de España e Inglaterra, Francia continuó con su afán intervencionista, cuyo inicio se marcó en el año de 1862.

Mientras tanto, el gobierno constitucional se vio nuevamente necesitado de recurrir al financiamiento tributario para sostener la resistencia a la intervención francesa.

Así, el 1 de febrero se modificó la cuota relativa a la contribución de dos por ciento sobre capitales, para establecer una cuota progresiva directa que iba del medio por ciento para capitales de hasta veinte mil pesos, y hasta dos por ciento para aquellos que rebasaban los cincuenta mil pesos.

3.4.7 DISPOSICIONES HACENDARIAS DURANTE EL IMPERIO DE MAXIMILIANO.

Una vez consumada la intervención francesa con la entrada de las tropas del General Bazaine el 7 de junio de 1863, se integró una Junta de Gobierno que constituyó un régimen monárquico, cuyo supremo poder estaría en manos del Emperador Maximiliano, Archiduque de Austria y sus descendientes, o en su defecto, de quien designare Napoleón III.³⁷

Ya en el país Maximiliano, el 12 de junio de ese año, se dio a la tarea de organizar un sistema administrativo y político que sustituyera las instituciones republicanas.

Así, en los 4 años y 7 días que durara el periodo imperial, sus disposiciones hacendarias tuvieron un comportamiento errático. En principio, al depender fundamentalmente del apoyo napoleónico, estuvo en aptitud de congraciarse con la incipiente clase industrial y capitalista mexicana, mediante disposiciones derogatorias de tributos; sin embargo, al cesar los subsidios y préstamos, Maximiliano intentó en los seis

³⁷ Idem. pp. 97 y ss.

últimos meses de gobierno, reorganizar una hacienda pública, a base de imponer contribuciones.

Las disposiciones fiscales entonces, pueden dividirse en ese lapso en dos períodos : el primero, en el cual, por una parte se expidieron normas derogatorias de impuestos establecidos por el gobierno republicano, y por otra en la cual las normas tuvieron por objeto obstaculizar la llegada de recursos financieros para el gobierno de Juárez.

El segundo período, comprende aquellas normas tributarias, particularmente las impositivas, expedidas ante la inminencia de la escasez de recursos externos, principalmente de Francia, que sostuvieron, artificialmente, el esquema financiero imperial.

Entre las principales normas del primer período, destacan los siguientes decretos :

FECHA	DISPOSICION.
9-VII-1863	Se deroga el impuesto del timbre,
29-VII-1863	Se deroga la contribución federal.
29-VII-1863	Se deroga la Ley de Contribuciones directas y de hipotecas.
5-VIII-1863	Se libera del pago del derecho adicional a las mercancías procedentes de Veracruz.
29-VIII-1863	Cesa el cobro del derecho municipal y del impuesto que gravaba el papel, hilados y tejidos de lana, - algodón y lino nacional.
15-X-1863	Se redujeron las cuotas del derecho de patente a los giros y establecimientos de beneficencia pública.
20-X-1863	Se concede excepción de pago de impuestos directos a los establecimientos de beneficencia pública.

1-IV-1864	Desgravó la introducción en el equipaje de pasajeros de tabaco, vino y licores.
19-V-1864	Cesa temporalmente el impuesto de 25 centavos por bulto de sal.
15-IV-1865	Concede exención a los instrumentos de agricultura y ganadería.
30-V-1865	Concede rebaja del 50% de derechos de importación.
18-VI-1865	Decretó que no se cobrara a las fábricas la contribución de 8 al millar.
25-VII-1865	Declara libres de alcabalas diversos productos

En cuanto a las normas del segundo período, expedidas a partir de fines del año de 1866, cabe destacar las siguientes :

3-XII-1866	Establece contribución sobre tabacos.
3-XII-1866	Impone contribuciones sobre giros e industrias.
3-XII-1866	Impone contribuciones sobre fincas urbanas.
21-XII-1867	Impone contribuciones sobre capitales.
1-II-1867	Impone contribuciones sobre capitales.
30-III-1867	Contribuciones extraordinarias sobre fincas urbanas y rústicas.
8-IV-1867	Contribuciones sobre concurrencia a diversiones públicas.
8-IV-1867	Contribución equivalente al 50% de la renta de los giros industriales y comerciales.

De ellas, cabe destacar por su importancia, la contribución a los capitales de 1 de Febrero de 1867, que constituyó la única contribución de derrama impuesta por Maximiliano, así como la desproporción de la última contribución decretada con una tasa de la mitad de la renta de los giros industriales y comerciales, de la cual Maximiliano no pudo ver sus frutos, pues el 15 de mayo fue apresado por el Ejército Liberal y finalmente fusilado el 19 de junio de 1867.³⁸

3.4.8 LA HACIENDA PUBLICA CON BENITO JUAREZ

Por su parte, el gobierno de Benito Juárez, dadas las excepcionales condiciones en que se desarrolló durante el período de la intervención francesa, y la necesidad de trasladarse continuamente en búsqueda de condiciones propicias para ejercer su gobierno, fue exigua en disposiciones hacendarias, y las pocas que se dictaron en el período, tuvieron una explicación más militar que económica. Así, casi todas ellas fueron contribuciones a los capitales, impuestos de naturaleza regional, como el de 7 de marzo de 1865, para el estado de Chihuahua que en pocos casos fueron pagadas, y mucho menos exigidas por el gobierno, el cual se conformaba con los ingresos espontáneos de los contribuyentes. Cabe destacar en ese lapso, las contribuciones establecidas por el Jefe del Ejército de Oriente, General Porfirio Díaz, quien impuso un gravamen a la importación de mercancías a través de la aduana marítima de Veracruz, y a las fincas rústicas y urbanas del Distrito Federal.

Del Gobierno Juarista, el impuesto a los algodones fue el que mayores recursos le proporcionó, por circunstancias extraordinarias, ya que con motivo del estallido de la guerra civil norteamericana, el producto algodonero mexicano principalmente el comercializado a través de la ribera del Río Bravo, adquirió mayor importancia.³⁹

³⁸ Idem. p. 128

³⁹ Ibidem. P. 95.

Al restablecimiento del gobierno republicano federal, fueron derogadas todas las disposiciones por las que se concedieron atribuciones discrecionales. Sin embargo, durante el año de 1867, todas las disposiciones de naturaleza hacendaria fueron dictadas en uso de las atribuciones extraordinarias de que se encontraba investido el Presidente Juárez. Casi todas las disposiciones jurídicas en ese año tuvieron por objeto la reorganización del poder público, en especial del ramo de Hacienda, como paso previo para la reestructuración del Congreso Federal, que tuvo lugar a finales de 1867.

Así, en septiembre 13, se reestructuró el impuesto del papel sellado, creándose sellos especiales, entre ellos los de actuaciones, el de libranzas, el de cuentas y recibos y el de contribución federal.

Al día siguiente, se estableció un impuesto de tránsito de mercancías, que gravó los efectos nacionales y extranjeros que fueran introducidos al Distrito Federal.

Como avance en la supresión definitiva de las alcabalas, el 19 de noviembre se dictó un decreto por el cual se abolieron los impuestos denominados de peaje. Y como dichos tributos habían venido subsistiendo ante la necesidad de conservar en buen estado los caminos nacionales, se establecieron diversas contribuciones con el fin específico de contribuir al crecimiento y mantenimiento de la red carretera. Los objetos gravados en los nuevos impuestos fueron: las fincas rústicas, las fábricas y molinos, los artículos de importación y el transporte público de pasajeros, siendo sujetos pasivos de este último gravamen, las empresas dedicadas al ramo.

Respecto de los impuestos vigentes al iniciar el año de 1868, el informe del Ministro Matías Romero de 1870,⁴⁰ consignaba las siguientes contribuciones, cuyo análisis permite concluir que se trata de impuestos, aún cuando el propio informe los denomina “derechos”. La confusión se despeja al advertir que los impuestos al comercio exterior son prestaciones

⁴⁰ ROMERO, Matías. Informe de Hacienda de 1870. p. 719

y no la retribución directa o contraprestación por un servicio público recibido del estado, lo que los convierte en verdaderos impuestos.

- I. Los derechos aduanales que constaban de :
 - A) Derechos de importación.
 - B) Derechos de Exportación
- II. Fondos de instrucción pública conforme a la ley de 2 de diciembre de 1867
- III. Impuesto por bulto en sustitución de los peajes establecido por decreto de 19 de noviembre de 1867
- IV. Papel sellado común, conforme a las leyes de 14 de febrero de 1856 y sus sucesivas reformas.
- V. El derecho de alcabalas y de consumo conforme a la ley de 25 de julio de 1861.
- VI. El derecho sobre propiedad rústica y sobre fábricas y molinos conforme a la ley de 19 de noviembre de 1867.
- VII. Las mandas para la Biblioteca Nacional conforme a la ley de 10 de agosto de 1867.
- VIII. Derechos sobre el consumo del algodón establecidos en la ley de 11 de diciembre de 1867.
- IX. Derecho de herencias transversales conforme a la ley de 10 de agosto de 1867.
- X. Uno por ciento sobre capitales establecido por decreto de 11 de marzo de 1867.
- XI. Un cuarto por ciento sobre el valor de las fincas establecido en decreto de 1 de mayo de 1867.
- XII. El derecho de real por marco a las platas, establecido por ley de 10 de octubre de 1855.
- XIII. El derecho de tres por ciento de minería establecido por ley de 22 de noviembre de 1821.
- XIV. El derecho sobre el tabaco extranjero establecido por decretos de 21 de enero y 14 de agosto de 1856.

Además, el propio informe contemplaba una serie de derechos y productos que eran recaudados por la Federación. Y si bien entre los anteriormente transcritos se incluyen algunos denominados "derechos", del análisis de su naturaleza, se desprende que se trataba de verdaderos impuestos de carácter general y sin contraprestación directa del estado.

Ahora bien, en ese período los ingresos derivados del comercio exterior, por su monto representaron una parte importante de los ingresos federales, aún cuando el control en una recaudación se dificultaba ante la diversidad de tasas en las distintas aduanas fronterizas, que fomentaba el contrabando de mercancías.

Ante ello, la memoria del Ministro de Hacienda presentada al Congreso de la Unión el 31 de enero de 1868, mencionaba como solución: "la formación de un nuevo arancel, basado en principios acordes con las prevenciones expresadas en la Constitución, con el espíritu del siglo y con las doctrinas más triviales de economía política, según las cuales es ya obvio que el aumento de rentas no depende tanto del aumento de derechos, que tan sólo sirve de incentivo al contrabando, sino del aumento de transacciones comerciales, las que no podrán menos que crecer muy considerablemente con el impulso que se les dé, simplificando el sistema que ahora rige, y sobre todo, cuidando de que el arancel que se adopte, sea uniforme e invariablemente ejecutado en todas las aduanas marítimas de la República, a fin de impedir que recibiendo en unas, efectos con derechos más bajos que en otras, se desnivele el comercio, sufran los negociantes de buena fe, y haya un incentivo más al contrabando".⁴¹

Al inicio del ejercicio de 1868, mediante decreto del 30 de enero, se declaró en vigor la Ley de Clasificación de Rentas de 1857. Asimismo, con el ánimo de reorientar la política hacendaria, el Ministerio de Hacienda remitió al Congreso el Presupuesto de ingresos para ese mismo año.

⁴¹ ROMERO, Matías. Op. cit. p. 22 y sig.

Durante la discusión del mismo, el Congreso de la Unión, atendiendo a una eventual recuperación económica, suprimió diversos impuestos, entre ellos el de platas, el de minería, el de hipotecas, el de traslación de dominio y el que gravaba la propiedad rústica, fábricas y molinos.

Ello motivó una vigorosa defensa de los tributos por parte del Ministro de Hacienda Matías Romero, quien advirtió respecto de los riesgos de esas supresiones : "El Congreso está para aprobar un presupuesto de egresos que excede de la suma de veinte millones de pesos. Si ahora aprobase una ley que produzca el inevitable resultado de disminuir las entradas en el erario público, el presupuesto de egresos sería irrisorio y quedaría nulificado, por disposición de la misma Cámara que lo estaría aprobando".⁴²

Finalmente el Congreso aprobó las reducciones mencionadas, así como otras disminuciones en las tasas de alcabalas y de los impuestos que subsistieron.

En mayo 30 de 1868 se emitió un decreto legislativo que sustituía la Ley de Clasificación de Rentas del 12 de septiembre de 1857. La principal aportación de esa ley, fue que solamente relacionaba las rentas y bienes de la federación, retomando el espíritu federalista de la Constitución de 1857. Respecto de los impuestos, se ocupaban las fracciones XI y XII del artículo 1 que preceptuaban: "XI.- Los impuestos establecidos o que se establecieron con destino a gastos de la Federación, en el Distrito Federal y los Territorios; XII.- Los productos de los demás impuestos, que conforme a la fracción VII del artículo 71 de la Constitución decretare el Congreso General".⁴³

Como consecuencia de las reducciones impositivas dictadas en 1868, durante el siguiente año, empezaron a acusarse déficit presupuestarios, que aunados a la obsolescencia del sistema tributario, propiciaron la necesidad de que el Ministerio de Hacienda presentara un paquete de iniciativas tendientes a obtener mayores rendimientos para el erario.

⁴² Ibidem. P. 148.

⁴³ DUBLAN Y LOZANO. COLECCIÓN DE LEGISLACIÓN MEXICANA. 1798-1913. México, 1913.

Los elementos principales de ese paquete de iniciativas fueron: a) Sustitución paulatina de la dependencia de la economía nacional de los derechos al comercio exterior; b) Otorgarle mayor relevancia al derecho del timbre, y c) Propiciar la consolidación de nuevas figuras impositivas.

En ese año, el 16 de abril, se envió una iniciativa modificatoria con objeto de sustituir el impuesto del papel sellado por el del timbre, e incluir algunos objetos no gravados, así como para abolir de una vez por todas las alcabalas y la contribución federal. Como aliciente presupuestal para las entidades que suprimieran las alcabalas, se propuso que dispusieran transitoriamente de la contribución federal, en tanto se reorganizaran sus haciendas públicas, para sustituir los derechos suprimidos.

El 31 de mayo de 1869, se expidió la ley de ingresos para el segundo semestre de ese año y primero de 1870, en cuya exposición de motivos el Ministerio de Hacienda insiste en la conveniencia de reformar gradualmente el sistema impositivo.

En el resto del año, son escasas las disposiciones hacendarias, y mucho más las impositivas. Acaso es importante mencionar la ley de 18 de noviembre de 1869, que reglamenta el ejercicio de la facultad económico coactiva.

En el año de 1870, fue publicado el importante Informe del Ministro de Hacienda Matías Romero. La trascendencia de este documento en particular, radica en la exactitud del diagnóstico de la hacienda pública mexicana. Pero no se limita a diagnosticar, sino antes bien, perfila el futuro inmediato del sistema fiscal, sus fortalezas y debilidades y ofrece alternativas para mejorar la productividad del ingreso. Sus alcances van más allá del ramo fiscal, para introducir ideas relacionadas con el comercio interior y exterior, y aún de la política fiscal internacional mexicana.

Con amplio conocimiento del sistema financiero mexicano, y particularmente en el ámbito tributario y su impacto en el medio social, Romero advierte: "Los impuestos

establecidos, por absurdos y antieconómicos que sean, son siempre mejor aceptados y producen rendimientos más cuantiosos que los que se establecen de nuevos, por moderados que sean, y por muchas ventajas económicas que tengan sobre los ya establecidos".⁴⁴

En materia hacendaria, el Informe se compone de las siguientes secciones :

- Cambios radicales que exige el sistema fiscal de la República.
- Inconvenientes de que los derechos marítimos formen la base de las rentas nacionales.
- Rebaja en las cuotas de las tarifas sobre importaciones.
- Rentas interiores que deben formar la base de la Hacienda Federal.
- Abolición absoluta de todo derecho de exportación de productos nacionales.
- Cambio radical de los impuestos sobre minería.
- Abolición de las alcabalas.
- Supresión de la contribución federal.
- Prohibición a los estados de gravar importaciones y exportaciones.

En síntesis, el Informe propone una transformación integral del sistema tributario, desde sus bases, para sustituir su dependencia absoluta de los impuestos al comercio exterior, y consolidar en cambio un sistema basado en la recaudación impositiva sobre las rentas interiores, cuya columna vertebral lo constituiría el Impuesto sobre el Timbre, que en sustitución del papel sellado, fue presentado en 1868, y posteriormente al año siguiente, con adiciones y reformas, y del cual el Congreso de la Unión no había querido ocuparse hasta

⁴⁴ ROMERO, Matías. Informe del Ministro de Hacienda. P. 30.

1870. Adicionalmente, sostendrían la hacienda federal, los impuestos sobre la importación y exportación, sobre herencias y sobre la propiedad raíz.

Matías Romero propuso entonces que una vez establecidos, cimentados y consolidados los tres impuestos citados, se redujeran las cuotas de los impuestos sobre la importación y exportación, sobre los cuales descansaba hasta entonces la economía nacional.

Particularmente los impuestos a la exportación fueron considerados "un grave obstáculo al desarrollo nacional; y su supresión es en verdad de las que reclama más imperiosamente la industria de la nación, y el adelanto de todos sus ramos de riqueza".⁴⁵ Ambas medidas no son sino fiel reflejo del espíritu de la economía liberal que inspiró el informe.

Este espíritu de economía clásica liberal, basado en el *laissez faire*, se expresa de forma aún más determinante, al tratar sobre los impuestos de minería y proponer :

"I.- Reducción de todos los derechos que pesan sobre la minería a uno solo, que sea moderado y que recaiga sobre las utilidades de las empresas.

II.- Libertad de exportar oro y plata en pasta, con exención de todo derecho.

III.- Reducir los derechos de amonedación al costo de esa operación.

IV. Libertad para que los particulares puedan realizar el apartado de esos metales".⁴⁶

Un principio de federalismo fiscal es reconocido en el Informe, cuando propone la desaparición de las alcabalas y la sustitución de esos productos financieros, con los ingresos

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

provenientes de la transmisión de la llamada Contribución Federal, de la que hemos hablado con anterioridad, a los estados. Sin embargo, como podrá verse más adelante, la supresión de esta última, dio inicio a la voracidad federal sobre la capacidad recaudatoria de las entidades, y su práctica aniquilación fiscal.

Finalmente, en el Informe se recomienda la prohibición a los estados de imponer contribuciones sobre el comercio exterior.

En materia hacendaria federal, 1871 fue un año escaso en disposiciones, y las que aparecieron, fueron más bien regulatorias y aclaratorias de algunos tributos. Acaso debe destacarse la Ley de Contribuciones Directas que se Causan en el Distrito Federal.

El año de 1872 inicia con la publicación de la Ley del Timbre, con efectos a partir del 1 de enero de 1873. En vista de las múltiples reacciones, principalmente desfavorables, que generó este nuevo tributo, su entrada en vigor había sido pospuesta en varias ocasiones.

En 1872 fue expedido el arancel sobre Aduanas Marítimas y Fronterizas. Este cuerpo normativo representó un avance del proyecto liberal delineado ya por Matías Romero dos años antes. El objetivo de este nuevo ordenamiento fue reducir las dificultades administrativas y simplificar los procedimientos de determinación de la contribución, que antes se basaba en el valor de factura o de aforo, para implantar un sistema basado en cuota fija.

En junio 28, fue establecida una contribución impositiva sobre los premios y loterías.

Al fallecer el 18 de julio el Presidente Juárez, y asumir la Presidencia Sebastián Lerdo de Tejada, a partir de ese momento, fueron mínimas las disposiciones fiscales dictadas.

La entrada en vigor del Impuesto sobre el Timbre en enero de 1873, representó el reinicio de discusiones doctrinarias y sociales que había originado ese gravamen desde que en 1868 fue iniciado por el Presidente de la República ante la Cámara de Diputados. Aún cuando su discusión había sido evadida por el Congreso de la Unión, lo cierto es que el Timbre fue considerado un tributo impopular, fundamentalmente porque para su implantación no se suprimió el papel sellado, al cual sustituiría. El motivo de la oposición al impuesto, fue mayormente de tipo político, y así, Porfirio Díaz, tanto en su Plan de la Noria contra Juárez, como en su Plan de Tuxtepec, contra Sebastián Lerdo de Tejada, ofreció abrogar ese impuesto, “aunque al llegar al poder, realmente lo que hizo fue perfeccionarlo”.⁴⁷

La estructura original de la contribución, fue crear un impuesto pagadero mediante la adquisición de timbres o estampillas, que eran adheridas a los documentos de las ciento veinte especies establecidos en la ley. Adicionalmente se crearon otro tipo de estampillas para pagar la Contribución Federal del veinticinco por ciento de todo entero que se realizara en ese tributo. A su vez, al tenedor de documentos que debiendo llevarlas, no ostenten las estampillas o timbres correspondientes, le era impuesta una multa administrativa.

Ante la oposición social y política, la entrada en vigor de esa ley fue diferida, y en su lugar el 1 de diciembre de 1874 fue expedida una nueva Ley del Timbre, “modificando las tarifas para documentos y libros, y estableciendo entre otras penas el que ningún documento o libro podrá hacer fe en juicio si no está legalizado con las estampillas debidamente canceladas o en su caso, si no se le revalidan”.⁴⁸

Sobre los orígenes del Impuesto del Timbre, el entonces Ministro de Hacienda Francisco Mejía, presentó en la Memoria de Hacienda 1874-75, diversos comentarios. En ese documento, alude a los inicios del impuesto en Francia, durante el reinado de Luis XIV. En ese entonces, ante la inseguridad jurídica generada por una multiplicidad de

⁴⁷ REYES VERA, Ramón. HISTORIA DE LAS CONTRIBUCIONES EN MEXICO. P. 357.

⁴⁸ SIERRA, C. J. Et. Al. EL PAPEL SELLADO Y LA LEY DEL TIMBRE. 1821- 1871- 1971. SHCP. México. S. f. p. 7.

legislaciones, el gobierno francés optó por imprimir una serie de esqueletos o formatos de los principales actos jurídicos, que le eran vendidos a los particulares. Pero, al no remediarse el origen de los males, consistente en la multiplicidad de las legislaciones, “retrocedióse ante las dificultades de la práctica y se suprimieron los esqueletos; pero no por eso se renunció a la abundantísima fuente de ingresos que se había descubierto, y se sustituyeron los esqueletos con una marca o timbre que debía fijarse en cada hoja que se empleara en las actuaciones”.⁴⁹

Después de sobrevivir a la Revolución, y al ser ratificada por la asamblea constituyente, el tributo pasó a Inglaterra, y de ahí a los Estados Unidos. Sin embargo, el propio Mejía establece las diferencias en el alcance del tributo en México y en esos países : “Allá es un impuesto que gravita sobre casi todos los ramos de la industria, sobre la producción, hasta sobre la inteligencia, supuesto el timbre de los periódicos y folletos ; aquí pura y simplemente sobre los contratos en los que versen intereses sobre los actos de la vida, que necesiten de la fe pública para hacerlos constar”.⁵⁰

En síntesis, se trataba de un impuesto de naturaleza indirecta que se arraigó profundamente en el espíritu fiscal mexicano, donde se le imprimieron particularidades propias. Su abrogación fue bandera de Porfirio Díaz en el Plan de Tuxtepec, sin embargo, “ante una juiciosa apreciación de las necesidades públicas, puso pronto en el olvido sus promesas de abolir la renta del timbre, que siguió evolucionando en sentido favorable y justificó cada día más las esperanzas que en ella vinculara desde un principio su fundador el señor Matías Romero”.⁵¹

En noviembre de 1876, triunfa la Rebelión de Tuxtepec, encabezada por Porfirio Díaz, lo que obligó al Presidente Lerdo de Tejada a abandonar la Ciudad de México el 20 de noviembre. Aquél asumió el Gobierno de la República con el cargo de Jefe del Ejército Constitucionalista, el 26 de noviembre de 1876.

⁴⁹ MEJÍA, Francisco. MEMORIA DE HACIENDA 1874-1875. Imprenta del Águila. México. 1875. P. 32.

⁵⁰ *Ibidem.* P. 30.

3.4.9 LA EVOLUCION DE LOS IMPUESTOS

En principio, es necesario dejar sentado que durante ese período, las finanzas públicas mexicanas y especialmente los ingresos fiscales, particularmente los impuestos, evolucionaron en sentido importante, dejándose sentir el espíritu ideológico de la economía liberal. Si al principio del período, se encontraba, en palabras de López Cámara, que "el sistema fiscal de México, seguía siendo el de la época colonial, al cual se habían agregado, sin ningún orden, toda clase de medidas, a menudo contradictorias y dictadas por la necesidad y los diversos intereses que inspiraban a los sucesivos gobiernos",³² al final del período, y gracias en buena parte a la labor sistematizadora de Matías Romero, se encuentra un sistema fiscal con rasgos avanzados de equilibrio en las fuentes gravadas. La disminución de los impuestos indirectos, y particularmente de los ingresos por gravámenes al comercio exterior, especialmente durante los últimos veinte años del siglo XIX, no serían entendidos, sin los principios de la reforma fiscal de los liberales. En ese sentido, Porfirio Díaz fue solamente usufructuario de los beneficios del sistema tributario liberal.

No puede soslayarse el importante papel de la cuestión fiscal sobre los vaivenes de la lucha política. La trayectoria impositiva, no fue sino fiel reflejo de los debates ideológicos, sostenidos más en el campo de batalla. Pero eso sin duda contribuyó a la anarquía fiscal imperante en la mayor parte del período. La influencia de los gobiernos extranjeros, y después de los comerciantes no nacionales, ayudó en buena medida a la disminución de los impuestos a la importación. Por ello el proteccionismo fue defendido hasta los últimos años del período, hasta que Matías Romero hizo reflexionar sobre la importancia de reducir las barreras aduanales, y reforzar la economía nacional de otra forma.

Tampoco se pasa por alto el problema de los impuestos extraordinarios imperantes en el período. En efecto, los grupos políticos necesitaban mantener fuertes erogaciones en

³¹ MACEDO, Pablo, Op. Cit. P. 435.

³² LOPEZ CAMARA, Francisco. Op. cit. p. 174.

materia militar para seguir contando con el apoyo del ejército, y por otra parte, para aniquilar a sus enemigos políticos. Lo anterior no solamente originó la casi total paralización de la actividad productiva pública, y el acelerado crecimiento de la deuda, sino también obligó al Estado a allegarse recursos mediante la semiextorsión.

Sin embargo, en los últimos años de ese período, y particularmente entre 1871 y 1876, se aprecia un crecimiento moderado de los ingresos. Los ingresos totales en ese período, fluctúan entre 12 y 16 millones de pesos. La tasa de crecimiento pasó de 0.9% a 2.8% anual.³³

Por otra parte, la participación de los derechos sobre la exportación en los impuestos al comercio exterior fue un decremento.

Pero sin duda la aportación más importante el sistema fiscal nacional fue la expedición del Impuesto del Timbre. Su evolución, "verdaderamente impresionante, ... aunado con las medidas destinadas a impedir el establecimiento de impuestos alcabalariorios, permitió que el Secretario de Hacienda, Limantour, tuviera en el año de 1901 el primer presupuesto (y tal vez el único) con superávit en las finanzas públicas mexicanas".³⁴

La importancia de este impuesto, el último del período que se analiza, y los beneficios de sus rendimientos, se aprecian en el hecho que de una recaudación de un millón de pesos en el primer año de vigencia, en solamente tres años su rendimiento se había triplicado para ser superior a los tres millones de pesos. Y para el auge del porfirismo en 1902, la recaudación de ese impuesto alcanzaba los treinta millones de pesos.³⁵

En suma, el período de agitación y turbulencia política, se significó necesariamente en un período de transición de las finanzas públicas, de la que puede colegirse una incipiente sistematización de los impuestos, y el surgimiento de una verdadera política fiscal.

³³ CARMAGNANI, Marcello. Op. Cit. P. 213.

³⁴ REYES VERA, Ramón. Op. Cit. P. 357.

³⁵ MACEDO, Pablo. Op. Cit. P. 469.

CONCLUSIONES

1. Una vez en vigor la Constitución de 1857, el sistema fiscal mexicano se fue consolidando con impuestos de fácil recaudación. En ese período surgen, adicionalmente, los primeros impuestos a la producción y a la industrialización de bienes.
2. Fue patente en el período la subsistencia de las alcabalas, que representaron la fuente de financiamiento más importante para los estados, razón por la cual no pudo llevarse a cabo el ideal del constituyente de 1857 de unificar el sistema impositivo federal, a la vez que las alcabalas propiciaron prácticas desleales de comercio entre los estados.
3. En ese período subsistió la dependencia de los impuestos al comercio exterior, particularmente los que gravaron la introducción de materia prima, y la salida de productos elaborados o metales preciosos.
4. Dada la abundancia de conflictos y guerras en el período, el sistema fiscal se caracterizó por impuestos cuya recaudación estaba condicionada a la voluntad del sujeto pasivo para pagarlos, pues los instrumentos de control eran casi inexistentes. Entre ese tipo de gravámenes se mencionan los impuestos sobre capitales y los que gravaron los premios de rifas y loterías.
5. Otros instrumentos fiscales utilizados en el período fueron los impuestos adicionales que tenían como base otras contribuciones.
6. La vinculación más importante en el período fue con el entorno político, el cual condicionó la recaudación a un precario sistema de control y el destino de la recaudación a los gastos de defensa nacional.

7. Las normas impositivas de Maximiliano concedieron prioridad a evitar la llegada de recursos al gobierno liberal de Juárez, aunque adicionalmente reflejan la intención de imponer mayor carga impositiva a los sectores sociales que simpatizaban con el imperio, y que en consecuencia estaban más dispuestos a contribuir tributariamente.

8. El Informe del Ministro de Hacienda Matías Romero de 1870 resulta un valioso instrumento que, tras diagnosticar la situación de las finanzas públicas mexicanas, delinea el futuro del sistema fiscal, que supere la dependencia respecto de los impuestos al comercio exterior y consolide un sistema basado en la recaudación de las rentas anteriores.

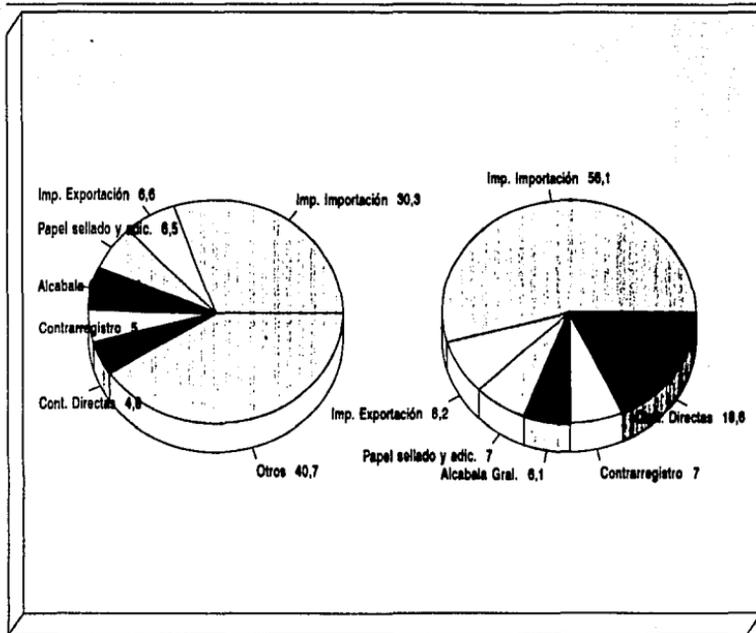
9. Es así como surge el Impuesto del Timbre, que ya se había ensayado en Francia, que sustituyó al impuesto del papel sellado. En impuesto del timbre vino a ser el primer gravamen con sistema de control y vigilancia en la recaudación

10. Aunque inicialmente se presentó una fuerte oposición al Impuesto del Timbre, por razones políticas de parte de Porfirio Díaz y su Plan de Tuxtepec, que obligó al diferimiento de su entrada en vigor, fue precisamente en el porfiriato cuando se presentó su definitiva consolidación.

PRESUPUESTOS DE INGRESOS

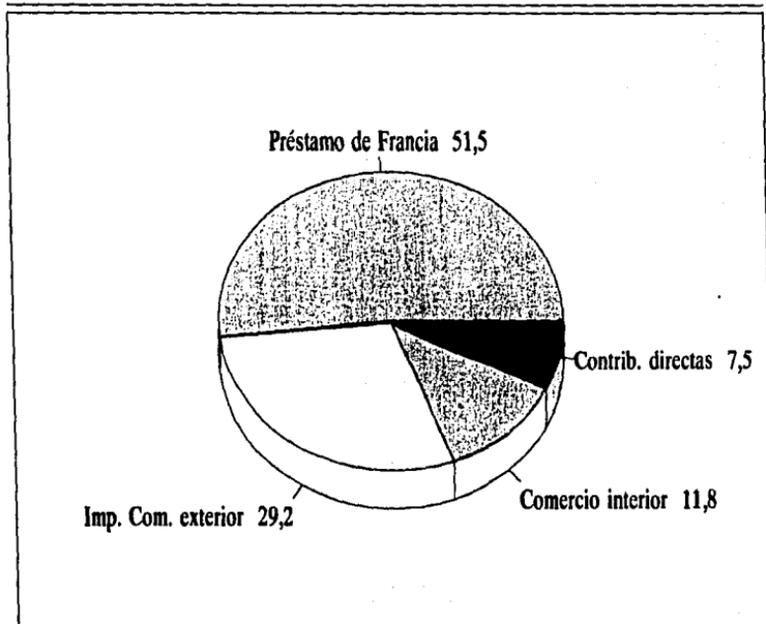
DESGLOSE PORCENTUAL COMPARADO

1867-68 1868-69



PRESUPUESTO DE INGRESOS

Desglose porcentual
1866-67 (Imperio de Maximiliano)



Fuente: INEGI. Estadísticas Históricas de México

CAPITULO IV
EL PERIODO 1876-1911
LOS IMPUESTOS EN EL PORFIRIATO.

*¿Se puede ser redentor y verdugo a un mismo tiempo ?
 ¿Marco Aurelio y Calígula pueden encarnar una dualidad
 antagónica como Zoroastro ? De usted, General Díaz, o
 mienten los que afirman que sois excelstitud, o mienten los
 que afirman que sois monstruosidad. O Calígula o Marco
 Aurelio. ¿Cuál es pues, vuestro molde ?
 Alfonso Barrera Peniche al General Porfirio Díaz.*

**4.1 ENTORNO POLITICO. LAS CONDICIONES PARA LA PERMANENCIA EN
 EL PODER.**

El 15 de enero de 1876, como consecuencia del pronunciamiento de Tuxtepec de Fidencio Hernández y de Palo Blanco de Porfirio Díaz, entre cuyas proclamas estaba la de desconocer al Senado de la República y al Presidente Lerdo de Tejada, éste abandona la ciudad de México, y toma posesión del gobierno nacional el General Porfirio Díaz, el 20 de noviembre de ese propio año.

Los levantamientos de Díaz contra los gobiernos de Juárez y de su sucesor, habían comenzado en 1871, cuando el primero en su Plan revolucionario de la Noria, después de una descripción de una situación de caos nacional, proclamó los principios de no reelección, la supresión de las alcabalas, el fortalecimiento de los ayuntamientos y la elección directa del Presidente de la República.

Ante el fracaso de ese primer intento golpista, tuvieron que ocurrir la muerte de Juárez y un primero período de gobierno de Lerdo de Tejada, para que en su plan de Palo Blanco, propusiera un nuevo esquema para la nación.

En materia económica, el Plan de Palo Blanco criticaba la entrega a una compañía inglesa el control casi absoluto del sistema ferroviario de Veracruz, así como la renegociación de la deuda con acreedores ingleses, que según afirmaba, comprometía la soberanía nacional.³⁶

Del triunfo del Plan de Palo Blanco que llevó a Díaz al poder, debe afirmarse que no se hubiera dado, si las condiciones económicas y políticas de México hubieran sido distintas. "Existía un estado de escisión latente entre el centro y las fracciones políticas que integraban la nación. Y Lerdo tuvo que experimentar lo difícil que es regir a un pueblo víctima crónica del desgobierno. Agréguese una ley arancelaria excesivamente alta y una vigilancia fiscal nula, que fomentaba el contrabando, hasta arruinar por completo el comercio de buena fe. Añádase los conocidos sistemas de encastillamiento de Sebastián Lerdo, su odio tradicional al extranjerismo que le hizo forjarse una política exterior de aislamiento, su chauvinismo anticlerical y la reelección indefinida que amenazaba con la prolongación también indefinida de aquel estado de cosas y se comprenderá sin esfuerzo cómo el terreno se encontraba preparado para la revolución".³⁷

El Plan de Díaz resultaba en contrapartida demasiado atractivo. Fue innegable que el plan contó con el apoyo de las clases populares y pensantes de México. Los Estados Unidos no tardaron mucho en reconocer al nuevo gobierno., "aunque no sin algunos distinguos y cortapisas".³⁸

Pero ya para el año de 1877, el Plan resultó un obstáculo para las pretensiones de Porfirio Díaz. Conforme a uno de los artículos del referido Plan, el jefe de la revolución victoriosa no podía serlo del Poder Ejecutivo. Entonces Díaz optó por nombrar Jefe del Poder Ejecutivo a Juan N. Méndez y emprendió la campaña contra Autillon, quien en Guanajuato luchaba por alcanzar fuerza nacional. Entretanto, Juan N. Méndez, fiel a la

³⁶ ZAVALA, Silvio. APUNTES DE HISTORIA NACIONAL 1808-1974. 5a. Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1990. P. 113.

³⁷ DUCLOS SALINAS, Adolfo. MEXICO PACIFICADO. Imprenta de Hughes y Co. St. Luis, Mo. 1904. P. 17.

³⁸ *Ibidem*, P. 19.

consigna revolucionaria, convocó a elecciones y naturalmente Díaz fue electo Presidente por una mayoría abrumadora. Pero su periodo no podría extenderse más allá del 30 de noviembre de 1880, fecha en la que concluiría el mandato constitucional de Lerdo de Tejada, de quien entraba en carácter de sustituto.

Concluido el período constitucional, hubo de dejar la presidencia en manos de su incondicional Manuel González, con antecedentes militares victoriosos en Tecocoac durante la revolución de Tuxtepec. En ese lapso, Díaz se retiró a gobernar su natal Oaxaca, "bajo las estipulaciones de un pacto mediante el cual le prestaría el gobierno de la República durante cuatro años, expirados los cuales, le sería devuelto, sin dar margen a nuevas contiendas fratricidas".⁵⁹

De esa forma, en 1884, cumplido el plazo señalado, por virtud de elecciones, Díaz ocupó la silla presidencial de ese año y hasta el año de 1911, lapso que, sumado a los años que había ocupado la presidencia con anterioridad, suman un total de más de 30 años al frente del gobierno de la república.

4.1.1 LA CLASE POLITICA.

En sus primeros períodos de gobierno, Porfirio Díaz conservó a su lado a todos aquellos compañeros suyos que le habían ayudado a conseguir el poder. Pero al paso de los años, unos fueron muriendo y otros relegados del primer plano de la vida política nacional.

Sin embargo, de ninguna manera puede pretenderse que Díaz creó o sostuvo una clase política homogénea y definida. Por el contrario, se trató de una rara amalgama de burocracia, clase empresarial, política y castrense. Sus ramificaciones abarcaban también, de manera necesaria para ejercer el poder, distintos segmentos caciquiles por estados y regiones. En todo caso, la regionalización política y económica precipió la tendencia de

⁵⁹ Ibidem. P. 30.

crear una clase política escasamente interconectada, que reforzaba los cotos de poder sin lograr integrar un real mercado político nacional.⁶⁰

Pero conforme dejaba atrás a la clase política original, Díaz tuvo la habilidad de crear una nueva, con personalidades lejanas del ámbito militar y entre las cuales sobresalieron: Manuel Dublán, Manuel Romero Rubio -reconocido ex-lerdista-, Olegario Molina -empresario yucateco-, Enrique Creel, José Yves Limantour, Pablo y Miguel Macedo y Joaquín Casasús. Todos ellos provenían de esferas industriales y comerciales, banqueros, terratenientes y profesionistas de reconocida influencia en los círculos sociales. Estos personajes fueron conocidos como "Los Científicos". Del origen del mote, Romero Flores señala que provino del abuso que hicieron en un principio de la palabra "científico" y concluye: "fue una asociación política y comercial de hombres inteligentes, ilustrados y de influjo, sostenida para ayudarse mutuamente en todo género de actividades lucrativas".⁶¹

A su vez, en varias ocasiones, pero en especial con motivo de las declaraciones del Presidente Díaz en la famosa entrevista que le concediera al periodista norteamericano Creelman, aquél proponía la formación de partidos políticos opositoristas, y con tal motivo, fueron posicionándose en el ámbito político nacional, diversos grupos de poder, entre los que destacaron los siguientes:

A). EL PARTIDO DE GOBIERNO.- Nacido en 1892 a iniciativa del propio Díaz, y con motivo de su inminente reelección; este pretendido "partido de estado" tuvo como primer y principal objetivo la instauración definitiva del sistema de reelección a nivel federal. Para hacerlo, aprovecharon la estructura de poder central, y los medios de control regional, a través de los jefes políticos de cada estado y región. Sus proclamas liberales fueron promovidas por la élite denominada "científica", y entre sus principales promotores figuraron distinguidos intelectuales como Justo Sierra, empresarios como Creel, y

⁶⁰ HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia. LA TRADICION REPUBLICANA DEL BUEN GOBIERNO. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. P. 99.

⁶¹ ROMERO FLORES, Jesús. DEL PORFIRISMO A LA REVOLUCION CONSTITUCIONALISTA. Libromex Editores. México. 1960. P. 110.

profesionistas de prestigio tales como Pablo Macedo y Joaquín Casasús, y desde luego, con José Y. Limantour a la cabeza.⁴²

B). EL PARTIDO DEMOCRATICO.- Encabezado por el hijo de Benito Juárez, entre ese grupo figuraban políticos miembros del grupo de gobierno, algunos de ellos diputados al Congreso de la Unión. Representaron la oposición interna dentro del porfiriismo, a las figuras representativas del partido científico. Entre sus métodos estaba el gradualismo para ir alejando a los científicos del primer grupo de poder.

C). LOS ANTIRREELECCIONISTAS.- Formado con elementos que militaban en el campo de la intelectualidad más distinguida, en los primeros meses de 1909 se formó el partido antirreeleccionista, que enarbolaba la bandera de "Sufragio Efectivo. No Reelección", la misma que distinguió a Díaz en su lucha contra Lerdo de Tejada.

En esa agrupación figuraron: Francisco I. Madero, Félix Palavicini, José Vasconcelos, Filomeno Mata y otros.

La importancia de la acción política de esta agrupación será comentada al estudiar el entorno político del proceso revolucionario.

D). EL PARTIDO REYISTA.- Formado en torno a Bernardo Reyes, quien fuera Gobernador de Nuevo León y Secretario de Guerra con Porfirio Díaz. Controversial político rioguantanero que gozaba de amplia popularidad en una gama de sectores de la vida nacional. Sin embargo, en el momento oportuno, desautoriza cualquier intento de postulación de sus seguidores, lo cual es aprovechado por el General Díaz para emprender una campaña de desprestigio contra Reyes en la propia tierra de éste.

Fue así como a principios de la década de 1890, sale a la luz pública ese movimiento, seguido de algunos militares que simpatizaron con la trayectoria de Reyes,

⁴² HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia. Op. Cit. P. 101.

aunque también se agruparon en torno suyo diversas facciones civiles, que vieron en la figura de Reyes, la posibilidad de encontrar la alternancia en el ejercicio del poder. Para Francois Xavier Guerra, el partido reyista, tuvo la gran oportunidad de ser la fuerza más eficaz, opuesta al continuismo científico.⁶³

4.1.2 LAS CONDICIONES ELECTORALES.

Bajo esas condiciones, el panorama político nacional se complicaba de manera particular, ante la posibilidad de una nueva reelección de Díaz. Así transcurrieron las elecciones de 1892, 1896, 1900 y 1904. En este último año, como consecuencia de una reforma constitucional, debería elegirse también al vicepresidente de la república. Esta figura representó para los opositoristas la posibilidad real de sucederlo ante la eventualidad de su muerte. El candidato natural del porfiriato parecía ser Bernardo Reyes, el cual como demostración de su fuerza y capacidad organizativa, presentó al Presidente la llamada "segunda reserva", formada por más de veinte mil hombres, casi todos ellos provenientes de clases medias, ajenas al medio militar. Esto no fue del agrado de Díaz, quien de inmediato ordenó la desmantelación de ese ejército ciudadano, que sin embargo, consiguió su reagrupación como fuerza política, enfocado principalmente a conseguir la candidatura de Reyes a la vicepresidencia en las elecciones de 1910, toda vez que como resultado de la reforma constitucional, el período de gobierno del presidente de la República, sería a partir de entonces de seis años.

La efervescencia política arreció durante 1908 y 1909. El método tradicional de las distintas facciones fue el ensayo político. Bajo esa tesitura se publicaron obras como "Hacia Donde Vamos" de Querido Moheno y "La Sucesión Presidencial de 1910" de Francisco I. Madero.

⁶³ GUERRA, Francois Xavier. MEXICO. DEL ANTIGUO REGIMEN A LA REVOLUCION. Fondo de Cultura Económica. México, 1a. edición en español. 1988. P. 21.

Cabe destacar que durante todo ese lapso, los partidos, actuando bajo el régimen legal establecido, tenían sus miras en la figura vicepresidencial, y tácitamente aceptaban la reelección de Díaz, con excepción de los floresmagonistas, que actuando con una ideología anarcosindicalista, quedaron al margen de la legalidad.

Por parte del partido del gobierno, se presentó la fórmula Díaz-Ramón Corral. Sin embargo, los reyistas, actuando bajo el monto del Círculo Nacional Porfirista, impulsaron la candidatura de Bernardo Reyes para la vicepresidencia. Por cuanto ambos contaron con cierto apoyo oficial, la lucha entre ellos se centró en conseguir el mayor apoyo regional, lo que por sus estrategias, en opinión de Cossío Villegas originó "un resquebrajamiento más o menos hondo en todo el aparato gubernamental del país".⁶⁴

Díaz por su parte intentó poner fin a ese resquebrajamiento, frenando las aspiraciones políticas de quien consideraba el enemigo a vencer: Bernardo Reyes. Así en septiembre de 1909, Reyes abandona la lucha política y le es encargada una "Comisión Militar" en el extranjero.

Pero la fuerza de los círculos reyistas buscaron y encontraron nuevos cauces a su dinámica política a través de los antireeleccionistas, y en favor de Francisco I. Madero, quien agrupaba diversas fuerzas regionales, a consecuencia de su influencia en amplios círculos empresariales y de clase media. Madero consiguió reagrupar fuerzas de heterogéneo origen y tendencias. Así, en los círculos democráticos, se encontraban allegados provenientes de fuerzas tan radicalmente opuestas, como del magonismo y de la iglesia católica.

Todavía Madero, y con él las fuerzas antireeleccionistas, dudaron de su capacidad de convocatoria, y buscaron una solución concertada con Díaz, a través de la cual, éste conservara la presidencia, y los maderistas aseguraran la vicepresidencia. Pero fueron

⁶⁴ COSSIO VILLEGAS, Daniel. HISTORIA MODERNA DE MEXICO. México. Edit. Hermes. 1972. P. 875.

rechazados por el General, quien minimizó su fuerza electoral y sostuvo a Ramón Corral en la candidatura.

En esas condiciones, Madero consiguió sintetizar un programa de campaña que bajo el lema de “Sufragio efectivo. No reelección”, agrupara en una nueva síntesis al liberalismo constitucionalista, al catolicismo social y aún al magonismo.⁶⁵

Del lema de campaña, Jorge Vera Estañol, afirma: “el programa de Sufragio Efectivo. No Reelección resultaba demasiado abstracto e inexpresivo, tanto cuanto desnudo de atracciones tangibles para las multitudes, por lo cual el candidato escogió por temas para su propaganda, tres problemas insinuantes y al alcance de las turbas : el obrero, el rural y el municipal”.⁶⁶

Cuando Díaz se dio cuenta del alcance y efectos de la campaña de los antireeleccionistas, ordenó de inmediato su persecución y encarcelamiento, pero solamente consiguió hacer crecer la popularidad del movimiento, que se incrementó aún más después de la elecciones y el triunfo aplastante de Díaz. Todavía Madero optaba por encontrar salidas legales al problema electoral, y solamente se tornó en un movimiento insurreccional, cuando en septiembre de 1910, la Cámara de Diputados declaró válidas las elecciones presidenciales.

Fue así como las fuerzas organizadas para la campaña electoral se transformaron en revolución armada, y durante el resto de 1910 y principios de 1911, la insurrección se había desarrollado y generalizado de tal forma, que la crisis política y militar resultaba insostenible.

Para abril de 1911, el gobierno de Díaz, en franco declive, optó por negociar, a través de José Yves Limantour, la renuncia del general, que se pactó en Acuerdo de Ciudad

⁶⁵ HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia. Op. Cit. P. 156 a 159.

Juárez; y fue así como el 25 de mayo de 1911, en documento dirigido a los Secretarios de la Cámara de Diputados, Díaz renunció, expresando la esperanza de que "calmadas las pasiones que acompañaban a toda revolución, un estudio más concienzudo y comprobado, haga surgir en la conciencia nacional, un juicio correcto que me permita morir, llevando en el fondo de mi alma una justa correspondencia de la estimación que en toda mi vida he consagrado y consagraré a mis compatriotas".⁶⁷

4.2 ENTORNO ECONOMICO. LA INFRAESTRUCTURA NACIONAL

Durante el período de 1876 a 1911, una profunda transformación en la infraestructura nacional originó una verdadera revolución económica. Al margen de consideraciones sociales, debe mencionarse el cambio vivido en las finanzas públicas que por primera y única ocasión desde entonces, obtuvieron excedentes superavitarios a partir de 1895 y hasta el término del porfiriato.

Las coyunturas sociales, económicas y políticas que propiciaron esas condiciones, no fueron ni inusitadas ni imprevistas. Por el contrario, fueron el resultado de años de planeación hacendaria y financiera, que dio inicio durante el primer período de Díaz, se vio fortalecido durante el gobierno de Manuel González (1880-1884) y que se consolidó a partir de 1884, en gran medida por la actuación de José Yves Limantour como estrategia económica.

Y aunque de manera tradicional se presenta el fenómeno revolucionario de 1910 como una lucha de clases determinada por un problema agrario, a ello debe agregarse un distanciamiento cada vez mayor de gobierno y sociedad, originado por el deseo desmedido del primero de propiciar crecimiento económico, identificado por los "científicos" como

⁶⁶ VERA ESTAÑOL, Jorge. LA REVOLUCION MEXICANA, ORIGENES Y RESULTADOS. Edit. Porrúa. México. 1937. Pp. 102.

⁶⁷ MUSSACCHIO, Humberto. ENCICLOPEDIA DE MEXICO VISUAL. Tomo II. Andrés León Editor. México. 1989. P. 499.

desarrollo, divorciado de una realidad económica individual en constante y creciente deterioro.

Y quizá el ejemplo más claro de este fenómeno se presentó en el avance de los ferrocarriles.

Hasta ese momento, las vías de comunicación del país eran precarias, y pueden definirse como de temporal, ya que los escasos caminos carreteros que existían, dependían en su transitabilidad de las estaciones del año. Apenas en los años de 1854 y 1861 "con motivo de la inauguración de unas decenas de kilómetros de vía férrea, fueron vistos por primera vez los ferrocarriles. La primera obra, la del ferrocarril México-Veracruz, se inició durante la ocupación francesa y fue continuada por el Gobierno de Benito Juárez, para ser concluida en 1873".⁶⁶

Pero comunicación significaba mejores condiciones de mercado en el país. De ahí la importancia de este medio de comunicación, que propició la prioridad que los gobiernos de Díaz y González le prestaron a la ampliación de la red ferroviaria.

Como uno de los puntos torales del Plan de Palo Blanco, por el cual accediera al poder Díaz, se criticó al gobierno de Lerdo de Tejada, por su insensibilidad respecto de las concesiones ferroviarias.

Durante todo el gobierno de Lerdo de Tejada, el gobierno de la república se había negado a concesionar la construcción de vías a empresas norteamericanas. Se atribuye al Presidente Lerdo de Tejada la frase : "entre la fuerza y la debilidad, conservemos el desierto"⁶⁹ , y optó por concesionar la vía México-León, a un consorcio nacional de empresarios transportistas. Esta concesión fue anulada por Porfirio Díaz, no bien inició su gobierno.

⁶⁶ HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia. Op. Cit. P.114.

Diseñó entonces el gobierno de Díaz una sola solución a tres grandes problemas económicos: a) la falta de liquidez que vivía la hacienda pública en 1878, que le impedía realizar obra pública; b) la deuda interna y externa, particularmente la llamada "deuda inglesa", y c) la concesión de una red ferroviaria que impulsara al comercio exterior. Así, el ministro de Hacienda Matías Romero, presentó un proyecto por el cual se ofrecía a los acreedores nacionales, el reconocimiento de sus créditos, a cambio de que construyesen un ferrocarril de mil kilómetros desde México, hasta el Pacífico. El proyecto abortó, según opinión de Macedo, porque "el señor Romero logró que el convenio relativo fuese aceptado y suscrito por los representantes de los tenedores y lo remitió al Congreso para su aprobación, ya fuese por la impopularidad que pesaba sobre lo que tradicionalmente llamábase la deuda inglesa, o ya porque el gobierno carecía de las seguridades indispensables para confiar en la realización del proyecto".⁷⁰

Un nuevo intento por ampliar la red, consistente en otorgar concesiones de construcción y explotación de vías férreas a los estados, fracasó por razones financieras y por la diversidad de anchos de vías que se construyeron, que propició un efecto contrario al pretendido de crear una red uniforme.

Fue así como en 1880 Porfirio Díaz cedió a las reiteradas pretensiones norteamericanas, y otorgó dos concesiones, las más importantes hasta entonces, del Ferrocarril Central Mexicano; la primera, a una empresa con sede en Boston, y la otra a la Compañía Constructora Nacional Mexicana, en formación en Denver, Colorado.⁷¹

Las condiciones fueron particularmente ventajosas para los empresarios, quienes poseían la facultad exclusiva de explotación por 99 años, al término de los cuales, el gobierno tendría que pagarles las instalaciones que no fueran las vías. Se les otorgaron

⁶⁹ MACEDO, Pablo. LA EVOLUCIÓN MERCANTIL. México. Facultad de Economía. UNAM. 1989. Edición Facsimilar. P. 200.

⁷⁰ Idem. P. 201.

⁷¹ Idem. P. 203.

además franquicias, exenciones y subsidios pecuniarios. Se expropiaron en su favor los terrenos necesarios para las vías y sus instalaciones. Se les exentó del pago de impuestos por la importación de su material fijo y rodante, se les eximió de impuestos por diversos periodos y finalmente, el gobierno se obligó a pagar a las compañías, cuotas entre 6,500 y 9,000 pesos por cada kilómetro de vías construido.⁷²

Ello representó sin embargo, el despegue definitivo de ese importante elemento infraestructural, que se ilustra en las siguientes cifras: "Si bien en cuatro años, de 1875 a 1879, la red se había extendido menos de 30%, en lo relativo a kilómetros de vías, de 1880 a 1902, tuvo una impresionante tasa anual de crecimiento de 60% en promedio, y el número de personas transportadas anualmente, pasaba de 735,738 al inicio del porfiriato, a 12'386,126 en 1902. No menos importante el volumen de carga transportado por ferrocarril que pasó de 132,915 toneladas en 1876, para un producto de \$2'267,522,54 a 8'488,369 toneladas en 1902, lo que representaba un producto de \$56'049,221.09."⁷³

Además, a lo largo de las nuevas vías del ferrocarril, se tendieron los postes necesarios para comunicar a las poblaciones por vía telegráfica. De esta forma, "para 1895, el país contaba con 469 oficinas de correos y 989 agencias postales, que manejaron 665 millones de piezas entre 1878 y 1895".⁷⁴

No obstante ese crecimiento sin precedentes, tuvo un alto costo para la nación, toda vez que un total de \$144'891,743.92 fueron pagados de 1876 a 1902, por concepto de subvenciones a ferrocarriles.

Las facilidades para conseguir las concesiones y los evidentes beneficios económicos que representaban, originó que durante los primeros años al menos, se propiciaran corruptelas en el otorgamiento. La más importante fue que concesionaron a

⁷² *Idem.* pp. 204 y s.

⁷³ *Idem.* P. 229.

⁷⁴ ROMERO, Matías. GEOGRAPHICAL AND STATISTICAL NOTES ON MEXICO. New York. G.P. Putnam's Sons. 1898. P. 236.

empresas o personas de escasa calidad moral y económica, que estaban en imposibilidad financiera de explotarla, y que se dedicaron a ofrecerlas a las grandes compañías. Estas anomalías fueron reconocidas por José Yves Limantour, y en su informe presentado en septiembre de 1898, señaló: "El concesionario que no tiene de antemano reunidos los elementos necesarios para acometer la empresa, sino que va de puerta en puerta a ofrecer a los banqueros y hombres de negocios la concesión que el gobierno le ha otorgado, es un factor de descrédito para el negocio mismo, para los demás negocios que pudieran tener cierta conexión con el suyo y, en muchos casos, hasta para el Gobierno que, sin emplear todas las precauciones posibles, le ha otorgado libremente la concesión".⁷⁵

Lo anterior continuó, a pesar de la ley expedida en 1899, por lo que hacia el año de 1903, el ministro Limantour presentó un nuevo informe, en el cual sugirió la compra de las principales líneas ferroviarias, lo cual se llevó a cabo parcialmente, mediante la adquisición de la Compañía del Ferrocarril de Veracruz y el Pacífico.

Por otra parte, la transportación marítima también fue objeto de una importante reestructuración. Similares actitudes que las adoptadas con los ferrocarriles, se implementaron para incrementar la flota de navegación marítima nacional. Se inició por otorgar subvenciones de veinte mil pesos por viaje redondo y otro género de franquicias a una compañía mexicana que adquirió los barcos con garantía de una firma inglesa. Ante el fracaso comercial de la misma, los buques se remataron en Londres, y se transmitieron los derechos de subvenciones a una compañía española. Ya Pablo Macedo señala que las comunicaciones por la vía del Océano Pacífico, muy pocos resultados al comercio exterior mexicano proporcionaban, a consecuencia del atraso de las regiones del país de salida, y su incomunicación con el resto del territorio.⁷⁶

⁷⁵ LIMANTOUR, José Yves. MEMORIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA CORRESPONDIENTE AL AÑO DE 1898 A 1899. SHCP. México. 1904. P. 7.

⁷⁶ MACEDO, Pablo. Op. Cit. P. 238.

Sin embargo, los constantes esfuerzos propiciaron el incremento del comercio marítimo, y así, mientras en el período 1898-1899 salieron de puertos mexicanos un total de 5'468,146 toneladas de mercancía en bruto ; para 1903, esta cifra se había incrementado en un 34% al pasar a 7'335,622 toneladas brutas transportadas. ⁷⁷ El impulso al puerto de Veracruz y su interconexión con la ciudad de México, fortaleció a las líneas interoceánicas y de cabotaje, que unían al país con América del norte, centro y Sudamérica.

No obstante, el crecimiento económico fue desigual y circunscrito a ciertas regiones y zonas del país. El auge de las haciendas, y la industrialización de la producción, originaron condiciones laborales propicias para la insurrección. En ese contexto, el deseo de cambio no era solamente una cuestión de tierras o de democracia, sino que representó el fruto de una transformación económica que favoreció a segmentos de población definidos. Así, para el año de 1910, mientras el salario mínimo diario para el sector agrícola y las fuerzas armadas era de 26 centavos, para el sector industrial era de 36 centavos en promedio, y para el sector minero de 72 centavos promedio. Y más aún, mientras un trabajador industrial ganaba en promedio en la zona del pacífico norte 77 centavos diarios en 1902, en ese mismo año la remuneración promedio del mismo trabajador en la zona del pacífico sur era de 21 centavos⁷⁸.

4.3 ENTORNO SOCIAL.

4.3.1 POBLACION.

Sin duda alguna la inquietud social en ese lapso, acusó marcados contrastes en el territorio nacional. Sus características desbordan el espectro estrictamente social, y se entremezclan con desigualdades políticas y económicas, que conducen al país hacia la insurgencia.

⁷⁷ Idem. P. 240.

⁷⁸ ESTADISTICAS HISTORICAS DE MEXICO. INEGI. Tomo I. México. 1985. P. 180-184.

En primer lugar, el fenómeno migratorio hacia las grandes ciudades caracterizó un problema que inició como conflicto de tierras, y que generó el crecimiento urbano, principalmente en la capital del país, y ciudades como Monterrey y Aguascalientes, donde se localizaron plantas beneficiadoras de productos mineros. Gracias al progreso de los ferrocarriles, hubo grandes desplazamientos entre 1880 y 1900, y prosiguieron hasta 1910, para que a partir del proceso revolucionario, se detuviera el proceso migratorio, a consecuencia de la desaparición de programas de fomento económico.⁷⁹ Los nuevos centros de población pasaron de 646 en 1900 a 2287 en 1910, para un incremento porcentual del 254%.⁸⁰

En lo social, se palpa la presencia en los círculos oficiales de una filosofía positivista, que impulsada en México por Gabino Barreda desde 1867, pretendió permear a las bases, para la formación de un nuevo tipo de ciudadano. En este sentido, el proceso educativo es sin duda alguna campo de trabajo, y de esa manera, el presupuesto para educación pasa de 4.56% del presupuesto total en 1867, a 7.09% para el año de 1910. Pero la transformación de la enseñanza significó el abandono de las instituciones de enseñanza tradicional y el impulso a nuevas instituciones educativas que fomentaran el principio filosófico del progreso mecánico, cuyo corolario era la afirmación de un tránsito de la miseria a la riqueza, de la ignorancia a la cultura. Estos principios representaban no obstante, una fuerte contradicción en un país en el que los índices de analfabetismo eran de 82.1% en 1895, aunque se redujo a 77.7% para 1900 y aún al 72.3% en 1910, y que en más de un 20% solamente hablaban lengua indígena.⁸¹

En tanto, el crecimiento demográfico fue notorio en ese período. De esa forma, los índices poblacionales casi se duplicaron entre 1878 y 1910. Según la información de W. Bates, publicada en Londres en 1878, en ese año, la población de la República ascendía a 9'169,700 habitantes, mientras que el III Censo Nacional de Población, arrojó un total de

⁷⁹ DURAN OCHOA, Julio. POBLACION. Fondo de Cultura Económica. México. 1955. P. 223.

⁸⁰ HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia. Op. Cit. P. 123.

⁸¹ ESTADISTICAS HISTORICAS DE MEXICO. Tomo I. P. 90.

15'160,369, aunque el fenómeno de migración hacia las ciudades, se aceleró entre 1900 y 1910, pasando de 20% de población urbana en el primer año citado, a 30% solamente diez años después.⁸²

4.3.2 LAS RELACIONES ESTADO - IGLESIA.

Otro fenómeno social importante ocurrido durante el porfiriato, fue el desarrollo de la relación estado-iglesia católica. Formalmente separados en virtud de las Leyes de Reforma, el gobierno tenía ante sí la necesidad de definir una norma de conducta que por un lado atemperara la animadversión del clero hacia el Estado, y por la otra evitara la insubordinación ante la creciente influencia norteamericana en la economía y la política, que traía de la mano la constante influencia de otras doctrinas religiosas, hasta entonces insignificantes. A ello, se agregó la difusión de la doctrina social de la iglesia, fundamentalmente a través del bajo clero, apoyados en la encíclica *Rerum Novarum*, en franca oposición al liberalismo laico.

Ese compromiso social se tradujo en la conformación de estructuras regionales eclesiásticas y laicas con influencia religiosa, apoyadas por algunas élites políticas. Por otra parte, el estado, complaciente más no francamente convencido de las bondades de una relación estrecha, toleró ciertos desacatos a las Leyes de Reforma que fueron objeto de críticas de los sectores más liberales. "Por insignificantes que fueran, las infracciones eran visibles, vistosas, sonoras y más que suficientes para resucitar pasiones partidarias, entusiasmar al pueblo bajo y provocar la alarma de la prensa liberal, que censuraba cada transgresión y señalaba el peligro de ceder una sola pulgada al clero que, avanzando paso a paso, acabaría por reconquistarlo todo".⁸³

En suma, la política conciliatoria del gobierno de Díaz con la iglesia católica, propició una profunda fractura no solamente entre un liberalismo oficialista y un

⁸² Idem. P. 33.

⁸³ ROEDER, Ralph. HACIA EL MEXICO MODERNO: PORFIRIO DIAZ. Tomo I. Fondo de Cultura Económica. 1a. edición. México. 1973. P. 342.

liberalismo constitucionalista en crecimiento constante en la sociedad laica, sino también entre la propia élite gobernante.⁴⁴

4.4 EL SISTEMA FISCAL.

Durante el período comprendido entre los años de 1876 y 1910, las siguientes fueron las principales disposiciones fiscales relativas a los impuestos federales :

4.4.1 PRINCIPALES DISPOSICIONES FISCALES⁴⁵

FECHA :	ORDENAMIENTO :
AÑO 1876	
Marzo 6	Impone una contribución extraordinaria sobre capitales.
Marzo 28	Ley del Timbre.
Junio 1	Declara vigentes las leyes de impuestos y rentas federales que señala la Ley de 31-V-1875.
Julio 19	Impone una contribución extraordinaria sobre capitales.
Diciembre 1	Se declara vigente el arancel de aduanas de 1-I-1872.
AÑO 1877	
Agosto 31	Contribución Federal que causan las herencias yacentes.
AÑO 1878	
Abril 30	Sobre contribución del 10% que causan los premios de lotería.
Junio 19	Se declaran libres de derechos de importación el azufre y el hiposulfito de sosa.
Junio 26	Tarifa de portazgo.
Agosto 10	Se declara que los bienes de la Federación no deben pagar contribuciones de los estados.

⁴⁴ HERNANDEZ OCHOA, Alicia. Op. Cit. P. 134.

⁴⁵ YAÑEZ RUIZ, Manuel. Directorio de Impuestos. 1798-1956. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México. 1958. Pp. 47-83.

AÑO 1880	
Junio 23	Tarifa de portazgo.
Septiembre 15	Ley del Timbre.
AÑO 1882	
Diciembre 15	Ley de Contribuciones para el Distrito Federal.
AÑO 1883	
Abril 28	Presupuesto de Ingresos para el año fiscal de 1883-1884.
Diciembre 12	Autoriza al Ejecutivo para reformar las leyes de impuestos y reducir los gastos públicos.
AÑO 1884	
Febrero 12	Incremento del 5% sobre derechos de importación.
Junio 11	Reglamento para el pago del impuesto del timbre sobre boletos de pasaje.
AÑO 1885	
Enero 8	Creación de la Renta Interior del Timbre.
Junio 30	Impuesto del Timbre sobre el movimiento de pasajeros en los ferrocarriles.
AÑO 1886	
Junio 17	Sobre impuestos de la minería.
Junio 26	Se declara que en el año fiscal 1886-1887 no debe cobrarse el impuesto de loterías.
Agosto 27	Sobre importación libre de derechos de objetos destinados al servicio público.
AÑO 1887	
Marzo 31	Ley del Timbre.
Abril 28	Presupuesto de Ingresos para el año fiscal 1887-1888.
Junio 29	Sobre iguales a la renta del timbre.
AÑO 1888	
Abril 26	Presupuesto de Ingresos para el año fiscal 1888-1889.
Noviembre 30	Se establece un derecho adicional sobre los de importación.

AÑO 1889	
Septiembre 1	Impone una contribución a los billetes de lotería premiados.
Octubre 19	Sobre cobro de derechos de importación de ganado.
Noviembre 20	Sobre derechos de importación y tránsito de maderas.
Diciembre 23	Impuestos al tabaco.
AÑO 1890	
Marzo 10	Señala el impuesto del timbre a los naipes.
Abril 30	Presupuesto de Ingresos para el año económico de 1890-1891.
Noviembre 30	Invita a los Gobernadores para el estudio y discusión de los impuestos indirectos. (Conferencia Nacional sobre Impuestos Indirectos).
Diciembre 17	Señala los datos que deben remitir los estados para la Conferencia Nacional.
AÑO 1891	
Enero 12	Reglamento de la Conferencia Nacional para el Estudio de los Impuestos Indirectos.
Mayo 15	Presupuesto de Ingresos para el año fiscal de 1891-1892.
Junio 12	Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas.
AÑO 1892	
Abril 20	Establece el impuesto interior del timbre para los tabacos nacionales y extranjeros.
Mayo 9	Presupuesto de Ingresos para el año fiscal de 1892-1893.
Junio 6	Ley del impuesto a la minería.
Diciembre 10	Establece el impuesto del timbre a los tabacos labrados.
Diciembre 10	Establece el impuesto del timbre a las bebidas alcohólicas.
Diciembre 17	Crea un impuesto sobre donaciones y herencias.
Diciembre 26	Crea un impuesto sobre las compañías de seguros.
AÑO 1893	
Abril 25	Ley de la Renta Federal del Timbre.
Mayo 19	Presupuesto de Ingresos para el año fiscal de 1893-1894.
Mayo 19	Establece un impuesto a las bebidas alcohólicas.

Julio 15	Establece un impuesto a los vinos, licores, cervezas y demás bebidas extranjeras fermentadas.
Noviembre 17	Establece un impuesto a la hilaza y a los tejidos de algodón de producción nacional.
AÑO 1894	
Junio 1	Ley de impuestos Sanitarios en los Puertos y Fronteras.
Junio 2	Presupuesto de Ingresos para el año fiscal 1894-1895.
AÑO 1895	
Junio 3	Presupuesto de Ingresos para el año fiscal de 1895-1896.
Junio 26	Reglamento para el cobro de impuestos a los metales preciosos y los minerales.
Diciembre 12	Reduce los impuestos sobre sueldos.
AÑO 1896	
Mayo 12	Ley de Contribuciones Directas para el Distrito Federal.
Mayo 12	Establece una contribución a los hornos de las fábricas de productos de harina sometidos a cocción.
Mayo 12	Establece una contribución sobre pulques.
Mayo 30	Presupuesto de Ingresos para el año fiscal de 1896-1897.
Diciembre 30	Señala un impuesto al pulque, aguamiel y tlachique.
AÑO 1897	
Marzo 27	Impuestos y derechos a la plata y el oro.
Mayo 12	Distribuye el impuesto de alcoholes.
Mayo 26	Presupuesto de Ingresos para el año fiscal de 1897-1898.
AÑO 1898	
Junio 2	Presupuesto de Ingresos para el año fiscal de 1898-1899.
AÑO 1899	
Mayo 30	Presupuesto de Ingresos para el Tesoro Federal 1899-1900.
AÑO 1900	
Febrero 19	Establecimiento de la Dirección General de Aduanas.

Mayo 23	Ley de Ingresos del Tesoro Federal para el año 1900-1901.
AÑO 1901	
Junio 7	Ley de Impuestos fiscales sobre herencias y donaciones.
AÑO 1902	
Noviembre 30	Ley que cambia las bases para el cobro del Derecho de Exportación.
AÑO 1903	
Abril 24	Ley sobre la incorporación de los impuestos y rentas municipales a la Hacienda Federal.
Junio 1	Ley de Ingresos para el año fiscal de 1903-1904.
AÑO 1904	
Marzo 25	Ley sobre impuestos y franquicias a la minería.
AÑO 1905	
Mayo 28	Ingresos del Tesoro Federal para el año fiscal de 1906 a 1907.
AÑO 1906	
Junio 1	Ley de la Renta Federal del Timbre.
Octubre 30	Reglamento de la Ley Federal del Timbre.
AÑO 1907	
Mayo 22	Ley de Ingresos al Tesoro Federal durante el año fiscal 1907-1908.
Mayo 23	Reformas a la Ley de la Renta Federal del Timbre.
AÑO 1908	
Mayo 26	Presupuesto de Ingresos al Tesoro Federal durante el año fiscal 1908-1909.
Junio 15	Decreto que establece el impuesto sobre sucesiones y donaciones.
AÑO 1909	
Mayo 24	Ingresos al Tesoro Federal durante el año fiscal de 1909-1910.
Diciembre 15	Decreto que reforma diversos artículos de la ley del 26 de diciembre de 1896.

AÑO 1910	
Enero 21	Decreto por el que se impone la cuota de un peso por cada cien kilogramos de trigo que se importe en las aduanas de la República.
Junio 25	Reglamento de la Tesorería de la Federación.

4.4.2 CARACTERISTICAS DEL SISTEMA FISCAL.

Dos fueron las principales características del sistema fiscal durante el porfiriato, a saber :

- a) La abolición de las alcabalas.
- b) El mantenimiento de la Ley del Timbre.

Las dos se encuentran fuertemente enlazadas en su origen y en la forma como el gobierno federal enfrentó la problemática.

En el porfiriato, comprendido entre los años de 1876 y 1911, el Estado Federal asume una voluntad reformadora que se presenta asociada de la redefinición, tanto del liberalismo como del propio federalismo como forma de gobierno. Los científicos en el poder, adoptan la idea de que la renovación fiscal se convertirá en una poderosa herramienta para alcanzar el desarrollo económico.

Adicionalmente se presenta una contienda entre la federación y las entidades por conservar e incrementar su potestad tributaria, originada en buena medida por la indefinición en la distribución de las fuentes de ingreso.

Esta coyuntura empieza a bosquejarse aún antes del régimen de Díaz, al aprobarse la Ley del Impuesto del Timbre, durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada.

4.4.3 EL IMPUESTO DEL TIMBRE

El Impuesto del Timbre había nacido a la vida jurídica nacional desde el año de 1871, en sustitución del antiguo impuesto del papel sellado, resabio del antiguo régimen colonial. Su nombre provino de la forma de pago, a través de pequeñas estampillas que se adherían a los documentos o instrumentos jurídicos que lo causaban. Se trata de una contribución de naturaleza indirecta. Desde su establecimiento, anualmente era necesario que en la Memoria de Hacienda se incluyeran algunas consideraciones explicativas respecto de ese impuesto. Particularmente en la Memoria de Hacienda de 1874-1875, se realizaron diversos comentarios respecto de la exégesis y evolución del Impuesto del Timbre. Entonces afirmaba el Ministro de Hacienda, “gran parte de la oposición que ha encontrado el Timbre, depende de creerse que tal como se ha establecido en la República, es igual al uso de él que se hace en Europa y en los Estados Unidos ; nada hay más erróneo, allá es un impuesto que gravita sobre casi todos los ramos de la industria, sobre la producción, hasta sobre la inteligencia, supuesto el timbre de los periódicos y folletos. Aquí pura y simplemente sobre los contratos en los que se versen intereses sobre los actos de la vida que necesiten de la fe pública”.⁸⁶

Del origen de este tributo, se afirma que es francés, aunque esta contribución en Francia presentaba a finales del siglo XVIII, dos especies : de una parte, los que comprendían los actos judiciales y en los que constaran transacciones civiles y mercantiles de la más diversa índole ; por otra parte lo causaban también las publicaciones impresas como periódicos, folletos, anuncios, y en general los impresos destinados a la lectura pública.⁸⁷ La popularidad de este impuesto entre los fiscos europeos, se debía a la facilidad en la percepción, y a la escasa o nula vigilancia que requería, ya que los propios interesados en procurarle legalidad a sus instrumentos jurídicos, se encargaban de cumplir con la disposición tributaria. La situación de que los documentos que causan el impuesto y no lo

⁸⁶ MEMORIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO 1874-1875. P. V.

⁸⁷ *Ibidem*.

tienen, le confieren falta de legalidad al mismo, impide con facilidad y eficacia, el que se eludan los requisitos establecidos en la ley.

Fue en Estados Unidos donde el gravamen adquirió una connotación distinta, pues ahí se transformó en un impuesto al consumo, al causarse por la enajenación de diversas mercancías, principalmente aquellas consideradas suntuarias. Así, la venta de encendedores, puros, naipes, perfumería y cosméticos, mostaza preparada, salsas, jarabes, frutas conservadas y jaleas, debían tener estampillas dependiendo del peso que contenga el envase.⁸⁸

En el Plan de Tuxtepec, Porfirio Díaz fustigó con vehemencia el Impuesto del Timbre, aprovechando los disgustos y resistencias que había originado el hecho de que por razones administrativas, no se había llevado a la práctica. En su proclama revolucionaria ofrecía la abrogación de este impuesto.⁸⁹

Sin embargo, una vez en el poder, Díaz se encontró con las ventajas del Timbre, y no solamente evitó su desaparición, sino que lo fortaleció y amplió sus bases de tributación. Al presentar sus iniciativas de reformas a la Ley del Impuesto del Timbre en 1878, se justificó diciendo: "penetrado el Presidente de las grandes dificultades que hay para decretar un impuesto nuevo, y de la trascendencia que esto puede tener, he creído después de un examen muy detenido del asunto, que una de las maneras que ofrecen menos dificultades en la práctica para aumentar los ingresos, es el ensanche de algunos de los impuestos existentes. El que a su juicio se presta con menos inconvenientes a este objeto, es el timbre, que por lo bajo de sus cuotas, apenas se hace sensible, y no dificulta ni estorba los giros mercantiles y demás transacciones de los habitantes del país, recayendo por lo general, sobre artículos que no son de primera necesidad".⁹⁰

⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁹ MACEDO, Pablo. Op. Cit. P. 434.

⁹⁰ INICIATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DIRIGIDAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN EL 12 Y 13 DE DICIEMBRE DE 1878. Imprenta del Gobierno. México. 1878. P. 3-4.

La reforma de 1878, vigente a partir de 1879, tuvo por objeto ampliar los actos jurídicos que lo causaban, incluyendo como el modelo norteamericano, los actos de comercio, lo que significó la transformación del impuesto para semejarlo a los que gravaban el consumo.

La oposición a tal medida, no fue ahora de los causantes, sino sobrevino una oposición de naturaleza política proveniente de las entidades federativas, que la consideraron una invasión en el régimen interior de los estados, flagrante violación de sus derechos soberanos.⁹¹

En realidad, la oposición de los estados contra el impuesto era consecuencia de su deseo en participar en los productos de esa recaudación, a partir del alegato de que las contribuciones al consumo tradicionalmente habían sido fuente de imposición local. Y esa controversia adquiere mayores proporciones cuando la Federación, primero en 1882 y luego en 1891, pretende la desaparición de las alcabalas.

4.4.4 LA ABOLICION DE LAS ALCABALAS

Comúnmente se considera uno de los mayores éxitos en materia fiscal del gobierno de Porfirio Díaz, haber conseguido desaparecer como fuente de ingresos públicos las alcabalas. Pero el proceso no fue sencillo, ni mucho menos dejó satisfechos a los estados. Antes bien, si por una parte no dejaban de reconocerse los inconvenientes de que persistieran las alcabalas, la solución adoptada inició un largo proceso de aislamiento fiscal para las entidades federativas y una subordinación respecto de los gravámenes impuestos por la Federación. Detrás del debate ideológico, subyace el debate político como fuente de conflicto, y quizás por última vez en la historia nacional hasta nuestros días, la Federación intenta de múltiples maneras encontrar mecanismos conciliatorios, que facilitara, con

⁹¹ CARMAGNANI, Marcelo. ESTADO Y MERCADO. La Economía Pública del Federalismo Mexicano 1850-1911. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. P. 83.

posterioridad la aprobación de la abolición definitiva de los impuestos de tránsito de mercancías y de la existencia de las aduanas interiores.

Los impuestos alcabalatorios, por mucho que fueron considerados odiosos desde las Cortes de Cádiz y que se hubiera intentado abolirlos desde la inclusión del artículo 124 de la Constitución de 1857, seguían representando cuarenta años después, entre el 20% y el 68% de los ingresos de los estados ⁹² y dada la distribución de la riqueza pública, no se había encontrado una fórmula eficaz que los sustituyera como fuente impositiva.

Las alcabalas, junto con los impuestos de peaje, habían sido la consecuencia de la penuria de las haciendas locales, los primeros a través de gravar el tránsito de mercancías, y los segundos el tránsito de las personas. Se trataba de impuestos ya existentes en la colonia y adaptados una vez concluida la Independencia. Según Miguel Lerdo de tejada, "el primer impuesto que con el nombre de alcabala se estableció en México después de la Independencia, fue el que instituyó la Regencia por decreto de 20 de febrero de 1822, ordenando que pagaran en las aduanas interiores los aguardientes y los vinos de procedencia extranjera, el 20%". ⁹³

Para cobrar esos impuestos, se fueron estableciendo a lo largo del territorio nacional las aduanas interiores, cuyo número fue en constante crecimiento, hasta alcanzar en el año 1882 el número de 1,200. ⁹⁴

Como hemos comentado en el capítulo correspondiente,⁹⁵ una de las discusiones más apasionadas en el seno del Constituyente de 1857, fue originado por el artículo 124 adicionado al proyecto original, que finalmente fue aprobado, para que quedasen abolidas las alcabalas a partir del 1 de junio de 1858.

⁹² GUERRA, Francois Javier. Op. Cit. P. 307.

⁹³ Citado por TENA RAMIREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Edit. Porrúa. México. 20a. edición. 1984. P. 343.

⁹⁴ HOWE BANCROFT, Huberto. PORFIRIO DIAZ, Su Biografía. The History and Co., Publishers. Sn. Francisco, Cal. 1887. P. 620.

⁹⁵ Vid. *infra*. 2.3.2.

Sin embargo, la situación política y económica poco estable del país, fue originando sucesivos aplazamientos de la entrada en vigor de esa medida. Incluso, las necesidades económicas de los estados y la inexistencia de fuentes alternas de ingreso, dieron lugar a que en ley del 14 de abril de 1862 se restablecieran temporalmente las alcabalas en todo el territorio de la República.

Para tener una idea de la forma en que la abolición de las alcabalas afectaba a los estados, se presenta el siguiente cuadro que contiene los porcentajes de los totales de ingresos de las entidades que representaban las alcabalas en el año de 1884⁹⁶:

ESTADOS :	INGRESOS TOTALES :	INGRESOS POR ALCABALAS :	PORCENTAJE :
Aguascalientes	80,279	19,109	27
Campeche	204,803	82,474	41
Chiapas	117,663	6,128	5
Durango	114,799	71,000	61
Guanajuato	858,325	400,000	46
Guerrero	123,544	14,500	11
Hidalgo	382,674	159,137	41
Jalisco	1'058,188	289,972	27
México	559,005	180,000	32
Michoacán	679,430	212,154	31
Oaxaca	569,489	114,536	20
Puebla	600,000	405,385	67
Queretaro	182,000	45,000	24
San Luis Potosí	282,869	102,226	36
Sinaloa	232,137	124,164	51
Tamaulipas	114,300	40,000	35
Veracruz	673,248	250,000	37
Sonora	136,565	42,890	31
Yucatán	232,000	55,557	24
Zacatecas	360,960	152,185	42

⁹⁶ MEMORIA DE HACIENDA 1883-1884. P. XVII y sigs.

Ya en el gobierno del General Manuel González, las leyes de 17 de mayo de 1882 y de 26 de noviembre de 1884 reformaron el artículo 124 aplazando de nuevo la abolición, respectivamente, para el 1 de diciembre de 1884 y el 1 de diciembre de 1886. De igual manera, el 22 de noviembre de 1886 se promulgó una nueva reforma al referido artículo, misma que no consiguió su objetivo.⁹⁷

Pero con motivo de la Conferencia Nacional integrada por representantes de los estados, del Distrito Federal y de los Territorios, reunida por iniciativa del Secretario de Hacienda, Manuel Dublán, el representante del Distrito Federal y posteriormente Secretario de Hacienda, José Yves Limantour, presentó un trabajo tendiente a la abolición de los impuestos alcabalarioros, a los que definió de la siguiente manera : "Consisten en gravar la mercancía en su circulación dentro de los límites de nuestras fronteras exteriores ; levanta al efecto un sinnúmero de barreras que entorpecen su movimiento ; recarga su precio, según los lugares, en proporciones enteramente desiguales ; trastorna, por lo mismo, las condiciones de la producción ; causa, además, al comercio, molestias, perjuicios y gastos inútiles y fomenta, por último, un espíritu de hostilidad económica entre entidades, cuyo compromiso supremo o interés bien comprendido las estrecha, al contrario, a no perjudicarse recíprocamente y hacer todo esfuerzo por la prosperidad y engrandecimiento de la patria común".⁹⁸

Entonces, la tendencia que comienza a delinearse por parte de las entidades federales con motivo de la Conferencia de Representantes de los Estados para estudiar las cuestiones relativas a la extinción de las alcabalas, se centraba después de analizar la exégesis del artículo 124, en proponer la modificación el texto constitucional, para que incluyera las siguientes premisas :

- a) Ni la Federación ni los Estados podrían imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior. Sólo el Gobierno de la Unión

⁹⁷ TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. P. 345.

podría decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros ;

- b) Los Estados percibirían una sola vez, el derecho sobre el consumo de la mercancía extranjera, en términos de la Ley Federal correspondiente ;
- c) No podría decretarse ningún impuesto sobre el tránsito de artículos de procedencia nacional ;
- d) La Federación percibiría los derechos que correspondieran al Distrito Federal y de los territorios. ⁹⁹

No obstante, en el seno de la Comisión redactora del dictamen, no existía unanimidad respecto de otorgar a los estados el producto de la recaudación. Así, los señores Enrique María Rubio y Gabriel Mancera votaron en contra de esa propuesta. Seguidor de esa tendencia, José Yves Limantour, proponía una conciliación en el sentido de traspasar a los estados el producto de la llamada Contribución Federal, consistente en un 25% adicional sobre todo entero que por cualquier título se hiciere con destino a los Estados y las municipalidades, el cual por cierto, en muy raras ocasiones llegaba a la Hacienda Federal, y permitir a la Federación el incremento de un 5% sobre los derechos de importación, de un medio por ciento la renta interior del timbre y establecer una contribución sobre bebidas alcohólicas y aguardientes. ¹⁰⁰

Fue necesario un segundo dictamen emitido un mes después, en el cual los representantes pretendieron la conciliación de intereses de la siguiente manera :

- a) Dejar a los estados la facultad de imponer derechos de consumo sobre la mercancía de procedencia extranjera ;

⁹⁹ LIMANTOUR, José Y. BREVES APUNTES PARA UN PROYECTO DE ABOLICION DE LAS ADUANAS INTERIORES DE LA REPUBLICA. Imprenta de J.F. Jena. México. 1891. P. 8.

¹⁰⁰ DICTAMEN DE LA COMISION DE REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS PARA ESTUDIAR LAS CUESTIONES DE LAS ALCABALAS. 15 de Octubre de 1883. En YAÑEZ, Manuel. Op. Cit. P. 285.

b) Prohibir a los estados gravar el tránsito de mercancías por su territorio.

En ese estado de cosas, se produjo la segunda importante reforma a la Ley del Timbre por parte del Gobierno Federal. Esta se decretó el 8 de enero de 1885, apenas iniciado el segundo período gubernamental de Porfirio Díaz, y a través de ella se confirmaba la nueva naturaleza del impuesto del timbre, el cual se modificó en su denominación para llamarse Renta Interior del Timbre.

Las nuevas tarifas de la contribución fueron las siguientes :

I.- 0.5% sobre la compraventa de toda clase de mercancías en cualquier tipo de expendios en la República ;

II.- 0.5% sobre el valor de los principales actos jurídicos como Ventas, permutas, cesiones, donaciones, hipotecas, herencias, fianzas, arrendamientos y en general toda clase de contratos públicos ;

III.- 10% sobre el derecho de importación de vinos, aguardientes, licores y cervezas extranjeros ;

IV.- 4% sobre el valor de venta de vinos, licores, aguardientes y cervezas nacionales ;

V.- 4% sobre el valor de los pasajes de ferrocarril ;

VI.- 2% sobre el valor de las entradas a todo espectáculo público. ¹⁰¹

Con esta nueva reforma, se consolidó la naturaleza del impuesto del timbre como un impuesto indirecto al consumo ; se introdujo la tributación sobre los pasajes de ferrocarril, que como hemos comentado, se incrementó sustancialmente y constituía una novedosa y

¹⁰⁰ LIMANTOUR, José I. Breves... Op. Cit. P. 5.

¹⁰¹ YAÑEZ, Manuel. Op. Cit. P. 318 y sig.

aún no explotada fuente de financiamiento público, aunque todo ello generó nuevas protestas que originaron que apenas unos días después se modificara la tarifa sobre los licores de importación, para reducirla del 10% al 8%, y después la cuota sobre el ferrocarril se redujo al 2%, permitiendo la ley la incidencia del mismo al usuario del servicio de transporte. Durante todo ese año fueron necesarias innumerables aclaraciones al impuesto y a su forma de pago.

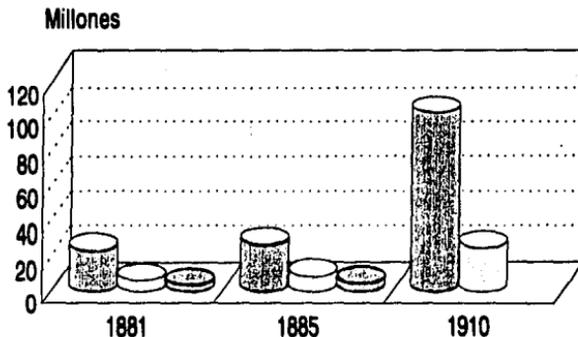
CONCLUSIONES

1. El período denominado porfiriano y que abarca los gobiernos del propio Porfirio Díaz y de Juan N. Méndez (1876-1877) y Manuel González (1880-1884) se caracterizó por la influencia del entorno económico en la política fiscal del gobierno Federal mexicano.
- 2.- El fomento de industrias nuevas, y el desarrollo de la ferroviaria y la minera, sustentaron la economía nacional y representaron la fuente mas importante del financiamiento público.
- 3.- Por una parte la recaudación impositiva se basó en los impuestos al comercio exterior, y los que gravaron la operación de los ferrocarriles y la minería. En el caso de éstos últimos, fueron la forma de gravar al capital extranjero, ya que la explotación de ambas industrias estaba a cargo de empresas extranjeras.
- 4.- Adicionalmente, no solamente se conservó, sino que además se fortaleció el Impuesto del Timbre, cuya recaudación fue creciendo hasta convertirse en el impuesto más productivo del período.
- 5.- El Impuesto del Timbre se transformó en cuanto a su objeto para gravar también los actos de comercio modificando su naturaleza para asimilarlo al modelo norteamericano, donde fue más un impuesto al consumo, aunque en ese país la potestad tributaria era de las entidades.
- 6.- Las alcabalas representaban hasta entonces la fuente de recursos más importante para los estados, y éstos reclamaban participación en los ingresos federales, a cambio de permitir la desaparición de los gravámenes alcabalariorios.
- 7.- Para abolir las alcabalas definitivamente en 1896, fue necesario un previo proceso de negociación con las entidades federativas, las que finalmente aceptaron la prohibición

de gravar las mercancías que pasaran por su territorio a cambio de una participación en los Impuestos del Timbre y en la contribución adicional conocida como "Contribución Federal".

- 8.- Con la desaparición de las alcabalas se inició el tránsito del sistema federal mexicano hacia un esquema más tecnificado de recaudación.
- 9.- En el porfiriato y gracias a la tarea como ministro de hacienda de José Limantour, los Impuestos se concibieron como instrumentos de desarrollo económico y crecimiento del rezago social ante la carencia de inversión en ese rubro.
- 10.- Los resultados de la importancia que adquirieron en el período los impuestos indirectos, particularmente aquellos que gravaron el consumo, fueron las desviaciones e inequidades tributarias que ayudaron a incubar el fenómeno revolucionario.

COMPARATIVO DE INGRESOS FEDERACION-ESTADOS-MUNICIPIOS



FEDERACION	23	26	102,294
ESTADOS	6,892879	9,129746	23,883
MUNICIPIOS	4,241927	5,142728	



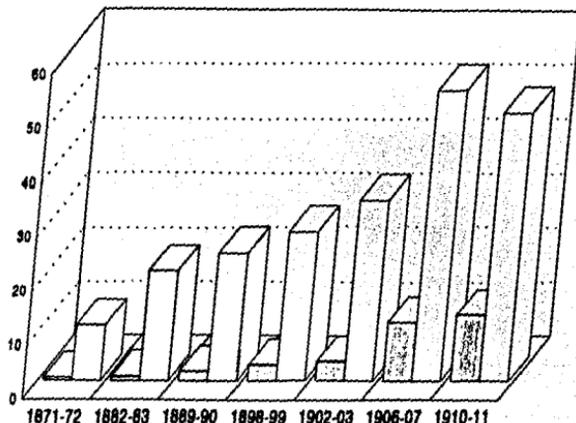
Fuente: DUCLOS SALINAS, Adolfo. MEXICO PACIFICADO. Hughes y Cia. St. Louis Mo. 1904

Hacienda Pública Nacional

Clasificación impositiva

Rendimiento neto

Millones de pesos



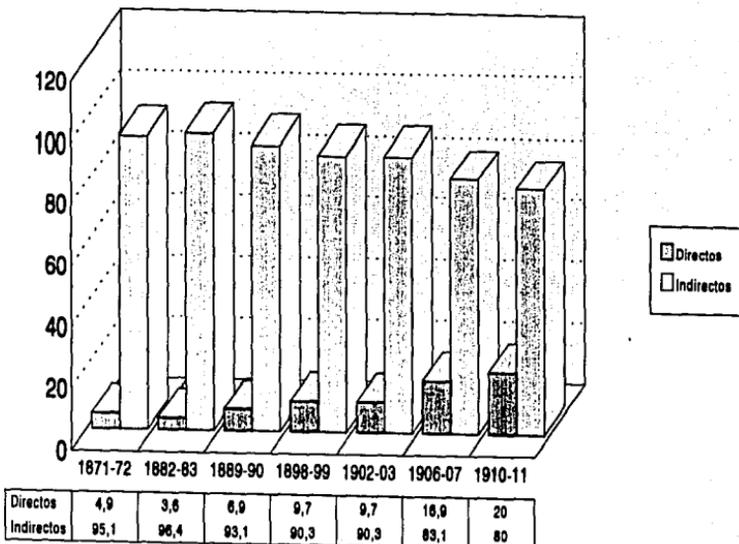
Directos	0,532524	0,782792	1,763879	2,858449	3,818223	10,81925	12,30987
Indirectos	10,2818	20,39082	23,75558	27,51081	33,35822	59,40842	49,36338

Fuente: CARMAGNANI, Marcelo. Estado y Mercado. FCE. 1994. Anexos

Hacienda Pública Nacional

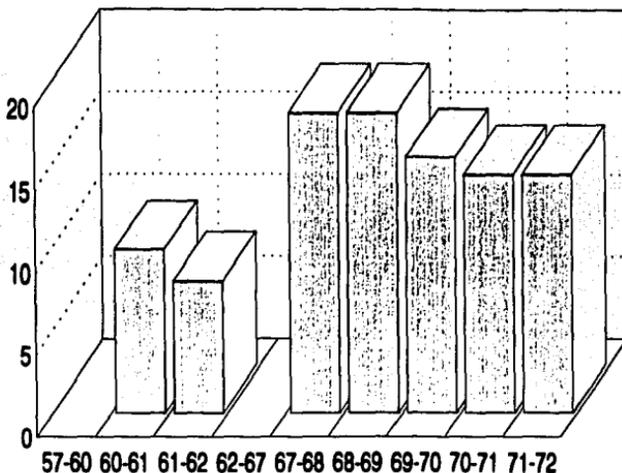
Clasificación impositiva

Distribución porcentual



Fuente: CARMAGNANI, Marcelo. Estado y Mercado. FCE. 1994. Anexo Estadístico

PRESUPUESTOS DE INGRESOS POR EJERCICIO FISCAL 1857/1872



Millones ** 9,9 8 *** 18,2 18,2 15,5 14,5 14,5

* Incluye préstamos extranjeros y nacionales

** No se presentó presupuesto por Guerra de Reforma

*** No se presentó presupuesto por Intervención.

CAPITULO V EL PERIODO REVOLUCIONARIO.

Una revolución social significa el choque de dos clases sociales fuera de reglas convencionales, de preceptos, de libros, de consideraciones necias... En nuestro país el idealista en el poder, es como la tea para un montón de pólvora.

Francisco Bulnes.

5.1 ENTORNO POLITICO. EL INICIO DEL CAMBIO.

Una vez que hubo renunciado Porfirio Díaz a la Presidencia de la República como consecuencia del tratado de Ciudad Juárez firmado el 21 de mayo de 1911, se hizo cargo del Ejecutivo de la Unión Francisco León de la Barra, entonces Secretario de Relaciones Exteriores. Habiéndose convocado a elecciones, éstas se llevaron a cabo el 1° de octubre del mismo año, y en ellas resultó electo Francisco I. Madero, el cual tomó posesión del cargo el 6 de noviembre.

Durante los primeros meses de gobierno, Madero intentó el fortalecimiento de su poder, lo cual sólo consiguió parcialmente. Formó su gabinete, entre otras personas, con su tío Ernesto Madero, a quien designó Secretario de Hacienda, con su primo Rafael Hernández como Secretario de Fomento y con su hermano Gustavo, quien continuó como su más confiable consejero político.

Mientras tanto, en el país continuaba la turbulencia política del proceso revolucionario. Las causas eran las distintas interpretaciones que del triunfo tenían las diferentes facciones que coadyuvaron con Madero, y que representaron sus aliados. En Morelos, Emiliano Zapata al amparo del Plan de Ayala, se declaró en rebelión contra el Presidente y el ejército federal. Por su parte, Bernardo Reyes regresó del exilio e intentó una sublevación contra Madero, al igual que Pascual Orozco, el héroe de la batalla de Ciudad Juárez, quien sintiéndose traicionado, se levantó en armas con el apoyo de los

hacendados y los propietarios de minas de Chihuahua, hasta que ambos fueron derrotados por el General Victoriano Huerta.

Todos estos eran síntomas de que la unificación militar ante la caída de la dictadura, era débil y con frecuencia renacía la anarquía bélica de principios del siglo anterior.¹

El 9 de febrero de 1913 ocurrió el levantamiento del general Manuel Mondragón, quien liberó a Bernardo Reyes y a Félix Díaz, sobrino del ex-Presidente, presos hasta entonces en la ciudad de México. El primero falleció en un ataque a Palacio Nacional, y el segundo se hizo fuerte en la Ciudadela, donde fue sitiado por las tropas de Huerta.

Después de algunos días de sitio, las cosas cambiaron. Huerta hizo contacto con Félix Díaz, y se aliaron para hacer crecer la rebelión. El 18 de febrero mandaron arrestar a Madero y al vicepresidente Pino Suárez. Al día siguiente, ambos firmaron sus renunciaciones y fueron asesinados durante su traslado a una penitenciaría. En la embajada norteamericana fue finalmente firmado un pacto entre los rebeldes de la Ciudadela y Huerta, en virtud del cual, éste último se haría cargo de la presidencia de la república.

No obstante, las divisiones entre los grupos usurpadores eran muy profundas para restablecer un régimen similar al de Porfirio Díaz. Huerta intentó la división del botín político entre generales, reyistas y científicos. Nombró a Mondragón Secretario de Guerra y Marina, a Rodolfo Reyes (hijo de Bernardo), Secretario de Justicia; a Francisco León de la Barra, Secretario de Relaciones Exteriores, y a Toribio Esquivel Mondragón, Secretario de Hacienda.²

En esas condiciones, un proceso de restauración como el pretendido se encontraba en la práctica con diversos obstáculos. Entre ellos, el derivado de la falta de reconocimiento del gobierno norteamericano. El Presidente Woodrow Wilson hizo lo posible por

¹ ZAVALA, Silvio. APUNTES DE HISTORIA NATURAL 1808-1974. 5a. Edic. Fondo de Cultura Económica. México. 1990. P. 146.

² KATZ, Friedrich. LA GUERRA SECRETA. Vol. I, Editorial Era. México. 1982. P. 131.

condicionar el reconocimiento a la garantía de protección de los intereses de los capitalistas estadounidenses.

Pero en ese momento, Huerta contaba con el apoyo y protección de sus socios europeos, quienes otorgaron el reconocimiento al gobierno usurpador, a cambio de ventajas y exenciones tributarias para los negocios británicos.³

La falta de reconocimiento de Washington al gobierno mexicano, más que consecuencias exteriores, produjo resultados en la política interior. Ante la falta de legitimidad, los grupos revolucionarios, aún en eufórica actividad, alentaron sus incursiones militares, y se encontraban en posibilidad de obtener financiamiento bélico. Al amparo del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza conseguía conciliar intereses con el Gobernador de Sonora, José María Maytorena, para adicionar al ejército constitucionalista los servicios de las milicias de ese estado, entre ellos, los de Salvador Alvarado, Plutarco Elías Calles, Adolfo de la Huerta y Alvaro Obregón. Con ellos, Jesús Carranza y Pablo González reconocieron a Venustiano Carranza como Primer Jefe. Por otra parte, en Chihuahua dependían de las acciones de Pancho Villa, así como en Morelos sería de Emiliano Zapata.

Huerta por su lado, intentaba consolidar su gobierno dictatorial, alejando a sus potenciales oponentes dentro de su propio gabinete. Así, a Francisco León de la Barra, Manuel Mondragón y a Félix Díaz, les fueron conferidos diversos encargos en el extranjero, lo cual, junto con los triunfos militares recientes, le permitieron a Huerta emprender diversas acciones de gobierno para fortalecer las finanzas públicas.

Entonces, la presión del gobierno de Wilson se dejó sentir, al obligar a Huerta a convocar a elecciones que se llevarían a cabo en octubre de 1913, y en las cuales no sería candidato el general. De otro lado, hizo saber al ejército constitucionalista, que Washington solamente reconocería a un gobierno mexicano emanado de un proceso electoral.⁴

³ KATZ, Friedrich. Op. Cit. P. 187.

⁴ Idem. P. 196.

Sucesivos encuentros militares en diversas regiones del país, malograron el proceso, aunque las fuerzas federales también recuperaron terreno perdido. En el ámbito económico, las partes tenían otra clase de enfrentamientos : Si Huerta decretaba la circulación forzosa de billetes del Banco Nacional de México y del Banco de Londres y México, Carranza prohibía su circulación en las zonas controladas por los constitucionalistas. Financieramente, Huerta no encontraba los créditos que requería urgentemente para mantener los gastos militares y se vio obligado a intentar obtener financiamiento de los bancos nacionales y del incremento impositivo, lo que a la vez generó descontento entre los capitalistas, lo que era aprovechado por Carranza para fortalecer sus ejércitos.⁵

Con este sustento económico, el constitucionalismo consiguió avanzar hasta Tampico y Monterrey ; Obregón inició su marcha por la costa del Pacífico, y Pancho Villa se lanzó sobre Torreón, la que ocupó en el mes de abril.

En febrero de 1914, el gobierno norteamericano levantó el embargo que prohibía la venta de armas a los ejércitos rebeldes. Sin un gobierno reconocido y con los hombres de Carranza dominando la frontera norte, aunado a otras medidas económicas norteamericanas para debilitarlo, la caída de Huerta se tomó previsible.

A consecuencia de la detención de un grupo de marinos norteamericanos, se suscitó una controversia entre los gobiernos de Wilson y Huerta, que desembocó en el arribo de una flota armada de 36 navíos y de más de veinte mil hombres.

El 21 de abril de 1914, una flotilla de la Armada de los Estados Unidos tomó la guarnición federal de Veracruz. Ello impidió a Huerta recibir los armamentos que recientemente había comprado en Alemania, y de paso cortó la recaudación de ingresos provenientes del comercio exterior.

⁵ MEYER, Lorenzo. MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS EN EL CONFLICTO PETROLERO. El Colegio de México. México. 1981. 1a. Reimp. P. 80.

Así las cosas, en julio de 1914, agotadas sus posibilidades de permanencia en el poder, Huerta renunció y huyó con destino a Jamaica.

Carranza ocupó de inmediato la capital. Por su parte, los norteamericanos no desocuparon Veracruz sino hasta noviembre de ese mismo año.

El Presidente Wilson llegó en algún momento a considerar el reconocimiento del grupo de Villa, pero con la intervención de diplomáticos iberoamericanos, la decisión favoreció a Carranza.⁶

En sus conversaciones con enviados norteamericanos, Carranza había ofrecido proteger a los extranjeros, restablecer la paz, la observancia de las Leyes de Reforma, la cancelación de las confiscaciones agrarias y el cumplimiento del decreto de fecha 12 de diciembre de 1914, conforme al cual, se prometía la reunión de un congreso.

El reconocimiento diplomático fue comunicado a Carranza el 19 de octubre de 1915. A consecuencia del mismo, el gobierno de Estados Unidos restableció el embargo de armas contra las facciones opuestas al carrancismo.

Por su parte Villa, como represalia por el reconocimiento otorgado a Carranza, fusiló a 18 norteamericanos el 10 de enero de 1916 y en el mes de marzo asaltó a la población de Columbus en Nuevo México. El Presidente de los Estados Unidos acordó el envío de una expedición punitiva a cargo del general Pershing.

Las tropas de Pershing hallaron resistencia por parte del pueblo mexicano y del propio gobierno de Carranza. La situación se volvió tirante con motivo de la Batalla del Carrizal, en la cual las tropas federales de Carranza habían hecho prisioneros a un grupo de soldados norteamericanos. La mediación de algunos sectores liberales de ese país, especialmente del líder de la American Federation of Labor, Samuel Gompers, permitió el

⁶ ZAVALA, Silvio, Op. Cit. P. 158.

reestablecimiento de las relaciones. Carranza liberó a los soldados y en general, las diferencias se sometieron a las discusiones diplomáticas llevadas a cabo en New London, Connecticut.

Los representantes carrancistas llevaban por instrucción negarse a discutir cualquier materia pendiente entre los dos países, hasta que no se acordara el retiro de las tropas expedicionarias. Los comisionados de los Estados Unidos querían ampliar los acuerdos a la protección de las vidas y propiedades de los extranjeros, la creación de las comisiones de reclamaciones y la garantía de la libertad religiosa.

La campaña presidencial en los Estados Unidos interrumpió el desarrollo de los trabajos de la Conferencia. Wilson fue reelecto en noviembre de 1916. El 24 de ese mes los comisionados redactaron un convenio sobre el retiro de las tropas expedicionarias, pero el gobierno de Carranza insistió en que debía ser incondicional. Se efectuó finalmente la evacuación a principios del año siguiente sin mediar un tratado escrito y sin que los norteamericanos hubiesen logrado recapturar a Villa. Las cuestiones pendientes de naturaleza internacional, se trataron a partir de entonces por los conductos diplomáticos ordinarios. El ingreso de los Estados Unidos a la Guerra Mundial, apaciguó la irritación provocada por los problemas de México.

5.2 ENTORNO ECONOMICO. BANQUEROS Y REVOLUCIONARIOS.

Durante el período 1911-1916, las características del sistema financiero mexicano fueron caóticas. Los niveles superavitarios alcanzados desde 1896, no se volvieron a ver en el período. La inestabilidad económica afectó particularmente a las finanzas públicas, lo que se tradujo en inestabilidad monetaria, escasez de recursos fiscales y elevación de los niveles de dependencia del exterior. Mientras tanto, el papel hegemónico de los Estados Unidos en las economías latinoamericanas, terminó de consolidarse. La participación de los países europeos en la I Guerra Mundial, alejó sus intereses económicos del continente americano, lo que aunado a la creciente participación norteamericana en los asuntos

políticos y económicos de México, se tradujo en la dependencia casi absoluta en materia financiera.

Hacia fines del porfiriato, los tenedores de los bonos de la deuda externa mexicana, así como los extranjeros, principalmente europeos, que habían invertido al amparo de las políticas del gobierno mexicano en materia de inversión extranjera, estaban obteniendo cuantiosas ganancias. Para fines de 1911, los saldos presupuestales registraban superávit, aún cuando los datos parciales de las dos principales fuentes de ingresos (los derechos de importación y el Impuesto del Timbre), registraban leves disminuciones en la recaudación fiscal.⁷

Ante esas circunstancias, y el crecimiento sin precedentes de algunas empresas extranjeras, especialmente las dedicadas a la producción petrolera (que entre 1910 y 1911 se había cuadruplicado), el secretario de Hacienda, Ernesto Madero, defendiendo la iniciativa de presupuestos para el año económico 1912-1913, expresó : "No hay motivo para rechazar la posibilidad de que en el futuro parezca conveniente modificar algunos de los impuestos existentes, y aún crear otros destinados a afectar ciertos ramos de la riqueza pública que están alcanzando gran desarrollo y que hasta ahora no han contribuido o han contribuido muy ligeramente a los gastos federales".⁸

Dichas medidas, que le significaron necesariamente al gobierno de Madero distanciamiento de las principales compañías petroleras, eran sin embargo, indispensables en una economía de guerra interna que de ninguna manera estaba controlada. Las partidas destinadas a gastos militares aumentarían de \$21'307,409.00 en 1911 a \$28'181,785.00 en 1912, mientras todas las demás partidas presupuestales, con excepción de las destinadas a instrucción pública y Justicia, se mantenían constantes o sufrían severas disminuciones.⁹

⁷ ZEBADUA, Emilio. *BANQUEROS Y REVOLUCIONARIOS : LA SOBERANIA FINANCIERO DE MEXICO 1914-1929*. Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México. 1994. P. 58.

⁸ *INICIATIVA DE PRESUPUESTOS PARA EL AÑO ECONOMICO DE 1912-1913*. Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público. México. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. 1911. P. 11-12.

⁹ *Ibidem*.

Sin embargo, la economía nacional todavía no resentía con todo su rigor las consecuencias de la Revolución. Los ferrocarriles nacionales, cuyo comportamiento representaba en buena medida el indicador de la economía nacional, solamente había sufrido una disminución del 10%. Pero las reservas en moneda fuerte empezaron a reducirse. Las reservas en oro de los bancos apenas fueron suficientes para cumplir con el encaje legal, al mismo tiempo que aumentaban los billetes en circulación de los principales bancos emisores.

De esa manera, las sucesivas rebeliones que el gobierno maderista tuvo que enfrentar, hicieron disminuir la capacidad financiera del estado mexicano, como consecuencia de los sucesivos incrementos a los gastos militares que hicieron requerir de partidas extraordinarios durante un mismo ejercicio fiscal, lo que originó debilitamiento en la credibilidad del gobierno. Así, para el período fiscal 1913-1914, los gastos militares fueron presupuestados en cuarenta millones de pesos, al mismo tiempo que la Secretaría de Hacienda explicaba: "En las actuales circunstancias, es particularmente difícil cualquier estimación anticipada del rendimiento de las rentas fiscales, a causa de la situación especial del país".¹⁰

Todo ello desembocó en la urgencia de obtener un préstamo en los mercados financieros internacionales. Pero su escasa fuerza política interna dio lugar a que el Senado de la República, encabezado por el opositor Francisco León de la Barra, negara al Ejecutivo la posibilidad de la contratación crediticia. Bajo esas circunstancias el régimen maderista no tardó en sucumbir.

Pero el gobierno de Victoriano Huerta no atravesó por menos problemas económicos. Por carecer del reconocimiento diplomático de los Estados Unidos, a Huerta le urgía concluir favorablemente las negociaciones con los banqueros y obtener los recursos

¹⁰ INICIATIVA DE PRESUPUESTOS PARA EL AÑO ECONOMICO DE 1913-1914. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1912. P. 10.

que le hacían falta para enfrentar al ejército constitucionalista de Carranza, y los ataques de las tropas de Pancho Villa y de Emiliano Zapata.

En esas condiciones el secretario de Hacienda, Toribio Esquivel Obregón le informó a los banqueros la necesidad de contratar un crédito por no menos de diez millones de pesos. Por su parte los banqueros expresaron que no extenderían ningún crédito sin contar con las máximas garantías posibles.¹¹

Ante la negativa de los banqueros mexicanos y norteamericanos, los banqueros franceses concedieron el préstamo, aunque no en los montos originalmente solicitados y bajo condiciones de costo del dinero excepcionalmente gravosas, que no era sino reflejo de la creciente desconfianza hacia las finanzas públicas mexicanas.

Al propio tiempo, otros signos de inestabilidad financiera comenzaron a manifestarse. El tipo de cambio del peso mexicano, fijado en relación al dólar, nunca había sido inferior a cuarenta y nueve centavos de dólar. Sin embargo, durante el gobierno de Huerta, el valor del peso inició un declinamiento estrepitoso. A principios de julio, México abandonó el patrón oro y el papel moneda empezó a circular en demasía, tanto por parte del gobierno federal como del ejército constitucionalista. De mayo de 1913 a agosto de 1914, el tipo de cambio caería alrededor del cuarenta por ciento.¹²

Esta guerra de papel moneda hizo crecer la crisis financiera de México. Tanto Victoriano Huerta como Venustiano Carranza, habían declarado la circulación forzosa de los billetes emitidos con sus autorizaciones. El primero, por necesidades de orden político, ante la creciente desmonetización de la economía, consecuencia de las constantes exportaciones de oro. El segundo, como respuesta a las medidas de Huerta, y con objeto de menoscabar el potencial político que la adopción de los billetes gubernamentales, hubiera traído consigo. De este enfrentamiento con los banqueros nacionales, surgió sin duda el plan de Carranza

¹¹ ZEBADUA, Emilio. Op. Cit. P. 69.

¹² Idem. P. 71.

de establecer un banco único de emisión a que se refiere en su discurso de 24 de septiembre de 1913 : "La emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la nación. Al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el Banco Unico de Emisión, propugnándose de ser preciso, la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el Gobierno".¹³

Pero la desmonetización trajo consigo el crecimiento de las exportaciones de oro, lo cual obligó a Huerta a decretar la disminución de las reservas de ese metal que como encaje legal debían mantener los bancos, y declaró el cierre temporal de las instituciones bancarias a fines de 1913 y principios de 1914.

Así dio inicio la debacle financiera de Huerta quien en 1914 se vio en la necesidad de intercambiar bonos de la deuda contratada en 1913, a cambio de armas y municiones para contener el avance constitucionalista, lo cual no consiguió.

A la caída de Victoriano Huerta, el equilibrio de fuerzas entre las partes beligerantes, obligó al gobierno de Wilson a ser cauteloso en otorgar el reconocimiento diplomático. La reducción del papel de los gobiernos europeos, ante la inminente guerra que se avecinaba, terminó por incrementar la influencia de la decisión de Washington. Así, cualquier intervención de los banqueros franceses, ingleses o alemanes, tendría que hacerse por los canales diplomáticos norteamericanos.

Pero la decisión de Wilson tendría que ser tomada sin demora. Las profundas diferencias entre las partes hacían imposible confiar en un gobierno de conciliación. Así las cosas, y a consecuencia también de las enemistades de Carranza con los banqueros y con los industriales por los gravámenes establecidos, la elección parecía ser hacia Villa. Pero la personalidad de éste no llegaba a reflejar mucha confianza en los norteamericanos, lo que dio lugar a que la decisión fuera en favor de Carranza.

¹³ Citado por MANERO, Antonio. LA REFORMA BANCARIA EN LA REVOLUCION CONSTITUCIONALISTA. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1958. P. 67.

Con motivo de la toma de la aduana mexicana de Veracruz por parte de los marinos estadounidenses, se suscitaron controversias entre los banqueros e industriales extranjeros, quienes insistieron a Washington para evitar la devolución de los fondos recaudados a la Tesorería de México. El gobierno de Wilson reaccionó ordenando el envío de los fondos a Nueva Orleans, donde serían concentrados hasta que existiera en México un gobierno "reconocido".

El valor del peso mientras tanto, caía aún más. Entre 1915 y 1916, bajó de 0.0716 de dólar en noviembre de 1915, a 0.0440 para enero de 1916. Mientras tanto la inflación se hizo más patente. Los precios de los alimentos básicos habían aumentado en la ciudad de México, entre 750 y 2000%. ¹⁴

Los problemas financieros de Carranza aumentaron. Por su programa de establecer un banco central, los banqueros internos y exteriores se negaban a conceder el préstamo de más de veinte millones de dólares que requería. Los capitalistas por su parte, incrementaron su animadversión, con motivo de la cancelación de algunas concesiones para la explotación de petróleo y gas. Esta y otras medidas adoptadas en materia económica por Carranza, hicieron desconfiar a Washington sobre las pretensiones del Primer Jefe. De esa manera, los banqueros norteamericanos se negaron a conceder financiamiento a Carranza.

Para combatir el problema creciente de la falsificación de billetes, Carranza creó algunos instrumentos de control financiero gubernamental y de precios. Finalmente en 1916, el gobierno asumió directamente el control de los bancos, sujetando su administración a un Consejo de Incautación. ¹⁵

¹⁴ KEMMERER, Edwin W. INFLATION AND REVOLUTION. MEXICO'S EXPERIENCE OF 1912-1917. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1940. Pp. 45-48.

¹⁵ MANERO, Antonio. Op. Cit. P. 88.

5.3 ENTORNO SOCIAL

5.3.1 POBLACION

Durante el período revolucionario, los signos de inestabilidad económica y política, generaron condiciones sociales en materia de migración hacia las ciudades y en general a las condiciones de vida de los mexicanos.

En la primera década del siglo XX las zonas rurales presentaron condiciones que dificultaron el libre movimiento de la población de las haciendas hacia las pequeñas y escasas ciudades del país, en parte debido al desconocimiento de los acontecimientos urbanos, y en buena medida también porque la población rural en su gran mayoría, ochenta por ciento al menos, no podía abandonar las haciendas a consecuencia de sus endeudamientos laborales.¹⁶ En contraste con ello, el movimiento revolucionario desencadenó una serie de fuerzas que permitieron y fomentaron la movilización de volúmenes importantes de personas del campo a las ciudades, que brindaban aparente seguridad a éstas y a sus bienes.

Por otra parte, las enfermedades y la lucha armada influyeron en la disminución de la población del país. Así, mientras en 1910 la población total de México ascendía a 15'160,369 habitantes, para 1921, la población era de tan sólo 14'224,780 personas, lo que representó una disminución de 935,589, es decir de un 6.2% de la población total.¹⁷

En materia de comunicaciones, de manera casi simultánea al establecimiento del ferrocarril, se instalaron líneas telegráficas y en algunos casos telefónicas. Sin embargo, durante el período revolucionario, muchas de estas líneas fueron destruidas y la mayor parte fueron sustituidas por líneas radiotelegráficas. La revolución desorganizó los servicios

¹⁶ INEGI. ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE MÉXICO. Tomo II. p. 850.

¹⁷ Idem. Tomo I. p. 3.

ferroviarios, puso los trenes al servicio de las necesidades de la guerra civil y provocó la destrucción de buena parte del material rodante y de sus instalaciones. ¹⁸

5.3.2 LAS RELACIONES CON LA IGLESIA CATOLICA

Las relaciones entre la iglesia y el Estado pasó de la tolerancia de que gozó durante el régimen de Porfirio Díaz, y continuada en buena parte durante el gobierno de Madero, a la polarización durante el mandato de Victoriano Huerta. En efecto, la simpatía de las organizaciones católicas se inclinó hacia Huerta, y los ejércitos constitucionalistas reaccionaron violentamente contra la iglesia.

Carranza por su parte, inicia su gestión con una legislación que intentaba poner coto a la tolerancia religiosa dispensada al margen de las Leyes de Reforma. En diciembre de 1914, promulgó una ley que permitía el divorcio y pronto pasó a formar parte del capitulado del Código Civil del Distrito Federal. En 1916, subordinó los templos a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, las disposiciones más estrictas estaban aún por llegar durante el constituyente de 1917.

5.3.3 LAS CONSECUENCIAS EN LA PRODUCCION

Las destrucciones del período revolucionario, afectaron de manera importante la agricultura y la ganadería, y en general a los sectores productivos nacionales. El siguiente cuadro, nos muestra las tasas medias de crecimiento anual de algunas actividades : ¹⁹

¹⁸ GILLY, Adolfo. LA REVOLUCION MEXICANA. En la colección MEXICO UN PUEBLO EN LA HISTORIA. Alianza Editorial México. 6a. edición. 1994. P. 232.

¹⁹ SOLIS, Leopoldo. LA REALIDAD ECONOMICA MEXICANA. RETROVISION Y PERSPECTIVA. Siglo XXI, Editores. México. 1970. P. 28.

Años	Total	Agricultura	Ganadería	Silvicultura	Pesca	Minería	Petróleo	Manufacturas	Construcción	Energía Eléctrica	Transportes	Gobierno	Comercio	Otros
------	-------	-------------	-----------	--------------	-------	---------	----------	--------------	--------------	-------------------	-------------	----------	----------	-------

TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUAL

1895-1900	4.9	3.4	1.3	3.9	-	-4.2	-	8.9	5.7	20.0	3.1	4.5	7.7	4.6
1901-1910	3.3	4.8	1.2	6.3	-	6.6	34.0	3.1	6.6	17.9	2.2	1.3	3.4	3.1
1911-1921	-0.3	-3.2	-4.6	0.2	-	-4.6	43.0	-0.9	2.2	6.7	3.1	1.3	-0.2	-0.7

5.4 EL SISTEMA FISCAL

5.4.1 LA INERCIA DEL PORFIRIATO

La política fiscal durante este período no varió substancialmente de la desarrollada durante el período porfirista, acaso con algunas modificaciones en la concepción del papel del comercio exterior en el financiamiento de los gastos públicos.

La organización hacendaria por su parte, mantuvo una estructura similar hasta después de promulgada la Constitución de 1917, todo ello debido a los sucesos políticos y militares ocurridos en esta etapa. La identidad de estructura se deja sentir en las declaraciones del secretario de Hacienda, Ernesto Madero, quien afirmó: "... que nada cambiaría el sistema y del personal administrativo del señor Limantour, pues era un admirador suyo".²⁰

Con ello, persistieron también las inequidades del sistema tributario porfirista, producto de la concepción liberal de la economía en materia fiscal, conforme a la cual, afirma Pani: "los principios de la escuela liberal en materia de imposición efectivamente, son los de la generalidad y la uniformidad de los impuestos, de acuerdo con los cuales se debe gravar a todos sin excepción y aplicarles las mismas cuotas. Los impuestos sobre el consumo, principalmente de artículos necesarios para la vida, son los que mejor realizan el desideratum de la generalidad, y por efecto de la aplicación de cuotas iguales a todos los

²⁰ PANI, Alberto J. TRES MONOGRAFÍAS (LA POLÍTICA HACENDARIA DEL NUEVO REGIMEN). México, 1944. P. 59.

causantes, resulta que pagan lo mismo al Estado, los pobres que consumen todo lo que ganan y los potentados que atesoran o despilfarran la casi totalidad de sus rentas".²¹

Durante el período de 1911 a 1916, las principales disposiciones en materia hacendaria fueron las siguientes :²²

AÑO 1911

Ley de Ingresos del Tesoro Federal para el año del 1 de julio de 1911 al 30 de junio de 1912.

Impuesto a los productores de bebidas alcohólicas obtenidas por destilación.

Año 1912

Ley de Ingresos para el año fiscal 1912-1913.

Decreto para el cobro del impuesto especial del timbre sobre bebidas alcohólicas, licores, vinos y cervezas.

Decreto que fija el impuesto especial de timbre sobre la hilaza y tejidos de algodón de producción nacional.

AÑO 1913

Decreto que grava la exportación del oro con un 10% de su valor el día de la exportación y reglamento para el cobro del derecho de esa exportación. 1 de mayo.

²¹ Cit. En LOPEZ ROSADO, Diego G. HISTORIA Y PENSAMIENTO ECONOMICO DE MEXICO. UNAM. México. 1972. P. 216.

²² YAÑEZ RUIZ, Manuel. DIRECTORIO DE IMPUESTOS 1798-1956. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 1958. Pp. 47-83.

Decreto relativo a los ingresos de la Federación para el año fiscal del 1 de julio de 1913 al 30 de junio de 1914. 2 de junio.

Decreto que reglamenta el impuesto a los fabricantes de hilados y tejidos de algodón, fijándoles la cuota respectiva, ya sea que adopten la tarifa fijada por el Departamento del Trabajo, o que no se ajusten a la misma. 24 de julio.

Decreto que prohíbe la exportación de monedas de oro y plata del cuño nacional., exceptuando las que se exporten por la Comisión de Cambios y Moneda y las que en casos especiales autorice la Secretaría. 26 de agosto.

AÑO 1914.

Decreto que crea una contribución sobre capitales, hipotecas y censo consignativo. 14 de enero.

Reglamento para hacer efectiva la contribución sobre capitales, creada por decreto de 14 de enero de 1914. 22 de enero.

Tabla de equivalencias para el Impuesto del Timbre en las operaciones que se concierten en moneda de los países que se rigen por el patrón de oro. 29 de mayo.

Decreto de la Ley para los Ingresos de la Federación en el año fiscal del 1 de julio de 1914 al 30 de junio de 1915. 29 de mayo.

Decreto que modifica el valor de las estampillas para tabacos a que se refiere el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación. 29 de octubre.

Decreto modificatorio del impuesto sobre bebidas alcohólicas obtenidas por destilación. 31 de octubre.

Decreto imponiendo en calidad de subsidio para el sostenimiento de fuerzas y gastos administrativos, una contribución extraordinaria, por una sola vez, a los causantes de contribuciones municipales del Distrito Federal. 1 de diciembre.

AÑO 1915.

Decreto del ciudadano Presidente de la Soberana Convención Revolucionaria, Encargado del Poder Ejecutivo, disponiendo que, para los efectos del impuesto del timbre, la Secretaría de Hacienda fije mensualmente la equivalencia del peso mexicano, con las monedas extranjeras, y se haga saber al público por el Diario Oficial.

Decreto del Ciudadano Presidente de la Soberana Convención Revolucionaria Encargado del Poder Ejecutivo, relativo al impuesto especial del timbre que causarán los fósforos llamados comúnmente cerillos.

AÑO 1916.

Acuerdo de la Primera Jefatura a los Gobernadores de los Estados, disponiendo que no decreten otros impuestos que aquellos que están de acuerdo con la Constitución General de la República.

Decreto de la Primera Jefatura, modificando el impuesto del timbre sobre tabacos.

Acuerdo de la Primera Jefatura adicionando el artículo 14 de la Ley del Timbre, que fija la tarifa de estampillas no menor de cinco centavos, para documentos.

Decreto por el cual se establece que durante los meses de mayo y junio de 1915, los impuestos del timbre se causarán al doble de las cuotas vigentes.

Decreto expedido por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo, relativo a que queden sujetos al impuesto del timbre los metales de explotación que se produzcan en la República, o que procedan de países extranjeros.

Decreto reformando la tarifa de los derechos de importación.

Decreto reformando la tarifa de los derechos de importación. (2°)

Decreto relativo a la parte federal que causarán los impuestos recaudados por los estados y los municipios.

Ley que reorganiza la formación del Catastro de la República.

Decreto relativo a las nuevas cuotas del impuesto de los metales de exportación.

Durante el período de 1911 a 1916, subsistió la estructura fiscal trazada por Porfirio Díaz y los científicos. La diferencia radicó en que la guerra revolucionaria, que originó una marcada inestabilidad política y económica, permeó de manera importante a las finanzas públicas mexicanas, al grado de dejarlas en estado desastroso.

Mientras tanto, los grupos en lucha no podían establecer nuevos impuestos, ni aún cobrar los existentes, debido a que buena parte de los causantes importantes, eran compañías extranjeras, que por una parte representaban sustento político internacional, y por otra, cuando se establecían disposiciones fiscales que les eran desfavorables, simplemente optaban por no pagar y esperar que los acontecimientos políticos nacionales se modificaran, desapareciendo entonces las cargas fiscales.

Aparte de ello, la nación se enfrentó durante ese período no solamente a los efectos de la guerra revolucionaria, sino también a los de la Primera Guerra Mundial, que transformó el panorama político internacional, hizo desvanecer la influencia europea en las

finanzas públicas, tan marcada durante el porfiriato, e hizo surgir una influencia cada vez más patente, por parte de los acontecimientos económicos, sociales y militares de los Estados Unidos.

Adicionalmente, en ese lapso se presentó en el país el problema de la desmonetización, causado por las excesivas exportaciones de metales, en parte a consecuencia de la baja sustancial del valor de la moneda mexicana, y en otra, producto del surgimiento de múltiples medios de pago, emitidos por las partes en pugna. Por ello, es normal también la imposición de contribuciones que tuvieron por objeto gravar, contra la costumbre proveniente de fines del siglo XIX, la exportación de metales propios de acuñación. El abandono del patrón oro, ocasionó también la necesidad de expedir decretos que establecieran las equivalencias entre la moneda nacional, y la moneda de aquellos países que conservaron el patrón metálico antes citado.

Las rentas provenientes de las aduanas y del timbre, continuaron siendo los pilares fundamentales de la recaudación federal. Sin embargo, el primero se vió fuertemente afectado a consecuencia de la toma de la Aduana de Veracruz, por el ejército norteamericano, y la apropiación del producto recaudatorio de la misma, que sufrió el país durante el gobierno de Victoriano Huerta.

5.4.2 LA HACIENDA PUBLICA EN LOS INFORMES PRESIDENCIALES DEL PERIODO.

Los Presidentes que presentaron sus respectivos informes al Congreso de la Unión durante ese período, fueron los siguientes : Francisco León de la Barra (dos), Francisco I. Madero (dos) y Victoriano Huerta (tres). En el caso de éste último, su segundo informe lo presentó al Congreso espurio formado por él mismo.

En el primer informe de Francisco León de la Barra, todavía se aprecia el estilo y el objetivo porfirista de mantener el superávit de las finanzas del gobierno, y entonces, en

septiembre de 1911, se anunciaba ya un excedente de más de siete millones entre lo recaudado y lo erogado en ese ejercicio fiscal.²³

Otra particularidad en el ámbito financiero, fue la disminución de las Reservas del Tesoro Federal, que pasaron de \$54'280,471.46 en 1911 a poco más de \$33'000,000.00 para 1913, y después, el silencio sobre el tema en los respectivos informes de Huerta, hacen suponer disminuciones mayores.²⁴

Los ingresos derivados del Impuesto del Timbre fueron inciertos y poco constantes. De esa manera, mientras en el último informe de Porfirio Díaz se anunciaba un incremento de más de dos millones de pesos, para el primer informe de Francisco León de la Barra, se expresó una disminución de un 2% sobre la cantidad recaudada en el año anterior. Y aunque Francisco I. Madero informaba en 1912 un ligero decremento en los montos recaudados, un año más tarde Victoriano Huerta manifestó: "los productos ordinarios de la renta del timbre, pudieron tener un incremento de \$500,000.00".²⁵

No obstante, este incremento fue debido a la ampliación del objeto del impuesto, como se aprecia en las relaciones de decretos correspondientes a los años 1913 y 1914, que abarcó a los alcoholes, licores, vinos, cervezas y petróleo crudo, y al incremento en el valor de las estampillas que gravaban los tabacos. Deduciendo tales incrementos, es patente la disminución de los montos recaudados en el período de Huerta.

Aunado a lo anterior, el otro producto recaudatorio de importancia, que lo constituía la renta de aduanas, había decrecido en forma importante con motivo de la ocupación de la principal garita aduanera del país, la de Veracruz, por las fuerzas armadas norteamericanas. En ese sentido, mientras que en el último informe de labores de Díaz, éste consideró un incremento en los derechos de importación de casi 5 millones de pesos, al año siguiente el

²³ LA HACIENDA PUBLICA DE MEXICO, A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tomo I. 2a. edición. México. 1963. P. 324.

²⁴ Idem. Pp. 325 y 342.

²⁵ Idem. Pp. 323, 332 y 340.

incremento fue marginal de poco más de un millón de pesos y para fines de 1911, la recaudación había decrecido en poco más de dos millones de pesos. Para 1912, los resultados fueron aún más alarmantes. Expresó Francisco I. Madero : “Si comparamos el producto de la renta de aduanas en los meses de julio de 1910 a enero de 1911 con el obtenido entre julio de 1911 y enero de 1912, resulta una disminución de cerca de 5 millones de pesos, o sea, del veinte por ciento”.²⁶

Al año siguiente, la disminución de nuevo fue de cinco millones de pesos. La caótica situación, obligó entonces a adoptar las siguientes medidas : “Con objeto de regularizar algunas cuotas arancelarias y efectuar una distribución más justa y equitativa del impuesto de aduanas, la Secretaría de Hacienda nombró una comisión técnica encargada de estudiar estas reformas y proponer las modificaciones que juzguen necesarias a esas cuotas vigentes”.²⁷

Todo lo anterior dio lugar a decretar que para los meses de mayo y junio de 1915, las cuotas de los impuestos al comercio exterior se duplicaran temporalmente para poder hacer frente a los compromisos gubernamentales.

5.4.3 EL FINANCIAMIENTO DE LA REVOLUCION

Por lo que hace al financiamiento de los revolucionarios, y en especial a las fuerzas agrupadas en torno al Plan de Guadalupe, Carranza aceptó que en un principio se apoyara en actos de pillaje y bandolerismo, indispensable para procurarse provisiones, armas y artículos indispensables para las diversas campañas que de manera dispersa se fueron propagando en el país. Así, según el Primer Jefe, “por lo que hace a atenciones que exigían desembolsos de dinero, los jefes revolucionarios no podían hacer otra cosa que tomar préstamos forzosos y utilizar los recursos ganaderos de la frontera del país, donde la

²⁶ Idem. P. 328.

²⁷ Idem. Pp. 332 y sig.

revolución se había iniciado a fin de arbitrarse los fondos necesarios para compras de armas, municiones y equipo militar".²⁸

Una vez que la revolución se expandió, la estrategia de financiamiento consistió en tomar bajo el mando de las tropas algunas aduanas con objeto de allegarse los recursos provenientes de los productos de los derechos de importación y exportación. Una vez bajo el dominio de los jefes militares, éstos ejercieron en muchos casos, facultades hacendarias que llegaban hasta a imponer contribuciones especiales, de las cuales no se tiene registro alguno por lo esporádico y casi clandestino de la imposición.

Contando ya con el reconocimiento internacional., y la posibilidad de ejercer a plenitud sus facultades constitucionales, incluyendo desde luego las fiscales, Carranza optó por "continuar usando los procedimientos hacendarios ya establecidos, para no carecer de dinero, al mismo tiempo de introducir las reformas en la organización de esa Secretaría".²⁹

Durante los dos primeros períodos, los revolucionarios optaron por la emisión de papel moneda, no obstante las desventajas que esta medida propiciaría en la moneda mexicana, derivado de la desmonetización, que generó a su vez, exportaciones masivas de metal y la consiguiente caída del peso mexicano. La estrategia fue cobrar en metálico los impuestos al comercio exterior, y en papel moneda los gravámenes interiores. En intentos por evitar la fuga de metales del país, primero Huerta prohibió la exportación de metales oro y plata acuñado, y después Carranza amplió la base del impuesto del timbre, pero que causaran dicho tributo, los metales exportados desde aduanas nacionales.

Quizá una de las medidas más valiosas de los revolucionarios fue la imposición de un gravamen a las compañías petroleras. Aunque más a título de apoyo político que de contribución a los gastos públicos, Carranza había obtenido de la Mexican Petroleum Company, la cantidad de cien mil dólares, en efectivo y suministro de combustible.³⁰

²⁸ Idem. P. 349.

²⁹ Idem. P. 350.

³⁰ MEYER Lorenzo. Op. Cit. P. 80.

En materia de comercio exteriores abandonó el viejo esquema porfirista, a su vez basado en la teoría económica liberalista, de no gravar las exportaciones, y en cambio, a partir del gobierno de Carranza, la "política del Gobierno Constitucionalista en materia de exportaciones, fue la de hacer pagar impuestos a todos los productos que se enviaban al extranjero, sin transformación alguna en forma de materia prima".³¹

5.4.4 LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA.

En términos generales, algunos cambios realizados al esquema tributario del antiguo régimen fueron los siguientes :

- a) Sustitución de ciertos impuestos regresivos, por otros de carácter proporcional o progresivo.
- b) Incremento en las tarifas de los impuestos sobre artículos nocivos.
- c) Estudios incipientes para desarrollar un sistema de impuestos sobre artículos de consumo, diseñado para que incluya gravámenes sobre artículos de lujo.
- d) Incremento radical en la recaudación de la contribución federal.
- e) Ampliación de los impuestos a la exportación, hasta constituirlos en una de las divisiones principales del sistema impositivo.
- f) Incremento de los impuestos sobre los productos brutos de las sociedades mercantiles.³²

³¹ LA HACIENDA PUBLICA DE MEXICO. Op. Cit. P. 351.

³² CHANDLEY, Henry Alfred. INVESTIGACION PRELIMINAR DEL PROBLEMA HACENDARIO MEXICANO. U. de Columbia. U. S. A. 1917. P. 12.

Ante la imposibilidad de contar con registros confiables correspondientes al período 1913-1916, se presenta a continuación el resumen de los ingresos estimados para el año fiscal 1911-1912 :³³

RESUMEN DE LOS INGRESOS ESTIMADOS PARA 1911-1912.

Impuestos sobre el comercio exterior	47,981
Impuestos interiores que se causan en toda la Federación	32,675
Impuestos interiores que se causan en el Distrito y Territorios Federales	11,575
Servicios Públicos	6,934
Productos de bienes inmuebles	200
Aprovechamiento y ramos menores	4,382
Total de ingresos	103,657

Por lo que respecta a los impuestos sobre el comercio exterior, estaban conformados por diversas partidas, entre las cuales destacan los impuestos de importación. Como se ha expresado, no existían en el país, desde fines del siglo pasado, restricciones a la importación de efectos extranjeros, con excepción, sobre todo durante la guerra revolucionaria, de artículos bélicos. Las importaciones podían destinarse al consumo en la república, a su tránsito por territorio nacional, a su depósito o a su reexportación. La tarifa arancelaria era publicada por la Secretaría de Hacienda, así como anualmente debía hacerlo respecto de aquellos artículos no comprendidos en la misma, y que se hubieren incorporado en el curso del año.

Se mantuvieron las exenciones impositivas para aquellos artículos necesarios para favorecer la industria nacional.

³³ MEMORIAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA 1911-1913. SHCP.

Independientemente de los impuestos a la importación, los artículos destinados al consumo dentro del territorio nacional tenían que pagar un derecho equivalente al dos por ciento del importe del impuesto de exportación. Su cobro estaba reglamentado por la Ordenanza General de Aduanas.

Por su parte, los buques mercantes tenían que pagar las contribuciones de tonelaje, practicaje, almacenaje y fardo.

Aparte de esas contribuciones, la importación, tránsito y reexportación de mercancías, cubría cuotas adicionales por la patente de navegación y los derechos consulares.

Las contribuciones interiores eran definidas en la Ley de Ingresos, como aquellas que se causan en el país, ya por transacciones mercantiles, o bien, por el valor de predios o por el desempeño de las carreras profesionales y empleos públicos.

De ellas, unas eran verdaderos impuestos indirectos, como el del Timbre, el de la Lotería Nacional y el de herencias. Otros más eran impuestos directos, como la contribución predial y los que gravaban el ejercicio profesional, y otros más eran derechos, como el de portazgo, el medio por ciento sobre el valor de la plata, los derechos de fundición, ensaye y amonedación y en general los relacionados con la prestación de servicios públicos por parte del Estado.

CONCLUSIONES

- 1.- En los primeros años del período revolucionario subsistieron las características del sistema fiscal de Porfirio Díaz, con algunas variantes en la concepción del papel de los impuestos al comercio exterior en el financiamiento de los gastos públicos.
- 2.- En consecuencia, persistieron la inequidades del sistema tributario, producto de la concepción liberal del Estado. Pero las condiciones de las finanzas públicas que se habían deteriorado por el conflicto armado, generaron la necesidad de transformación.
- 3.- El nuevo gobierno mexicano se enfrentó a la resistencia de las empresas extranjeras a pagar contribuciones, las cuales esperaban constantes cambios en las condiciones políticas del país.
- 4.- El entorno predominante entonces fue el político, caracterizado en lo interno por el conflicto revolucionario y después al exterior por la Primer Guerra Mundial.
- 5.- Los ingresos tributarios más importantes fueron los provenientes del comercio exterior y del timbre. En el caso de los primeros sin embargo, las constantes tomas de las aduanas por los grupos en lucha, afectaron su recaudación. Esta caída en los ingresos propició la necesidad de incrementar las cuotas arancelarias en los meses de mayo y junio de 1915.
- 6.- El financiamiento de la guerra revolucionaria para Venustiano Carranza se basó en la toma de aduanas y en el establecimiento de contribuciones especiales. Una vez en el poder, antes de modificar el sistema fiscal, la estrategia fue la emisión de moneda.
- 7.- Algunos de los cambios más importantes en los impuestos fueron :
 - a) Incremento en las tarifas impositivas que gravaron a los artículos de consumo nocivo.

- b) Establecimiento de impuestos proporcionales para sustituir a los regresivos.
- c) Planeación para el establecimiento de gravámenes sobre productos de lujo.
- d) Aumento en la recaudación proveniente de la Contribución Federal.

8.- En congruencia con la necesidad de fomentar la planta productiva nacional, en el periodo posrevolucionario se mantuvieron las exenciones impositivas para permitir la importación de maquinaria y materia prima industrial.

9.- Pero en definitiva, una de las materias en las que el Estado mexicano quedó limitado en el periodo, fue en relación con los impuestos a la extracción de petróleo crudo y producción de sus derivados. Durante los primeros gobiernos revolucionarios, las aportaciones de las compañías petroleras se obtuvieron más a título de aportaciones voluntarias que de recaudación fiscal.

CAPITULO VI

EL SISTEMA FISCAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.

A una revolución auténtica, que por serlo modifica en forma violenta los fundamentos constitucionales de un Estado, debe corresponder la creación de una ley fundamental. De otro modo, o la revolución no fue tal, o fracasó al concretar sus apremios en el Derecho Positivo.
Felipe Tena Ramírez.

6.1 LOS ANTECEDENTES DE LA CONVOCATORIA.

Una vez con el reconocimiento internacional, Carranza estuvo en aptitud de dictar las medidas conducentes a fortalecer política y jurídicamente su gobierno. De ellas, la más importante fue sin duda la Convocatoria al Congreso Constituyente de 1916-1917.

Uno de los antecedentes de la convocatoria, lo constituye el discurso pronunciado por el propio Carranza en Hermosillo en septiembre de 1913, durante el cual, el Primer Jefe habló, quizá por primera vez de manera pública, respecto de la necesidad de “crear una nueva Constitución, cuya acción benéfica entre las masas, nada, ni nadie, pueda evitar”.¹

Después y durante la lucha revolucionaria contra Huerta, Carranza insistió en su proyecto, al adicionar el Plan de Guadalupe. En las adiciones de 1914, a través de las cuales se transformó el movimiento revolucionario de un mero levantamiento político a una lucha de reivindicación social, se insiste en la necesidad de transformar el orden jurídico mexicano; garantizar el restablecimiento de la vigencia de la Constitución mexicana de 1857 y pugnar, entre otras medidas, por “leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz”, así como “reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes

¹ CARPIZO, Jorge. LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917. Edit. Porrúa. México. 1986. 7a. edición. P. 49.

que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la ley".²

Esta voluntad constitucional, que representaba el sustento original de su movimiento, fue subrayada por Carranza cuando en 1915, reiteró la urgencia de "convertir en preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha revolucionaria". Para el Primer Jefe, entonces, la reforma de la Constitución de 1857 representó no solamente un arma jurídica, sino la medida política de institucionalizar los nuevos estilos emanados del proceso revolucionario y de garantizar a través de la norma suprema, la gobernabilidad en los años siguientes.

Pero si es poco difícil advertir las ventajas de Carranza al restablecer el orden constitucional, no es así precisar las razones de crear una nueva Constitución. Si bien durante los primeros meses de su gobierno el Primer Jefe siempre habló de reformar la Constitución vigente, también lo es que al paso de los días y conforme fue madurando su convocatoria, poco a poco se fue alejando del esquema original, y dio lugar a una convocatoria *sui géneris*, en la cual por un lado se refiere Carranza a las Reformas al marco Constitucional vigente de 1857, y por otro se aparta de ella, desde el mero hecho de no apearse al sistema establecido por la propia Constitución para procurar sus reformas.

Esta ambigüedad, Jesús Romero Flores la atribuye a que las leyes expedidas por Carranza en uso de las facultades extraordinarias de que había sido investido, se cumplían porque el pueblo con las armas en la mano las hacía cumplir, pero tratar de encuadrarlas dentro de la Constitución de 1857 no era posible, por el corte liberal e individualista de ésta.³

El agotamiento del modelo liberal plasmado en la Constitución de 1857, se hacía más evidente, en la medida que la legislación emitida por el Primer Jefe, complementada por las leyes estatales emitidas en diversos estados de la República sobre cuestiones

² PLANES POLÍTICOS Y OTROS DOCUMENTOS. México. 1954. P. 64.

agrarias, laborales y educativas no solamente la había rebasado, sino en muchos casos las pretensiones sociales de la legislación ordinaria eran opuestas al sentido individualista del precepto constitucional. Y si bien resultaba útil para el enjuiciamiento político, primero de Díaz y luego de Huerta, no lo era para abarcar el amplio espectro social que se vislumbraba como producto del movimiento revolucionario. En palabras de Octavio Hernández, en 1916, "había llegado el momento de acoplar la superestructura jurídica a la superestructura social y a la estructura económica".⁴

Por otra parte, el procedimiento para alcanzar un nuevo orden constitucional no podía dejarse en manos del Congreso ordinario, debido a la situación política nacional, aunado a la complejidad del proceso de reformas constitucionales vigente hasta entonces. En términos del artículo 127 de la Constitución de 1857, las reformas constitucionales debían ser aprobadas por las dos terceras partes de los presentes, en el Congreso de la Unión, y después someterse a la aprobación de las legislaturas locales, las que en su mayoría tendrían que aprobarlas, y de nuevo el Congreso de la Unión realizaría el cómputo y posterior declaración de haber sido aprobadas las adiciones y reformas. Pero la situación del Legislativo obligaba a la convocatoria a elecciones, y una vez constituido el Congreso de la Unión, someter a su conocimiento cada una de las reformas, mediante el proceso ya mencionado.

En esas condiciones, Carranza enfrentaba por una parte, su tesis de restablecimiento del orden constitucional de 1857, y por otra la Constitución representaba una verdadera cortapisa a su proyecto revolucionario. Pastor Rouaix hace sentir esta contradicción al señalar: "El señor Carranza y sus colaboradores sabían perfectamente, como lo había comprendido yo en Durango, que estas modificaciones radicales que necesitaba nuestra legislación, no podían ser aplicadas por el gobierno al restablecerse el orden constitucional, porque estarían en pugna con los principios básicos de la Constitución de 1857 que

³ ROMERO FLORES, Jesús. ANALES HISTORICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA. Tomo II. Libromex Editores, México. 1960. P. 38.

⁴ HERNANDEZ, Octavio A. LA LUCHA DEL PUEBLO MEXICANO POR SUS DERECHOS CONSTITUCIONALES. En Derechos del Pueblo Mexicano. Congreso de la Unión. México. 1967. Tomo I. p. 287.

garantizaba el derecho de propiedad sin limitaciones ni taxativas, lo mismo que garantizaba otros derechos y otros principios que era indispensable remover para dar paso al porvenir".⁵

En los meses previos a la convocatoria, se desató una intensa campaña de concientización social acerca de las consecuencias de convocar a un Congreso Constituyente. Fue Félix Palavicini, notable periodista e ideólogo de Carranza desde el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, el encargado de abrir el camino hacia esos cambios profundos. Razonaba Palavicini : "El señor Carranza estaba convencido de que la única fórmula salvadora era convocar a una nueva Constitución y me ofrecí para asumir la responsabilidad personal de esa propaganda y, al efecto, contando con la aprobación del Primer Jefe, se inició en el periódico "El Pueblo", la publicación de una serie de artículos sobre "Un Nuevo Congreso Constituyente".⁶

Por todo ello puede concluirse que si bien la idea de crear un nuevo orden constitucional que sustituyera al de 1857, no fue originariamente la pretensión de Carranza, ésta se fue desarrollando como inevitable para dar nuevo marco a los derechos sociales mexicanos, y después se convirtió en necesidad ineludible cuando entra en contacto con las innovadoras ideas y corrientes políticas de los estados. Puede decirse entonces que ningún otro Congreso Constituyente estuvo más precedido de expectativas sociales, como lo fue el de 1916-17.

6.2 LA CONVOCATORIA AL CONGRESO CONSTITUYENTE.

Con todo ello, la Convocatoria al Congreso Constituyente fue expedida en Palacio Nacional el 14 de septiembre de 1916. Su parte considerativa puede sintetizarse de la siguiente manera:

⁵ ROUAIX, Pastor. GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 2a. edición. México. 1995. P.60

⁶ PALAVICINI, Félix F. HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917. INEHRM. México. 1987. P. 20.

- a) Establece como primera premisa la necesidad ineludible de que las leyes expedidas en uso de las facultades extraordinarias de que se encontraba investido, encuentren sustento en el orden constitucional.
- b) Por una parte, Carranza formula diversas consideraciones tendientes a justificar la convocatoria a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución vigente, en lugar de seguir el camino establecido en el artículo 127 antes comentado. En este sentido, justifica el procedimiento, comparándolo con el seguido en 1857 para reformar la Constitución de 1824.
- c) Concatena las aspiraciones previstas en el Plan de Guadalupe reformado, con la necesidad de promover los cambios constitucionales.
- d) Finalmente alude a algunos conceptos constitucionales fundamentales que permanecerían intocados en las reformas. Entre ellos, destaca la forma de gobierno establecido; el reconocimiento categórico del origen de la soberanía nacional en la voluntad popular; la división tripartita de poderes; y finalmente el espíritu liberal de la Constitución Política.

Respecto de los tres primeros conceptos, Carranza les otorga de manera explícita un carácter que *per se* poseían. En opinión de Carpizo, y siguiendo a Schmitt, estas decisiones constituyen la estructura, la base y el contenido principal de la organización política y sobre ellas descansan todas las demás normas del orden jurídico.⁷

Sin embargo Carranza tenía que haber estado consciente que las reformas que vendrían como fruto del movimiento revolucionario, de ninguna manera serían capaces de contenerse en el espíritu liberal de la Constitución de 1857. Hemos expresado que sus ideólogos justificaban al Congreso Constituyente ante la incapacidad del espíritu liberal e individualista del orden del 57, de enmarcar los cambios requeridos. Entonces cabría

⁷ CARPIZO, Jorge. Op. Cit. P. 131.

preguntarse la razón de que Carranza incluyera al liberalismo como una premisa constitucional y de sus reformas. Pudiera ser producto de su temor, expresado en la convocatoria, a la crítica de sus adversarios, pero pudo también tener un contenido de advertencia hacia los futuros Constituyentes del carácter conservador de las reformas. En todo caso, la declaración contenida en la convocatoria, así como el proyecto de Carranza, fueron incapaces de impedir que el pensamiento social sustituyera al individualismo liberal y permeara la mayor parte de los preceptos emanados del Congreso Constituyente.

En la parte sustantiva de la convocatoria, que consta solamente de dos artículos, a través del primero de ellos Carranza reforma tres preceptos del Plan de Guadalupe, y concluye que "habiendo triunfado la causa constitucionalista y estando hechas las elecciones de Ayuntamientos en toda la República, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocará a elecciones para un Congreso Constituyente, fijando en la convocatoria la fecha y los términos en que habrá de celebrarse, y el lugar en que el Congreso deberá reunirse".⁴ La formación del Congreso Constituyente, según este primer documento, se haría mediante la elección de diputados constituyentes por estados, territorios y Distrito Federal, a razón de un Diputado Propietario y un suplente por cada setenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil, tomando como base los resultados censales de población de 1910. En los estados o territorios cuya población fuera inferior a las cifras fijadas por el Decreto, se elegiría un diputado propietario y un suplente.

Respecto de los requisitos para ser Diputado Constituyente, el decreto exigía los mismos que los establecidos en la Constitución de 1857, con la variante de que quedarían excluidos de participar los que hubieren ayudado con las armas o servido con empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa Constitucionalista. Este precepto, de redacción tan ambigua, generó diversas interpretaciones y discusiones en el seno de las reuniones previas del Constituyente, y finalmente, terminó por servir de tamiz para

⁴ DECRETO PARA LA FORMACION DE UN CONGRESO CONSTITUYENTE. En : ROUAIX , Pastor. Op. Cit. P. 312.

justificar la participación de diputados cercanos al gobierno de Carranza, y negarla a quienes se vio como enemigos del proyecto original. El referido artículo dio lugar también a la crítica de los enemigos de Carranza, entre otros de Jorge Vera Estañol, quien arremetió: "la creación de un poder constituyente especial, la integración de éste en términos contrarios a la Constitución de 1857 y la exclusión de la mayoría consciente del país en los procedimientos electivos, si revolucionariamente hablando fue un perjurio al Plan de Guadalupe, políticamente no tuvo otra figura, que la de desconocimiento flagrante de aquel mismo régimen constitucional que la revolución ofreció restablecer como por el hecho de que, pretendiendo éste ser de tendencias democráticas, repudió la voluntad nacional para imponer a su albedrío la de los ciudadanos armados".⁹

Debe destacarse de este Decreto, que en su artículo 5°. Reformado, se pretendió establecer cercos a la actividad del Constituyente. En efecto, dicho artículo señalaba: "Artículo 5°. Instalado el Congreso Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará el proyecto de Constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique, en la inteligencia de que en dicho proyecto se comprenderán las reformas dictadas y las que se expidieran hasta que se reúna el Congreso Constituyente".¹⁰ Como se aprecia de la lectura de este precepto, la pretensión de Carranza de reformar la Constitución de 1857, hasta ese momento daba la impresión de no ser una mera argucia constitucional, sino la limitación de la voluntad del gobernante. Sin embargo, ya el propio Proyecto se encargó de hacer ver al Congreso Constituyente, que se encontraba en el umbral de emitir un innovador orden constitucional mexicano.

El último precepto reformado estableció el mecanismo para que, una vez expedido éste, se retornara al poder constituido, y una vez realizadas las elecciones de poderes generales en toda la República, el Constituyente se disolviera.

⁹ VERA ESTAÑOL, Jorge. LA REVOLUCION MEXICANA. México. 1957. P. 499.

¹⁰ ROUAIX, Pastor. Op. Cit. P. 312.

Cinco días después, el 19 de septiembre de 1916 se publicaba el decreto de convocatoria correspondiente. El decreto constaba de quince artículos, el primero de los cuales estableció: "Se convoca al pueblo mexicano a elecciones de diputados al Congreso Constituyente, el que deberá reunirse en la ciudad de Querétaro, y quedar instalado el primero de diciembre del corriente año".¹¹

Como fecha de las elecciones se determinó el domingo 22 de octubre de 1916, que se desarrollaron en términos de la Ley Electoral expedida en esa misma fecha. Asimismo, para el inicio de los trabajos preparatorios, se estableció el 20 de noviembre de 1916 a las diez de la mañana. El resto del documento establece diversas normas relativas al funcionamiento del Congreso Constituyente, y el proceso a seguir una vez expedida la Constitución reformada.

Particularmente interesante resulta la estadística comparada de los trabajos del Constituyente de 1856-57, con los de 1916-17. En ellas se aprecia la celeridad de los trabajos de este último, así como también la intensidad de los mismos. Mientras el primero celebró 229 sesiones en 348 días de trabajos, del 18 de febrero de 1856 al 5 de febrero de 1857, en que se firmó y juró la Constitución, el segundo, en sesenta días, del 1 de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917 celebró 66 sesiones, la última de las cuales se declaró permanente y duró del 29 al 31 de enero de 1917.¹²

6.3 LOS BLOQUES EN EL CONSTITUYENTE.

Por la redacción de la convocatoria, y de la crítica a Carranza, pudiera pensarse de manera errónea que el Congreso Constituyente de 1916-17, estuvo conformado por un grupo de panegíricos del Primer Jefe, y que su actuación en bloque fue premeditada por el

¹¹ FERRER MENDIOLEA, Gabriel. CRONICA DEL CONSTITUYENTE. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1957. P. 36.

¹² MEDINA, Hilario. Introducción al Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-17. Edición Conmemorativa. Secretaría de Gobernación. México. 1960. P. 17.

propio Carranza. Nada más alejado de la realidad. Como producto del proceso electoral del 22 de octubre de 1916, fueron elegidos los diputados al Congreso Constituyente convocado, los cuales tuvieron tan disímiles orígenes que era difícil preconcebir su actuación. Así, en los trabajos del Constituyente, convivieron obreros, campesinos, ferrocarrileros, sastres y comerciantes con abogados, ingenieros, periodistas, escritores y administradores, en suma, pueblo y élite, que en consecuencia llevaron a la tribuna las diferencias de clase, sus aspiraciones y proyectos de nación, diametralmente divergentes con frecuencia y que dieron origen a la Constitución de 1917, como una valiosa amalgama del sentimiento patrio y como la más genuina expresión del mosaico nacional. Coexistieron también avezados políticos capitalinos con bisoños líderes obreros y políticos. Cabe recordar la palabras de Juan de Dios Bojórquez, quien, bajo el seudónimo de Djed Bojórquez escribió una Crónica del Constituyente, y en ella señaló: "Confieso que asistí al Congreso sin la edad requerida. Otro tanto hicieron varios compañeros; Luis Espinosa, Rafael de los Ríos, el doctor Guillen, Froylán Manjarrez, etcétera".¹³

Pero esas diferencias también propiciaron una intensidad en el debate y la formación de compactos bloques en el seno del Constituyente. Tanto los cronistas como los analistas del Constituyente de 1916-17, coinciden en la existencia de tres bloques principales: el de los jacobinos, agrupados en torno a su líder máximo el general Alvaro Obregón, quien no perdió oportunidad de fustigar con vehemencia a los ex integrantes del Congreso Nacional, y que se encontraban presentes en el Constituyente, bajo el argumento de "haber servido a la usurpación de Huerta". Fue necesaria la intervención del propio Carranza, quien aclaró que muchos de ellos permanecieron en sus curules, pues era más útil que continuaran en sus puestos, organizando desde dentro la oposición a Huerta.¹⁴

Por otra parte se encontraban las derechas, que apoyaban el proyecto del Primer Jefe y finalmente, una categoría de moderados, en la que militó la mayoría de los diputados.

¹³ BOJORQUEZ, Djed. CRONICA DEL CONSTITUYENTE. México, Edit. Botas, 1938. P. 23.

¹⁴ SAYEG HELU, Jorge. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO. Tomo II. 2a. Edición. México. 1987. INHERM. P. 231.

Entre los primeros, destacaron los revolucionarios que habían luchado en el conflicto armado, y otros que sin haberlo estado, representaban las más avanzadas ideas de izquierda, como líderes obreros y campesinos. Cabe resaltar entre ellos a Francisco J. Mújica, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Héctor Victoria, Froylán Manjarrez y otros.

En el ala derecha, se encontraron aquellos denominados del núcleo fundamental por Pastor Rouaix, y entre los cuales destacó, sin lugar a dudas el Ingeniero Félix Palavicini, José Natividad Macías, coautor del proyecto de Carranza, Luis Manuel Rojas y Alfonso Cravioto. Su labor consistió en la defensa del proyecto carrancista. Este bloque tuvo que soportar con frecuencia los argumentos de contrarrevolucionarios que desde las juntas preparatorias, les hicieron los jacobinos, y aún los moderados.

Finalmente, en el centro, se ubicaron legisladores como Manuel Aguirre Berlanga, Hilario Medina y el propio Pastor Rouaix.

A diferencia del Congreso de 1856-57, en el que la crónica de Francisco Zarco refleja con meridiana claridad los trabajos del Constituyente, en 1916-17, no encontramos crónica alguna que se caracterice por su imparcialidad. Ni la de Palavicini, ni tampoco la de Bojórquez pudieron escapar de defender sus particulares posiciones y de atacar la contraria. Como ejemplo, baste citar el argumento de Palavicini al defender la participación de Macías en los trabajos relativos al artículo 123: "Así pues, si acaso hubo derechas e izquierdas en el Constituyente de Querétaro, de ninguna manera estas designaciones pueden relacionarse con el proceso social, pues en este caso, fueron los renovadores la más avanzada izquierda en el Congreso".¹⁵

No pasa por alto la existencia de un núcleo fundamental en el seno del Constituyente. Este estuvo formado entre otros por Félix Palavicini, Alfonso Cravioto,

¹⁵ En SAYEG HELU, Jorge. Op. Cit. P. 76.

Pastor Rouaix, Heriberto Jara Corona, Fernando Lizardi, Manuel Aguirre Berlanga, José Natividad Macías, Esteban Baca Calderón y Juan de Dios Bojórquez.¹⁶

6.4 EL PROYECTO CONSTITUCIONAL DE CARRANZA.

Llegado el día 1 de diciembre de 1916, y aún cuando no concluían los trabajos del Colegio Electoral - el último dictamen fue aprobado el 25 de enero de 1917, a seis días de terminar los trabajos -, fue instalado el Congreso Constituyente. Conforme al decreto convocatorio, al inicio de los trabajos, y bajo la presidencia del diputado Luis Manuel Rojas, se presentó Venustiano Carranza para entregar su Proyecto de Constitución Reformada. Carpizo afirma que dicho proyecto había sido elaborado por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, auxiliados por Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto.¹⁷

El proyecto de Carranza, inspirado en trabajos anteriores de reformas constitucionales llevados a cabo por la Secretaría de Justicia, resultaba poco novedoso. En muchos casos, se limitó a la modificación de la redacción de los artículos de la anterior Constitución.

Las principales reformas propuestas en el proyecto son, en opinión de Jorge Carpizo, relativas a precisiones en el capítulo dogmático de la Constitución, al modificar la denominación de la sección primera del título primero para intitularse "De las Garantías Individuales", en lugar de "De los Derechos del Hombre".

Ya en el artículo primero se refuerza la justificación del cambio, al precisar que es la Constitución la que señala las garantías individuales, que son producto de la voluntad popular. Y además de adiciones a las garantías ya existentes, introduce el proyecto la libertad de cultos contenida en el artículo 24 del mismo y se amplían las facultades del Estado en materia de expropiaciones en el proyectado artículo 27.

¹⁶ LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917. Ideólogos. El Núcleo Fundador y Otros Constituyentes. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1990. P. 13.

Quizá una de las mayores aportaciones del proyecto, es la contenida en el artículo 115, al consagrar la tesis de que la división política fundamental del país es el municipio libre. En materia fiscal solamente son dos los preceptos en los cuales se proponen modificaciones al texto constitucional. El primero es en el artículo 16, en el que se establece la facultad de la autoridad administrativa para entrar en el domicilio para cerciorarse del cumplimiento de disposiciones fiscales, y el segundo, en el artículo 130 proyectado, en el cual se concede a la Federación la facultad exclusiva de gravar mercancías de importación, así como las de exportación, y las que pasen de tránsito por el país, y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.¹⁸

De esta forma el proyecto de Carranza eludía una de las discusiones torales en materia fiscal que lo era la distribución del poder tributario entre la Federación y los Estados miembros. Ni siquiera su voluntad de fortalecer el Municipio Libre, ni tampoco sus expresiones federalistas, le convencieron de incluir al menos una incipiente distribución. Sin embargo, tampoco en el Constituyente, en el que sus miembros centraron sus discusiones en sus ideas innovadoras político-sociales, se consignan debates de valor respecto de las facultades hacendarias para los Estados. Esta fue, sin duda, una de las mayores omisiones del Congreso Queretano. En su favor, debe asentarse que a diferencia de 1857, en Querétaro se trabajó a partir de un proyecto que no se había elaborado en el seno del Constituyente, sino que fue propuesto por el Ejecutivo.

Es de mencionarse que el diputado Heriberto Jara Corona impulsó un proyecto propio que, aunque después retirado para no contravenir los artículos 5 y 6 de la convocatoria, propició el debate en torno de temas tales como el sistema de sanciones, la composición del Congreso de la Unión, el Poder Judicial de la Federación, y las materias agraria y laboral.¹⁹

¹⁷ CARPIZO, Jorge. Op. Cit. P. 76.

¹⁸ Idem. P. 82.

¹⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Op. cit. p. 322.

Evidentemente las reformas sociales constituyeron la columna vertebral de la discusión del Constituyente, y la fuente de las mayores adiciones al proyecto, gracias a lo cual, con la férrea voluntad de sus integrantes, consiguieron incorporar al texto fundamental las fórmulas que la técnica constitucional de entonces aconsejaba no hacerlo. Con ello, surgieron a la vida constitucional universal, los derechos sociales.

6.5 EL SISTEMA FISCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Antes de entrar de lleno al análisis de los preceptos de la Constitución de 1917, relacionados con la materia fiscal, he considerado necesario la precisión de que si bien en la forma, la pretensión de Venustiano Carranza fue adecuar su praxis al derecho vigente, y hablar siempre de reformas a la Constitución de 1857, y de Constitución reformada en la Convocatoria, resulta cierto que el proceso seguido en Querétaro, nada tuvo en común con el procedimiento establecido en la Carta Magna de 1857 para ser reformada. En ese sentido entonces puede afirmarse que la de Querétaro era un nuevo orden constitucional.

Pero, por otra parte, no puede negarse la identidad en las ideas fundamentales conservada por el Constituyente queretano. Esto es, si partimos de que la Constitución es el estatuto jurídico-político que en cada Nación regula la forma y conductos de elaboración de la voluntad colectiva; que determina las reglas sobre las cuales se organizan los órganos encargados del desempeño de las funciones propias del poder público y que establece las bases fundamentales de las relaciones entre el Estado y los individuos, y a la luz de esta premisa, se observa el contenido filosófico-jurídico de las Constituciones de 1857 y 1917, no puede menos que afirmarse que entre ambas existen identidades.

Entonces: ¿La de 1917 es una Constitución nueva o no lo es?. Sobre ello los autores no consiguen ponerse de acuerdo; si para unos como Jorge Carpizo o Tena Ramírez se trata

de un orden nuevo, existen otros, con argumentos por demás sólidos que sin demérito de las facultades del Constituyente de 1917, le niegan a su obra novedad.²⁰

En nuestra opinión, la obra de Querétaro es la pauta que marcó un nuevo orden constitucional y de ahí en adelante, el orden del derecho positivo se modificó en su filosofía. En efecto, las aportaciones principales del Constituyente de este siglo, pueden, de manera simplista quizá, sintetizarse de la siguiente manera:

- a) Los artículos 3, 27 y 123 de la Constitución de Querétaro son contrarios a la doctrina liberal en la Constitución de 1857.
- b) En términos generales, la filosofía liberal constitucional se suprime por una orientación social del Estado, contenida en sus principales preceptos dogmáticos.
- c) La incorporación a los textos constitucionales de los preceptos a partir de los cuales surgen y se reconocen por el Estado los derechos sociales del pueblo.
- d) El reconocimiento del Municipio Libre, como la base de la organización política del Estado Mexicano.

Y si bien es cierto que todos estos principios eran ya conocidos en la discusión del Constituyente de 1857, y aún antes - baste recordar los actos de Cortés en Veracruz -,²¹ su coexistencia con los preceptos que organizan al Estado, regulan las funciones de sus órganos y establecen las normas para la interrelación entre Estados y particulares, son suficientes para declarar la novedad de la Constitución. Es verdad que en la última no se modificaron los artículos relativos a la organización del Estado mexicano; pero sí se obligó al Estado a reconocer nuevas reglas de convivencia social. Después de 1917, nadie puede

²⁰ BUSTAMANTE, Eduardo. EL RÉGIMEN FISCAL. BASES CONSTITUCIONALES. REALIZACIONES. ESTADO ACTUAL. En la Constitución de 1917 y la Economía Mexicana. UNAM. México. 1983. P. 126 y sig.

²¹ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. DERECHO MUNICIPAL. Edit. Porrúa. México. 1985. pp. 93 y ss.

afirmar que la regulación jurídica mexicana volvió a ser la misma de antes. Y este parteaguas no es otro que la obra del Constituyente de Querétaro.

Pero de ello a afirmar que el Constituyente de 1917 apreció de manera adecuada la situación patrimonial del Estado mexicano de ese tiempo, hay un trecho grande. Aunque no escapaba a los políticos de entonces que la situación financiera del estado era caótica, las condiciones tan apremiantes en que se reunieron en Querétaro, aunado a la prioridad concedida a los ideales de reivindicación social, impidió a los constituyentes, la revaloración del sistema fiscal.

Los preceptos que en el texto original de la Constitución de 1917 se consignaron y que pueden considerarse como la estructura fiscal nacional, puede dividirse de la siguiente manera:

- a) Disposiciones relativas a derechos y obligaciones ciudadanas en materia fiscal; y
- b) Disposiciones relacionadas con la distribución competencial entre la Federación y los Estados.

6.5.1 EL ARTICULO 31 FRACCION IV

Respecto de los primeros, el artículo 31 fracción IV constitucional, existente ya desde 1857, se mantuvo sin duda como la columna vertebral del sistema impositivo mexicano.

A pesar de su ubicación fuera del capítulo correspondiente a las garantías constitucionales, la redacción del precepto, sus elementos constitutivos y los principios emanados del mismo, se traducen necesariamente en limitaciones a la actividad tributaria del estado, y como tal, el cumplimiento del precepto queda dentro de aquellos artículos cuyo control corresponde al Poder Judicial. Si por una parte el precepto impone

obligaciones a los ciudadanos, por otra parte le otorga ciertas garantías, en tanto la obligación opera a condición de que "las prestaciones que les impongan se estructuren de manera proporcional y equitativa".²²

Así se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente Tesis Jurisprudencial:

TESIS 543. IMPUESTOS.

Aún cuando el artículo de la Constitución que establece los requisitos de proporcionalidad del impuesto, como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantía por lo que, si se demanda ante el Poder Judicial el amparo contra una ley que establezca un impuesto exorbitante y ruinoso, no puede negarse la protección federal, diciendo que el Poder Judicial no es el capacitado para remediar dicha violación y que el remedio contra ella se encuentra en el sufragio popular, pues, en tal caso, se haría nugatoria la fracción I del artículo 103 de la Constitución, y la misma razón podría invocarse para negar todos los amparos que se enderezaron contra leyes o actos del poder legislativo. (Jurisprudencia 1917-1954. Pág. 1004)

Ahora bien, según el maestro Ernesto Flores Zavala, este artículo contiene las siguientes disposiciones:

- 1º. Establece la obligación, para todo mexicano, de contribuir a los gastos públicos.
- 2º. Reconoce que las entidades que tienen derecho a percibir impuestos son la Federación, el Estado y el Municipio.
- 3º. Que el Estado y el Municipio que pueden gravar (al mexicano) son los de la residencia de la persona.
- 4º. Que los impuestos se deben establecer por medio de leyes.
- 5º. Que se deben establecer para cubrir los gastos públicos. Y
- 6º. Que deben ser equitativos y proporcionales".²³

²² FERNANDEZ Y CUEVAS, José Mauricio. ASPECTOS FISCALES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. En Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. Obra Conmemorativa. Tomo I. TFF. México. 1982. P. 367.

²³ FLORES ZAVALA, Ernesto. ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS. Los Impuestos. Edit. Porrúa. México. 30a. Edición. 1993. P. 202.

Respecto del primer postulado, el propio autor concluye que los extranjeros están también obligados al pago de los impuestos, aún cuando la Constitución sólo habla de los mexicanos.

El segundo enunciado, relativo a los sujetos activos de los impuestos en México, también es patente que tienen ese carácter la Federación, los Estados y los Municipios, siendo los únicos que pueden percibir los impuestos.

El tercer postulado relativo a la residencia como condición para establecer la obligación de contribuir a los gastos públicos, lo resuelve Flores Zavala en el sentido de que "tiene derecho a gravar la entidad o municipio en que el causante tiene su domicilio, y además que está prohibido a los Estados o Municipios gravar a los que no residan en ellos, relacionándose así este precepto con el artículo 11 de la propia Constitución".²⁴

El principio de legalidad emanado del cuarto postulado a que nos hemos referido, ha sido comentado por diversos autores de la siguiente manera:

Para Ramón Reyes Vera, "los impuestos se deben establecer por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material, como del formal; es decir, por medio de disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del poder legislativo".²⁵

Esta premisa es aceptada de manera incondicional por otros autores. A manera de ejemplo, debe mencionarse a Gabino Fraga, quien solamente establece la salvedad prevista en el artículo 131 constitucional²⁶ y a Ernesto Flores Zavala.²⁷

²⁴ Idem. P. 203.

²⁵ REYES VERA, Ramón. EL ARTICULO 31 FRACCION IV DE LA CONSTITUCION FEDERAL MEXICANA. En Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. Obra Conmemorativa. Tomo I. TFF. México. 1982. P. 431.

²⁶ FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa. 9a. Edición. México. 1962. P. 347.

²⁷ FLORES ZAVALA, Ernesto. Op. Cit. P. 188.

Y tan irrefutables argumentos, han sido también fuente de jurisprudencia, misma que a continuación se transcribe:

IMPUESTOS. PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE DEBEN SALVAGUARDAR LOS. Al disponer el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido por ley; segundo, sea proporcional y equitativo y tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el pago de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la obligación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida. Es decir, el principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria; esto es, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto, la base y la cantidad de la prestación; por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa. En resumen, el principio de legalidad en materia tributaria, puede enunciarse mediante el aforismo, adoptado por analogía del derecho penal, *nullum tributum sine lege*. Informe 1976. 1a. Parte. Pleno. Pág. 481 y 482.

En los términos a que se contrae la Jurisprudencia referida, cualquier otro órgano, de cualquier nivel de gobierno, se encuentra impedido, por disposición constitucional para emitir impuestos. Así lo ha ratificado el propio órgano jurisdiccional en la siguiente tesis:

IMPUESTOS MUNICIPALES. Los decretados por los ayuntamientos y no por las legislaturas, no tienen el carácter de leyes, y hacerlos efectivos, importa una violación constitucional. Jurisprudencia 136. (Quinta Época). Pág. 172. Sección Primera, Volumen. 2a. Sala. Apéndice de Jurisprudencia 1917-1965.

Consuelo Villalobos Ortiz, resume de la siguiente manera los enunciados emanados del principio de legalidad a que nos venimos refiriendo:

1. "Que sea una ley formalmente emanada del Congreso la que establezca la contribución, toda vez que esta materia está reservada a la ley en su aspecto formal.
2. Que la disposición que la establezca reúna las características materiales inherentes a toda creación normativa, es decir, generalidad, permanencia y abstracción.
3. Que la ley entendida tanto en su aspecto material como formal, determine con toda exactitud los caracteres esenciales de la contribución, a saber: objeto, sujeto, base imponible, cuota o tarifa y época de pago".²⁸

Equidad y proporcionalidad.

Aunque un análisis profundo de ambos conceptos, si es que acaso son dos, rebasa los límites de esta investigación, no podemos dejar de explicar las diversas teorías que la inclusión en el texto constitucional ha suscitado.

En primer lugar, aludiremos a aquellas doctrinas según las cuales los conceptos de proporcionalidad y equidad son coincidentes.

Esta postura es sostenida por Servando J. Garza de la siguiente manera: "Puesto que la proporcionalidad se sustenta en un concepto de justicia, debemos concluir que coincide con el de equidad. En el precepto constitucional encontramos la exigencia de justicia en materia tributaria acentuada mediante una expresión pleonástica por su idéntico contenido conceptual. Es posible pensar que el lenguaje del legislador se justifica porque el principio de justicia se expresa en los impuestos indirectos mediante la cuota proporcional, y en los

²⁸ VILLALOBOS ORTÍZ, María del Consuelo. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA A LA LUZ DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. En Principio Tributarios Constitucionales. TFF y Coeditores. México. 1992. P. 347.

directos mediante la progresiva, que también es fórmula de equidad, pero manteniendo siempre, para análogas capacidades contributivas, idéntica cuota tributaria".²⁹

Siguiendo esta teoría, Ernesto Flores Zavala ratifica: "Creemos que no es posible separar las dos palabras, sino interpretar la expresión 'proporcional y equitativa' como significando justicia; lo que el constituyente quiso expresar, fue que los impuestos sean justos".³⁰

Ahora bien, la mayoría de los tratadistas en la materia, atribuyen a los conceptos significados diferenciados. Así, Emilio Margain Manautou expresa: "Atendiendo a la evolución que ha venido experimentando la legislación tributaria mexicana, bien puede sostenerse que son dos conceptos y no uno solo los que contienen las palabras 'proporcional y equitativa'. Que un tributo sea proporcional, significa que comprenda por igual, de la misma manera, a todos aquellos individuos que se encuentran colocados en la misma situación o circunstancia; que sea equitativo significa que el impacto del tributo sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación".³¹

Ramón Reyes Vera, en su acucioso análisis del precepto constitucional que ahora comentamos, también concluye en el sentido de que se trata de conceptos diferentes, y propone la reelaboración de interpretaciones doctrinales para ajustar los conceptos al principio constitucional y concluye: "En relación con la equidad: - La equidad no es un término sinónimo o equiparable a la proporcionalidad".³²

Numerosos han sido también los esfuerzos jurisprudenciales por definir los conceptos. De entre las más importantes citamos la siguiente:

²⁹ GARZA, Servando J. LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. Editorial Cultura. México. 1949. P. 71 y sig.

³⁰ FLORES ZAVALA, Ernesto. Op. Cit. P. 206.

³¹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. LA CONSTITUCION Y ALGUNOS ASPECTOS DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. U. A. S. L. P. México. 1967. P. 109.

³² REYES VERA, Ramón. Op. Cit. P. 450 a 457.

IMPUESTO. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. El artículo 31, fracción IV de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades y rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados, tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto, en monto superior, los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impuesto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad, radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria, de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, lo que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto, deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula. *Jurisprudencia. Tesis No. 5. Informe 1985. Primera Parte. Pleno. Página 371 y 372.*

Sin embargo, la interpretación jurisprudencial antes citada, retoma la concepción de que la proporcionalidad está directamente vinculada con la progresividad del tributo. Esa tendencia a mezclar la proporcionalidad con el sentido economicista del impuesto, fue reconocida por el entonces Ministro José Rivera Pérez Campos de la siguiente manera: "A lo más, se ha querido defender la tributación, mediante la proporcionalidad interna de cada tributo, al contemplar las relaciones de las tarifas con respecto al ingreso, o al determinar los porcentajes de tributación dentro de la tendencia a la construcción progresiva de las tarifas".³³

Finalmente del análisis del precepto que venimos comentando, se desprende también el destino de los impuestos para el financiamiento del gasto público. Para Gabino Fraga, siguiendo el criterio jurisprudencial, por gastos públicos "deben entenderse los que

se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos de su comprensión los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual".³⁴

Sin embargo, contra este criterio, debe decirse que cuando el Estado actúa como ente público, no solamente satisface necesidades colectivas, sino también a pesar de ejercer sus funciones de derecho público, en ocasiones la satisfacción de necesidades es individual, cuyo cumplimiento también está condicionado a la obtención de ingresos fiscales por el propio Estado, en forma tal, que algunos autores afirman que por gasto público, debe entenderse "todo el que sea necesario para que las entidades públicas realicen sus atribuciones, esto es, para el desarrollo de su actividad legal"³⁵

Ello no excluye de manera alguna que los impuestos con frecuencia tienen un fin específico desde su origen, esto es en el propio ordenamiento que lo crearon, siempre y cuando este destino especial sea parte de la función pública del Estado, pero para la satisfacción de necesidades sentidas en los propios niveles de gobierno que lo creó. Al respecto, debe citarse la siguiente tesis:

APLICACIÓN DE LOS IMPUESTOS. Al establecer la fracción IV del artículo 31 Constitucional la obligación para contribuir a los gastos públicos así de la Federación, como del Estado y Municipio en que resida, se está refiriendo a que los impuestos federales se aplicarán exclusivamente para los gastos de la Federación, los estatales para los de los Estado y los municipales para los de los Municipios, por lo que si una ley impusiera una contribución para una obra determinada de un Municipio y extendiera su aplicación a toda la República, indudablemente que contraría la Constitución, porque las obras de carácter municipal únicamente pueden cubrirse con los tributos municipales. Tesis 537, Jurisprudencia 1917-1954. Página 996.

³³ RIVERA PEREZ CAMPOS, José. EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN LOS IMPUESTOS. En Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. Obra Conmemorativa. Tomo I. TFF. México. 1982. P. 478.

³⁴ FRAGA, Gabino. Op. Cit. P. 357.

³⁵ FLORES ZAVALA, Ernesto. Op. Cit. P. 217.

6.5.2 DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES RELATIVAS A DISTRIBUCION DEL PODER TRIBUTARIO.

Para la distribución de facultades en materia de poder tributario, la Constitución de 1917 optó por seguir el sistema empleado por la de 1857, el cual es omiso en la repartición de esas facultades. La idea de que la jurisdicción concurrente en materia impositiva es la adecuada, fue tomada en 1857 de las ideas de Alejandro Hamilton quien en 1788 escribió: "Una jurisdicción concurrente en materia de impuestos es la única alternativa admisible a una completa subordinación, respecto a esta rama del poder, de la autoridad de los Estados a la de la Unión. Cualquier división de las fuentes de ingreso, habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder de los Estados individuales. La Convención pensó que la jurisdicción concurrente era de preferirse a esta subordinación; y es evidente que esta solución tiene cuando menos el mérito de hacer conciliable un poder constitucional ilimitado de imposición por parte del gobierno federal, con la facultad apropiada e independiente de los Estados para proveer a sus necesidades propias"³⁶. Y aludiendo a las dificultades que traería la repartición de atribuciones de imposición fiscal, Hamilton advertía: "Suponed que, como se ha afirmado, el poder tributario federal se limitara a los derechos sobre las importaciones; es evidente que el gobierno por carecer de facultad para buscarse otros recursos, caería a menudo en la tentación de subir sus impuestos hasta un exceso perjudicial".³⁷

Sin embargo cabe comentar que, como se ha expresado con anterioridad, en el Constituyente de 1857 sí se presentó un proyecto de distribución del poder, aunque las discusiones en el mismo concluyeron que no era conveniente ni posible incluir tal disposición.

³⁶ HAMILTON, MADISON Y JAY. EL FEDERALISTA. No. XXXIV. Fondo de Cultura Económica. México. 1a. Reimpresión. 1974. Pp. 136 y sig.

³⁷ Idem. No. XLV.

Siguiendo esa tradición, Ignacio L. Vallarta, en sus Votos, sostuvo las ideas de concurrencia al expresar: "Las facultades del Congreso Federal y de las Legislaturas de los Estados en materia de impuestos, son concurrentes y no exclusivas".³⁸

Y el problema se mantuvo en la Constitución de 1917. Al discutir la fracción del artículo 73 relativa a las facultades del Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos, el Constituyente ni siquiera reparó en la cuestión fiscal. Así, la Crónica Constitucional relata el siguiente pasaje: "Entonces, por acuerdo de la Presidencia, a fin de que se continúe lo relativo al Poder Judicial, se pone a discusión la fracción siguiente, la fracción número 7 que dice: 'Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto'. - El C. Terrones: pido la palabra para una moción de orden. ¿Qué pasa con el 5º inciso de la fracción VI?. - El C. Secretario: Se refiere también al poder judicial; al funcionamiento del Poder Judicial; se refiere al Ministerio Público del Distrito Federal. Fracción Séptima: 'Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto'. Está a discusión. Las personas que deseen hacer uso de la palabra en pro o en contra, pasarán a inscribirse. No habiendo quién desee hacer uso de la palabra, se reserva para su votación".³⁹ Finalmente la fracción VII del artículo 73, al igual que otras fracciones de ese mismo artículo, fueron aprobadas por unanimidad de 169 votos.⁴⁰

En esas condiciones, la Constitución de 1917, fiel reflejo de la de 1857 en cuanto a la materia fiscal se refiere, mantuvo el sistema de concurrencia de las facultades de imposición, bajo el esquema que después sería reconocido por la Jurisprudencia de la siguiente manera:

IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de

³⁸ VALLARTA, Ignacio L. VOTOS. Editorial del Sr. Antonio de J. Lozano. México. 1894. Tomo II. P. 27.

³⁹ DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Tomo VI. México a Través de sus Constituciones. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México. 1967. P. 274.

⁴⁰ FERRER MENDIOLEA, Gabriel. Op. Cit. P. 97.

las fuentes de ingreso (artículo 73 fracción VII y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73 fracciones X y XXIX,) y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículo 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118). Jurisprudencia. Apéndice al Tomo CXVII, página 1026.

Por inferencia negativa del texto jurisprudencial se concluye que no existen limitaciones o restricciones al poder tributario federal.

Utilizando la clasificación que la misma tesis nos proporciona, comentaremos las disposiciones constitucionales.

ARTICULO 73 FRACCION VII.

Conforme a este numeral, se confiere poder tributario ilimitado en favor de la Federación, al disponer que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, aunque si se analiza el precepto de manera concatenada con la disposición del artículo 124 constitucional, se concluye que entre ambos otorgan facultades concurrentes y no exclusivas. Aunque se ha pretendido que la disposición que comentamos, tiene aplicación únicamente en aquellos casos en que la Federación ostenta facultades constitucionales en materia contributiva, esto es, que si bien la Federación puede imponer los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto, sólo puede hacerlo en aquellas materias que la propia Constitución le confiere de manera expresa, el criterio jurisdiccional ha sido que: "Al facultarse al Congreso de la Unión por el propio artículo 73 en su fracción VII, para decretar los impuestos necesarios para cubrir su presupuesto, lo hace dentro de los principios de materia expresamente reservadas a la Federación o a los Estados, pero también admitiendo otros que no haciendo reserva expresa, han de entenderse como de tributación común para la una y para los otros...".⁴¹

⁴¹ Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1965. P. 119. A. R. 5384/56. Inmobiliaria Geme, S. A.

En opinión de Gerardo Gil Valdivia, tal interpretación es contraria al espíritu del artículo 124 Constitucional, y ha justificado la creación de impuestos tales como el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y muchos otros, no reservados constitucionalmente al poder tributario federal.⁴²

ARTICULO 73 FRACCION X.

Esta fracción que ha venido adicionándose para ampliar la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias, fue objeto de interpretación por lo que hace a la facultad única del Poder Legislativo Federal para emitir disposiciones legales en materia de comercio. Así, pretendió razonarse que, basado en dicha atribución, todos los tributos relacionados con el comercio, solamente podrían establecerse por la Federación, en atención además a que los impuestos deben ser establecidos por una ley. Emilio Margáin Manautou comenta al respecto: "Este criterio presenta el siguiente peligro: si es facultad exclusiva de la Federación legislar sobre el comercio, y dentro de esa facultad queda comprendida la impositiva, entonces los Estados y los Municipios no pueden crear leyes tributarias que graven el comercio, y por cuanto sus principales ingresos provienen de esta fuente, se originaría su bancarota".⁴³

El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el sentido de que el comercio es una fuente que puede ser gravada tanto por la Federación como por los Estados. Así lo expresó en la siguiente tesis :

Instancia: Pleno
Fuente : Semanario Judicial de la Federación
Epoca : 7A
Volumen : 68
Parte : Primera
Página : 19

⁴² GIL VALDIVIA, Gerardo. Et. Al. EL FEDERALISMO Y LA COORDINACION FISCAL. 1a. Edición. UNAM. México. 1981. P. 79.

⁴³ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Op. Cit. P. 96.

COMERCIO, LA FACULTAD TRIBUTARIA GENERICA SOBRE TAL MATERIA NO ES PRIVATIVA DE LA FEDERACION, SINO QUE TAMBIEN CORRESPONDE A LOS ESTADOS (LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL A LAS INDUSTRIAS CONGELADORAS DE MARISCOS, DEL CONGRESO DE SINALOA, DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 1967, PUBLICADA EL 12 DE OCTUBRE DEL MISMO AÑO).

La atribución concedida al Congreso de la Unión por el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, para legislar en toda la República sobre comercio, no significa que esta materia genérica constituya una fuente de imposición reservada exclusivamente a la Federación, toda vez que la interpretación sistemática de tal precepto, en relación con lo establecido por los artículos 73, fracciones IX y XXIX y 117, fracciones IV, V, VI, y VII de la Constitución General de la República, así como su interpretación histórica (artículo 72, fracción X de la Constitución 1857 y su reforma de 14 de diciembre de 1883), conducen a concluir que la facultad de imponer tributos sobre la materia de comercio en general, también corresponde a los estados. En cuya razón, la Ley del Impuesto Especial a las Industrias Congeladoras de Mariscos, contenida en el Decreto 171 del Congreso de Sinaloa, no viola los preceptos citados.

Amparo en revisión 9774/68. Mariscos Tropicales, S. A., Congeladora Unión, S. a. y coags. 27 de agosto de 1974.

Unanimidad de 17 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

NOTA:

En la publicación original esta tesis aparece con la siguiente leyenda: "Véase: Séptima Época: Volumen I, Primera Parte, pág. 29".

ARTICULO 73 FRACCION XXIX.

Este numeral, no incluido en el texto original de la Constitución de 1917, fue producto de las sucesivas reuniones nacionales fiscales, a las cuales asistieron las representaciones hacendarias de todos los Estados y la Federación, y cuyo principal objetivo fue encontrar fórmulas de distribución del poder tributario. Este numeral fue incluido mediante reforma del 13 de octubre de 1942, y contiene facultades conferidas exclusivamente a la Federación en materia tributaria. Es el caso de determinación constitucional positiva, ya que la exclusividad impositiva, puede también derivarse por disposición negativa que impida a los Estados establecer determinados impuestos.

Es pertinente comentar aquí la disposición contenida en el último párrafo de esta fracción que indica que las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de las

contribuciones especiales, en la proporción que la ley federal determine; primeramente, porque es un caso en que constitucionalmente se trata de la coordinación fiscal, y además porque, como lo señala el maestro Margáin Manautou "al hablar el texto de que 'las entidades federativas participarán,...', parece ser que se excluye al Distrito Federal," lo que en opinión de dicho autor no es más que un defecto de técnica constitucional. ⁴⁴

ARTICULO 117 FRACCIONES IV, V, VI, VII Y IX.

En las fracciones citadas, este artículo contiene facultades impositivas exclusivas de la Federación por prohibición a los Estados. Respecto de la fracción IV, resulta una reforma hecha a la Constitución de 1857 que la Constitución de 1917 recogió en su texto. Por su parte, la fracción IX, no constituye una limitación absoluta, sino exclusivamente para gravar en tasas distintas de las que la Federación establezca.

ARTICULO 118 FRACCION I.

Establece una prohibición condicionada a los Estados, al referir que éstos no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones. Por tratarse de facultades conferidas a la Federación, que ésta transfiere a los Estados, ha suscitado la discusión respecto de si la Federación puede transferir otras facultades tributarias distintas de las señaladas en la referida fracción son las únicas que el Congreso de la Unión puede autorizar al Estado para imponerlas. ⁴⁵

Sin embargo, Sergio Francisco de la Garza sostiene el criterio de que "por razones históricas se manifiesta la delegabilidad de dichas facultades, cuando se considera que dicha renuncia o delegación no afecta a sus recursos financieros". ⁴⁶ Compartimos este último

⁴⁴ Idem. P. 98.

⁴⁵ FLORES ZAVALA, Ernesto. Op. Cit. P. 373.

⁴⁶ DE LA GARZA, Sergio F. Op. Cit. P. 221.

criterio además porque si el principio federal establecido en el artículo 124 Constitucional, establece que los Estados se reservan facultades y a la Federación se le confieren, es claro que los primeros nunca perdieron esas atribuciones que originalmente le correspondían, y en consecuencia, la Federación, al amparo del artículo 124 bien puede renunciar a atribuciones tributarias distintas a las señaladas en el precepto.

ARTICULO 131.- Por último, este artículo establece una facultad exclusiva de la Federación, por prohibición a los Estados, y que se concatena con las prohibiciones impuestas a las entidades por las fracciones de la IV a la VII del artículo 117 Constitucional.

6.5.3 OTROS ARTICULOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON LA MATERIA FISCAL.

Entre otros preceptos constitucionales aplicables a la estructura del sistema fiscal mexicano, se encuentran el 40, en cuanto que organiza al país bajo el régimen federal y previene la existencia de dos órdenes competenciales con plena soberanía tributaria. Este numeral se relaciona de manera directa con el artículo 124, en vista de que éste último, como principio rector del sistema federal mexicano, señala que las facultades que no se encuentran expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados, aunque en opinión de Sergio F. De la Garza, la inexistencia de una delimitación de los poderes tributarios exclusivos de los Estados en el cuerpo constitucional, hace inapelable este precepto respecto de la distribución de los poderes tributarios.⁴⁷

El artículo 28 también se refiere al sistema fiscal al proscribir las exenciones de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria.

En síntesis, el sistema tributario recogido por el Constituyente de 1917, al continuar con el esquema de indefinición en materia de distribución de poderes tributario, soslayó uno

de los más graves problemas originado por el debilitamiento de la capacidad financiera de las entidades, en que incurrió el gobierno de Porfirio Díaz. Si bien en 1857 puede entenderse por las ideas emanadas de la teoría federalista estadounidense a que nos hemos referido, en 1917, se encontraba fresca la memoria de las inequidades fiscales propiciadas por la vaguedad constitucional, y el Constituyente eludió ese compromiso con el federalismo. Al amparo de esta inconsistencia, durante la vigencia de la Constitución de 1917, hemos asistido al debilitamiento de las economías estatales a consecuencia de mermar casi en su totalidad sus fuentes impositivas, por la vía de la apropiación o aún por la vía de la Coordinación. Si en 1917, se optó por atribuir a la Federación las más importantes fuentes impositivas y además se le permitió concurrir con los Estados en las demás, éstos últimos han tenido que subsistir de los recursos que la Federación ha decidido transmitirles por la vía de las participaciones, lo que ha originado la pereza fiscal y la incapacidad para sostener un verdadero esquema tributario federalista.

⁴⁷ Idem. P. 216.

CONCLUSIONES

- 1.- La Constitución mexicana de 1917 reprodujo casi sin modificación alguna, las disposiciones constitucionales de 1857 en materia fiscal.
- 2.- En las discusiones del Constituyente de 1916-1917 no se encuentran constancias de debate ideológico relativo a la distribución de la potestad tributaria entre la federación y los estados.
- 3.- La posición ideológica del Constituyente entonces, a pesar de manifestarse contraria a las tesis del liberalismo que se identificaban con el régimen de Porfirio Díaz, mantuvo facultades concurrentes para establecer contribuciones, que a partir de la abolición de las alcabalas, resultaba altamente restrictiva para los estados.
- 4.- En materia fiscal, la Constitución de 1917 contiene preceptos clasificados de la siguiente manera :
 - a) Disposiciones relativas a derechos y obligaciones ciudadanas en materia fiscal ; y
 - b) Disposiciones similares a las de 1857 relativas a la distribución de poder tributario entre federación y estados y de competencia tributaria entre la federación, estados y municipios.

CAPITULO VII
EL PERIODO 1917-1929
EL INICIO DE LA TRANSFORMACION DEL
SISTEMA FISCAL MEXICANO.

CAPITULO VII

EL PERIODO 1917-1929

EL INICIO DE LA TRANSFORMACION DEL

SISTEMA FISCAL MEXICANO.

*Las leyes antiguas siguen en vigencia mucho tiempo
después de que el pueblo tiene el poder para
cambiarlas.*
Aristóteles.

7.1 EL ENTORNO POLITICO. DE CARRANZA A PORTES GIL.

7.1.1 EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL

Una vez promulgada la Constitución el 5 de Febrero de 1917, e iniciado el orden constitucional, se sucedieron una serie de hechos que fueron devolviendo la institucionalidad al país.

Así el 11 de marzo se llevaron a cabo elecciones generales en las que resultó electo Carranza para el primer período constitucional. Al día siguiente, se promulgó el decreto que devolvía los poderes federales a la Ciudad de México, a donde llegó Venustiano Carranza el día 13 de marzo, procedente de la ciudad de Querétaro.

En los primeros días del mes siguiente, quedó instalada la XXVII Legislatura y la Cámara de Senadores, quedando constituido el Poder Legislativo, cuya primera tarea fue la revisión y análisis de la legalidad de las elecciones presidenciales, y por cuanto en ellas no participó más que un sólo candidato, resultó declarado Presidente Constitucional el propio Carranza, quien tomó posesión el día 1 de mayo de 1917, aunque en virtud de un artículo transitorio de la Constitución recién promulgada, su período comenzó a correr desde el 1 de diciembre de 1916.

También se había convocado la elección de los Poderes de los Estados. Tales elecciones fueron realizándose en el transcurso de los meses siguientes, de tal suerte que el 1 de septiembre de 1917, al rendir el Presidente Carranza su Primer Informe, pudo asegurar que la mayoría de los estados habían entrado al orden constitucional y en ellos funcionaban sus tres poderes.

Una de las preocupaciones iniciales de Carranza fue la obtención del reconocimiento internacional a su gobierno. Ya no resultaba suficiente el reconocimiento de los acreedores, sino la nueva etapa de vida constitucional, precisaba el de todos los países. Para conseguir ese objetivo, Carranza encargó el proyecto a dos destacados internacionalistas, Isidro Fabela y Juan Sánchez Azcona. Antes de un año, la mayoría de los países tanto de América como de Europa, habían acreditado sus representantes.¹

Sin embargo, el país distaba mucho de estar completamente pacificado. Tanto por el norte las fuerzas de Villa, como por el sur, las de Zapata, realizaban continuas incursiones en las cercanías del Distrito Federal.

Por fin, en 1919, el gobierno de Carranza consiguió un doble triunfo en lo militar. Por una parte, el General Guadalupe Sánchez persiguió y derrotó a los rebeldes Aureliano Blanquet y Francisco de P. Alvarez, y por otra parte, el ejército constitucionalista derrotó al General Felipe Angeles, segundo de Villa, a quien fusilaron en Chihuahua. Ello, y la traición a Zapata en la que resultó muerto en Chinameca, contribuyeron a apaciguar las rebeliones.

No obstante, una nueva problemática estaba formándose. En 1920, con motivo de la sucesión presidencial, Carranza optó por apoyar la candidatura de su incondicional, el Ingeniero Ignacio Bonillas, quien había sido representante de México ante el Gobierno de

¹ ROMERO FLORES, Jesús. SINTESIS HISTORICA DE LA REVOLUCION MEXICANA. Costa Amic. Editores. México, 1985, P. 112.

Estados Unidos. El instrumento usado para su candidatura, fue el recién formado Partido Liberal Independiente. Por su parte, los grupos reaccionarios optaron por sostener la candidatura de Pablo González. Obregón creyó ver frustradas sus aspiraciones políticas y su liderazgo no encontró mejor expresión que la rebelión. El 23 de abril de 1920, Obregón suscribe el Plan de Agua Prieta, que después de recordar el origen popular de la soberanía nacional, desconocía los poderes existentes, no así la Constitución recién promulgada, respecto de la cual declaraba su vigencia. Un nuevo ejército liberal constitucionalista quedaba así al mando de Adolfo de la Huerta, entonces Gobernador electo del estado de Sonora.

Algunos hechos fomentaron también las divisiones entre dicho estado y el gobierno federal. El Presidente Carranza optó por resolver un añejo conflicto de aguas nacionales, declarando federales las aguas del Río Sonora. Por otra parte, se opuso a los términos y condiciones en que se llevó a cabo la pacificación de los indios yaquis.

Todo lo anterior hizo crecer un clima de tensión que llegó a su clímax cuando la mayoría de los generales abandonó a Carranza, quien en su huida fue aprehendido y muerto en Tlaxcalantongo el 21 de mayo de 1920. Tres días después, se reunió el Congreso de la Unión y designó Presidente Interino a Adolfo De la Huerta, quien desde Sonora hizo el viaje para llegar a México, tomando posesión de su encargo el día 1 de junio del propio año. De inmediato procedió a designar a su gabinete, que se conformó de la siguiente manera: Gobernación: General Plutarco Elías Calles; Relaciones Exteriores: Miguel Covarrubias; Hacienda: General Salvador Alvarado; Comunicaciones y Obras Públicas: Ingeniero Pascual Ortíz Rubio; Industria y Comercio: Ignacio B. Treviño; y Rector de la Universidad Nacional y encargado del ramo de la Educación Pública (pues ese ramo lo había suprimido Carranza): el Licenciado José Vasconcelos.²

Una de las acciones más importantes del gobierno Delahuertista, fue el acuerdo con Pancho Villa, obtenido por conducto de la mediación del ingeniero Elías Torres. Mediante

este acuerdo, y a cambio de la rendición de Villa, se le concedió la Hacienda de Canutillo y un salario como general para él y para los miembros de su estado mayor.

Entretanto, las campañas presidenciales seguían su marcha. El Congreso de la Unión se pronunciaba casi de manera unánime en favor de Alvaro Obregón, agrupados en el Partido Liberal Constitucionalista, que se oponía a la figura de Bonillas. Los obreros, agrupados en torno de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), dirigida por Luis N. Morones, eran también obregonistas y en la prensa su principal vocero era El Monitor Republicano, que estaba a cargo de Basilio Vadillo.

En ese orden de ideas, el triunfo del general Obregón fue contundente. Tomó posesión de su encargo el 1 de diciembre de 1920. Su gabinete fue integrado con fuerzas provenientes de varios grupos políticos, pero predominantemente del estado de Sonora. Así, el propio Adolfo De la Huerta se hizo cargo de la cartera de Hacienda; José Vasconcelos de Educación; el ingeniero Alberto J. Pani de Relaciones Exteriores y el General Plutarco Elías Calles en Gobernación. Muy pronto se hicieron patentes las discrepancias entre Pani y Adolfo De la Huerta. El primero, encargado de los asuntos internacionales, tenía entre sus prioridades conseguir el reconocimiento internacional para el gobierno de Obregón. Para conseguirlo, no escatimó en ofrecer concesiones sobre reclamaciones, a cambio de la suscripción del Tratado de la Amistad y de Comercio. Por su parte De la Huerta, prefirió buscar un acercamiento con el Comité de Banqueros, bajo la presidencia de Thomas Lamont. Pero era evidente que dos estrategias para conseguir un mismo objetivo, necesariamente traerían consigo divergencias entre los actores de las mismas.

Así las cosas, no tardó en hacer crisis la situación político-financiera del país. De la Huerta llegó a 1923, año de definiciones respecto de la sucesión presidencial, bastante debilitado. Las circunstancias de no haber podido conseguir el dinero que el país necesitaba, y de haber aplazado de manera indefinida el proyecto de la creación de un banco central de emisión, lo mantuvieron en verdad alejado de toda posibilidad de suceder al

² *Ibidem.* P. 117.

caudillo Obregón. Este mismo parecía preferir a su Secretario de Gobernación, Plutarco Elías Calles. El 25 de septiembre, De la Huerta dejó la Secretaría de Hacienda en manos de Alberto J. Pani, quien había deseado ese cargo desde tiempo atrás.

Adolfo de la Huerta, por otra parte, aceptó la candidatura a la Presidencia de la República por parte del naciente Partido Cooperativista. Pero al margen de la contienda electoral, De la Huerta optó por la sublevación. Con el apoyo de militares rebeldes, el 4 de diciembre salió rumbo a Veracruz, y al día siguiente se iniciaron las acciones militares a cargo del General Guadalupe Sánchez; en Guadalajara, Enrique Estrada; en Oaxaca, el General Fortunato Maycotte, y la actividad parecía entonces inclinarse en su favor. En Yucatán, fue sacrificado el Gobernador Felipe Carrillo Puerto, de claras tendencias obregonistas, y en consecuencia, callistas. Morelia fue ocupada por el General Enrique Estrada. La mayoría de los puertos, incluidos Tampico, Veracruz y Progreso, estaban en poder de los delahuertistas.

No obstante que los rebeldes dominaban buena parte de los principales puertos mexicanos, y en consecuencia obtenían el producto recaudatorio de ellos, la actitud del gobierno norteamericano de ayudar a reprimir la rebelión lo antes posible, mediante la prohibición de ventas de armamento, dificultó las operaciones de De la Huerta.

Mientras tanto, Obregón actuó con diligencia, y en pocos días había recuperado las plazas perdidas. De prolongarse las batallas, el gobierno norteamericano presuponía un riesgo grave para los intereses de sus connacionales en México; y Thomas Lamont veía peligrar el acuerdo para el pago de la deuda, recién alcanzado cuando De la Huerta era Ministro de Hacienda.

Finalmente, después de las batallas de Puebla y Veracruz, ambas con resultados favorables a las tropas leales, De la Huerta se vio obligado a dejar el país, y con él desapareció la amenaza al régimen obregonista.

7.1.2 EL GOBIERNO DE CALLES.

El triunfo por medio de las armas se ratificó en las elecciones de 1924, en las cuales salió triunfador Plutarco Elías Calles.

De inmediato éste formó su gobierno, ratificando en su cargo a Alberto J. Pani en el Ministerio de Hacienda, y designando, entre otros, a Luis N. Morones al frente de la Cartera de la Industria, Comercio y Trabajo.

Durante el gobierno de Calles, se estableció la Dirección de Pensiones Civiles, antecedente del actual ISSSTE; el Banco de México, inaugurado en septiembre de 1925, y diversos organismos tendientes a dotar de infraestructura al campo agrícola; se empiezan a tender las comunicaciones telefónicas y se construyen importantes vías de comunicación.

Sin embargo, el conflicto de ese gobierno lo fue en materia religiosa, del que hablaremos en el apartado correspondiente. Pasados dichos conflictos, se planteó la sucesión presidencial. Calles permitió y alentó la candidatura del General Obregón, invitándolo a diversos actos oficiales y permitiendo su participación en ciertas decisiones oficiales. El 26 de julio de 1927, Obregón lanza su manifiesto, y de plano acepta la candidatura presidencial.

Celebradas las elecciones y una vez triunfante el partido del General Obregón, un grupo que conformaba la diputación guanajuatense le ofreció a éste una comida en el restaurante conocido como "La Bombilla". En ese lugar fue asesinado Obregón, a manos de José León Toral.

7.1.3 LA FORMACION DEL P. N. R.

Emilio Portes Gil desempeñó interinamente la presidencia. La convocatoria para las nuevas elecciones hizo resurgir el encono entre las fuerzas de Calles y los obregonistas,

ahora sin el mando de su jefe. Pero no eran las únicas divisiones en el seno del gobierno federal. Antes de permitir el crecimiento de la fuerza insurreccional, Calles optó por trasladar el proceso de decisión, a una organización naciente: El Partido Nacional Revolucionario. De esta forma Calles, por un lado, excluía al Presidente Portes Gil de la principal decisión política, y por otra parte menguaba la influencia de los todavía activos grupos obregonistas. De esa forma, quienes intentaran alcanzar el poder fuera de las instituciones revolucionarias (como ocurría en esos momentos con José Vasconcelos que había iniciado su campaña presidencial) estaban destinados al fracaso.³

Pero, súbitamente, Calles abandonó el escenario político, fruto de desavenencias personales con el Presidente Portes Gil. Mientras tanto, el PNR apoyaba la candidatura del ingeniero Pascual Ortíz Rubio a la Presidencia de la República. La convención de dicho partido se llevó a cabo el 1 de marzo de 1929 en la ciudad de Querétaro. Ahí, al decidirse el candidato presidencial, se decidiría también el futuro de la revolución mexicana. De resultar triunfante Aaron Sáenz, sin duda se hubieran generado nuevas escisiones. En cambio, la candidatura de Ortíz Rubio fortalecería el poder de Calles. Y así resultó ser.

Como resultado de la convención y del afianzamiento del poder de Calles, Portes Gil lo designó dos días después, Secretario de Guerra y de Marina. Celebradas las elecciones, resultó triunfante Ortíz Rubio, sobre el independiente José Vasconcelos, quien pretendió una eventual rebelión, que por falta de apoyo militar no prosperó.

7.2 EL ENTORNO ECONOMICO.

7.2.1 LA DEFINICION DEL RUMBO ECONOMICO

Sin duda alguna, el período comprendido entre 1917 y 1929 representó una época de importantes y trascendentes decisiones económicas. En este período, el mundo vivió la

³ MEYER, Lorenzo. Et. al. HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA. VOL. 12. LOS INICIOS DE LA INSTITUCIONALIZACION. El Colegio de México. 1981. 1a. Reimpresión. P. 101.

Primera Guerra Mundial y en sus postrimerías, la economía estadounidense tuvo que reconocer su fragilidad durante la Gran Depresión.

En este lapso se inició la globalización financiera mundial, al propio tiempo que los bloques económicos, al iniciar su consolidación, ataron indisolublemente la política a la economía.

En México, después de casi diez años de lucha armada, en esta etapa continuaron presentándose las disputas por el poder de los grupos revolucionarios. Revolución significó así, desde el constitucionalismo carrancista, hasta el pragmatismo obregonista. Y en la economía, se significaron aún más esas divergentes apreciaciones del rumbo.

Entonces la mejor definición del entorno económico en esta etapa, es la transición. Entre esos años, se fueron sentando las bases para el crecimiento económico y la diversificación social. Al propio tiempo que se asistió a la quiebra del sistema de economía liberal oligárquico, se presenció el nacimiento de la economía mixta, con participación creciente del Estado en la economía.⁴

Los rasgos de la economía mexicana fueron de debilidad e inestabilidad. Si por una parte se intentó la continuación de una precaria integración nacional, que arrancó en el porfiriato, por otro lado se hizo patente la vulnerabilidad financiera respecto del exterior.

La inercia porfirista de influencia de los sectores en la composición del Producto Interno Bruto, se mantuvo prácticamente sin cambios. Si en 1910, el sector agropecuario representaba el 27.4 % del PIB; las industrias extractivas el 7.7 %; los servicios, incluidos el transporte el 52.8 % y la industria de manufactura apenas el 12.3 %; para 1929 los porcentajes fueron de 20.70 % para el sector agropecuario; 11.5 % la industria extractiva;

⁴ ZEBADÚA, Emilio. *BANQUEROS Y REVOLUCIONARIOS*. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. P. 357.

54.70 % los servicios y el 13.10 % la industria de la transformación.⁵ Y esa relación se mantuvo constante en el período, con muy ligeras variantes.

Por su parte, como nunca antes, se vivió la estrecha relación de la economía con los mercados mundiales. Al crecimiento de las exportaciones como consecuencia de la primera Guerra Mundial, siguió una consiguiente y significativa baja al terminar el conflicto. Entre 1921 y 1929, las exportaciones descendieron a un promedio del 3 % anual.

7.2.2 LA RECONSTRUCCION ECONOMICA

Entre 1917 y 1929 la acción general del estado mexicano se orientó hacia una reorganización y la ampliación de la infraestructura física destruida durante el período armado.⁶

Para contrarrestar los devastadores efectos del período revolucionario, los gobiernos desde Carranza, aunque particularmente el de Calles, propiciaron esfuerzos para encontrar la modernización económica que hiciera posible un crecimiento con estabilidad. La nueva política económica fue posible por el surgimiento de nuevas instituciones en los campos financieros y fiscales.

En esas condiciones, la reanimación de la economía en los años veinte, tuvo que incluir de manera especial a la industria y los servicios. Para conseguirlo, los gobiernos posrevolucionarios iniciaron un amplio programa de obra pública, que incluyó la reconstrucción de vías férreas y la construcción de nuevos caminos, de obra de riego y la ampliación de las instalaciones para la generación de energía eléctrica.⁷

⁵ INEGI. ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE MÉXICO. Tomo I. México. 1985. Pp. 313-332.

⁶ AYALA ESPINO, José. ESTADO Y DESARROLLO. La formación de la Economía Mixta Mexicana (1920-1982). Fondo de Cultura Económica. México. 1988. P. 81.

⁷ Idem. P. 86.

7.2.3 LA CREACION DEL BANCO DE MEXICO.

Para allegarse recursos para la realización de esas obras, el gobierno federal fue centralizando la actividad financiera. Por un lado en materia hacendaria y por otra parte, con la creación del banco único de emisión.

Así, en 1925 fue creado el Banco de México. Con él, el gobierno federal adquirió el derecho de ejercer una política monetaria, financiera, crediticia y de cambios.

El 7 de junio de 1921, el Presidente Obregón decidió hacer frente a un problema que manifiestamente empezaba a desestabilizar su gobierno: la deuda externa. Mediante decreto de esa fecha destinó la recaudación de un impuesto de reciente creación sobre el petróleo crudo y sus derivados, al servicio de la deuda.⁸

A partir de entonces se inició un arduo proceso de negociaciones entre la Secretaría de Hacienda con Adolfo de la Huerta al frente, y los banqueros con intereses en México, cuya cabeza visible era Thomas Lamont.

Los trabajos se tradujeron, en palabras del propio Obregón, "en una amplia correspondencia preliminar, sostenida durante varios meses, con los representantes de los tenedores de bonos, reunidos en una corporación denominada "Comité Internacional de Banqueros con Intereses en México" y a la larga, en las conferencias que celebró con ellos, en representación del mismo Ejecutivo, el Secretario de Hacienda, en la ciudad de Nueva York"⁹.

Finalmente, el convenio de la deuda fue firmado por Adolfo de la Huerta y Thomas W. Lamont, el 16 de junio de 1922. Por medio de él, la Secretaría de Hacienda se comprometió al pago en efectivo del servicio de la deuda a partir del 2 de enero de 1923 y a

⁸ ZEBADÚA, Emilio. Op. cit. p. 200.

⁹ LA HACIENDA PUBLICA DE MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Vol. II. 2a. edic. México. 1963. P. 20.

devolver los ferrocarriles al sector privado. De acuerdo con los términos del convenio, el gobierno pagaría en 1923 una cantidad no menor de 30 millones de pesos en intereses, aumentando dicha cantidad en cinco millones de pesos anualmente en un período de cuatro años. En el quinto año de vigencia (1927), el gobierno estaría pagando una cantidad de cincuenta millones de pesos anuales de intereses.¹⁰

Pero aparentemente era mucha la urgencia de De la Huerta para finiquitar el convenio, porque otra preocupación mayor le apremiaba. Para redondear lo que él consideraba su aportación a las finanzas públicas mexicanas le era indispensable fructificar el proyecto de creación del banco central.

La importancia que el Presidente Obregón le otorgaba al proyecto se manifestaba en sus propias palabras: "Con el objeto de dar cumplimiento al decreto del 20 de enero del corriente año (1923) y usando de la autorización que en el mismo se concede al Ejecutivo para organizar el Banco de México, se han hecho las gestiones necesarias para obtener la suscripción de la parte de capital permitida a los particulares, esperándose fundadamente un resultado satisfactorio, pues las principales firmas bancarias del mundo se han interesado en la nueva empresa".¹¹

Y las palabras del Presidente eran fiel reflejo del optimismo que irradiaba De la Huerta al cablegrafiar a Obregón: "Si con respecto al "Banco Unico", he recibido promesas que el acuerdo formal ha sido llevado a cabo con el Banco de París, y éste no es el único plan que he confirmado, le ruego especialmente que note que he utilizado la palabra ASEGURADO. Como me es imposible entrar en mayor detalle por cable con respecto a este asunto, ¿no tiene usted suficiente confianza en mí para sentirse seguro que esta cuestión ha sido resuelta definitivamente?".¹²

¹⁰ ZEBADUA, Emilio. *BANQUEROS Y REVOLUCIONARIOS. La Soberanía Financiera de México, 1914-1929*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994. P. 216.

¹¹ *LA HACIENDA PUBLICA...* P. 27.

¹² Citado en ZEBADUA, Emilio. *Op. Cit.* P. 218.

Pero el tiempo se le agotó a De la Huerta sin que pudiera solucionar un dilema: o conseguía el dinero del exterior, lo cual era difícil mientras el país no regularizara los pagos a la deuda y diera claros síntomas de recuperación financiera, o conseguía el dinero necesario para constituir las reservas de los bancos mexicanos, lo cual representaba la dificultad de que éstos no creían en el proyecto mientras no se evidenciaban signos de que el control del banco central sería mayoritariamente de inversionistas privados.

Así llegó el momento de renunciar para Adolfo de la Huerta, y tomó las riendas de la Secretaría de Hacienda Alberto J. Pani, el 24 de septiembre de 1924.

Al hacerlo, fueron dos las preocupaciones del nuevo Secretario de Hacienda: Por una parte renegociar el convenio de pago de la deuda conocido como De la Huerta-Lamont, y por otra parte, hacer una realidad la creación del Banco de México.

El primer objetivo tenía el propósito de conseguir una mejor posición del país frente a los banqueros internacionales y de paso, asestar un golpe a las aspiraciones políticas del anterior secretario.

Para hacerlo, no dudó el gobierno en ligar los problemas del crédito externo con la necesidad de la creación del banco central y, en consecuencia, mediante decreto de 30 de junio de 1924, se suspendió temporalmente, "a reserva de hacer los arreglos necesarios con los tenedores de bonos", el servicio de la deuda exterior, suspensión que estaría vigente hasta restablecerse el equilibrio de la hacienda pública federal.¹³

Las consideraciones del Presidente Obregón fueron en el sentido de que al haberse pactado los pagos precisamente en dólares, era indispensable la negociación de un nuevo empréstito destinado, mediante obras de irrigación y el establecimiento del banco único de emisión, al mejoramiento económico general. Y remata contra De la Huerta: "Séptimo.-

Que debido a las repetidas y enfáticas afirmaciones del señor De la Huerta de haber "ASEGURADO" el logro de dicho empréstito, no traté ya de mejorar las condiciones pactadas para la reanudación del servicio de la deuda, encontrándolas, con la ayuda de tal empréstito, dentro de las posibilidades financieras del Gobierno, y no vacilé en ratificar el Convenio, y en enviarlo, con la Iniciativa correspondiente de Ley, al H. Congreso de la Unión" ¹⁴.

Pero la suspensión temporal hizo arreciar la inquietud de los banqueros y las presiones de sus gobiernos sobre la administración de Obregón. En consecuencia, era urgente la solución a los dos asuntos.

El Secretario de Hacienda llevó a cabo entonces un programa urgente. Mientras se desarrollaba un intenso recorte presupuestario con medidas de austeridad gubernamental extremas en diversas dependencias, se procuró un permanente acercamiento con los banqueros para convencerlos de la temporalidad de la suspensión. Estos por su parte ya se habían decidido a apoyar al régimen obregonista, al haberle negado un crédito a De la Huerta y negándose a recibir a sus enviados.

Paralelamente Pani se dio a la tarea de conseguir la suma de cincuenta millones de pesos, cantidad que se consideraba suficiente para la creación del Banco.

Aunado a ello, las presiones de las compañías petroleras aumentaron para aligerar la carga que el gobierno, ahora el de Calles en 1925, les imponía. El 25 de agosto de ese año, se contaba con un balance positivo de cuarenta millones de pesos, que aunado a los 8 millones de pesos que el gobierno tenía invertido en bancos norteamericanos, permitían vislumbrar que el secretario Pani había cumplido su encomienda. Finalmente el Banco de México fue inaugurado oficialmente el 1 de septiembre de 1925, unas horas antes del informe del Presidente Calles. Contaba con reservas por cincuenta y siete millones de

¹⁴ PANI, Albino J. LA POLÍTICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION. Editorial Cultura. México. 1926. P. 622.

pesos, y aunque fue una institución controlada por el gobierno, al final los banqueros mexicanos consiguieron un 49 % de participación en la recién creada institución.

La mención más importante del informe de ese día del Presidente Calles, fue en los siguientes términos: "Y cierro esta parte de mi mensaje, dándome la satisfacción de comunicarnos - y por vuestro muy respetable conducto a la nación entera - que hoy, día primero de septiembre de mil novecientos veinticinco, a las diez horas de la mañana, fue inaugurado el Banco de México, S. A., con cuyo acto queda satisfecha otra de las condiciones de seguridad para la reanudación del servicio de la Deuda Exterior y, por tanto, del restablecimiento del crédito de México en el extranjero, cumplido uno de los números salientes del programa revolucionario que nuestro pueblo escribió con su sangre generosa en la Constitución de 1917, y recorrido un largo tramo del sendero que conduce a la autonomía económica nacional"¹⁴.

7.2.4 LA NEGOCIACION DE LA DEUDA.

Ahora Pani ya podía dedicarse de lleno a la renegociación del convenio del pago de la deuda. El convenio firmado el 23 de octubre de 1925 entre el Secretario de Hacienda de México, Alberto J. Pani y el señor Thomas W. Lamont, como representante del Comité Internacional de Banqueros, mismo que fue elevado a la categoría de Ley por Decreto del Congreso de la Unión de fecha 7 de enero de 1926. Mediante ella se consiguió la reanudación del servicio de la deuda exterior, sin necesidad de erogar de inmediato, pues la deuda acumulada de amortizaciones, correspondiente a los años de 1924 y 1925, y que ascendían a setenta y cinco millones de pesos, quedó diferida a un periodo de ocho años de 1928 a 1935¹⁵.

¹⁴ DECRETO DE 30 DE JUNIO DE 1924, QUE SUSPENDIO TEMPORALMENTE LA VIGENCIA DEL CONVENIO "DE LA HUERTA-LAMONT". En PANI, Alberto J. Op. Cit. P. 618.

¹⁵ LA HACIENDA PUBLICA ... P. 61 y sig.

¹⁶ PANI, Alberto J. Op. Cit. P. 104.

También como resultado de la enmienda, la deuda del gobierno federal y de los ferrocarriles nacionales fueron separadas; subsistió la obligación de devolver al sector privado los ferrocarriles, aunque este plazo se difirió al 31 de diciembre de 1925.

7.2.5 LOS CONFLICTOS LABORALES

De momento el gobierno de Calles parecía gozar de un momento de tranquilidad, resueltos los dos principales problemas de finanzas públicas. Sin embargo este lapso fue breve, pues pronto empezaron a brotar inconformidades de trabajadores. Aunque el gobierno contaba con las simpatías de la CROM, controlada por Luis N. Morones, Secretario del Trabajo, la persecución por razones de religión y por el control de diversos sindicatos independientes se agudizaban cada día.

Por otra parte, la pretensión de Obregón de regresar a Palacio Nacional enturbiaba el ambiente político del país, lo que obligaba a la desestabilización de las finanzas, como consecuencia de los constantes cambios en las asignaciones presupuestarias de las distintas dependencias, especialmente en el ramo de guerra y marina, que con frecuencia realizaba el Presidente de la República.

Sumado a lo anterior, pronto se vio que era poco probable que Hacienda pudiera cubrir sus compromisos correspondientes al año de 1928, atendiendo a las dificultades que había tenido para cubrir los correspondientes a 1927.

El asesinato de Alvaro Obregón el 17 de julio de 1928 hizo caer las finanzas públicas a niveles alarmantes. Sin embargo la habilidad de Calles para controlar el proceso de selección de su sustituto y propiciar que recayera en Emilio Portes Gil, se conjugó con una mejoría coyuntural de la situación financiera ¹⁷.

¹⁷ ZEBADUA, Emilio. Op. Cit. P. 337.

Lo anterior, aunado a la inminente solución del conflicto religioso que había vivido el país durante los últimos meses en el año de 1929, hicieron posible que la campaña del candidato Pascual Ortiz Rubio se pudiera desarrollar sin contratiempos. Pero el interés de los banqueros y los inversionistas norteamericanos, apuntaban hacia Plutarco Elías Calles, quien aún ausente del país, asumía responsabilidades en materia financiera.

Finalmente en 1929, a punto de asumir el Ejecutivo Nacional Pascual Ortiz Rubio, se dio una de las más severas depresiones financieras internacionales, conocida como La Gran Depresión.

7.3 EL ENTORNO SOCIAL.

El entorno social en el período que se comenta, se vio acaparado por el conflicto religioso que por todo ese lapso vivió México.

En los inicios del período preconstitucionalista, los revolucionarios habían percibido que el clero católico mexicano era en su mayoría propagandista y seguidor de la corriente política de Huerta, y no así de la ideología revolucionaria..

Esta situación se vio fortalecida con la política revolucionaria llevada a cabo por los gobernadores constitucionalistas, como en el caso de Salvador Alvarado en Yucatán.

En esas condiciones, la jerarquía católica desaprobó la expedición de diversos preceptos de la Constitución de 1917, que más allá de las disposiciones constitucionales contenidas en la Carta Magna de 1857 estipuló que ni sacerdotes ni instituciones monásticas podrían en adelante establecer o dirigir escuelas primarias y preceptuó que los actos de culto público debían realizarse dentro de las iglesias. Asimismo prohibía que las iglesias poseyeran o administraran propiedades y se les ordenó que entregaran al gobierno las que tuvieran en nombre propio o de terceras personas.

La Constitución de 1917 al establecer reglas terminantes y precisas respecto del número y cualidades de los ministros de culto, contribuyó a anatemizar más la situación y a generar un clima de violencia.

Durante la administración de Alvaro Obregón tuvieron lugar esporádicos actos de violencia. Particularmente en la ciudad de México, Morelia y Mérida, hubo enfrentamientos entre los recién organizados grupos católicos, como la Asociación Católica de la Juventud Mexicana, creada en 1922 por René Capistrán Garza, y sindicatos obreros y en general grupos de seguidores de los gobiernos locales y del gobierno federal. En marzo de 1925 fue creada también la Liga de la Defensa de la Libertad Religiosa, que agrupó a varias asociaciones religiosas como el Partido Católico Nacional, la Asociación Católica de la Juventud Mexicana, los Caballeros de Colón, la Congregación Mariana y la Confederación Nacional Católica del Trabajo, entre otras.

En esas condiciones, Obregón optó a principios de 1923 por expulsar del país al representante del Vaticano, Monseñor Ernesto Filippi, con motivo de la participación de dicho Delegado Apostólico en las ceremonias de inicio de la construcción del monumento a Cristo Rey en el Cerro del Cubilete, cercano a la ciudad de Silao, Guanajuato.

Sin embargo, en desafío a la autoridad y a las disposiciones constitucionales, la congregación masiva, un año después y durante el Congreso Eucarístico en la ciudad de México, volvió a predecir un clima de violencia inminente.

Ya en el gobierno de Calles, éste apoyó la creación de una Iglesia Católica Apostólica Mexicana Cismática, que no reconocía la dirección de Roma y proscribió el celibato del clero, lo que contribuyó a propiciar conflictos entre ambos cleros.¹⁸

¹⁸ DULLES, John W, F. AYER EN MEXICO. Una Crónica de la Revolución (1919-1936). Fondo de Cultura Económica. México. 1993. 4a. Reimpresión en español. P. 273.

Como respuesta, el 4 de febrero de 1926 el Episcopado Mexicano retomó su manifiesta oposición a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución de 1917. Entre los argumentos en contra de los preceptos antes citados, el Episcopado razonaba: 1.- Constituyen una imposición de la enseñanza laica en las escuelas particulares; 2.- La equiparación del voto religioso a la misma esclavitud; 3.- Constituyen una manifestación contra el reconocimiento del derecho de propiedad de las iglesias; 4.- Y fundamentalmente porque el párrafo quinto del artículo 130 Constitucional, al afirmar rotundamente que la ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas llamadas iglesias, configuraba una denegación del reconocimiento de la personalidad jurídica de las mismas.¹⁹

Mediante ley de fecha 2 de julio de 1926, se reformó el Código Penal Federal para establecer los llamados delitos y faltas en materia de culto religioso y el 18 de enero de 1927, fue promulgada la Ley Reglamentaria del Artículo 130 Constitucional, ambas de claras tendencias anticlericales.

De inmediato, la reacción de la jerarquía eclesiástica se dejó sentir con el rechazo energético en palabras del Arzobispo Mora y del Río, a cualquier intento de aplicar los artículos relativos de la Constitución de 1917 en materia religiosa.

En contrapartida, fueron clausurados los conventos y las escuelas católicas romanas y confiscados sus edificios. Alrededor de 200 monjas y sacerdotes extranjeros fueron expulsados del país, en cumplimiento a la orden de que podían permanecer sólo en el caso de que consintieran en dedicarse a actividades no religiosas.

Después de anunciadas las disposiciones legales en materia de culto religioso, que debían entrar en vigor el 31 de julio de 1926, el Episcopado Nacional decidió suspender el culto público en todo el país a partir de la misma fecha. Con la debida oportunidad se cablegrafió desde La Habana hacia el Vaticano, la decisión del episcopado nacional de

¹⁹ PORTILLO, Jorge Hernando. EL PROBLEMA DE LAS RELACIONES ENTRE LA IGLESIA Y EL ESTADO EN MEXICO. 2a. Edic. Costa-Amic, Editores. México. 1982. P. 31 y sig.

suspensión del culto público. La respuesta del Papa Pío XI, por conducto del Cardenal Gasparri, el 22 de julio de 1926, fue en los términos siguientes: "Santa Sede condena ley, a la vez que todo acto pueda significar ser interpretado por el pueblo fiel como aceptación o reconocimiento de la misma ley. A tal norma debe acomodarse el Episcopado de México en su modo de obrar, de tal suerte que tenga la mayoría y a ser posible la uniformidad y dar ejemplo de concordia"²⁰.

Por su parte, Calles recibió también muestras de apoyo. El 29 de julio de 1926, más de 180 representantes sindicales visitaron al Presidente para expresarle su apoyo y reconocimiento, y para solicitarle el despido de aquellos funcionarios del gobierno que pudieran estar respaldando la causa del clero católico²¹.

Dados los anteriores antecedentes, hacia fines de 1926 iniciaron los levantamientos armados en varias regiones del país, al amparo de lemas religiosos, el más importante de los cuales era "Viva Cristo Rey". Entre los generales del Ejército Mexicano que se levantaron en armas en apoyo de los católicos rebeldes estaban Rodolfo L. Gallegos y Enrique Gorostieta Jr., hijo de uno de los miembros del gabinete de Victoriano Huerta.

Por su parte, el Episcopado Mexicano tomó posición contra la violencia. El 11 de febrero de 1927, el arzobispo de Durango José María González y Valencia, enviaba desde Roma una Pastoral en los siguientes términos: "Nos nunca provocamos este movimiento armado, pero una vez que, agotados todos los medios pacíficos, ese movimiento existe, a nuestros hijos católicos que anden levantados en armas por la defensa de sus derechos sociales y religiosos, después de haberlo pensado largamente ante Dios y de haber consultado a los teólogos más sabios de la ciudad de Roma, debemos decirles: estad tranquilos en vuestras conciencias y recibid nuestras bendiciones".²²

²⁰ MOCTEZUMA, Aquiles P. EL CONFLICTO RELIGIOSO DE 1926. Sus orígenes, su desarrollo, su solución. México, s. e. 1929. P. 273 y sig.

²¹ DULLES, John W. F. Op. Cit. P. 280.

²² MEYER, Jean. LA CRISTIADA. Tomo 1. 5a. Edic. Edit. Siglo XXI. México. 1977. P. 16.

Aún cuando algunos generales se negaron a participar en la persecución religiosa, hubo muchos otros que se mostraron anuentes de hacerlo. Entre ellos quienes figuraron prominentemente, fueron Jesús M. Ferreira, Bonifacio Salinas Leal y Rodolfo Quevedo M. Las principales batallas se desarrollaron en Guanajuato, San Luis Potosí y Jalisco.

La solución del conflicto comenzó a darse cuando tres meses antes de que se iniciara el interinato de Portes Gil, los elementos católicos presentaron ante las Cámaras, diversos memoriales solicitando la solución del conflicto. En ellos, sintetizaban sus pretensiones de la siguiente manera: "1.- Que se reconozca la existencia y personalidad de las distintas confesiones religiosas. 2.- Que se reconozca la separación e independencia entre el estado y las diversas confesiones religiosas, y por tanto el Estado no legisle en materia religiosa, y 3.- Que esa separación no sea un régimen de hostilidad, sino de cooperación amistosa para conseguir el bien común"²³.

Una vez que dio inicio el gobierno de Portes Gil, éste mostró interés en llegar a un acuerdo con la iglesia, por la proximidad de las elecciones presidenciales, de las que se desprendería una posible alianza entre los cristeros y los candidatos opositoristas.

Entretanto, en mayo de 1929, el obispo de Morelia, Ruiz y Flores expresó desde Washington que la iglesia estaba en disposición de discutir con el gobierno cualquier arreglo que pusiera fin a la guerra y permitiera el libre ejercicio de la religión católica. Poco después el mismo obispo fue designado por el Papa Pío XI como Delegado Apostólico en México para representar a la iglesia en las negociaciones de paz con el gobierno.

Antes de salir de Washington para iniciar las pláticas, el Obispo Leopoldo Ruiz y Flores se entrevistó con el Embajador Morrow, a quien dio a conocer las condiciones de la iglesia para terminar el conflicto:

²³ MOCTEZUMA, Aquiles P. Op. Cit. P. 394.

1.- Reconocimiento a la personalidad moral de la iglesia; 2.- Su derecho a actuar con entera libertad; 3.- Que el gobierno reconociera la jerarquía eclesiástica; 4.- El derecho a poseer templos y edificios eclesiásticos; y 5.- El derecho a enseñar religión.²⁴

Una vez en conocimiento de esas condiciones, Morrow se entrevistó con el Presidente Portes Gil quien decidió iniciar las conversaciones el 12 de junio de 1929. Después de las primeras pláticas, el Presidente se reunió de nuevo con el embajador Morrow, a quien hizo saber los términos gubernamentales para terminar el conflicto.

Estas condiciones fueron dadas a conocer al Papa Pío XI, quien respondió aceptando el modo propuesto de convivencia que se le ofrecía en México, a partir de tres premisas fundamentales: 1.- Que los templos, convenios, seminarios y demás edificios de la iglesia católica fueran devueltos; 2.- Que la posesión de los bienes de la iglesia fuera respetada y; 3.- Que se les concediera amnistía a los cristeros después de que hubieran entregado las armas.

El documento donde se restablecían las relaciones iglesia-estado, fue firmado en Palacio Nacional por el Presidente Emilio Portes Gil y el Delegado Apostólico, Obispo Leopoldo Ruiz y Flores, el 21 de junio de 1929.

7.4 EL SISTEMA FISCAL.

7.4.1 LA REORGANIZACION TRIBUTARIA.

En esos tiempos de turbulencia política y social, se empezó a dar la reorganización del sistema fiscal mexicano. En consecuencia, sus disposiciones estuvieron influenciadas por los fenómenos antes descritos y otros más que convulsionaron el panorama político y económico de nuestro país en esos primeros años de vigencia de la Constitución de 1917.

²⁴ PORTILLO, L. Jorge H. Op. Cit. P. 37 y sigs.

Las principales disposiciones fiscales en ese período, fueron las siguientes:

AÑO 1917

Decreto relativo a que todo el petróleo crudo de producción nacional, sus derivados y el gas de los pozos desde que salga de campos o depósitos de almacenamiento, causarán un impuesto especial del Timbre. (13 de abril).

Reglamento para el cobro del impuesto del timbre sobre el petróleo de producción nacional. (14 de abril).

Decreto que fija el impuesto que causará sobre el tabaco labrado. (30 de junio).

Decreto que autoriza al Ejecutivo de la Unión para continuar recaudando los ingresos del erario federal, conforme a los decretos, circulares y demás disposiciones dictadas por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

Decreto por el que se establece un impuesto especial del timbre sobre la venta de bebidas en botella cerrada.

Decreto que establece en toda la república un impuesto mensual a todos los teléfonos en uso.

Decreto relativo al Impuesto sobre la Luz Eléctrica. (5 de junio).

Decreto que establece un impuesto sobre avisos y anuncios.

Decreto que establece un Impuesto Especial sobre la venta de primera mano de cerillos.

Decreto que deroga el de 5 de Junio de 1917 y crea un impuesto indirecto sobre el consumo de luz y fuerza.

Decreto que reforma el artículo 1° del de fecha 13 de abril de 1917 relativo al impuesto sobre gasolinas, kerosenas, etc.

Decreto que establece un impuesto especial sobre la venta de primera mano de pulque y tlachique.

Decreto que establece que en adelante el año fiscal se computará del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

Decreto que establece un impuesto especial del Timbre para botellas cerradas.

AÑO 1918.

Ley de Ingresos para el año fiscal de 1918.

Ley de Impuestos sobre el Petróleo. (19 de Febrero)

Decreto estableciendo un impuesto federal sobre pagos de créditos hipotecarios. (13 de abril)

Decreto que fija el Impuesto Interior del Timbre sobre el oro, la plata y los metales industriales.

Decreto que establece en la República un impuesto indirecto sobre el uso de teléfonos. (11 de julio)

Decreto que deroga el de 13 de abril de 1918 y establece un nuevo impuesto sobre pago de créditos hipotecarios.

AÑO : 1919.

Decreto que establece un impuesto del 15% del monto total de los derechos arancelarios sobre efectos que se importen o exporten por la vía postal.

Decreto que reglamenta el cobro del impuesto especial del timbre sobre bebidas alcohólicas, licores, vinos y otros.

Ley de Ingresos para el año fiscal de 1919.

Ley de Impuestos a la Minería.

Reglamento al Impuesto Minero.

Decreto que sujeta al pago de impuestos las películas o cintas cinematográficas cuya exhibición o exportación autorice la Secretaría de Gobernación.

Decreto que fija el impuesto sobre la producción de plata.

AÑO : 1920.

Decreto creando deuda pública agraria.

Ley de Ingresos para el año de 1920.

Decreto relativo a impuestos a la minería.

Decreto que estableció un impuesto de salubridad. (9 de julio)

Reglamento de las inspecciones fiscales del petróleo.

AÑO : 1921.

Decreto que creó un impuesto especial sobre el petróleo crudo, sus derivados y el gas de los pozos.

Decreto que establece un impuesto del diez por ciento ad valorem sobre la importación de bebidas espirituosas, fermentadas y naturales.

Decreto que establece un impuesto federal sobre el importe de los premios o aproximaciones que se obtengan en loterías o rifas.

Decreto que establece un impuesto especial, extraordinario y pagadero por una sola vez, sobre las ganancias o ingresos particulares. (Impuesto del Centenario)

Decreto que establece un impuesto especial sobre el petróleo crudo, sus derivados y el gas de los pozos. (7 de junio)

Decreto derogando el del 9 de julio de 1920, que estableció un impuesto de salubridad.

Decreto que redujo en diez por ciento todos los sueldos y haberes superiores a \$3.00 contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir del 1 de agosto de 1921. (3 de agosto)

Decreto que establece impuestos adicionales de veinticinco y diez por ciento sobre varias fracciones de la Tarifa de Derechos de Importación, relativas a bebidas espirituosas, fermentadas o naturales.

Decreto que suspendió durante el mes de septiembre de 1920, la aplicación del decreto que redujo los sueldos en un diez por ciento.

Decreto suspendiendo el impuesto sobre consumo de luz y fuerza, establecido el 23 de junio de 1917.

Decreto suspendiendo el impuesto especial de patentes de invención y marcas que estableció la ley de 25 de agosto de 1903.

Decreto derogando el impuesto especial sobre capitales de Instituciones de Beneficencia Privada, establecido por el de fecha 19 de julio de 1919.

Decreto suprimiendo el impuesto especial sobre uso de teléfonos que estableció el de fecha 11 de junio de 1918.

AÑO : 1922.

Decreto que previene que los impuestos sobre exportación de petróleo crudo y sus derivados, establecidos el 7 de junio de 1921, podrán ser cubiertos en oro nacional o en Bonos de la Deuda Pública, en la forma que se determina.

Decreto condonando los recargos que adeudan los causantes del Impuesto Anual sobre la propiedad minera.

Decreto creando un impuesto especial del timbre sobre el petróleo de producción nacional y sus derivados y estableciendo los términos en que deberá causarse.

Decreto estableciendo una contribución federal sobre capitales impuestos con garantía de hipoteca, censo consignativo o anticresis. (19 de junio)

Reglamento del decreto del de 19 de junio de 1922 que estableció una contribución federal sobre capitales impuestos con garantía de hipoteca, censo consignativo o anticresis.

Decreto estableciendo un impuesto del diez por ciento *ad valorem*, sobre la importación de automóviles.

Decreto estableciendo un impuesto federal del uno al millar sobre propiedades raíces rústicas y urbanas.

AÑO : 1923.

Decreto estableciendo un impuesto ad valorem sobre tabacos labrados. (25 de enero)

Decreto estableciendo un impuesto federal sobre alcoholes.

Decreto estableciendo el impuesto federal sobre los ingresos brutos de las compañías de ferrocarriles.

Decreto adicionando y reformando la Ley de Impuestos a la Minería de 27 de junio de 1919.

Ley de Ingresos del Erario Federal, por el año fiscal de 1923.

Reglamento para la aplicación de impuesto de derrama sobre alcoholes, aguardientes, tequilas, mezcal, sotoles, vinos, licores y sus similares y sobre pulques y tlachiques.

AÑO : 1924.

Decreto estableciendo el impuesto federal para los productos de alcoholes, aguardientes y otros, y determinando la forma en que deberá cubrirse.

Decreto estableciendo un impuesto de derrama para los productores de cerveza, de elaboración nacional.

Ley de Ingresos del Erario Federal para el año fiscal de 1924.

Ley para la recaudación de los impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas.

Ley para la recaudación del impuesto sobre herencias y legados.

Ley de Impuestos a la Minería.

Reglamento de la Ley para la Recaudación de los Impuestos sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas.

Decreto adicionando el Reglamento de la Ley para la Recaudación del Impuesto sobre Sueldos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas.

Decreto que grava la industria henequenera con un impuesto único pagadero sobre la fibra que se exporte. (28 de octubre)

Decreto estableciendo un impuesto sobre aguamiel y productos de su fermentación.

Ley de Ingresos del Erario Federal para el año de 1925.

Reglamento del Impuesto sobre Aguardiente y Productos de Fermentación.

AÑO : 1925.

Decreto abrogando el impuesto sobre la producción henequenera.

Decreto determinando las personas que están obligadas al pago del impuesto sobre la renta y fijando las disposiciones a que deberá sujetarse su recaudación.

Ley de Ingresos del Erario Federal para el año fiscal de 1925.

Ley que estableció un impuesto federal sobre ventas de primera mano de gasolina.

Reglamento del impuesto sobre alcoholes establecido en decreto de 31 de diciembre de 1924.

Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

En el mes de mayo de 1925, se publicaron una serie de circulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de las cuales se daban instrucciones para la liquidación del Impuesto Sobre la Renta, según las diversas cédulas contenidas en la ley correspondiente.

Decreto que gravó la industria petrolera con un impuesto pagable sobre cada libra que se exportara.

Decreto que reformó la Ley de la Renta Federal del Timbre, que derogó el gravamen a las actuaciones judiciales y administrativas como impuesto ordinario, y estableció un impuesto especial sobre las mismas. (19 de agosto)

Ley que estableció un impuesto federal sobre la gasolina destinada al consumo en el interior del país.

Ley de Contribuciones e Ingresos del Erario Federal para el año de 1925.

AÑO : 1926.

Decreto que derogó el impuesto sobre actuaciones administrativas y judiciales de 19 de agosto de 1925.

Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

Ley de Impuestos a la Minería.

Decreto que adiciona la ley del Impuesto Sobre la Renta en lo relativo a personas que adquieran negociaciones.

Decreto por el que se crea un impuesto pagadero en timbres comunes, para los inmigrantes extranjeros que entren en el país.

Ley de Impuestos sobre Herencias y Legados.

Ley de Impuestos sobre Donaciones.

AÑO : 1927.

Decreto por el que se establece un impuesto del 5% sobre las mercancías que se importen al país.

Decreto por el cual se reforma el artículo 1 de la Ley que estableció un impuesto sobre tabacos labrados de 25 de enero de 1923.

Ley de Contribuciones e Ingresos del Erario Federal para el año de 1927.

Ley de Alcoholes y Aguardientes.

Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados.

Reglamento de la Ley de Alcoholes y Aguardientes.

Decreto por el cual se establece en beneficio de la Federación un recargo de 25% sobre los impuestos que se pagan a los Gobiernos de los Estados, Distrito Federal, Territorios y Municipios.

Ley del Impuesto a la Minería.

Reglamento para el pago del Impuesto sobre Inmigración.

Ley que establece un Impuesto Federal sobre la producción del azúcar.

Ley de Ingresos del Erario Federal para el año de 1928.

AÑO : 1928.

Decreto por el que se declara que ha dejado de causarse el impuesto federal sobre la producción de azúcar.

Ley Aduanal.

AÑO : 1929.

Decreto por el cual se faculta al Ejecutivo de la Unión para expedir el Código Fiscal de la Federación y a hacer las reformas necesarias en todas las leyes fiscales.

Ley de Ingresos del Erario Federal para el año de 1929.

Ley de Organización del Servicio de Justicia en materia fiscal para el Departamento del Distrito Federal. (7 de marzo)

Ley del Impuesto a la minería. (27 de diciembre)

Ley de Impuestos sobre producción de petróleo. (31 de diciembre)

Ley del Impuesto sobre consumo de gasolina. (31 de diciembre)

Ley Aduanal. (31 de diciembre)

Como puede apreciarse en el período que se analiza, se fue dando el inicio de la formación de un modelo fiscal a partir de la política tributaria que conjugara las necesidades económicas con las circunstancias políticas del país.

Por una parte, resulta relevante el establecimiento del impuesto sobre los ingresos personales, primero como un impuesto transitorio en el año de 1921, y después con su

evolución hasta transformarse a partir del año de 1925, en un verdadero impuesto sobre la renta de naturaleza cedular.

Por otra parte se observa en el período una creciente dependencia de la hacienda pública federal a los impuestos sobre productos petroleros, como fuente de gravamen eficaz y a la vez como medio de presión no solamente fiscal, sino también político hacia las grandes compañías petroleras en manos de extranjeros. Sin embargo, para finales de 1929, la importancia fiscal de los impuestos a la industria petrolera, había decrecido paulatinamente.

7.4.2 LOS IMPUESTOS A LA INDUSTRIA PETROLERA.

El problema de los impuestos a la producción petrolera y a la comercialización de sus derivados, nació íntimamente vinculado con la promulgación de la Constitución de 1917. En el párrafo cuarto del artículo 27, el Constituyente le confirió a la Nación el dominio directo de los recursos naturales hallados en el subsuelo, incluyendo desde luego al petróleo. Y si bien en el precepto constitucional se prescribió la posibilidad de la explotación a cargo de particulares, esto solamente sería posible a partir de entonces, mediante concesiones del Estado, conservando éste "el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como ... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos"²³.

Como se aprecia, esta disposición vino a dejar sin valor alguno los títulos de propiedad de las compañías petroleras respecto de los terrenos con yacimientos petrolíferos, lo cual a todas luces sería combatido política y jurídicamente por las empresas de esa industria.

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917.

Durante la década de los años veintes, unas cuantas compañías controlaban la extracción, producción y comercialización del crudo. Entre las más significativas, estaban la Huasteca Petroleum Company, subsidiaria de la Mexican Petroleum Company y la Compañía Mexicana de Petróleo el Aguila, constituida originalmente por Sir Weetman Pearson, pero controlada desde 1919 por la Royal Dutch Shell, entre las compañías británicas, así como las norteamericanas Penn-Mex, Mexican Gulf, Texas Company, Standard Oil y otras ²⁶.

A medida que la importancia de la exportación de petróleo aumentaba, se incrementaban también los conflictos entre los petroleros y el estado mexicano. La influencia política de los primeros en los Estados Unidos, se había venido reflejando por la creciente influencia de los petroleros en las decisiones de Washington. En México, las compañías petroleras habían formado una especie de ejército particular, comandado por Manuel Peláez, quien protegía sus intereses contra bandidos, pero también dificultaba el acceso de inspectores fiscales federales ²⁷.

El primero en sentir las presiones de los norteamericanos fue el Presidente Carranza. Hacia octubre de 1917, se intentó una maniobra de presión política, auspiciada conjuntamente por los banqueros y los petroleros norteamericanos. Sin embargo, la alianza entre ambos grupos era débil, toda vez que tenían divergentes intereses económicos. Por una parte los petroleros buscaban reducciones en la carga fiscal sobre la industria, pero por otro lado, los banqueros acreedores del gobierno mexicano, reconocían que esos ingresos fiscales eran necesarios para poder hacer frente a los compromisos crediticios de México y para evitar que las insuficiencias presupuestales pudieran generar un nuevo conflicto revolucionario.

²⁶ MEYER, Lorenzo. SU MAJESTAD BRITANICA CONTRA LA REVOLUCION MEXICANA. 1900-1950. El Colegio de México, México. 1991. P. 239.

²⁷ MEYER, Lorenzo. MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS EN EL CONFLICTO PETROLERO 1917-1942. El Colegio de México. México. 1981. 1a. Reimpresión. P. 100.

Así las cosas, Carranza pudo a principios de 1918 reafirmar la soberanía nacional sobre los recursos petroleros, y establecer el 19 de febrero un impuesto a la industria petrolera de 9.4 centavos por barril de petróleo. Sin embargo, la recaudación del tributo no fue fácil para el gobierno carrancista que empezaba a debilitarse. La presencia de contrarrevolucionarios en la zona de Tamaulipas y de Minatitlán, impidieron que el gravamen fuera cobrado con eficiencia. Esta situación se refleja en el hecho de que durante el año de 1918, los impuestos a la producción del petróleo, únicamente representaron el 10.8% de la recaudación total en ese año. Para el año de 1919, la recaudación del impuesto fue apenas 8.65 % ²⁸.

No obstante, la captación del impuesto era fundamental para sostener al cada día más débil gobierno de Carranza. Las compañías por su parte se negaban a reconocer los preceptos constitucionales y recurrieron a la defensa jurídica a través de amparos, al propio tiempo que mantenían a sus propios ejércitos privados. En un último esfuerzo por conservar el poder, Carranza había intentado llegar a la zona petrolera nacional, para así sobrevivir con la recaudación de los recursos de la industria, como lo había hecho hasta entonces Manuel Peláez. Sin embargo, fracasó en su intento.

El propio día de la toma de posesión de De la Huerta, se presentaron las conclusiones del Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano. En ellas, se sostenía la tesis de que aplicar el artículo 27 constitucional, en la forma como estaba redactado, sería darle efectos retroactivos, afectando los "derechos adquiridos por las compañías petroleras". Indudablemente, los sonorenses tenían ante sí una dificultad que requería de definiciones prontas. La importancia del petróleo y de los recursos generados por la explotación del manto eran indispensables para el sostenimiento del Estado. Pero la política en materia de tierras nacionales y fiscal contaminaba la relación con los Estados Unidos, los cuales se negaban a reconocer a cualquier gobierno mexicano que no sea "capaz

²⁸ Idem. P. 35.

de dar suficientes garantías de que las vidas y las propiedades de los ciudadanos norteamericanos serían respetadas y protegidas”²⁹.

Sabedores de estas dificultades y de la necesidad del reconocimiento diplomático, el gobierno mexicano intentó en 1921, disminuir la importancia de los ingresos fiscales petroleros, al incluir en la iniciativa correspondiente una especie de impuesto sobre la renta del 4% sobre los sueldos, que finalmente no fue incluido en la legislación por las airadas protestas que generó. Con ello, continuó en ese año la dependencia de los impuestos a la industria petrolera. Para 1920, la recaudación por este rubro había subido significativamente, hasta alcanzar casi un 20% de la recaudación total, habida cuenta de que según informes de la Secretaría de Hacienda, la recaudación por este impuesto fue de \$51'314,000, de un total recaudado en ese año de \$256'734,091.³⁰ Las razones de tan importante incremento fueron por una parte el aumento de la producción, y por otra parte la incorporación al gobierno de Manuel Peláez y Félix Díaz.

Entonces Obregón intentó una nueva maniobra. En mayo de 1921, le comunicó al Comité de Banqueros su disposición de restablecer el pago de la deuda externa mexicana. Para ello, estaba considerando el establecimiento de un impuesto especial sobre el petróleo, cuyos ingresos estarían dedicados exclusivamente al pago de la deuda. El gobierno mexicano esperaba que la intervención de los banqueros hubiera suavizado la postura radical de los petroleros. Evidentemente, los banqueros reaccionaron favorablemente aunque con cautela. Su aprobación hubiera significado el distanciamiento respecto de la política más cercana a los intereses petroleros del Presidente norteamericano Warren Harding. Los petroleros por su parte reaccionaron negativamente. Antes de aceptar la soberanía fiscal para aumentar las tasas sobre la producción petrolera, las compañías se mostraron dispuestas a otorgar un préstamo al gobierno mexicano de 25 millones de pesos,

²⁹ Idem. P. 154.

³⁰ Idem. P. 35.

que sería cubierto de los ingresos provenientes de los impuestos petroleros, pero a las tasas vigentes, sin incremento alguno.³¹

En ese lapso, fueron resueltas las demandas de amparo de las compañías petroleras. En resolución de fecha 30 de agosto de 1921, se concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la Texas Company. En su fallo, la Corte estimó que no podían darse efectos retroactivos a las disposiciones del artículo 27 constitucional, y reconoció, en consecuencia, los derechos adquiridos por la compañía, antes del 1 de mayo de 1917, fecha de inicio de la vigencia de la disposición constitucional.

De esa manera, el gobierno se vio obligado a ceder frente a las presiones norteamericanas. Por una parte, con motivo de la firma del Convenio De la Huerta-Lamont, se restableció el pago de la deuda externa, y además, las compañías petroleras obtuvieron la facilidad de cubrir el importe de los impuestos mediante reducciones de hasta el 60%, a cambio de la compra de bonos de la deuda mexicana. No obstante, para 1921, el flujo petrolero que fue en aumento, propició que la recaudación de los impuestos del ramo, significaran el 22.4% de los ingresos totales, al resultar alrededor de \$62'725,000, de un total recaudado de \$279'833,000.00³².

Y de esa manera se mantuvo durante todo el periodo del general Alvaro Obregón. El significado de la recaudación petrolera fue en aumento también en el año de 1922, durante el cual la contribución de las compañías petroleras representó el 33% del total recaudado por la Secretaría de Hacienda en ese año. De 263 millones recaudados en 1922, la producción del impuesto petrolero fue de 87 millones aproximadamente³³.

Pero en 1923, comenzaron a mostrarse los primeros síntomas de agotamiento de la industria, cuando en ese año la producción petrolera cayó marginalmente y así continuó por

³¹ ZEBADUA, Emilio. Op. Cit. P. 202.

³² MEYER, Lorenzo. México y los Estados Unidos. P. 35.

décadas. En consecuencia, la curva de ingresos del gobierno seguía necesariamente la misma dirección. Como resultado, la Secretaría de Hacienda suspendió desde principios de ese año el pago del servicio de la deuda. Las compañías petroleras entonces reaccionaron favorablemente hacia sus socios banqueros. Optaron por financiar al gobierno mediante adelantos de impuestos, para poder restablecer el servicio. En junio, las empresas Huasteca, Standard, Mexican Gulf y otras adelantaban un total de un millón de dólares de impuestos y más tarde, la propia Huasteca le adelantó al gobierno diez millones de pesos para ser acreditados a la compañía a cuenta de futuros impuestos sobre la producción del petróleo. Esta situación continuó también en 1924, cuando a finales del mismo, la Huasteca otorgó un nuevo adelanto de seis millones de pesos.³⁴

Pero la Secretaría de Hacienda estaba entonces empeñada en el ambicioso proyecto de crear el banco central, y no dudó en distraer algunos recursos petroleros para tal fin. De hecho, a partir de diciembre de 1924, los ingresos a cuenta del pago de impuestos petroleros dejaron de administrarse por el Banco Nacional de México, y esos recursos fueron canalizados a la Comisión Monetaria, y posteriormente a la inauguración del Banco de México, esos recursos fueron transferidos al flamante banco central.

Mientras tanto los ingresos fiscales por esos rubros iban en franca decadencia. Mientras en 1922, las compañías habían pagado más de 87 millones de pesos en impuestos, para 1926, esa cifra se reduciría en más de un 50%, al pagar solamente \$41'438,000, y un año después la cifra sería alarmante: \$25'538,000, que significó solamente el 8.3% del total recaudado en 1927. Para 1928, los ingresos serían de tan solo \$18'349,000, que significaron el 5.9% de los ingresos totales del gobierno federal, manteniéndose sin cambios durante 1929 cuando a finales de ese año, el gobierno mexicano optó por promulgar una nueva ley para los impuestos de la industria petrolera.³⁵

³³ Ibidem.

³⁴ ZEBADUA, Emilio, Op. Cit. Pp. 237 y 247.

³⁵ MEYER, Lorenzo. México y los Estados Unidos. P. 35.

Puede decirse que en ese largo pugilato el resultado fue neutralizado por ambas partes. Si bien las disposiciones del artículo 27 Constitucional, continuaron sin cambios legislativos, por otra parte las compañías petroleras, amparadas en la resolución de la Corte y en los acuerdos con el Ejecutivo Federal de 1923, continuaron sin problemas con la explotación del subsuelo nacional, mientras la importación de la recaudación impositiva en ese rubro iba decreciendo hasta alcanzar resultados marginales.

Por otra parte, el gobierno de los sonorenses entendió que el control político sobre el país solamente se vería fortalecido rompiendo los poderes locales y regionales y centralizando de esa manera su propio poder. Para ello, se dio a la tarea de financiar ambiciosos proyectos de construcción, aunque eso no podía depender del financiamiento exterior, por lo que, en mayo de 1925, se estableció un impuesto a la venta de gasolina de primera mano de tres centavos por litro y otro impuesto a los automóviles y a las llantas. El producto de esos impuestos al consumo, sirvieron para el financiamiento del proyecto caminero, primero de Obregón y luego del general Plutarco Elías Calles.

7.4.3 EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN MEXICO.

El nacimiento del impuesto sobre la renta en nuestro país, tiene que ver con la tendencia, ya presente en muchos países europeos y de Estados Unidos de Norteamérica, de sustituir paulatinamente los gravámenes indirectos por otros directos.

La práctica anterior al siglo XIX, tuvo la predisposición de gravar solamente al individuo a través de impuestos a su consumo o su riqueza por medios indirectos. Sin embargo, en 1798, al crearse el Impuesto Sobre la Renta en Inglaterra por el estadista William Pitt, se generó un proceso de transformación que tardó en llegar a nuestro país, 126 años.

Como en Inglaterra, el antecedente mexicano del Impuesto Sobre la Renta fue un impuesto transitorio. En aquél país surgió para cubrir las necesidades de la Guerra contra

Francia, y en México, surgió como motivo de la celebración del centenario de la independencia, en 1921.³⁶

La evolución que había sufrido el impuesto en Inglaterra, había propiciado el surgimiento, durante el gobierno del Primer Ministro Lloyd George, de las tasas progresivas para reemplazar a las originales tasas proporcionales.

Ya en el año de 1892, la contribución fue establecida en Estados Unidos de Norteamérica, después de sucesivos fallidos intentos en 1862 y diez años después.

No obstante, en ese país la disposición constitucional contenida en el artículo 1º sección 9a. que prohibía el establecimiento de impuestos directos o sobre las personas, propició que el gravamen fuera declarado inconstitucional. No fue sino hasta después de la enmienda XVI, propuesta por el Presidente Taft en 1913, cuando se otorgó a la Federación norteamericana soberanía tributaria plena y así pudieron expedirse sistemas impositivos directos que gravasen los ingresos netos de los individuos³⁷.

En México, en la iniciativa de Ley de Ingresos del año de 1921 fue incluido un impuesto sobre los ingresos provenientes de sueldos; sin embargo, la objeción a los gravámenes directos propició su exclusión del decreto correspondiente. En ese mismo año se ensayó de cualquier forma con el impuesto conocido como Impuesto del Centenario. La justificación para su establecimiento la dio la propia ley en su artículo 6 respecto de la necesidad de dedicar la recaudación a la adquisición de barcos para la marina mercante nacional y realizar obras de habilitación de puertos.³⁸

³⁶ MARGAÍN, Hugo B. Estudio Preliminar a la Compilación de Leyes del Impuesto Sobre la Renta 1921.1953. SHCP. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. México. 1957. Pp. IX y XII.

³⁷ MORENO PADILLA, Javier. EL SISTEMA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA. En Tribunal Fiscal de la Federación. Obra Conmemorativa de sus 50 años. Tomo VI. T. F. F. México. 1987. P. 810.

³⁸ MARGAÍN, Hugo B. Op. cit. p. XIII

El Impuesto del Centenario se pagaba mediante la adquisición de estampillas que llevaban la leyenda de "Centenario"; las distintas actividades que fueron gravadas, las denominó la ley "cédulas" y a las tasas del gravamen, según los renglones que constituían el ingreso en cada caso, se les llamó "Categorías", que correspondían a una tímida progresión que iba del 1% al 4% en los casos de ganancias por comercio, industria y agricultura, por servicios profesionales o por rendimientos, y del 1% al 3% en el caso de los salarios³⁹.

La pretensión del gobierno de Obregón de establecer el impuesto de manera permanente, se deja ver en la creación de las Juntas Calificadoras Regionales con competencia para examinar y calificar las manifestaciones de los causantes y con el hecho de que contra dichas calificaciones se estableció un procedimiento de inconformidad.

La Ley del Centenario y el impuesto por ella creado, solamente estuvieron en vigor en el año de 1921 y se refirieron a los ingresos al mes de agosto de ese año. Si bien es el primer antecedente de un impuesto a los ingresos personales, de ninguna manera puede afirmarse que sea un impuesto sobre la renta. Su establecimiento obedeció, más bien, a la imperiosa necesidad del gobierno federal de allegarse recursos no comprometidos al pago de la deuda externa, y de ahí su creación como un impuesto con fines de naturaleza especial. Fue un ensayo, sin embargo, para intentar establecerlo con carácter permanente, lo que no se consiguió sino hasta tres años después, mediante la Ley de 1924.

Esta ley, cuyo nombre fue "Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas", fue expedida mediante decreto de fecha 21 de febrero de 1924, y mediante ella se marca el establecimiento en nuestro país del Impuesto Sobre la Renta como un gravamen permanente.

³⁹ MARGAIN, Hugo B. Op. cit. p. XIII.

No obstante la intención de gravar la renta, en esta ley se vio reducida a los ingresos provenientes de las actividades empresarial, y personal, expresada a través de ingresos por sueldos o del libre ejercicio profesional.

En la citada ley, se establece un mínimo no gravado, determinado de manera arbitraria por la ley en la suma de \$200.00, considerado como la suma indispensable para subsistir. Debe mencionarse que la Ley del Centenario ya había previsto esta situación, aún cuando los ingresos no gravados, eran de tan sólo \$100.00.

La ley, como todas aquellas que establecen tributos, no fue fácilmente aceptada, y desde su expedición, fue objeto de impugnaciones y ello se reflejó en la imposibilidad del Ejecutivo Federal de considerar la producción del impuesto durante su primer año de vigencia. Así lo reconoció Obregón en su informe de 1 de septiembre de 1924: "En el cómputo de los ingresos no fueron considerados los impuestos sobre ganancias personales y de compañías, - cuyo producto, de difícil o imposible previsión, tiene que ser pequeño al principio, porque para lograr la incorporación de gravámenes de esa naturaleza en el régimen fiscal del país, a pesar de su indiscutible excelencia técnica, hay que tasarlos moderadamente."⁴⁰

Pero lo cierto era que las tasas no fueron mucho más bajas que las de la Ley del Centenario, sino en todo caso, lo que se redujo fue la progresión correspondiente. De esa manera, en la Ley de 1924, se establecieron para los ingresos personales provenientes de sueldos u honorarios, progresiones que iban del 1 al 2 %, según se trataran de salarios de entre \$200 a \$500, o que superaran \$2,000.00 mensuales, respectivamente. En el caso de los ingresos por salarios, el impuesto se pagaba mensualmente y los provenientes de honorarios, su pago era semestral. Por primera ocasión se establece la obligación de acumular los sueldos devengados en distintos trabajos, para aplicar la tasa progresiva correspondiente.

⁴⁰ LA HACIENDA PUBLICA... Vol. II, p. 35.

Por lo que respecta a los ingresos provenientes de utilidades de las empresas y sociedades, la progresión iba del 2 al 4%, que era aplicable a ganancias superiores a \$100,000.00

Entre las características del impuesto, estaban que era pagado mediante la adquisición de estampillas, y además debía presentarse la declaración correspondiente. Respecto de las deducciones para los ingresos consistentes en ganancias de empresas, éstas se establecieron en el Reglamento de la Ley, circunstancia que solamente se corrigió en el año de 1954, cuando las deducciones pasaron a formar parte del cuerpo de la ley.

Asimismo, los ingresos provenientes de sueldos y salarios eran retenidos por el patrón, quien debía enterarlos, y en la propia ley se estableció la solidaridad de ambos, misma que subsiste hasta nuestros días. El producto recaudatorio era distribuido, conforme al artículo 30 de la ley correspondiente, de la siguiente manera: 10 % para la entidad y 10 % para el municipio donde se hubiera originado el ingreso gravable; el restante 80 % era ingreso federal.

La primera ley mexicana con el nombre de Ley del Impuesto Sobre la Renta, fue promulgada el 18 de marzo de 1925 por el Presidente Plutarco Elías Calles, siendo Ministro de Hacienda el Ingeniero Alberto J. Pani.

En su informe a la Nación de ese año, Calles mencionó: "Las principales modificaciones en la Ley de Ingresos de 1924, para formar - conservando su estructura general - la de 1925, tendieron a simplificarla mediante la clasificación más técnica de los ingresos federales en los cuatro grupos de 'impuestos', 'derechos', 'productos' y 'aprovechamientos', y la supresión de gabelas improductivas y estorbosas, a aumentar en lo posible, y sin perjuicio de la economía nacional, los recursos del erario y, sobre todo, a preparar la futura reforma fiscal por medio de la creación de nuevos elementos correctores del defectuoso régimen imperante, y de la vigorización del germen, ya incubado, de dicha

reforma: el impuesto sobre sueldos, salarios y emolumentos y sobre utilidades de sociedades y empresas, o en menos palabras, el impuesto sobre la renta”.

“Con los propósitos de capacitarlo mejor para que llene la finalidad social que con él se persigue y de hacerlo más productivo, se dio mayor extensión al impuesto sobre la renta y fueron aumentadas sus tarifas”.⁴¹

La ley se componía de 57 artículos reunidos en 10 capítulos. Los ingresos eran gravados cedularmente a través de la ampliación de las dos cédulas de que constaba la ley anterior, para crear siete que se denominaban de la siguiente manera:

- Primera: Del ejercicio de comercio;
- Segunda: De las explotaciones industriales;
- Tercera: De las explotaciones agrícolas;
- Cuarta: De la colocación de dinero, valores, créditos, depósitos y cauciones;
- Quinta: De las participaciones obtenidas en explotaciones del subsuelo o en concesiones del Poder Público;
- Sexta: Del trabajo a sueldo diario;
- Séptima: Del ejercicio de profesiones liberales, literarias o artísticas, o de cualquiera otra ocupación lucrativa no comprendido en las cédulas anteriores.

En esa ley, se precisó con toda exactitud el concepto de ingreso bruto, indispensable para determinar el ingreso gravable en cada una de las cédulas respectivas, en las que se podía aplicar la técnica mencionada.

La definición del objeto de la ley, vigente por muchos años, apareció por primera vez en el artículo 1 de la ley de 1925, que preceptuaba que se gravaba: “toda percepción en efectivo, en valores o en crédito que, por algunos conceptos específicos en los capítulos de

esta ley, modifica el patrimonio del causante y de la cual pueda disponer sin obligación de restituir su importe”⁴².

La base del impuesto a propósito de las cédulas 1a, 2a y 3a se estableció por la diferencia de restar al ingreso en bruto, las deducciones. De nuevos éstas se incluían en el reglamento y no en el cuerpo de la ley.

A propósito de los sujetos pasivos que tenían obligación de sostener a varios miembros de familia, estableció el derecho de deducción de los gastos denominados “cargas de familia”. La ley fijaba la cantidad de \$100,000.00 por concepto de ingresos como base de clasificación para la división entre los causantes mayores y menores. En la ley apareció la tasa denominada de “superprovecho”, que corresponde a la que en leyes posteriores se denominó tasa complementaria de utilidades excedentes.

En la ley que comentamos, como nota particular debe mencionarse que no se estableció gravamen alguno sobre la propiedad inmueble, al considerar, como producto de las convenciones nacionales fiscales, que el gobierno federal debía dejar esa fuente para los estados y los municipios.

De nuevo la ley encontró innumerables protestas, lo que dificultó la recaudación en los primeros años, aunque según sus impulsores, “debido a la excelencia técnica de dicho impuesto, a la moralidad y justicia con que en todos los casos se ha procurado interpretar y aplicar las normas correspondientes y al constante empeño para dar mayor eficiencia al respectivo organismo burocrático de recaudación o, quizás, por causa de una mejor comprensión entre los contribuyentes, de las altas finalidades sociales”⁴³, el impuesto sobre la renta inició su consolidación en el espectro jurídico mexicano a partir de la ley de 1925.

⁴² Idem, P. 56.

⁴³ PORRAS Y LOPEZ, Armando. *Naturaleza del Impuesto Sobre la Renta*. Textos Universitarios. México, 1a. edición. 1976. P. 25.

⁴³ PANI, Alberto J. Op. Cit. p. 47.

Si bien es cierto que tanto en la Ley del Centenario, como en la Ley de 1924 se denota el esfuerzo de encontrar alternativas tributarias no comprometidas al pago de la deuda, poco a poco, y a partir de 1925, todos los esfuerzos tributarios federales giraron alrededor de los impuestos directos y particularmente del impuesto sobre la renta, aunque tampoco debe descartarse al impuesto sobre herencias y legados, también introducido por esas fechas. Esta tendencia, que ayudó sin duda alguna a financiar el proyecto económico y social de los sonorenses, y que tuvo cabida hasta 1980, encontraba sustento en la pretendida función social de los impuestos, ya expresada por Pani de la siguiente manera: "puede decirse que los defectos capitales de que adolece el sistema federal de impuestos proceden de estas dos causas: la carencia de preceptos constitucionales que delimiten técnicamente los campos de imposición del gobierno federal, de los estados y de los municipios, y la composición de dicho sistema, casi exclusivamente, con impuestos indirectos engendrados por propósitos puramente fiscales, esto es, de obtener los recursos necesarios para sufragar los gastos públicos"⁴⁴.

Y si de momento, a pesar de los esfuerzos de Pani, no se podía hacer nada respecto de la distribución del poder tributario, sí se inició el abandono de la dependencia de los impuestos indirectos, en los términos previstos por la propia Constitución.

⁴⁴ Idem. P. 39.

CONCLUSIONES

- 1.- Entre los años de 1917 a 1929 se empezó a dar la reorganización del sistema fiscal mexicano. El entorno predominante en la primera parte fue el fenómeno político, aunque para los últimos años del período se caracterizó por la atención de requerimientos de orden económico.
- 2.- Dos son las acciones relevantes en el orden tributario :
 - a) Por una parte la creciente dependencia de la hacienda pública federal de los impuestos sobre productos petroleros.
 - b) Por la otra el establecimiento del impuestos obre ingresos personales, primero en 1921 con carácter transitorio, hasta transformarse en 1925 en un Impuesto sobre la Renta de naturaleza cedular.
- 3.- Por lo que hace a los impuestos petroleros, a pesar de haberse establecido por Carranza el 19 de febrero de 1918, desde un principio su recaudación se enfrentó a la oposición de las compañías petroleras extranjeras para pagarlos.
- 4.- Si bien el gobierno de Carranza no pudo ver los frutos de la contribución, los sonorenses en el poder fueron contrarrestando esa oposición, primero consiguiendo financiamiento crediticio de las compañías extranjeras y luego, una vez firmado el Convenio De la Huerta - Lamont que negociaba el pago de la deuda externa, consiguieron una incipiente recaudación que se fue incrementando de manera paulatina.
- 5.- Por su parte la tendencia de sustituir los impuestos indirectos por gravámenes directos, generada en Inglaterra a fines del siglo XVIII, llegó a nuestro país desde 1921, y luego con el Impuesto sobre la Renta en 1925.

- 6.- El Impuesto del Centenario, si bien fue creado como una contribución transitoria, representó un ensayo de gravar los impuestos personales, y desde su establecimiento se propiciaron los mecanismos para convertirlo en un impuesto permanente.
- 7.- Aunque la ley del Impuesto del Centenario es un antecedente de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no puede afirmarse que gravara la renta total, y más bien obedeció a la necesidad de la hacienda pública federal de encontrar recursos financieros que no estuvieran comprometidos al pago de la deuda externa.
- 8.- El 21 de febrero de 1924 fue expedida la Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos en la ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, que como su nombre indica, se limitó a gravar los ingresos provenientes de la actividad personal y empresarial.
- 9.- La recaudación proveniente de esa ley, fue escasa en un principio, en virtud de la oposición al impuesto, por la baja progresividad comparada con la del Impuesto el Centenario.
- 10.- Aunque las intenciones de la administración con el Impuesto del Centenario y con la ley de 1924 fue primordialmente encontrar medios de financiamiento no comprometidos, a partir de 1925 con la expedición de la Ley del Impuesto sobre la Renta se evidencia la voluntad de sustitución del volumen recaudatorio, para hacerlo descansar en los impuestos directos como el propio ISR y el Impuesto sobre Herencias y Legados promulgado en 1924. Asimismo, se vislumbra ya el esfuerzo de dotar de sentido social a la recaudación.

CAPITULO VIII

LA CONSOLIDACION DEL ESTADO MEXICANO. LOS IMPUESTOS EN EL PERIODO 1930-1952.

"Es fundamental ver el programa económico en su integridad y advertir las conexiones que ligan cada una de las partes con las demás. Sólo el Estado tiene una visión del conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo".
Lázaro Cárdenas.

8.1 ENTORNO POLITICO. EL MAXIMATO.

Entre los años de 1930 a 1934, fueron tres los Presidentes de México que se sucedieron en el cargo, y a la postre, al finalizar 1934, dio inicio el periodo constitucional de Lázaro Cárdenas del Río.

Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo L. Rodríguez (1932-1934). Los tres, con diversos matices propios de la personalidad de cada gobernante, tuvieron y mantuvieron la sombra política de su protector y consejero, Plutarco Elías Calles, designado Jefe Máximo de la Revolución, título acuñado al parecer por Luis L. León entonces Director General del periódico oficialista El Nacional ⁴⁵.

8.1.1 EL GOBIERNO DE PASCUAL ORTIZ RUBIO.

La presidencia de Ortiz Rubio dio inicio el 5 de febrero de 1930, en medio de un atentado contra su vida que lo obligó a permanecer alejado del ejercicio presidencial por más de un mes. Mientras tanto, el país navegó, como había sido desde 1924, bajo el mando de un sólo timonel: Calles.

⁴⁵ DULLES, John W. F. AYER EN MEXICO. Una Crónica de la Revolución. (1919-1936). Fondo de Cultura Económica. México. 1993. 4a. Reimpresión en español. p. 477.

El gabinete designado desde un día antes de la toma de posesión, estuvo integrado en su mayoría por incondicionales de Calles, entre los que estaban Emilio Portes Gil, en Gobernación, Manuel Pérez Treviño en Agricultura y Fomento, y Luis L. León en Industria y Comercio.

Por su parte Ortiz Rubio había conseguido designar a Juan Andrew Almazán en Comunicaciones y Obras Públicas y a Aarón Sáenz en Educación Pública. En la Secretaría de Hacienda se ratificó a Luis Montes de Oca, quien venía desempeñando el cargo desde el gobierno formal de Calles.

Entre las acciones políticas más importantes durante el gobierno de Ortiz Rubio, estuvieron la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 28 de agosto de 1931 y el establecimiento de la Doctrina Estrada, llamada así en honor de su impulsor, Genaro Estrada, Secretario de Relaciones Exteriores, en materia de derecho internacional, a propósito de las revoluciones de esos años en Argentina, Bolivia y Perú. Estas revoluciones pusieron al Presidente y a Estrada a la consideración del problema del reconocimiento después de esos levantamientos y recordaron todo lo sucedido antes del reconocimiento a Obregón por los Estados Unidos y otras naciones. Así pues, en septiembre de 1930 expidieron la postura oficial del gobierno mexicano, conforme a la cual nuestro país declaraba que "ningún país debe pedir lo que por la soberanía de su propio pueblo tiene derecho a recibir"⁴⁶.

Pero también los conflictos políticos estuvieron presentes en el gobierno de Ortiz Rubio. El primero, propiciado por Emilio Portes Gil al final de su mandato, fue el rompimiento de relaciones internacionales con el gobierno ruso.

Por otra parte la pugna entre el propio Portes Gil, a mediados de 1930 Presidente del Partido Nacional Revolucionario, con Luis N. Morones, líder obrero del CROM, a quien el primero había pretendido ligar al asesinato de Obregón. Esas diferencias, con frecuencia

traducidas en agresiones verbales mutuas, dieron lugar a la salida del país de Portes Gil hacia una misión diplomática, y quien vio de la siguiente manera su renuncia: "Era imposible actuar no solamente por el ataque continuado y furioso de los íntimos del jefe del ejecutivo, sino también por la acción enconada de los amigos del general Calles (Riva Palacio, Morones, Puig Casauranc, Montes de Oca y algunos más) a quienes el propio general Calles desautorizaba con frecuencia"⁴⁷.

De nuevo resurgieron los agudos conflictos entre la iglesia católica y el gobierno mexicano. Con motivo del cuarto centenario de la aparición de la Virgen de Guadalupe, se prepararon festejos que culminaron con un magno acto litúrgico el 12 de diciembre de 1931. Ello dio lugar a represalias desde el Congreso de la Unión, dirigidos por Calles, para quien los festejos representaban el resurgimiento de la fuerza eclesiástica.

Mientras tanto en los estados de Veracruz y Tabasco, y posteriormente en diversos estados de la república, se emitieron leyes que tuvieron por objeto limitar el número de sacerdotes. Todo ello fomentó de nuevo el sentimiento de persecución por parte del clero mexicano. El obispo de Guadalajara, Orozco y Jiménez y el delegado apostólico Leopoldo Ruiz y Flores, fueron expulsados del país por supuestas actividades subversivas.

Peró el presidente Ortiz Rubio debía preocuparse también de los conflictos dentro de su propio gabinete. Sucesivos cambios habían ocurrido antes de octubre de 1931 en la Secretaría de Gobernación, en donde habían sido titulares además de Portes Gil, Carlos Riva Palacio, Octavio Mendoza y Lázaro Cárdenas; además en el Departamento del Distrito Federal, en Educación Pública y en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Sin duda la crisis más importante del gobierno de Ortiz Rubio, fue la ocurrida en la primera quincena de octubre de ese mismo año. Cuatro generales desempeñaban importantes puestos en el gabinete: Joaquín Amaro en Guerra y Marina; Juan Andrew

⁴⁶ Idem. P. 455.

⁴⁷ PORTES GIL, Emilio. QUINCE AÑOS DE POLÍTICA MEXICANA. En Dulles, John W. F. Op. Cit. P. 507.

Almazán en Comunicaciones y Obras Públicas; Saturnino Cedillo en Agricultura y Fomento y Lázaro Cárdenas del Río en Gobernación. Entonces los grupos allegados a Calles hicieron correr el rumor de que los cuatro militares preparaban una asonada para eliminar al Jefe Máximo, y de paso al propio Presidente de la República. De esa manera, Calles anunció al Presidente la necesidad de reestructurar a fondo el gabinete, previa renuncia colectiva de los secretarios.

Y así, el propio Calles volvió a ocupar el Ministerio de Guerra y Marina. Pronto vino a integrarse al equipo de trabajo el general Abelardo L. Rodríguez, quien había desempeñado una subsecretaría de Guerra y causó buena impresión en su jefe Plutarco Elías Calles. Asimismo, Alberto J. Pani sustituyó a Luis Montes de Oca en la Secretaría de Hacienda, a principios de 1932.

Al concluir los primeros tres años del período de seis para los cuales fue electo el general Obregón, a quien sustituía formalmente Ortiz Rubio, un cambio en la presidencia de la república ya no requería de nuevas elecciones para llenar el lapso que concluiría el 1 de diciembre de 1934. En caso de que el Presidente Ortiz Rubio no completara su período, ahora sería posible constitucionalmente, que el Congreso simplemente designara un Presidente interino para terminar el período. En esas circunstancias se aproximaba el informe presidencial del 1 de septiembre de 1932.

Y la estrategia consistió en el retiro de Calles y su equipo de cualquier colaboración en el gabinete de Ortiz Rubio. Este se sintió abandonado, firmó su renuncia el 2 de septiembre de 1932, y al día siguiente la presentó al Congreso. Una vez aceptada, fue designado para sucederlo el general Abelardo L. Rodríguez.

8.1.2. EL GOBIERNO DE ABELARDO RODRIGUEZ.

El nuevo Presidente intentó desde el principio desligarse de la sombra de Calles. Una de sus primeras acciones fue enviar una circular a su gabinete, para centralizar la toma

de decisiones en su persona. Más adelante, en otra circular intentó poner un coto a las actividades de Calles. En esa misiva, "aún cuando reconocía el alto concepto que tenía del consejo de Calles, del cual había hecho uso con frecuencia, el Presidente explicaba que lo que había estado sucediendo no era lo correcto. Puesto que el Presidente era el responsable de todos los actos de la rama ejecutiva, los miembros de su gobierno debían en el futuro abstenerse de someter a la opinión de Calles, a no ser que éste se los pidiera que lo hicieran, sobre asuntos que el primer mandatario y sus secretarios debían manejar". Finalmente expresaba que si algún colega deseaba conocer la opinión de Calles acerca de problemas administrativos, la podía conocer por medio del Presidente ⁴⁴.

Débil intento el expresado por el Presidente, pero lo cierto es que los secretarios consultaban en secreto a Calles antes que al propio Presidente. Los gobiernos extranjeros, particularmente los Estados Unidos, veían en Calles a un interlocutor más confiable. Rodríguez optó entonces por integrarlo formalmente al gabinete y designó al Jefe Máximo su Secretario de Hacienda.

Durante la gestión de Rodríguez se establecieron los salarios mínimos, decretó la ampliación de las fronteras litorales en cincuenta kilómetros y creó la empresa estatal Petróleos de México. Asimismo, expidió la Ley de Beneficencia Privada, y una nueva Ley Orgánica de la UNAM; inició los trabajos para constituir Nacional Financiera, dictó una ley sobre monopolios e inauguró el Palacio de Bellas Artes.

En mayo de 1933, Calles por conducto de Emilio Portes Gil, inició los mecanismos internos, en el seno del Partido Nacional Revolucionario, para hacer de Lázaro Cárdenas el candidato presidencial de ese partido. El otro precandidato, el general Manuel Pérez Treviño, era entonces Presidente del propio partido.

⁴⁴ DULLES, John W. F. op. cit. p. 507.

8.1.3 LA DECISION POR LAZARO CARDENAS .

En ese contexto político, la decisión de Calles era fundamental. Su razonamiento apoyó a Cárdenas a partir de las siguientes premisas: formaba parte de una generación de jóvenes revolucionarios, entrenado en los campos tanto militares como políticos de la época. Además su actuación en el Partido Nacional Revolucionario, en la Secretaría de Guerra y en la Secretaría de Gobernación, se había caracterizado por la moderación. No parecía tener un equipo de colaboradores muy amplio, a pesar de haber desempeñado la gubernatura de Michoacán, donde dio muestras de algún radicalismo, aunque esto era una característica de los líderes regionales en ese entonces. Todo ello hizo que Calles apoyara la candidatura de Cárdenas y no la de Pérez Treviño.

Después de un apasionado proceso de selección interna, no exento de agresiones verbales y físicas entre ambos contendientes y sus partidarios, finalmente Cárdenas obtuvo la candidatura.

Pero el camino electoral todavía era arduo. El desgaste del Partido Nacional Revolucionario con motivo de la permanente influencia de Calles en las decisiones políticas, era ya evidente. Entretanto Cárdenas dedicaba el tiempo de campaña para realizar extensas giras a lo largo del territorio nacional, la oposición se agrupó para hacer frente al PNR. Los opositores más fuertes eran el general Antonio I. Villarreal, por una coalición de partidos denominada Confederación Revolucionaria de Partidos Independientes. Por otra parte, el Licenciado Gilberto Valenzuela, quien se encontraba en El Paso, Texas, exiliado desde los días de la rebelión escobarista, y perseguido políticamente por Calles, pretendió agrupar a otras fuerzas opositoras. También se presentó como candidato el general Adalberto Tejeda, conocido cacique veracruzano. Los resultados de la elección del 1 de julio de 1934, fueron contundentes:

Antonio I. Villarreal.	24,690 votos
Adalberto Tejeda,	15,765 votos
Hernán Laborde	1,888 votos
Lázaro Cárdenas	2'268,507 votos

8.1.4 LA ADMINISTRACION DE CARDENAS.

Como estuviera previsto, Lázaro Cárdenas del Rfo tomó posesión de la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 1934 y de inmediato conformó su gabinete de gobierno con reconocidos callistas, incluyendo al hermano del general, Rodolfo, quien ocupó la cartera de Comunicaciones y Obras Públicas. Sin embargo, incluyó también personajes con dominio regional, como el tabasqueño Tomás Garrido Canabal en la Secretaría de Agricultura y Fomento.

La primera tarea exitosa de Cárdenas fue la reorganización del Poder Judicial. Para ello, derogó la ley expedida seis años antes por Portes Gil que impedía la remoción de dichos funcionarios.

Mientras tanto, Calles aquejado por una añeja enfermedad, pero también relegado por la figura de Cárdenas, optó por retirarse, primero a Sinaloa y después a Los Angeles, California. Antes de hacerlo, emitió un mensaje a la Nación en el que después de expresar satisfacción por la presencia de un gobierno fuerte y la existencia del Plan Sexenal en el que él mismo había tenido participación, advirtió que "el trabajo para el futuro requería de la más estricta colaboración de todos los revolucionarios sinceros"⁴⁹.

⁴⁹ Idem. P. 556.

8.1.5 EL ROMPIMIENTO CON CALLES.

Pronto en el Congreso de la Unión se formaron dos grupos parlamentarios, uno de los cuales, denominado el “ala izquierda”, era incondicional de Cárdenas, mientras el otro lo era del general Calles.

Un nuevo conflicto surgiría entre Calles y Cárdenas con motivo de la posición del gobierno frente al creciente obrerismo en 1934.

El Plan Sexenal había prometido que los artículos 27 y 123 de la Constitución, serían sostenidos hasta que llegaran a constituir una realidad, y que las leyes reglamentarias no desvirtuarían las tendencias nacionalistas de los preceptos.

En un nuevo mensaje del 12 de junio de 1935, Calles declaró que desde hacía seis meses que la nación está sacudida por huelgas constantes, muchas de ellas según Calles injustificadas, que dañaban al obrero más que al capital, porque cerraban las fuentes de la prosperidad. Dijo Calles que él conocía la historia de las organizaciones desde su nacimiento y a los líderes viejos y a los nuevos que no se entendían entre sí; que al amparo de las agitaciones, había apetitos despiertos muy peligrosos en gentes y organizaciones imprevistas; que en un país donde el gobierno protegía el obrerismo, la actitud poco amistosa de éste era ingrata y traidora; que las organizaciones no representaban ninguna fuerza por sí solas y que a la hora del peligro no acudían y los soldados de la revolución tenían que aprestarse a defender su causa ³⁰.

El Presidente Cárdenas respondió al día siguiente en favor de los obreros, que las huelgas eran consecuencia del acomodamiento de los intereses representados por los factores de la producción, y que si bien ocasionaban algún malestar y aún lesionaban de

³⁰ ZAVALA, Silvio. Apuntes de Historia Nacional. 1808-1974. Fondo de Cultura Económica. México. 1995. 5a. Edición. Pp. 182 y sig.

momento la economía del país, con el tiempo la harían más sólida, ya que su solución traería consigo el bienestar de los obreros.

El rompimiento entre Calles y Cárdenas era ya inevitable. Los sectores agrarios y buena parte del obrerismo, dividido entonces pues la figura de Lombardo Toledano había sustituido parcialmente a la de Luis N. Morones, reconocido callista, se volvieron en un apoyo sin precedentes al titular del poder ejecutivo, quien fortalecido de esa forma no dudó en iniciar un ataque frontal contra la figura del general Calles, quien fue sometido incluso a una averiguación previa con motivo de la tenencia por parte de un tercero de armamento y municiones que alegaba le habían sido regalados por el general. El clamor político en el sentido de enjuiciar a Calles, una vez expulsado del Partido Nacional Revolucionario que el mismo creó, impidió el reagrupamiento de sus fuerzas en un nuevo partido político, a la vez que propició que el Presidente Cárdenas le obligara a abandonar el país, lo que ocurrió el 10 de abril de 1936.

Esta escisión revolucionaria vino a marcar un hito en la historia nacional. La desaparición del escenario político de Calles, y con él de la pléyade de políticos sonorenses que habían detentado el poder político nacional por casi quince años, favoreció primeramente a Cárdenas, pero también de manera indirecta a los postulados de izquierda de la revolución mexicana, del cual ya se vislumbraban modificaciones sustanciales, producto de la concepción callista de la economía nacional.

8.1.6 LA TRANSFORMACION DEL PNR.

Durante el cardenismo, el pilar político de la revolución mexicana, el Partido Nacional Revolucionario, también sufrió transformaciones radicales. A partir de la Convención de 1933, se inició la conversión del partido de ser un partido de comités, a ser un partido de sectores.

En marzo de 1938 se realizó el congreso para transformar al PNR en el partido de la Revolución Mexicana. La característica principal de esta reforma, fue la propuesta de la organización sectorial. Se crearon cuatro sectores: el militar, el popular, el agrario y el obrero, aunque es claro que la fuerza de Cárdenas y del partido se fincaban en los dos últimos, el agrario dado el número de agremiados, unificado en la Confederación Nacional Campesina; y el obrero que, si bien con diversas divergencias y condiciones de independencia sindical, más producto de la potencialidad de escisiones internas que por cualquier otra causa, también apoyaba al gobierno de Cárdenas en los planos interno e internacional. De paso también sirvió esa Convención para delimitar el terreno ideológico del partido: fomentar la nacionalización progresiva de la industria nacional; aprovechar el sistema cooperativista como medio en el proceso de mejoramiento de las condiciones de producción, cooperación con las centrales obreras y agrarias en la lucha de sus reivindicaciones sociales: en suma un tránsito hacia la izquierda que en consecuencia trajo el reagrupamiento de fuerzas moderadas y de derecha para la formación de instituciones políticas acordes con sus propias expectativas.

En los hechos, a los pocos meses de constituirse el Partido de la Revolución Mexicana, la derecha mexicana, agrupada en organizaciones como la Unión Nacional Sinarquista, la Confederación Patronal de la República Mexicana y otras con connotaciones religiosas, iniciaron los trabajos para la creación del Partido Acción Nacional, que culminaron en 1939 con la creación de dicho partido. Así las cosas, a principios del decenio de los cuarenta, las dos fuerzas políticas actuantes por más de cuarenta años, participaban ya en la vida política nacional ⁵¹.

8.1.7 LA INSTITUCIONALIZACION POLITICA.

El segundo elemento que significó al cardenismo en lo político, fue el establecimiento de un sistema de autonomía sexenal conforme al cual el Presidente de la

⁵¹ MEDINA PEÑA, Luis. HACIA EL NUEVO ESTADO. México 1920-1994. Fondo de Cultura Económica. México. 1995. 2a. Edición. Pp. 80 y sig.

república posee independencia de actuación, sin que sea válido para ningún predecesor influir de manera alguna. A partir de Cárdenas en México, todos los intentos de romper esta regla no escrita, han encontrado la misma respuesta que dio el michoacano al general Calles.

En 1940 se llevaron a cabo elecciones presidenciales, en medio de una disputa caracterizada por la aparición de violencia urbana que contrastó con la violencia predominantemente rural que se había vivido hasta entonces en el proceso revolucionario. Los actores fueron los generales Manuel Avila Camacho y Juan Andrew Almazán, el primero Secretario de la Defensa Nacional y el segundo ex Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas.

En opinión de un protagonista cercano al primero, Francisco Javier Gaxiola, se trató del problema político más importante desde 1919, tanto por la necesidad de definir la tónica gubernamental de la administración 1940-1946, como por las características heredadas de la orientación socioeconómica que el general Cárdenas imprimió a su gobierno.⁵²

La característica del movimiento almazanista fue la aparición de un sector cuyos perfiles urbanos y socioeconómicos estaban muy bien definidos. Este segmento, que en la terminología de la época pudiera denominarse "la derecha mexicana", fue el mismo que apoyó la candidatura vasconcelista en 1929.

Pero la estrategia del ahora Partido de la Revolución Mexicana (PRM), consistió en encontrar un candidato moderado, como Avila Camacho, quien le imprimió nueva fisonomía al gobierno.

Avila Camacho como Presidente, acabó con la figura de la educación socialista; se dijo creyente, y en general su gobierno debe definirse como un intento de establecer la

conciliación nacional ya erosionada en el gobierno del general Cárdenas. Más administración y menos conflictos, pareciera haber sido la consigna de su gobierno.

Pero el acontecimiento político más importante en ese sexenio, aparte de los conflictos por los reacomodos de las fuerzas agrarias y obreras, fue la Segunda Guerra Mundial, que influyó decisivamente en las relaciones internacionales mexicanas y que terminaron con el alineamiento con los Estados Unidos y los países aliados, aunque preservando la identidad de la política exterior mexicana.

El 18 de enero de 1946 se declaró disuelto el Partido de la Revolución Mexicana por considerarse cumplida su misión histórica y se aprobaron la declaración de principios, programas de acción y estatutos del Partido Revolucionario Institucional. En este mismo acto se adoptó la candidatura del Licenciado Miguel Alemán. De esta forma, se desarrollaron al propio tiempo, dos actos trascendentes: la actualización del partido de estado, y la adopción de una candidatura civil que correspondieron tanto al nuevo ambiente internacional, como a la evolución interna.

Finalmente, las elecciones de 1952 se desarrollaron bajo la amenaza del desprendimiento henriquista, encabezado por el general Miguel Henríquez Guzmán, que puede interpretarse más como el esfuerzo del general Cárdenas de influir en la decisión de Alemán para decidir la candidatura de Adolfo Ruiz Cortines, en lugar de Fernando Casas Alemán, que parecía ocupar las preferencias presidenciales. Al final, el PRI definió la candidatura de Ruiz Cortines para el período presidencial 1952-1958.²³

²³ GAXIOLA, Francisco J. *Memorias*. 1a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1975. P. 237.

²⁴ MEDINA PEÑA, Luis. *Op. cit.* p. 165

8.2 ENTORNO ECONOMICO.

8.2.1 LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

La economía mexicana durante el período que se comenta estuvo caracterizada por diversos vaivenes propiciados por causas tanto internas como externas.

El período anterior había finalizado dejando una serie de instituciones que permitieron propiciar el control estatal sobre la economía y que, en suma, posibilitaron al emergente estado revolucionario, sobrevivir y reconstruir sobre los efectos generados por la lucha armada.

Ahora las constantes pugnas internas por el poder, fueron exigiendo una tendencia hacia un poder estatal más amplio. Esto se da particularmente en el cardenismo con un gran dinamismo. No obstante, se encuentran ya algunos antecedentes del dirigismo estatal en el denominado Plan Sexenal elaborado por el gobierno de Abelardo L. Rodríguez.

En dicho documento, emanado de la Convención del Partido Nacional Revolucionario se asentaba: "el plan de gobierno que va a ocupar vuestra atención es, unánimemente, la de que el estado mexicano debe asumir y mantener una política de intervención reguladora de las actividades económicas de la vida nacional". Al final, el propio plan contenía los siguientes puntos como estrategias de acción en el plano económico: 1.- Al Estado corresponde una participación amplia, directa e indirecta, en la organización y dinamización de las relaciones de producción, de las fuerzas de producción y de acumulación de capital; 2.- La política económica gubernamental debe ser conducida de modo que se reduzca o elimine la dependencia externa a fin de que la economía nacional adquiera autonomía; 3.- El gobierno debe actuar en sentido de que se apliquen, de forma efectiva y generalizada, las disposiciones de la legislación sobre las relaciones de

producción, ya que las masas obreras y campesinas son el factor más importante de la colectividad mexicana.³⁴

Pero el desarrollo de esta política intervencionista estatal tuvo efectos inusitados durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. Ya el propio general, apuntaba en su toma de posesión: "Es fundamental ver el problema económico en su integridad y advertir las conexiones que ligan cada una de las partes con las demás. Sólo el Estado tiene una visión del conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo"³⁵.

Y aunque en el plano internacional la política económica cardenista coincide con el New Deal del Presidente norteamericano Franklin D. Roosevelt, en México la transformación del Estado se debió en buena medida a la adquisición de los instrumentos de política necesarios para influir en el comportamiento global de la economía. Es resultado, en el plano económico, como en el jurídico, de la intensa movilización de masas, tanto obreras como campesinas, que facilitan al estado ampliar su capacidad transformadora.

La nueva dirección de la conducta estatal, más que simplemente compensadora, modernizadora o estabilizadora como era el proyecto callista, se torna de profunda intervención en las ramas económicas fundamentales.

Se abandonan las prácticas del *laissez faire* propias del liberalismo decimonónico y porfirista y se introducen acciones concretas de intervencionismo dirigista.

Pero las acciones de ninguna manera pueden aislarse del panorama mundial. Sin duda alguna la mediatez de una guerra mundial proporcionó a nuestro país los elementos de política internacional necesarios para llevar a cabo sus acciones de expropiación.

³⁴ AYALA ESPINO, José. ESTADO Y DESARROLLO. La formación de la Economía Mixta Mexicana. (1920-1982). Fondo de Cultura Económica. SEMIP. México. 1988. P. 140.

³⁵ LOS PRESIDENTES DE MEXICO ANTE LA NACION. SHCP. México. Tomo IV. P. 11.

Asimismo, los efectos de la catástrofe económica de 1929, y su paulatina recuperación influyeron también en propiciar la emergencia de las medidas.

8.2.2 LAS EXPROPIACIONES.

A principios de este proceso, el 25 de agosto de 1936 fue expedida una Ley de Expropiaciones, la cual dotó al Estado de la fuerza jurídica necesaria para impulsar medidas tendientes a la aplicación de la nueva política económica.

En junio de 1937, utilizando las facultades conferidas por la Ley de Expropiaciones, Cárdenas concluyó un proceso que se había venido gestando desde el porfiriato: la nacionalización de los ferrocarriles. Hemos visto cómo el gobierno de los sonorenses utilizó a la industria ferroviaria para desarrollar la confianza de los inversionistas extranjeros en la solidez económica del proyecto revolucionario. Ahora con Cárdenas, se conjugaron la situación financiera de las empresas en manos extranjeras, cuya precariedad amenazaba con paralizar el servicio ferroviario, con la imposibilidad gubernamental para reorganizar el sistema de acuerdo con las necesidades económicas nacionales, y así la decisión del gobierno de Cárdenas tiene la intención de sentar las bases de un modelo económico nacional, a partir del transporte industrial por naturaleza, el cual se puso bajo la administración de un departamento administrativo autónomo.

Diferente fue la estrategia cardenista para la incorporación de las industrias mineras y de generación de electricidad al control estatal. En ellas se adoptó una actitud gradualista en la que la administración pública optó por someterlas a un control legal y de administración. En el caso de la electricidad, los altos precios del servicio, generaron una creciente presión popular para intervenir en la industria. En 1932, fue creada la Confederación Nacional Defensora de los Servicios Públicos, en la que unieron esfuerzos contra las tarifas del consumo eléctrico, industriales, consumidores domésticos y comerciantes.

Todavía en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, se impuso un gravamen sobre la generación de la energía eléctrica, y se redujeron beneficios fiscales para la industria del ramo.

Ya con Cárdenas, se promulgó a fines de 1938 la Ley de la Industria Eléctrica, con el fin de controlar a las compañías extranjeras. No puede pasarse por alto que el gobierno cardenista quizás presionado por las consecuencias de la recién decretada expropiación petrolera, no optó en ese momento por la nacionalización. Ya antes se había creado la Comisión Federal de Electricidad en 1937, cuyas funciones eran "organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica basado en principios técnicos y económicos, sin propósito de lucro, con la finalidad de obtener, con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales"³⁶.

El crecimiento de la producción de energía eléctrica durante 1934-1940 fue de 5.5 % en promedio, superando todo lo realizado en el período anterior. Las plantas hidroeléctricas generaban en promedio, alrededor del 70% de la producción eléctrica, en tanto que las termoeléctricas generaban la parte restante. La generación de la energía de origen térmico aumentó en forma importante a lo largo del período al pasar del 19.4% en 1934 del total de la generación, a 32.8% en 1940³⁷.

Por lo que hace a la minería, en 1930 era una de las principales industrias que impulsaban el desarrollo económico. No obstante, era casi totalmente dependiente del capital y de los intereses extranjeros. Según cifras de Meyer, el 85% de las explotaciones eran extranjeras y el 99% de la producción se destinaba a la exportación.³⁸ Las compañías extranjeras, básicamente tres, la American Smelting, la American Metal Co. y la Anaconda Copper Co., controlaban más del 90% del total de la producción minera del país.

³⁶ WIONCZEK, Miguel. EL NACIONALISMO MEXICANO Y LA INVERSION EXTRANJERA. Edit. Siglo XXI. México. 1973. P. 97.

³⁷ AYALA ESPINO, José. Op. cit. p. 185.

³⁸ MEYER, Lorenzo. HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA. Período 1928-1934, El Colegio de México. México. 1978. Vol. 13. P. 43.

En ese contexto, ya el Plan Sexenal preveía encontrar los mecanismos que propiciarán el desarrollo de la industria, eliminando paulatinamente los niveles de exportación y de dependencia del capital extranjero.

Para cumplir esas disposiciones, Cárdenas creó en 1939 la Comisión de Fomento Minero, con el objeto de intensificar el desarrollo de la industria, pero con la ayuda de cooperativas obreras y empresarios mexicanos, particularmente pequeños y medianos.

Con la citada Comisión, el estado mexicano encontró el mecanismo propicio para la regulación y control de la industria minera, aún cuando su participación en la producción no aumentara significativamente. Sin embargo, su función fue la de fomentar gradualmente la inversión de los nacionales, principalmente el propio estado, el cual, a través de la Compañía Real del Monte, inició su influencia en el sector.

Pero sin duda, en la culminación de las expropiaciones en el período cardenista, la petrolera, que si bien desencadenó otros actos que ensancharon la influencia estatal en la actividad económica, no puede decirse que respondió a voluntades predeterminadas del gobernante. Ni siquiera puede hablarse de inducción hacia la nacionalización. Por el contrario, del análisis de la obra escrita de Cárdenas y de su discurso previo, la expropiación petrolera se explica como fruto del exceso de confianza de las compañías extranjeras y del aprovechamiento coyuntural del Estado, que permitió dejar atrás el gradualismo reflejado en el Plan Sexenal.

En efecto, la característica gradual del proyecto cardenista en materia petrolera, lo ilustra el impulso de su gobierno a la inversión mixta. En su segundo informe de gobierno, Cárdenas explicaba que en esta nueva etapa de coparticipación, se habían realizado nuevas exploraciones del manto petrolífero y había aumentado sustancialmente la producción. Para 1937 se producían por el Estado, 3,000 barriles diarios de crudo ³⁹.

³⁹ LOS PRESIDENTES DE MEXICO ANTE LA NACION. Op. cit. Tomo IV, P. 54.

Esta actividad sin embargo, distaba mucho de poder competir con el 95% de la industria, controlada por compañías extranjeras: la Royal Deutch, compañía angloholandesa, por conducto de su filial la Compañía Mexicana de Petróleo El Aguila, controlaba el 60% de la producción, mientras que las norteamericanas Standard Oil y Sinclair Pierce el restante 35%.⁶⁰

En esas condiciones, la bonanza de las inversiones extranjeras, no se traducían en beneficios a la economía nacional, y mucho menos para los casi 14,000 trabajadores.

Pero la capacidad negociadora de estos últimos se había visto fortalecida por la política cardenista de apoyo a los movimientos obreros, que a la postre se había reflejado en las desavenencias con Calles, por lo que las organizaciones sindicales no dudaron en someter a la jurisdicción de la Junta de Conciliación y Arbitraje un conflicto laboral de naturaleza económica.

La autoridad laboral nombró una comisión encargada de investigar la situación económica de las compañías, para decidir sobre su capacidad de dar respuesta a las demandas obreras. El dictamen de la comisión fue favorable a los trabajadores, dadas las condiciones comparativas con trabajadores norteamericanos, así como se refirió a informes falseados de la situación financiera de la industria. El dictamen dio como consecuencia el laudo favorable de la Junta de Conciliación y Arbitraje, la cual consideró que las compañías debían aportar 26 millones de pesos. Estas impugnaron la resolución ante la Suprema Corte de Justicia, a la vez que dejaban entrever que ni siquiera con la ejecutoria del más alto tribunal estarían en posibilidad de pagar lo sentenciado. Cuando la ejecutoria de la Corte sostuvo la procedencia de la acción de los obreros, las compañías se negaron a cumplir y orillaron al General a adoptar la medida expropiatoria, el 18 de marzo de 1938.

⁶⁰ CECEÑA GAMEZ, José Luis. MEXICO EN LA ORBITA IMPERIAL. Edit. El Caballito. México. 1976. P. 118.

Después de la expropiación, y como consecuencia natural de ésta, la producción petrolera se redujo sustancialmente. La extracción de petróleo crudo, que en 1934 había sido de 38.1 millones de barriles y para 1937 había aumentado a 46.8 millones de barriles, no se restableció hasta 1940, aunque sin alcanzar los niveles de 1937. El crecimiento promedio de la producción de petróleo durante 1934-1940 fue de 2.5% con enormes variaciones en el transcurso del período⁶¹.

⁶¹ AYALA ESPINO, José. Op. cit. p. 181 y sig.

8.2.3 LA PRODUCCION PETROLERA.*Producción y Exportación de petróleo crudo 1934-1952*

AÑO:	PRODUCCION: ¹	EXPORTACION: ²	IMPUESTOS PAGADOS: ²
1934	38,172	no	---
1935	40,241	no	---
1936	41,026	no	---
1937	48,803	no	---
1938	38,482	112	---
1939	42,891	163	---
1940	44,448	147	89
1941	43,386	185	79
1942	35,149	85	79
1943	35,459	100	97
1944	38,503	96	96
1945	43,877	123	118
1946	49,533	172	143
1947	57,118	312	189
1948	59,773	399	240
1949	62,227	334	239
1950	73,681	530	305
1951	78,780	534	324
1952	78,907	388	339

1) Miles de barriles de 159 litros.

2) Millones de pesos.

FUENTE: NAFINSA. Estadísticas de la Economía Mexicana. México. 1974.

8.2.4 LA PARIDAD CAMBIARIA.

Otro elemento de análisis para explicar la situación económica en el período, lo constituye la paridad del peso frente al dólar estadounidense, que pasó de \$5.599 pesos por dólar en 1935 a \$8.65 para el año de 1952, fin del período alemanista. Los momentos más negativos para la moneda mexicana fue el período 1938 a 1940, aunque después tuvo ligeras revaluaciones que mantuvo la banda cambiaria en 4.85 durante todo el sexenio de

Manuel Avila Camacho y después en 1949 de nuevo a la baja en un promedio de 8.65 que se mantuvo hasta fines del período.

*Paridad promedio del peso con el dólar de Estados Unidos.
1934-1952.*

AÑO :	PESOS POR DÓLAR :
1934	3.599
1935	3.599
1936	3.600
1937	3.600
1938	4.515
1939	5.181
1940	5.401
1941-1947	4.857
1948	5.740
1949	8.010
1950-1952	8.650

Fuente : ESTADISTICAS HISTORICAS DE MEXICO. Tomo II. p. 811.

8.2.5 EL GASTO PUBLICO

Por lo que se refiere al gasto público, con Cárdenas se realizaron transformaciones sustanciales. Mientras el régimen de Calles destinaba solamente el 23.2% del presupuesto al gasto económico del estado, 12.9% al gasto social y 63.9% al gasto administrativo, en el período cardenista el gasto económico representó 39.2%, mientras que el gasto social se incrementó al 16.5%, el gasto administrativo se redujo en consecuencia para significar únicamente el 44.3% ⁶². En suma., el comportamiento durante el período a que nos venimos refiriendo, fue el siguiente:

⁶² WILKIE, James W. LA REVOLUCION MEXICANA. GASTO FEDERAL Y CAMBIO SOCIAL. Fondo de Cultura Económica. México. 1978. P. 66

GASTO PÚBLICO SEGÚN SU FUNCIÓN POR PERÍODO PRESIDENCIAL.

1930-1952.

ESTRUCTURA PORCENTUAL.

PERÍODO	PRESIDENTE	ECONÓMICO	ADMTVO.	SOCIAL
1930-1932	Ortiz Rubio	21.7	62.9	15.4
1933-1934	Rodríguez	37.6	44.1	18.3
1935-1940	Cárdenas	39.2	44.3	16.5
1941-1946	Avila Camacho	22.7	62.1	15.2
1947-1952	Alemán	55.8	32.6	11.6

FUENTE: 1930-1940. WILKIE, James W. LA REVOLUCION MEXICANA. GASTO FEDERAL Y CAMBIO SOCIAL. Fondo de Cultura Económica, México. 1978.
1941-1952. INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo II. México. 1985.

Como se desprende de la anterior estadística, el impulso más fuerte a la actividad económica como parte de la actividad gubernamental, se dio en el período alemanista; sin embargo, esta inversión difiere de la de Cárdenas, en cuanto se refirió a ensanchar el aparato productivo del estado, en tanto la primera se destinó fundamentalmente a la creación de infraestructura de obras públicas, así como también erogaciones en materia de crédito agrícola, energía eléctrica, y transferencias a estados y municipios.

Otra significación importante es que durante el período del Presidente Alemán, se logró reducir el aparato administrativo del estado a márgenes tan significativos como la mitad de lo erogado en ese mismo rubro durante el sexenio del general Avila Camacho.

8.3 EL ENTORNO SOCIAL.

El período 1930-1952 estuvo impregnado en lo social en su primera etapa por fuertes movilizaciones obreras, así como por la instrumentación de un amplio programa de reforma agraria. Asimismo, durante todo el lapso que se analiza, se vivió una intensa actividad estatal en materia de salud y educación.

8.3.1 CRECIMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA.

En materia agraria, la permanencia de los postulados del artículo 27 constitucional, permitió al estado consolidar su programa reformista, iniciado por Abelardo L. Rodríguez y continuando con ímpetu sin precedentes por el general Lázaro Cárdenas.

En ese sentido, resultó de importancia la expedición en el año de 1933 del llamado Plan Sexenal, que inmediatamente fue adoptado por el Presidente Rodríguez como su programa de acción para el último año de su gobierno.

La repartición de tierras en ese 1933 había sido tan sólo 196,000 hectáreas, la más baja distribución desde 1922. No obstante, en su último informe de gobierno, Rodríguez hacía saber del impulso que había dado a la repartición de tierras, que le hicieron alcanzar la cifra de 790,694 hectáreas repartidas en su período ⁶³.

En su discurso de toma de posesión, Cárdenas anunció en el rubro agrario que las resoluciones pendientes sobre ejidos serían activadas y que se darían nuevas tierras a aquellos grupos cuyas dotaciones no eran suficientes para sus necesidades. ⁶⁴

Y esa promesa se vio cumplida con creces en su período, como se demuestra en la siguiente estadística:

DOTACION DE TIERRAS POR PERIODO PRESIDENCIAL
1930-1952

PERIODO	PRESIDENTE	HECTAREAS	PROMEDIO MENSUAL	BENEFICIADOS
1930-1932	Ortiz Rubio	944,538	30,667	64,573
1933-1934	Rodríguez	790,694	29,2985	68,556
1935-1940	Cárdenas	18'786,131	260,919	728,847
1941-1946	Avila Camacho	7'287,697	101,219	157,816
1947-1952	Alemán	4'633,321	64,352	80,161

FUENTE : INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo I. p. 277.

⁶³ INEGI. ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE MÉXICO. Tomo I. México. 1985. P. 277.

⁶⁴ DULLES, John W. F. Op. cit. p. 548.

8.3.2 LA EDUCACION.

En materia educativa, la transformación fue también significativa. El crecimiento en número de escuelas y matrícula entre los años de 1930 y 1952, así lo demuestra. Mientras en 1930 había un total de 11,732 escuelas para atender el universo de 1'358,430 alumnos, para el año de 1952, dicha cifra se había convertido en 27,138 escuelas para atender a 3'540,321 alumnos de los distintos niveles educativos, desde preescolar hasta educación superior.⁶⁵

Por su parte, el gasto programado y ejercido por el gobierno federal en materia de educación, también varió en el período de la siguiente manera: mientras en 1930 el gobierno federal destinaba en promedio 12.34% del presupuesto al sector de la educación, para 1952 este rubro representaba el 15.35% del presupuesto total de egresos federales. Los picos más significativos se dieron a la baja en el año de 1943 durante el gobierno del general Avila Camacho, en el cual el gasto educativo solamente representó el 11.14%, y a la alza en el año de 1950, durante el gobierno del Licenciado Alemán Valdés, en el que se destinó al sector que se analiza un 16.94% del total del presupuesto⁶⁶.

El 13 de diciembre de 1934 fue promovida la reforma del artículo 3º. Constitucional para establecer la llamada orientación socialista de la educación. Sus postulados conducentes quedaron redactados de la siguiente manera: "La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social".

En materia de salud, hasta el año de 1943, los servicios médicos y sanitarios del país estuvieron a cargo de la dependencia equivalente a la Secretaría de Salud, ya que ésta, con el nombre de Secretaría de Salubridad y Asistencia, fue creada formalmente en el año de

⁶⁵ INEGI. Op. cit. Tomo I. p. 87 y sigs.

⁶⁶ *Ibidem*.

1945, así como a cargo de los establecimientos privados. A partir de 1944 surgió a la vida nacional el Instituto Mexicano del Seguro Social, que durante el período vino a incorporar de manera creciente a la población derechohabiente en los términos de su legislación normativa.

Asimismo, dicha institución sufrió paulatinamente modificaciones que la transformaron con posterioridad en un organismo fiscal autónomo y las cuotas generadas de la incorporación de los trabajadores al régimen obligatorio, adquirieron el carácter de créditos fiscales.

8.4 EL SISTEMA FISCAL.

El período que ahora se analiza fue prolijo en disposiciones en materia fiscal. Particularmente entre los años de 1945 a 1948, la normatividad fiscal fue objeto de innumerables adecuaciones en su objeto y en su forma, como se desarrolla a continuación :

8.4.1 LA POLÍTICA ECONOMICA Y LOS IMPUESTOS.

Pero antes de relacionar las principales disposiciones fiscales, se considera oportuno formular algunas consideraciones respecto de la influencia de la política económica y particularmente la fiscal en el sistema tributario mexicano.

En el inicio del período, se vivían con especial fuerza la influencia negativa y recesoria que la Gran Depresión norteamericana había originado en las economías dependientes de ella, como el caso de la mexicana. Estos fenómenos se dieron cuando las instituciones económicas y fiscales de nuestro país estaban en proceso de consolidación. El Banco de México tenía apenas un lustro de haber iniciado sus operaciones y el gravamen destinado a asumir con fuerza el sostén de las finanzas públicas mexicanas, el impuesto sobre la renta, tenía igual tiempo de haberse promulgado. En consecuencia la hacienda pública descansaba por una parte en ingresos tributarios indirectos, así como en otro tipo de

ingresos de carácter no tributario, como las tarifas públicas y las ganancias obtenidas por el señorazgo en la acuñación de monedas. De esta manera, la importancia de los ingresos tributarios por impuestos fluctuaba al inicio de la década de los años treinta, entre 70% y 76%⁶⁷.

En esos años, los impuestos más importantes tradicionalmente, eran los que gravaban el comercio internacional, particularmente de las importaciones, así como indirectamente aquellos que gravaban la explotación de los recursos naturales, los cuales se exportaban en su gran mayoría.

Durante el período cardenista, la política impositiva buscó tener un efecto redistributivo, a fin de dar una mayor equidad a la tributación. En este sentido, se trató de gravar más a quien más tuviera.

Con esta política, se hacían coincidir dos grandes objetivos: por una parte, el Estado se allegaba mayor cantidad de recursos necesarios para el financiamiento de la inversión pública, y por otra, se descubría la verdadera capacidad contributiva de los causantes.

Adicionalmente, se encuentran en el periodo del general Cárdenas una serie de disposiciones impositivas con fines extrafiscales, como mecanismos de estímulos o restricciones de determinadas actividades, que encuentran finalidades económicas y sociales, ya tanto para expandir la producción de artículos, cuanto para limitar ciertos consumos, como el de las bebidas alcohólicas.

Sin embargo, en términos generales, en el período de 1934 a 1940 se mantuvo constante la política gubernamental de ingresos públicos. Así, mientras en 1934 los ingresos públicos representaron el 7.1% del Producto Interno Bruto, para 1940 representaron el 7%⁶⁸.

⁶⁷ NACIONAL FINANCIERA. LA ECONOMIA MEXICANA EN CIFRAS. México. 1978. Pp. 355 y sig.

⁶⁸ INEGI. Op. cit. Tomo I. p. 299 y sigs.

Los impuestos principales en el periodo fueron los relativos a la industria, al comercio exterior y el Impuesto Sobre la Renta. Entre ellos representaron alrededor del 60% de los ingresos totales.⁶⁹

8.4.2 LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR.

Los impuestos a la exportación, de ser en 1934 un porcentaje casi insignificante en el total de ingresos federales (apenas el 1.3%), pasaron a representar entre 1939 y 1940 una proporción que superaba el 10% de los ingresos públicos federales. Las razones se encuentran en que, como resultado de las devaluaciones de 1938 y 1939, se generó un notable incremento de las exportaciones, y como consecuencia, beneficios importantes en sectores vinculados con ella. Por todo ello, el gobierno de Cárdenas optó por crear un impuesto sobre el valor del aforo de los productos exportados, gravándolos con un 12% con objeto de hacerlos contribuir sobre el valor de sus ganancias obtenidas, según el Presidente Cárdenas "sin esfuerzo alguno por parte de los exportadores"⁷⁰.

El crecimiento inusitado del impuesto a las exportaciones se aprecia en la gráfica relativa, en la que aparece que en un sólo año, de 1938 a 1939, el peso específico del gravamen a la exportación pasó de representar un 6.3% al 13.2% de los ingresos totales. En 1940, la importancia se mantuvo en un 11.4%.

8.4.3 EL IMPUESTO DEL TIMBRE.

De la misma manera, la hacienda pública federal rescató el impuesto del timbre, y lo hizo recobrar a partir de la segunda mitad de la década de los treinta, la importancia que había tenido, hasta llegar en 1940 a representar el 8% de los ingresos totales del gobierno.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. SEIS AÑOS DE GOBIERNO AL SERVICIO DE MEXICO. 1934-1940.- México.

Sin embargo, al mismo tiempo que el gobierno de Cárdenas recurría al presupuesto deficitario y en consecuencia a la deuda pública para el financiamiento del programa de inversión, pensó en agilizar y modernizar el sistema impositivo a fin de cumplir las exigencias que en materia económica se desprendían del Plan Sexenal. Por ello, la razón de ser de las disposiciones fiscales, abundantes en su período, fue el fin redistributivo que emana de ellas. Se buscó sustituir paulatinamente los impuestos indirectos por los directos. De la misma manera, se redujeron las exenciones fiscales que gozaban muchas empresas, sobre todo extranjeras.⁷¹

8.4.4 IMPORTANCIA DEL ISR.

El Impuesto Sobre la Renta aumentó su importancia en el período como consecuencia de la misma tendencia redistributiva, que trató de obtener mayores resultados fiscales provenientes de los ingresos de capital, y aligerar el peso tributario de los ingresos de la población trabajadora. El resultado fue que en 1938 el ISR era el tercero en importancia de los ingresos fiscales, solamente superado un año después por los impuestos a la exportación, por las razones antes apuntadas.

En materia de Impuesto Sobre la Renta, el período comenzó con las reformas de 27 de diciembre de 1930, que significó un cambio respecto de los criterios para la amortización de activos fijos, así como para las reglas respecto de las deducciones por depreciación. Al año siguiente, el 28 de diciembre de 1931, fue adicionado el capítulo XI del Reglamento de la Ley del ISR, que se ocupó de regular el pago del impuesto de comerciantes, industriales y agricultores con ingresos inferiores a los cien mil pesos anuales, ahora conocidos como contribuyentes menores, y respecto de los cuales se estableció el sistema del presunto rendimiento de los negocios para determinar el impuesto causado.

⁷¹ CARDENAS, Enrique. LA HACIENDA PÚBLICA Y LA POLÍTICA ECONÓMICA. 1929.1958. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. pp. 80 y ss.

Pero ante el número y la importancia de las reformas ocurridas al Reglamento, la hacienda pública se vio en la necesidad de reordenar todos esos preceptos en un nuevo Reglamento que fue publicado el 18 de febrero de 1935, y en el cual se introdujeron una serie de nuevos elementos en materia de costos, de la forma de determinar el impuesto tratándose de sujetos a la cédula I, y se regularizaron diversos procedimientos ante las Juntas Calificadoras. Este Reglamento sufrió sucesivas reformas en junio de 1937 y 31 de enero de 1940, conforme a la cual se estableció un tope máximo a los sueldos asignados a directores y administradores de las sociedades, a fin de evitar que por la vía de los sueldos y salarios, se desvirtuaran las utilidades obtenidas por las empresas.⁷²

Después de casi diecisiete años de vigencia de la ley de 1925, mediante Ley de 31 de diciembre de 1941, se sistematizaron las reformas ocurridas al impuesto desde su inicio de vigencia, y se aprovechó la misma para abrogar un gravamen que comentaremos más adelante y que fue conocido como el Impuesto por el Superprovecho.

Entre otras modificaciones, se eliminó la obligación de los causantes menores de presentar declaraciones y se estableció el procedimiento de que contribuyeran en función de una cuota fija predeterminada. Permanecieron las cédulas aunque, tratándose de la Cédula V relativa al libre ejercicio de las profesiones, se establecieron diversas categorías. Las protestas que originó tal medida, hicieron que posteriormente se decretara optativo el sistema de categorías o calificación de los causantes de referencia.

La nueva ley tomó en consideración también las opiniones jurisdiccionales expresadas a través de resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del recién creado Tribunal Fiscal de la Federación.

Nuevamente fue reformada la Ley del ISR, el 1 de marzo de 1945, en julio de 1945, 30 de diciembre de 1946 y 30 de diciembre de 1947.

⁷² MARGAÍN ; Hugo B. Op. cit. p XXXV.

En 28 de diciembre de 1948, las reformas a la Ley tuvieron por objeto establecer el anticipo a los causantes de la Cédula I respecto de los impuestos pagados en el período anterior.

Como dato inicial, en los artículos transitorios del referido decreto se estableció la práctica de que el Congreso de la Unión sancionara y validara los convenios celebrados entre la Secretaría de Hacienda y las empresas extranjeras que prestaran servicios de comunicaciones y otros semejantes, para superar las dificultades para la determinación de utilidades.

En 1949, mediante reforma de 30 de diciembre, se reagruparon las disposiciones relativas al impuesto sobre ganancias distribuibles, que hasta esa fecha se encontraban dispersas en distintas disposiciones de la Ley. Asimismo, en ese propio decreto, fueron creadas nueve delegaciones calificadoras a las que correspondía una de las nueve partes en que se dividió el territorio nacional y el Departamento Técnico Calificador que vino a representar la décima circunscripción territorial. En lo que hace al impuesto sobre dividendos, se permitió la deducción de un 10% para crear una reserva de reinversión, en los términos establecidos en el Reglamento de la Ley.⁷³

Con objeto de evitar en lo posible la doble tributación internacional, mediante reformas del 29 de diciembre de 1950 se permitió a los mexicanos que percibieran ingresos por fuentes de riqueza ubicadas fuera del territorio nacional, deducir el impuesto pagado en la fuente, del que estuvieran obligados a pagar en la República Mexicana, sin importar el domicilio del causante. Asimismo, en esa importante reforma, se estableció el procedimiento de devolución oficiosa.

Finalmente la ley de 1941 sufrió sus últimas reformas el 29 de diciembre de 1952, por virtud de las cuales se reformaron no solamente disposiciones en materia de ISR, sino

también en materia de Impuesto sobre Utilidades excedentes a que nos referiremos más adelante.

8.4.5 OTROS IMPUESTOS.

Muchas otras disposiciones fiscales del período, estuvieron directamente vinculadas con el Impuesto Sobre la Renta, y tuvieron por objeto complementar las disposiciones de esa ley.

Tal fue el caso de la Ley del Impuesto Extraordinario sobre Ingresos, promulgada el 31 de diciembre de 1931, la cual gravaba con un 1% sobre la base del ingreso manifestado en la declaración definitiva del Impuesto Sobre la Renta.

En realidad este gravamen vino a constituir una verdadera sobretasa al ISR que se cubría a través de timbres, incluyendo los recargos que se causarían. Sucesivas reformas vinieron a aclarar que dicho impuesto no sería deducible del ISR, y posteriormente, dado el poco cumplimiento de las obligaciones generadas por dicha ley y las dificultades en el control del impuesto, la hacienda pública se vio en la necesidad de establecer prórrogas para el cumplimiento de las obligaciones emanadas de la misma.⁷⁴

Por su parte, la Ley del Impuesto sobre Ausentismo fue creada mediante decreto el 14 de febrero de 1934, y tuvo el objeto de gravar las rentas, y ganancias de toda suerte de ingresos percibidos en territorio nacional, siempre que éstos, incluyendo el relativo a herencias, legados y sorteos, se situaran o remitieran al extranjero.

La tasa del impuesto fue del 2% proporcional para rendimientos de propiedades y dividendos obtenidos por personas físicas o morales radicadas en el extranjero y el impuesto se pagaba en efectivo o en timbres, según determinaciones de la ley.

⁷³ Idem. p. LV

⁷⁴ Idem. p. LVI.

La administración de este gravamen, al igual que el relativo al impuesto extraordinario, fue conferida a la Dirección General de Ingresos y en especial a la Oficina del Impuesto Sobre la Renta.

El 29 de agosto de 1936 fue derogado el Impuesto sobre Ausentismo y su Reglamento y se sustituyó por la Ley del Impuesto sobre Exportación de Capitales, que tenía el mismo objeto que la anterior, modificando la cuota al 4% proporcional sobre los envíos de fondos al extranjero. Esta ley tuvo vigencia de tres años, fue abrogada el 16 de octubre de 1939, y en el decreto que la desapareció se estableció el procedimiento para liquidar los adeudos pendientes y la suspensión de las sanciones por infracciones cometidas a la ley abrogada.

La Ley del Impuesto de la Renta por el Superprovecho, promulgada el 27 de diciembre de 1939, tuvo por finalidad hacer participe al erario público de las ganancias obtenidas por los causantes del ISR en lo referente a la Cédula I, tomando como base la relación entre el ingreso neto y el capital invertido en la empresa. Sin embargo se establecieron diversas excepciones a la regla, pues únicamente se gravaba a aquellos causantes que llegaran a obtener ingresos anuales superiores a cien mil pesos.⁷³

El 31 de diciembre de 1941 quedó sin efecto esta norma, y posteriormente fue necesario que el Ejecutivo de la Unión, investido de facultades extraordinarias con motivo del conflicto bélico, expidiera el decreto de junio de 1943, mediante el cual se prohibió que se diera curso a las solicitudes de devolución de dicho impuesto, planteadas por los contribuyentes, con el argumento de que al haberse abrogado el decreto el último día de 1941, no era exigible el impuesto, ya que los pagos debían hacerse en los primeros meses del año de 1942.

Finalmente, la Ley de 29 de diciembre de 1948 creó el Impuesto Sobre Utilidades Excedentes, que fue producto de la ley mencionada en los párrafos precedentes, y expedida

en razón de que, con motivo de la devaluación monetaria se provocaría una redistribución del ingreso real que dañaría a la población con menores ingresos, y en consecuencia el erario público solamente podía contrarrestar tal medida con el incremento de los tributos a los causantes de mayores posibilidades financieras. Sin embargo, las tasas fueron menores que las del superprovecho.

Adicionalmente, se emitieron entre 1930 y 1940 diversas leyes de naturaleza fiscal tendientes a favorecer la creciente industrialización y fomentar el desarrollo. El arancel a la importación emitido en ese lapso no impidió la importación de materias y equipo para modernizar la planta industrial. Entre las industrias beneficiadas con tales medidas, estuvieron la textil y la eléctrica entre otras.

Los impuestos sobre explotación de recursos naturales, que habían sido una importante fuente de ingresos fiscales fueron reorientados en el período más hacia fines extrafiscales, en particular las realizadas por extranjeros, a fin de controlar y encausar su actividad y estimular la participación de las empresas nacionales. Tal fue el caso de los impuestos a la industria minera y de metalurgia.⁷⁶

Resulta igualmente importante la promulgación de las leyes sobre percepciones fiscales del 31 de diciembre de 1935, antecedente del Código Fiscal de la Federación y la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936.

El segundo período que va desde 1940 hasta 1952, es decir los gobiernos de Manuel Avila Camacho y Miguel Alemán, estuvo caracterizado por el desarrollo de un programa de largo plazo que procuró la industrialización teniendo el Estado un papel protagónico en el mismo.

⁷⁵ Idem. p. LVIII

⁷⁶ CARDENAS, Enrique. Op. cit. p. 88.

En consecuencia, la política impositiva fue favorable a la creación y el establecimiento de industrias nuevas, lo que trajo consigo el rechazo de los industriales tradicionales que veían en la nueva legislación los orígenes de la competencia desleal.

Las exenciones fiscales estuvieron contenidas en la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y en la propia Tarifa General de Importaciones. Los gravámenes a la industria pasaron de representar el 21.41% de los ingresos federales totales en 1940, a solamente el 11.69% en 1952.

No obstante, el financiamiento de los ingresos públicos consiguió mantenerse con márgenes aceptables provenientes de recursos internos, y solamente en los últimos años comenzaba a acusarse la dependencia de recursos provenientes del exterior. Ello fue posible por el crecimiento substancial de los impuestos directos, particularmente el ISR, que pasó de representar el 9.9% en 1940 al 22.74% en 1952.

Un caso similar ocurrió con los impuestos al comercio exterior. Mientras los impuestos a la importación disminuyeron su participación en la estructura tributaria al pasar de 18.2% del total de ingresos en 1940 a solamente 11.44% en 1952, los impuestos a la exportación aumentaron en el mismo período de 11.4% al 12.1% en 1952, llegando a alcanzar porcentajes superiores a 19 puntos en 1943.

Tanto el crecimiento de la participación del ISR como del impuesto *ad valorem* sobre las exportaciones, estuvieron asociados con la modernización de la estructura impositiva, en el primer caso, así como a las excepcionales condiciones creadas por la Segunda Guerra Mundial y las devaluaciones del tipo de cambio.

El desarrollo de ambos impuestos ha sido considerado por los economistas como los hechos fiscales más significativos del período ⁷⁷.

⁷⁷ REYNOLDS, Clark W. LA ECONOMÍA MEXICANA. SU ESTRUCTURA Y CRECIMIENTO EN EL SIGLO XX. Fondo de Cultura Económica, México, 1973. P. 76.

Junto con ellos, desde el 1 de enero de 1948 entró en vigor la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que vino a sustituir parcialmente al Impuesto del Timbre, para los actos mercantiles, quedando vigente este último gravamen por lo que hizo a los actos civiles. De esta forma en 1948 se introdujo el primer gravamen general sobre las ventas. Se estableció para ello una tasa de 1.8% sobre los ingresos brutos de los comerciantes e industriales, resultantes de la enajenación de bienes muebles, arrendamientos mercantiles, prestación de servicios mercantiles y de las comisiones. Adicionalmente se estableció otra tasa equivalente al 1.2% sobre los mismos ingresos, de la cual se beneficiarían aquellos estados que suprimieran sus gravámenes sobre las actividades objeto del impuesto federal. Respecto de la naturaleza del impuesto, la Corte se pronunció en el siguiente sentido :

Apéndice: 1917-1995.
Número de registro: 2600
Instancia: Segunda Sala
Epoca: Sexta
Tomo: III- Administrativa (Histórica)
Tesis: 1163
Página: 918

INGRESOS MERCANTILES, IMPUESTO SOBRE. ES DE CARACTER FEDERAL, EN SUS DOS TASAS. Anualmente se expide, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un acuerdo en virtud del cual delega en la Tesorería del Distrito Federal la administración del impuesto sobre ingresos mercantiles que se cause, dentro de los límites del propio Distrito, en el año respectivo. La Secretaría se reserva ciertas facultades, y supervisa las labores de la Tesorería relacionadas con la administración y la recaudación del tributo, de todo lo cual se infiere que este gravamen no tiene el carácter de impuesto local, ni siquiera en lo que concierne a la tasa adicional del 12 al millar, sino que en este último aspecto se trata de una participación en el rendimiento de un impuesto de naturaleza federal. Si una entidad federativa admite que se suprima un gravamen de índole local, y conviene percibir, para lo sucesivo, en sustitución del rendimiento del anterior impuesto, una participación de un impuesto de carácter federal, ya no puede aducir que esa participación siga teniendo el carácter de tributo local. Aunque es verdad que la tasa adicional del impuesto federal sobre ingresos mercantiles no debe considerarse como una concesión graciosa de la Federación en favor de los Estados coordinados, y concretamente en favor del Distrito Federal, no es exacto que se trate, en el caso del tributo sobre ingresos mercantiles y de su cuota adicional, de dos diversos impuestos que se han coordinado sólo por razones de economía en su recaudación pero que son autónomos. La circunstancia de que los Estados coordinados puedan rescindir el convenio de coordinación, y restablecer, de esta suerte sus propios tributos, que antes existían, sobre actividades industriales o comerciales, no demuestra, en manera alguna que antes de que una entidad federativa decida tal rescisión, la cuota adicional tenga el carácter de un impuesto local, sino que sólo pueda llevar a concluir que si el Estado deja insubsistente el convenio de coordinación, perderá su derecho de participar en el impuesto federal y reasumirá, para lo

sucesivo, el ejercicio (que se hallaba suspendido) de la facultad de establecer, por su propia cuenta, impuestos sobre la industria y el comercio, que entonces sí tendrían la índole de tributos locales.

Sexta Epoca:

Revisión fiscal 159/66. Espectáculos Deportivos Frontón México, S. A. 20 de junio de 1966. Cinco votos.

Reclamación en la revisión fiscal 212/66. Ernesto Compas Luna. 11 de julio de 1966. Cinco votos.

Revisión fiscal 221/66. Julia Aznar de Obregón. 1o. de agosto de 1966. Cinco votos.

Revisión fiscal 227/66. Eucario González, S. A. 1o. de agosto de 1966. Cinco votos.

Revisión fiscal 268/66. Eucario González, S. A. 1o. de agosto de 1966. Cinco votos.

Respecto de la relación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles con el Impuesto del Timbre, aunque se ha señalado que el primero vino a sustituir parcialmente al segundo, esto no quiere decir que el Timbre quedara abrogado, pues a partir de entonces, vino a gravar exclusivamente los actos civiles, suprimiéndose por lo que hace a los actos mercantiles para evitar una doble imposición. Así, quienes pretendieron alegar la abrogación del Timbre, encontraron el siguiente criterio jurisdiccional :

Instancia: Segunda Sala
Fuente : Semanario Judicial de la Federación
Epoca : 5A
Tomo : CXIII
Página : 844

IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES, NO ES SUBSTITUTIVO DEL IMPUESTO DEL TIMBRE.

El impuesto del timbre es un tributo que grava actos jurídicos y documentos, y cuyo pago se realiza adhiriendo y cancelando las estampillas respectivas. La tarifa de tal impuesto comprende tres tipos de cuotas: por hoja, fija, y por valores, y el gravamen resulta una forma antigua de enterar diversas prestaciones fiscales, por medio de los timbres que certifican su cumplimiento. A su vez, el impuesto sobre ingresos mercantiles es un impuesto sobre ingresos, que de modo fundamental grava la compraventa mercantil; y si alguna vez ha sido el mismo catalogado dentro del impuesto del timbre, de ello no se concluye que sea de la misma naturaleza que éste, considerado en sentido estricto. Lo que ha ocurrido es que el legislador, al hablar de sustitución, ha hecho referencia a la de índole económica, pues de esa manera cualquier tributo es susceptible de sustituir a otro; por lo que debe entenderse que el legislador, al establecer el impuesto sobre ingresos mercantiles, suprimió el del timbre para evitar una doble imposición, contraria a una adecuada técnica tributaria, pero sin que ello implique aceptar que haya habido sustitución legal de un impuesto por otro. En consecuencia, la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles no es substitutiva de la Ley Federal del Timbre. Además, cabe agregar que conforme a lo previsto por el artículo 11 del Código Fiscal, las normas de derecho tributario que establezcan cargas para los particulares, serán de aplicación restrictiva, por lo que, no existiendo en el articulado de la Ley de Ingresos Mercantiles ningún precepto que de

modo expreso establezca que el impuesto sobre ingresos mercantiles sea substitutivo del impuesto del timbre, no puede admitirse la substitución de referencia.

PRECEDENTES:

Revisión fiscal 283/51. Sría de Hda. y Cdto. Público. 19 de septiembre de 1952.
Unanímidad de cuatro votos. Relator:
Octavio Mendoza González.

La conclusión obligada de la evolución impositiva en el periodo que se analiza, es el impulso al crecimiento económico, gracias a los recursos puestos a disposición como consecuencia del crecimiento y adaptación al sistema tributario del Impuesto sobre la Renta, la creación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, y por otra parte, a los incentivos fiscales que desgravaron a las actividades prioritarias.

Las principales disposiciones en el periodo fueron las siguientes :

AÑO :	1930
FECHA :	NORMA :
3 enero	Ley de Ingresos del erario federal para el año 1930.
1 febrero	Decreto que grava con un 15% los productos obtenidos de la refinación del petróleo.
31 diciembre	Decreto que deroga el que estableció un impuesto adicional de un centavo por litro sobre las ventas de primera mano del pulque.
31 diciembre	Ley de ingreso del erario federal para 1931.
31 diciembre	Ley del impuesto sobre Tabacos Labrados.
31 diciembre	Ley del Impuesto sobre la Fabricación del Pulque.
AÑO :	1931
FECHA :	NORMA :
2 enero	Ley del Impuesto sobre la fabricación de cerveza.
6 enero	Decreto que establece un impuesto de cinco centavos sobre la producción de azúcar.
15 enero	Reglamento de la Ley del Impuesto sobre Fabricación de Pulque.
2 febrero	Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Producción de Azúcar.
2 febrero	Decreto por el que se fijan los impuestos sobre la producción y exportación del henequén.
4 febrero	Decreto que modifica la tarifa de derechos de exportación en lo que hace al petróleo y sus derivados.
14 febrero	Decreto que establece los productos minerales que se considerarán co-mo gasolina para los efectos de la ley del impuesto sobre su consumo.
19 marzo	Reglamento de la ley del impuesto sobre Tabacos Labrados.
12 junio	Decreto que reforma la Ley de Impuestos sobre la Fabricación del Pulque.
13 junio	Decreto que reforma la Ley de Impuestos a la Minería.
23 junio	Decreto que modifica el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Fabricación de Pulque.

13 julio	Decreto que exceptúa del impuesto sobre el consumo de gasolina, los productos como materia prima en la industria de la transformación.
16 julio	Decreto que modifica el de 19 de diciembre de 1929, relativo al impuesto sobre las entradas de ferrocarriles y empresas conexas.
1 agosto	Decreto que establece un impuesto adicional a la producción de cerveza.
1 agosto	Decreto que modifica el artículo 3 de la Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados.
1 agosto	Decreto que establece un impuesto federal a los fabricantes de cerillos.
1 agosto	Decreto que establece un impuesto federal a la elaboración de aguas minerales y gaseosas.
1 agosto	Ley del Impuesto Extraordinario sobre Ingresos.
1 agosto	Reglamento a la Ley anterior.
1 agosto	Ley del Impuesto sobre Empresas de Transporte por automóviles y camiones.
1 agosto	Reglamento a la Ley anterior.
10 noviembre	Decreto por el que se reforma la Ley del Impuesto sobre aguas minerales y gaseosas de 31 de julio de 1931.
19 noviembre	Decreto por el que se reforma la ley del impuesto sobre producción de alcoholes, aguardientes, tequilas, mezcales y sotoles.
21 noviembre	Ley del Impuesto sobre la producción de alcoholes y aguardientes.
2 diciembre	Decreto por el que se abroga el impuesto sobre la producción de azúcar y su reglamento.
20 diciembre	Ley del Impuesto sobre la producción e introducción de energía eléctrica.
23 diciembre	Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Energía Eléctrica.
30 diciembre	Decreto que adiciona y reforma la ley del Impuesto sobre la Renta.
31 diciembre	Ley General del Timbre.
31 diciembre	Reglamento de la Ley anterior.

AÑO : 1932

FECHA : NORMA :

2 enero Ley de Ingresos del Erario Federal para 1932.

18 enero Decreto que deroga la Ley que creó el impuesto sobre empresas de transporte por automóviles y camiones.

18 enero Decreto que establece un impuesto sobre las mieles incristalizables.

8 febrero Ley del impuesto sobre alcoholes y aguardientes.

9 febrero Impuesto sobre las pensiones que se paguen con cargo al erario federal.

16 febrero Decreto que fija el impuesto que causará la importación de energía eléctrica.

29 febrero Decreto que establece un impuesto adicional sobre algunas cuotas de la Ley del Impuesto sobre alcoholes y aguardientes.

9 marzo Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la producción e importación de energía eléctrica.

6 abril Decreto que determina en qué términos se declarará la exención de contribuciones federales para la pequeña industria.

15 abril Reglamento de la Ley de Alcoholes y aguardientes.

27 abril Ley de Impuestos de contingencia sobre toda clase de expendios de bebidas alcohólicas.

2 mayo Ley de Impuestos a la Minería.

13 mayo Reglamento de la Ley de Impuestos sobre producción de gasolina.

25 mayo Ley de Impuestos sobre aguamiel y productos de fermentación.

7 junio Reglamento de la ley anterior.

7 julio Decreto que previene la forma como se calculará el importe de impuestos cuya liquidación requiera convertir moneda extranjera en pesos mexicanos y viceversa.

9 julio	Decreto que modifica la Ley de Impuesto sobre alcoholes y aguardientes.
15 julio	Decreto que modifica el Reglamento de la Ley anterior.
16 julio	Decreto que adiciona la fracción XIX del artículo 6 de la Ley General del Timbre.
20 julio	Decreto que modifica diversos artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
12 agosto	Decreto que modifica el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre Alcoholes y Aguardientes.
12 agosto	Ley de Impuestos sobre Aguardiente proveniente de la destilación de uva o de otras frutas.
18 agosto	Reglamento para el cobro del impuesto sobre consumo de gasolina.
1 septiembre	Decreto que adiciona la Ley de Impuestos a la Minería.
7 septiembre	Decreto que deroga el Impuesto adicional sobre consumo de gasolina.
30 diciembre	Decreto que reforma la Ley de Minería.
31 diciembre	Ley de Ingresos del Erario Federal.
31 diciembre	Ley de Impuestos sobre Alcoholes, aguardientes y mieles incristalizables.
31 diciembre	Ley del Impuesto sobre producción e introducción de energía eléctrica.
31 diciembre	Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina.
31 diciembre	Ley del Impuesto sobre producción de petróleo.
AÑO :	1933
FECHA	NORMA
19 enero	Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Minería.
25 enero	Decreto que adiciona la tarifa de la Ley del Timbre.
30 enero	Reglamento de la Ley del Impuesto sobre producción e introducción de energía eléctrica.
31 enero	Reglamento de la Ley del Impuesto sobre consumo de gasolina.
1 febrero	Decreto que reforma diversos artículos de la ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados.
6 febrero	Decreto que reforma el artículo 19 de la Ley del Impuesto sobre consumo de gasolina.
25 marzo	Decreto que establece por esta sola vez un impuesto federal sobre las existencias de las empresas productoras e importadoras de gasolina.
6 abril	Decreto que reforma el artículo 6 de la ley del Impuesto sobre la Renta.
6 abril	Decreto que adiciona la Ley del Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica.
6 abril	Decreto que adiciona la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados en lo relativo al avalúo de bienes.
6 abril	Decreto que reforma el de 25 de marzo de 1933 que creó por única vez un impuesto a las empresas productoras e importadoras de gasolina.
19 abril	Decreto que reforma la Ley del Impuesto sobre Fabricación de Cerveza, en lo relativo a la destinada a la exportación.
19 abril	Decreto que reforma la Ley del Impuesto sobre Alcoholes, Aguardientes y Mieles Incristalizables.
20 abril	Reglamento de la Ley anterior.
16 junio	Decreto que modifica la Ley del Impuesto sobre la fabricación de cerveza de 27-XII-30.
10 julio	Ley del Impuesto a las Estaciones Radiodifusoras.
31 agosto	Ley del Impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas.
1 septiembre	Decreto que exime de impuestos por cinco años a las sociedades cooperativas.
30 diciembre	Decreto que reforma la Ley del Impuesto sobre la Renta.
30 diciembre	Decreto que establece un Impuesto sobre el benzol en el interior del país.

30 diciembre	Decreto que reforma la Ley del Impuesto sobre Aguardientes y Productos de su fermentación.
30 diciembre	Decreto que reforma la Ley del Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica.
30 diciembre	Decreto que reforma la Ley del Impuesto sobre Alcoholes, Aguardientes y Mielles Incristalizables.
30 diciembre	Ley de Ingresos del Erario Federal para el año 1934.
30 diciembre	Ley del Impuesto sobre Fondos Petroleros.
30 diciembre	Reglamento de la Ley anterior.
30 diciembre	Ley del Impuesto sobre producción de cerillos y fósforos.
30 diciembre	Reglamento de la Ley anterior.
30 diciembre	Ley del Impuesto sobre el azúcar.
AÑO : 1934	
FECHA : NORMA :	
13 enero	Decreto que adiciona y reforma la Ley del Impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas.
13 enero	Decreto que reforma y adiciona el Reglamento de la Ley anterior.
15 enero	Decreto por el cual se establece un impuesto sobre la explotación de durmientes para ferrocarril que se labren por un sistema distinto del de sierra.
16 enero	Decreto que reforma la Ley de Impuestos a la Minería.
27 febrero	Decreto por el cual se modifica el de 20-XII-33 que reformó la Ley de Impuestos a la Minería.
27 febrero	Ley de Impuestos sobre la Sal.
27 febrero	Ley del Impuesto a la Sal.
5 marzo	Decreto que modifica el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre el aguamiel y productos de su fermentación.
5 marzo	Decreto por el cual se determinan los objetos gravables, para los efectos del que estableció un impuesto al benzol.
13 marzo	Decreto que reforma diversos artículos de la Ley del Impuesto sobre el Consumo de Gasolina.
16 marzo	Decreto que reforma los transitorios de la Ley del Impuesto sobre Fondos Petroleros.
20 abril	Decreto que reforma diversos artículos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
28 abril	Decreto que reforma diversos artículos de la Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados.
28 abril	Ley del Impuesto sobre producción de cerillos y fósforos.
2 mayo	Reglamento de la ley anterior.
1 junio	Decreto que reforma la Ley del Impuesto sobre Fondos Petroleros.
1 junio	Ley del Impuesto sobre adquisiciones por concepto de seguros.
6 junio	Decreto que reforma diversos artículos de la Ley del Impuesto sobre aguardientes, alcoholes y mieles incristalizables.
14 junio	Reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
14 junio	Reformas a diversos artículos de la Ley del Impuesto a la Sal.
29 junio	Decreto que reforma la Ley del Impuesto sobre el azúcar.
29 junio	Reglamento de la Ley anterior.
16 julio	Decreto que establece un impuesto sobre uso de aguas de propiedad nacional en la producción de fuerza motriz.
24 julio	Decreto que establece un impuesto sobre las pensiones con cargo al erario federal.
8 agosto	Reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

31 agosto	Ley de Impuestos y Derechos relativos a la Minería.
8 noviembre	Reglamento a la Ley sobre Ausentismo.
31 diciembre	Ley de Ingresos del Erario Federal para el año 1935.
AÑO :	1935
FECHA :	NORMA :
1 enero	Reformas a la ley del Impuesto Sobre la Renta.
1 enero	Reformas a la Ley del Impuesto a la Minería.
23 febrero	Reglamento de la Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina.
23 febrero	Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
31 agosto	Adiciones a la Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina.
31 agosto	Ley Aduanal.
31 agosto	Ley del Impuesto sobre Cerillos y Fósforos.
31 agosto	Reglamento de la Ley anterior.
27 diciembre	Reglamento de la Ley Aduanal.
31 diciembre	Ley del Impuesto sobre Explotación Forestal.
AÑO :	1936
FECHA :	NORMA :
7 febrero	Reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
14 marzo	Reformas a la Ley del Impuesto Sobre Explotación Forestal.
14 marzo	Reglamento de la ley anterior.
31 marzo	Reformas a la Ley del Impuesto sobre Aguardientes, Alcoholes y Mielés Incristalizables.
31 agosto	Reformas al Decreto de 29 de diciembre de 1924 que creó el impuesto a las entradas brutas de los ferrocarriles.
31 agosto	Ley de Justicia Fiscal.
31 agosto	Ley del Impuesto sobre Exportación de Capitales.
31 agosto	Ley del Impuesto sobre Fabricación de Cerveza.
12 septiembre	Reglamento de la Ley del Impuesto a la Exportación de Capitales.
31 diciembre	Ley de Ingresos del Erario Público Federal para el año de 1937.
AÑO :	1937
FECHA :	NORMA :
11 enero	Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Impuestos a las Estaciones Radiodifusoras.
11 enero	Reformas a la Ley de Impuestos y Derechos a la Minería.
22 enero	Decreto que fija el Impuesto sobre Ventas de Primera Mano de Chicles y Maderas Preciosas.
27 abril	Reformas a diversos artículos de la Ley y Reglamento del Impuesto Sobre la Renta.
14 junio	Reformas a diversos artículos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
31 agosto	Reformas a la Ley del Impuesto sobre Exportación de Capitales.
31 agosto	Ley de Impuestos a la Fabricación de Cerveza.
31 diciembre	Ley de Ingresos del Erario Federal para el año de 1938.

- 31 diciembre Ley General sobre Percepciones Fiscales de la Federación.
- AÑO : 1938
FECHA : NORMA :
16 abril Reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
19 mayo Ley del Impuesto sobre el Algodón.
9 junio Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados.
30 junio Reglamento de la Ley de Impuestos a la Fabricación de Cerveza.
16 julio Reformas a la Ley de Impuestos a la Minería.
24 octubre Reglamento de la Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados.
5 noviembre Ley del Impuesto sobre el Azúcar que deroga la de 27-XII-33.
5 noviembre Reformas a la Ley del Impuesto sobre producción de Energía Eléctrica.
30 diciembre Reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
30 diciembre Decreto que establece un impuesto especial sobre las utilidades de las instituciones de crédito.
30 diciembre Ley que reforma la del Impuesto sobre aguardiente y productos de su fermentación.
31 diciembre Código Fiscal de la Federación.
31 diciembre Ley de Ingresos del Erario Federal para el año 1939.
- AÑO : 1939
FECHA : NORMA :
16 enero Ley de Impuestos sobre el Consumo de Energía Eléctrica.
20 enero Ley que crea el Impuesto adicional sobre el azúcar.
23 marzo Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la producción e introducción de energía eléctrica.
26 abril Ley del Impuesto sobre la Sal.
20 julio Reglamento de la Ley del Impuesto sobre el algodón.
29 agosto Reglamento del Decreto de 27-XII-38 relativo al Impuesto sobre Producción de Metales y Compuestos Metálicos.
11 noviembre Ley del Impuesto sobre Alcoholes, Aguardientes y Mielles Incristalizables.
28 diciembre Ley del Impuesto Sobre la Renta al Superprovecho.
30 diciembre Ley que reforma la del Impuesto Sobre la Renta.
30 diciembre Ley de Ingresos de la Federación para el año 1940.
- AÑO : 1940
FECHA : NORMA :
20 agosto Decreto que adiciona el Reglamento de la Ley de Impuestos a la Minería en lo relativo al Mercurio.
24 septiembre Decreto que reforma la ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados.
31 diciembre Ley del Impuesto sobre el Petróleo y sus productos derivados.
- AÑO : 1941
FECHA : NORMA :
26 junio Decreto que reforma la Ley de Impuestos a la Minería en lo relativo al Mercurio.
12 julio Ley del Impuesto sobre compraventa de alcoholes, aguardientes y mielles incristalizables.

- 31 diciembre Ley del Impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas.
 31 diciembre Ley de Ingresos de la Federación para el año 1942.
 31 diciembre Ley del Impuesto Sobre la Renta.
 31 diciembre Reglamento de la Ley anterior.
- AÑO :** 1942
FECHA : **NORMA :**
- 26 enero Reformas al Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
 23 julio Decreto que exceptúa del Impuesto Sobre la Renta a las operaciones para exploraciones mineras que se efectúen en territorio nacional.
 24 octubre Reformas a los artículos 73 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 24 noviembre Decreto que establece un Impuesto por la Explotación de diversas especies del mar en aguas occidentales de la República.
 9 diciembre Ley del Impuesto sobre Mielés Incrystalizables.
 31 diciembre Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1943.
- AÑO :** 1943
FECHA : **NORMA :**
- 22 enero Reformas a la ley del Impuesto sobre la Renta.
 27 marzo Reformas al Código Fiscal de la Federación.
 14 abril Decreto que establece un impuesto de diez pesos por cada kilogramo de hule que se produzca en el país.
 20 mayo Decreto que reforma la ley del Impuesto sobre la Renta.
 2 julio Decreto que reforma la Ley del Impuesto sobre el consumo de gasolina.
 2 agosto Decreto que reforma la Ley del Impuesto sobre la Renta.
 5 octubre Ley del Impuesto Adicional sobre el Azúcar.
 5 noviembre Ley del Impuesto sobre Hilados y Tejidos.
 31 diciembre Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1944.
- AÑO :** 1944
FECHA : **NORMA :**
- 28 junio Ley del Impuesto sobre Anhídrido Carbónico.
 5 julio Decreto que reforma la Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados.
 19 septiembre Decreto que reforma la misma ley anterior.
 30 diciembre Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1945.
- AÑO :** 1945
FECHA : **NORMA :**
- 22 febrero Decreto que reforma la Ley del Impuesto sobre el Azúcar.
 2 marzo Decreto que reforma diversos artículos de la Ley del Impuesto sobre el consumo de gasolina.
 5 abril Ley del Impuesto adicional sobre el Azúcar.
 27 julio Decreto que reforma la ley del Impuesto sobre la Renta.
 25 septiembre Decreto que deroga anteriores relativos al Impuesto sobre la Producción de Plata.

- 31 diciembre Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1946.
- AÑO :** 1946
FECHA : **NORMA :**
15 abril Ley del Impuesto sobre la Sal.
- 30 diciembre Decreto que reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 31 diciembre Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1947.
- 31 diciembre Decreto que reforma la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- 31 diciembre Reformas al Código Fiscal de la Federación.
- 31 diciembre Reformas a la Ley del Impuesto sobre Explotación Forestal.
- AÑO :** 1947
FECHA : **NORMA :**
9 agosto Decreto que obliga a comerciantes e industriales a presentar declaración global de los ingresos brutos obtenidos durante 1946 y primer semestre de 1947.
30 diciembre Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1948.
- 31 diciembre Ley del Impuesto sobre la Producción de Aguas Envasadas.
- 31 diciembre Ley del Impuesto sobre la Migración.
- 31 diciembre Ley de la Contribución Federal.
- 31 diciembre Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.
- 31 diciembre Ley Federal del Impuesto sobre Primas recibidas por Instituciones de Seguros.
- 31 diciembre Decreto que faculta al Ejecutivo de la Unión para reducir hasta en un 60% las cuotas del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.
- 31 diciembre Ley que reforma la Ley General del Timbre.
- 31 diciembre Ley Penal de Defraudación Impositiva en Materia Federal.
- 31 diciembre Ley Federal del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos.
- 31 diciembre Ley Federal del Impuesto sobre la Producción de Petróleo y sus derivados.
- 31 diciembre Decreto que reforma diversos artículos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- 31 diciembre Ley Federal del Impuesto sobre Portes y Pasajes.
- AÑO :** 1948
FECHA : **NORMA :**
6 marzo Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Producción de Aguas Envasadas.
- 31 marzo Reformas a la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.
- 6 julio Reglamento de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.
- 30 diciembre Ley del Impuesto sobre Hilados, Tejidos y acabados.
- 30 diciembre Decreto que reforma el Código Fiscal de la Federación.
- 30 diciembre Ley de Ingresos para el año de 1949.
- 30 diciembre Ley del Impuesto sobre la Producción de Cemento.
- 30 diciembre Ley del Impuesto sobre explotación de diversas especies de pesca en aguas territoriales de la República.
- 30 diciembre Ley del Impuesto sobre Liantas y Cámaras de Hule.

- 30 diciembre Ley del Impuesto sobre Operaciones de Compraventa de Primera Mano de Anhídrido Carbónico.
 30 diciembre Ley que establece un Impuesto especial procedente de la venta de automóviles ensamblados en el país.
 31 diciembre Decreto que modifica la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
 31 diciembre Ley del Impuesto Sobre Utilidades Excedentes.

AÑO : 1949

FECHA : NORMA :

- 10 febrero Decreto que reforma la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 12 febrero Reglamento de la fracción I del artículo 13 de la Ley del Impuesto sobre la Producción del Azúcar.
 21 febrero Decreto que incrementa en \$0.0175 por litro la cuota del Impuesto sobre la producción de cerveza.
 4 abril Reglamento de la Ley del Impuesto Especial sobre los ingresos provenientes de la venta de automóviles ensamblados en el país.
 29 abril Reglamento de la Ley del Impuesto sobre el Cemento.
 30 abril Reglamento de la Ley del Impuesto sobre Utilidades Excedentes.
 21 mayo Reglamento de la Ley del Impuesto sobre Llantas y Cámaras de Hule.
 30 diciembre Decreto que reforma el Código Fiscal de la Federación.
 31 diciembre Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1950.
 31 diciembre Decreto que modifica la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
 31 diciembre Decreto que reforma la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.
 31 diciembre Ley Federal que prohíbe la exportación de oro.

AÑO : 1950

FECHA : NORMA :

- 21 enero Decreto que modifica el Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
 27 mayo Decreto que establece la tarifa por el pago del Impuesto sobre la Migración.
 27 y 28 diciembre Decreto que modifica diversos preceptos del Código Fiscal de la Federación.
 30 diciembre Ley de Impuestos a la Migración.
 30 diciembre Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1951.
 30 diciembre Ley del Impuesto sobre Automóviles y Camiones Ensamblados.
 30 diciembre Decreto que reforma diversos artículos de la ley del Impuesto Sobre la Renta.

AÑO : 1951

FECHA : NORMA :

- 28 marzo Decreto que adiciona el artículo 131 y reforma el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 10 mayo Reglamento de la Ley del Impuesto sobre Camiones y Automóviles Ensamblados.
 9 agosto Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Explotación de diversas especies de pesca en aguas territoriales de la República.
 20 octubre Reglamento para la Fiscalización del Impuesto sobre Petróleo y sus derivados.

31 diciembre	Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.
31 diciembre	Ley del Impuesto sobre Expendios de Bebidas Alcohólicas.
31 diciembre	Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1952.
31 diciembre	Ley del Impuesto sobre Producción de Aguas Envasadas.
31 diciembre	Ley que sustituye a la del Impuesto sobre Liantas y Cámaras de Hule.
31 diciembre	Reglamento de la Ley anterior.
AÑO :	1952
FECHA :	NORMA :
5 enero	Ley del Impuesto sobre Explotación Pesquera.
5 enero	Ley del Impuesto sobre Ingresos por Servicios Telefónicos.
31 enero	Reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
5 agosto	Reglamento de la Ley del Impuesto sobre Ingresos por Servicios Telefónicos.
31 diciembre	Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1953.
31 diciembre	Reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
31 diciembre	Reformas a la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

**INGRESOS PUBLICOS FEDERALES. IMPUESTOS.
1934-1940
ESTRUCTURA PORCENTUAL ***

	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
IMPUESTOS SUBTOTAL	75.0	81.7	78.2	81.6	82.8	84.0	81.9
SOBRE EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES	8.1	10.5	6.4	1.0	7.5	6.3	6.2
A LA INDUSTRIA	20.3	21.4	21.8	19.7	21.9	21.3	21.5
AL COMERCIO	3.7	4.1	0.005	0.003	1.1	1.9	1.7
A LA IMPORTACION	20.0	19.8	19.5	23.0	20.7	19.8	18.0
A LA EXPORTACION	1.3	3.5	4.4	6.6	6.3	13.2	11.4
SOBRE LA RENTA	8.8	9.9	9.6	9.1	9.3	7.2	8.9
TIMBRE	3.7	3.5	7.0	6.6	6.8	7.9	8.0
10 % ADICIONAL	2.3	2.5	2.3	2.6	2.7	2.1	1.0
CONTRIBUCION FISCAL	4.0	3.8	3.3	3.1	3.4	2.8	2.9
OTROS IMPUESTOS	1.6	2.5	2.8	2.8	2.2	1.2	0.001
OTROS INGRESOS CORRIENTES	24.7	18.2	21.8	18.4	17.1	15.9	18.0

* Fuente : La Economía Mexicana en Cifras. NAFINSA. México. 1981.

INGRESOS PUBLICOS FEDERALES. IMPUESTOS.
1941-1946
ESTRUCTURA PORCENTUAL *

	1941	1942	1943	1944	1945	1946
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
IMPUESTOS SUBTOTAL	84.06	83.51	85.26	86.10	86.75	80.72
EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES	5.56	6.43	5.49	5.71	5.34	4.72
A LA INDUSTRIA	18.80	21.18	18.13	19.54	19.52	17.69
AL COMERCIO	1.80	2.01	1.37	0.39	1.28	1.29
A LA IMPORTACION	21.80	13.54	18.13	10.19	11.61	11.83
A LA EXPORTACION	14.74	16.35	19.70	15.60	15.67	12.38
SOBRE LA RENTA	8.27	10.46	19.96	23.32	21.08	18.44
CONTRIBUCION FEDERAL ¹	3.01	3.08	2.38	2.32	2.42	1.94
OTROS IMPUESTOS	10.08	10.46	9.16	7.80	9.83	12.48
OTROS INGRESOS CORRIENTES	15.94	16.49	14.74	13.90	13.25	19.28

¹Incluye el impuesto del 10 % adicional.

* Fuente : La Economía Mexicana en Cifras. NAFINSA. México. 1981.

**INGRESOS PUBLICOS FEDERALES. IMPUESTOS.
1947-1952
ESTRUCTURA PORCENTUAL ¹**

	1947	1948	1949	1950	1951	1952
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
IMPUESTOS SUBTOTAL	86.96	82.63	63.74	80.20	82.15	70.91
EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES	6.81	7.58	4.16	4.72	5.04	3.88
A LA INDUSTRIA	17.62	16.71	11.98	14.06	11.88	11.69
AL COMERCIO	0.97	8.86	7.30	9.67	9.07	6.99
A LA IMPORTACION	13.14	15.08	9.41	12.61	13.82	11.44
A LA EXPORTACION	10.32	9.13	13.26	14.61	14.97	12.01
SOBRE LA RENTA	23.31	19.89	15.06	21.04	24.47	22.74
CONTRIBUCION FEDERAL ²	2.19	1.90	---	---	---	---
OTROS IMPUESTOS ²	12.60	3.48	2.57	3.49	2.91	2.16
OTROS INGRESOS SUBTOTAL	13.04	17.37	36.26	14.42	15.19	23.41

¹ Este impuesto fue abrogado en 1949.

² Incluye el impuesto del 10% adicional. A partir de 1948, los impuestos sobre premios y loterías y de 1949 en adelante, sobre migración.

**PARIDAD PROMEDIO DEL PESO
CON EL DÓLAR DE E.E.U.U. POR SEXENIOS.
1934-1952.**

PESOS POR DOLAR

PERIODO	INICIO	TERMINO
1934-1940 Lázaro Cárdenas.	3.60	5.40
1941-1946 Manuel Avila Camacho.	4.857	4.85
1947-1952 Miguel Alemán.	4.85	8.65

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- 1.- El sistema fiscal mexicano se desarrolló efectivamente a partir del establecimiento del Impuesto sobre la Renta y de manera particular entre los años de 1945 a 1948, las normas fiscales se adecuaron en su objeto y en su forma.
- 2.- Los factores que influyeron en los impuestos en ese período, fueron los de naturaleza económica exterior e interna. Entre los primeros se mencionan la influencia de la Gran Depresión norteamericana y de la Segunda Guerra Mundial en la economía. En lo interno, los efectos de las expropiaciones y del incremento de las exportaciones mexicanas.
- 3.- Si en un principio en este período fueron los impuestos al comercio exterior, particularmente a las importaciones los que mayores recursos proporcionaban al erario público, durante el cardenismo se propició el efecto redistributivo en los impuestos, con objeto de dar una mayor equidad a la tributación. En ese sentido, la carga fiscal se distribuyó entre los impuestos al comercio exterior, a la industria y el impuesto sobre la renta.
- 4.- Aún cuando con Cárdenas se incrementaron los impuestos con fines extrafiscales, como mecanismos de estimulación a la producción y de limitación al consumo, la política gubernamental sobre origen del ingreso no varió y en consecuencia se mantuvo constante el porcentaje de ingresos provenientes de impuestos.
- 5.- Por lo que respecta a los impuestos al comercio exterior, la recaudación proveniente de las exportaciones se incrementó sustancialmente, tanto por el incremento de ventas de productos y materia prima al extranjero, cuanto por los aumentos en las tasas impositivas.

- 6.- Por su parte, el Impuesto del Timbre recobró su volumen recaudatorio, a consecuencia de las adecuaciones en su objeto, que lo convirtieron en un gravamen al consumo.
- 7.- El Impuesto sobre la Renta en el período aumentó su importancia como consecuencia de la política de redistribución del ingreso que gravó con mayor vigor los ingresos de capital y a la vez aligeró el peso tributario de los ingresos provenientes de salario.
- 8.- Tanto el crecimiento de ella participación recaudatoria del ISR como del impuesto *ad valorem* sobre las exportaciones, estuvieron asociados con la modernización de la estructura impositiva, así como a las excepcionales condiciones creadas por la Segunda Guerra Mundial y las devaluaciones de la moneda mexicana.
- 9.- En 1948 fue creado el primer impuesto mexicano sobre las ventas, que fue el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y sustituyó parcialmente al Impuesto del Timbre.
- 10.- La evolución impositiva en este período, se sintetiza en el impulso al crecimiento económico, gracias a los recursos con que se contaron por los entornos externos que influyeron en el inicio del desarrollo de los impuestos mexicanos.

CAPITULO IX LOS IMPUESTOS EN EL PERIODO DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR 1952-1970

9.1 ENTORNO POLITICO.

9.1.1 GENERALIDADES POLITICAS.

La característica política en el periodo del desarrollo estabilizador, y sin duda alguna la condición para que éste se presentara, fue la unidad del proceso político, que permitió que de manera ininterrumpida desde el levantamiento almanista en 1940, el grupo dirigente del Partido Revolucionario Institucional pudo gobernar sin oposición de relevancia en ese lapso.

Así, entre los años de 1952 a 1970 se sucedieron en la presidencia de la República Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz, (1964-1970), y si bien en diciembre de este último año tomo posesión Luis Echeverría Alvarez, las condiciones políticas habían ya variado substancialmente.

La composición de los procesos electorales en ese lapso, nos muestra la escasa competencia política encontrada por los candidatos en el lapso:

ANOS	VOTOS	%
1952	3 651 201	100.00
Ruiz Cortines	2 713 419	74.31
Henríquez	579 745	15.87
González Luna	285 555	7.82
Toledano	72 482	1.98
1958	7 483 403	100.00
López Mateos	6 767 754	90.43
Alvarez	705 303	9.42
Otros	10 346	0.13
1964	9 422 185	100.00
Díaz Ordaz	8 368 446	88.81
González Torres	1 034 337	10.97
Otros	19 402	0.20

Como puede apreciarse, la excepción fue el año de 1952, en que el movimiento henriquista obtuvo cierta fuerza urbana, y consiguió un poco más del 15% de los votos totales. Sin embargo, este movimiento no tuvo una fuerza estructurada, y en consecuencia, no fue capaz de dejar una oposición fortalecida.

En el periodo, todo los Presidentes fueron civiles, licenciados en derecho, en respuesta a la modificación en el seno del PRI, que al disolver el sector militar, obligó a los miembros del ejército a participar en la vida política nacional agrupados en el sector popular y con menor relevancia.

El sucesor de Miguel Alemán fue su Secretario de Gobernación, Adolfo Ruiz Cortines, quien tomó posesión el 1 de diciembre de 1952. La estrategia de Ruiz Cortines fue hacer contrastar el dispendio que caracterizó el sexenio de Alemán con una política de austeridad gubernamental, sin salirse del esquema de desarrollo planteado por el primero. Formó su gabinete, entre otros, con Angel Carvajal en Gobernación, Luis Padilla Nervo en Relaciones Exteriores; Antonio Carrillo Flores en Hacienda y Crédito Público; Adolfo López Mateos en Trabajo; Ignacio Morones Prieto en Salubridad y Asistencia y Ernesto P. Uruchurtu en el Departamento del Distrito Federal.

La característica del gabinete ruizcortinista fue la permanencia. Si se excluye la Secretaría del Trabajo, donde el relevo de Adolfo López Mateos obedeció a la campaña presidencial de éste, solamente hubo cambios durante el sexenio en las secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas y en Marina. Los demás secretarios duraron en su encargo todo el periodo.

Ruiz Cortines dejó la presidencia de la República en manos de Adolfo López Mateos, su Secretario del Trabajo, hombre formado en la administración pública y cuya figura generaba poca polémica. Entre los miembros de su gabinete estuvieron: Gustavo Díaz Ordaz en Gobernación, sucedido al ser nominado candidato presidencial por Luis Echeverría Álvarez; Manuel J. Tello y José Gorostiza en Relaciones Exteriores; Antonio

Ortiz Mena en Hacienda ; Raúl Salinas Lozano en la cartera de Economía, que después cambió de nombre por Industria y Comercio ; Javier Barros Sierra en Comunicaciones ; Salomón González Blanco en Trabajo y continuó Ernesto P. Uruchurtu a cargo del Departamento del Distrito Federal.

Al sentir los efectos del desarrollismo que caracterizó a los sexenios anteriores y las consecuencias sociales generadas por el empeño en el crecimiento económico, Adolfo López Mateos intentó compensarlo con diversos programas sociales. Debe destacarse en el período la institucionalización del libro de texto gratuito, que generó airadas protestas por parte de la derecha mexicana, al considerarlo contrario a la libertad de enseñanza.¹

La sucesión presidencial en 1964 se definió de nueva cuenta por el Secretario de Gobernación del gabinete, Gustavo Díaz Ordaz. Licenciado en derecho como sus predecesores, en su período se definió una nueva forma de participación política ciudadana, encabezada por la clase media urbana, que hasta entonces, había representado la fuerza del PRI.

El gobierno de Díaz Ordaz respondió a las reclamaciones sociales acumuladas con la fuerza, lo que generó un rompimiento del *status quo* para encontrar nuevas formas de movilización.

Por lo que hace a su administración, Díaz Ordaz eligió gente con experiencia en los distintos cargos, quienes repitieron en algunos puestos, incluyendo a su Secretario de Gobernación, Luis Echeverría Álvarez. Entre otros estuvieron con él : Antonio Ortiz Mena y Hugo B. Margain en Hacienda ; Salomón González Blanco en Trabajo ; Agustín Yañez en Educación y de nuevo Ernesto P. Uruchurtu en el Distrito Federal, aunque después, en 1966, fue relevado por Alfonso Corona del Rosal.

¹ SEMO, II^{da}.n. EL OCASO DE LOS MITOS. 1958-1968. En : MÉXICO. UN PUEBLO EN LA HISTORIA. Vol. 6 Alianza Editorial Mexicana. México. 1989. p. 109.

9.1.2 LOS SECTORES.

El sustento del Partido Revolucionario Institucional para mantenerse en el poder los dieciocho años del periodo, fueron los sectores que le dieron cohesión a su estrategia política.

Por una parte la Confederación Nacional Campesina, continuó siendo la agrupación agraria con mayor número de afiliados. Solamente en los años sesenta surgió una nueva fuerza de política del campo: La Central Campesina Independiente (CCI), que tras un inicio de enfrentamiento con el gobierno, se dividió posteriormente, y el grupo mayoritario se incorporó al PRI. La tercera fuerza campesina fue la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), creada por Vicente Lombardo Toledano en 1949, aunque su acción política se limitó geográficamente al norte del país.

De otra parte, el sector obrero no pudo reproducir el modelo unitario de los campesinos. Constantes pugnas y escisiones, en ocasiones producto de la fuerza del movimiento obrero, y las más de las veces fruto del deseo gubernamental, como fue la formación de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), auspiciada a principios de los años cincuenta para incrementar el control de las autoridades centrales en el sector, pero que después de un agitado inicio, sólo consiguió espacios regionales relativos, sin afectar el peso de la influencia cetemista.²

Por 1957 y particularmente en la década de los sesenta, se dieron en el país diversos intentos de organización obrera que tenían por objetivo representar una alternativa frente a la fuerza hegemónica cetemista. Sin embargo, fue escaso el éxito de tales organizaciones debido en parte a que el poder que les representaba el apoyo oficial no podía demostrarse públicamente ante la necesidad de seguir contando con las fuerzas de Fidel Velázquez, y

² BASAÑEZ, Miguel LA LUCHA POR LA HEGEMONÍA EN MÉXICO. Siglo XXI Editores. México. 7a. edic. 1988. p. 66

esto traía casi siempre por consecuencia que las nacientes confederaciones no fueran aptas para subsistir sin el sustento gubernamental.

Pero también porque la izquierda mexicana no fue capaz de organizar el movimiento obrero frente al poder cetemista. Así, la UGOCM creada por Lombardo Toledano cuando éste decide renunciar a su militancia cetemista, tuvo escaso éxito regional y de esa manera fue relativamente fácil al gobierno alemán enfrentarla y neutralizar sus esfuerzos. Tampoco la Iglesia Católica, a diferencia de otros países latinoamericanos, pudo hacerse de la fuerza del obrerismo mexicano, aunque no pasan por alto algunos intentos de formación de sindicatos blancos en el período que se analiza, especialmente en Monterrey.

No obstante el surgimiento de diversas organizaciones laborales, resultaba claro que un número considerable de obreros permanecía sin militancia en confederación alguna, particularmente en los sectores secundarios y terciarios de la economía, en los cuales resultaba mucho más difícil su afiliación obligatoria, ante la falta de sindicatos controladores, y crecientemente de patrones, pues la ocupación laboral de los trabajadores era relativamente autónoma, lo que representaba peligro para los esfuerzos gremiales del Partido Revolucionario Institucional.

Fue así como surgió la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, organismo *sui géneris*, en el que, desde la desaparición del sector militar, se encontraron coexistiendo políticamente burócratas con pequeños comerciantes e industriales, después líderes territoriales de colonos, vendedores ambulantes con profesionistas y militares, en una masa heterogénea que nunca, al menos en ese periodo, pudo definirse como fuerza política ortodoxa, aunque nutrió de manera importante los cuadros dirigentes del partido, tanto en la administración pública como en los cargos de elección popular.³

³ MEYER, Lorenzo. LA ENCRUCIJADA. En HISTORIA GENERAL DE MÉXICO. Tomo 2. El Colegio de México. 1a. Reimpresión. 1996. pp. 1308 y ss.

Situación distinta ocurrió con los sectores empresariales más importantes, en los que esta indefinición de sectores impidió el acceso formal a los cuadros partidistas, aunque resulta cierto que la burguesía revolucionaria todavía estaba en proceso de gestación frente a los grupos oligárquicos, todavía actuantes en el ámbito nacional.

Aunque la Ley de Cámaras de Comercio e Industria de 1936 fue la primera legislación en la que formalmente se reglamentaba la agrupación de organizaciones patronales, ya desde la Ley Federal del Trabajo de 1931 se reconocía la posibilidad de organizaciones sindicales patronales. Al amparo de la naciente legislación, se fueron dando las agrupaciones empresariales, aunque todas ellas quedaron al margen del entonces PRM, y después PRI. Así también lo aconsejaba la definición ideológica del partido del nacionalismo revolucionario. Pero los esfuerzos gubernamentales por encontrar puentes interlocutores entre ese importante sector económico y la administración pública, se demuestra en la afiliación obligatoria que preceptuaba la norma. Para 1970, la Confederación Nacional de Cámaras de Industria (CONCAMIN), estaba compuesta por setenta cámaras de industria y catorce asociaciones industriales. Las cámaras regionales económicamente más poderosas tuvieron el control del organismo. Por su parte la confederación del comercio, la CONCANACO, llegó a agrupar 262 cámaras de comercio regionales y más de ochocientos mil afiliados. Ambas agrupaciones, cada una de ellas en representación de su sector, se ocuparon de presentar al Estado la opinión del sector privado.⁴

Otras organizaciones empresariales se dieron en el seno de la CANACINTRA. Beneficiarios directos del desarrollo estabilizador, esta organización estuvo conformada por nuevos empresarios y aquellos de ramas industriales que dependían casi directamente de la protección oficial para impedir que la competencia exterior los aniquilara, lo que la hizo más cercana al control oficial y en consecuencia a la política gubernamental. Sin embargo, con el tiempo estas diferencias se fueron matizando. Por una parte las cámaras

⁴ Ibidem.

primeramente mencionadas fueron requiriendo, conforme avanzaba el desarrollo estabilizador, cada vez más crecientemente de la protección oficial frente a la competencia externa, y por otro lado, los industriales aprendieron que su protección al gobierno era tan necesaria a éste como la que el estado les ofrecía.

También se significó en el período la Asociación de Banqueros de México, (ABM), que agrupó a los miembros del sector financiero más importante. Desde la formación del Banco de México en 1925, se vino dando el crecimiento de la participación de las instituciones financieras oficiales en la concentración de recursos económicos disponibles para influenciar en el desarrollo. Esto ocurrió hasta 1963, ya que en ese año y hasta el final del período que ahora se analiza, la participación de los inversionistas bancarios privados fue superior a la participación oficial. En consecuencia, la asociación de banqueros representaba un interesante interlocutor del gobierno.

9.1.3 LOS PARTIDOS DE OPOSICION.

Entre los años de 1952 y 1970, la actividad política de relevancia se dio dentro del marco del Partido Revolucionario Institucional, y en su seno se introdujeron los mecanismos de control político del gobierno, y de su partido.

Sin embargo, es cierto que la actividad de los grupos opositoristas resultaba útil de manera especial en los períodos electorales. Su participación, decidida en ocasiones en las altas esferas gubernamentales, cumplía la función de garantizar la existencia de un sistema democrático. Pero fuera de ello, su actividad y participación en las decisiones políticas volvía a la marginalidad.

Debe distinguirse entre los partidos opositores y las corrientes internas del propio PRI, que al decidir las sucesiones presidenciales provocaba que ciertos grupos, por inconformidad con la decisión, se alejaran en ocasiones transitoriamente de su seno, para hacer frente electoralmente al partido dominante. Tal fue el caso del movimiento

henriquista de 1952. Pero debe reconocerse que al menos en este período, esos alejamientos temporales fueron los que mayor número de votos restaron al PRI en los procesos.

Sin embargo frente a estos fenómenos, se gestaron algunos opositores más organizados. El Partido Acción Nacional (PAN) fue sin duda el más consistente opositor. Surgido en 1939 como una fuerza conservadora opuesta al cardenismo y enarbolando la doctrina social de la iglesia católica, su oposición se vio marcada con tintes de moralidad y defensa eclesial radical.

Su tesis apoyaba un capitalismo ortodoxo alejado por completo de cualquier forma híbrida de concepción ideológica, producto del nacionalismo revolucionario, como el ejido y las organizaciones obreras y el capitalismo de estado, todavía en ciernes. No obstante, las diferencias ideológicas entre ambos opositores no pudieron confrontarse frente a la realidad nacional, debido en parte al radicalismo de la oposición, al menos en el lapso que se estudia.

La participación del PAN en los procesos electorales fluctuó en promedio en un 10% del total de votos emitidos. La mayoría de los escasos éxitos electorales de Acción Nacional en ese lapso, fueron en circunscripciones municipales, aunque algunas de importancia como el caso de Hermosillo y Mérida. Sin embargo, no lograron articular estructuras políticas, debido quizá a la alternancia en el poder que se dio en ambos casos.⁵

El Partido Popular Socialista fue la tercera fuerza política en el período. Ideológicamente asentado en la izquierda, surgió como un partido de personalidades, conformado en torno a la figura del líder obrero Vicente Lombardo Toledano, quien en 1952 se presentó como candidato presidencial logrando apenas un 1.98% de los votos totales. Aunque desde su inicio fue un partido minoritario y sin relevancia en el espectro político nacional, poco a poco se fue volviendo útil a la política gubernamental, la cual veía

⁵ Idem. p. 1330.

en él la posibilidad de agrupar sectores de la izquierda moderada, con ánimos de institucionalizarse. Lombardo Toledano llegó al Congreso de la Unión en 1964.

De mucho menor importancia electoral fueron los otros partidos opositores registrados: el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Nacionalista Mexicano.

Informalmente se dieron en el lapso diversas agrupaciones políticas, primordialmente de corte marxista leninista, que fueron creciendo en importancia, aunque lejos de conseguir el reconocimiento oficial, y casi siempre actuando en la clandestinidad. Entre otras, la de mayor relevancia, el Partido Comunista Mexicano. Sin reconocimiento gubernamental, que les había sido negado alegando la falta de membresía necesaria, actuó fundamentalmente en luchas obreras y campesinas aisladas, que le fueron dando pequeños triunfos regionales, como en el caso de la huelga ferrocarrilera de 1959 y la actividad en la región lagunera.

En 1968 y mucho antes de que el conflicto estudiantil tomara las dimensiones que alcanzó, los líderes del PCM fueron encarcelados justificándose su detención en la provocación comunista que representaban para el movimiento estudiantil.

La causa más importante de la falta de acción política de izquierda se debió a su incapacidad para estructurar en una sola fuerza nacional a las distintas corrientes de izquierda actuantes. En los años sesenta los movimientos más amplios fueron el Movimiento de Liberación Nacional, (MLN), el Frente Electoral del Pueblo, y cada día en menor grado, la Central Campesina Independiente, (CCI).⁴

⁴ Idem. pp. 1333 y ss.

9.2 EL ENTORNO ECONOMICO.

Entre 1952 y 1970, pero particularmente en los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, el país se vio inmerso en lo económico en un programa de desarrollo estabilizador basado en estrictas premisas macroeconómicas, que unieron en un objetivo común al sector privado, al sector público y a la clase trabajadora: hacer transitar a la economía hacia un modelo de desarrollo capitalista.

Los instrumentos para alcanzar esa meta fueron: a) un intenso programa de sustitución de importaciones, b) control de cambios para mantener la paridad cambiaria del peso frente al dólar después de las devaluaciones de 1954 y c) el aprovechamiento de la capacidad crediticia de la economía mexicana en el exterior.

9.2.1 EL PROGRAMA DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES.

La política económica respecto de la inversión privada en el período, favoreció la inversión de nacionales, a quienes involucró en un amplio programa de sustitución de importaciones en áreas cada vez más intensas, tanto de capital como de avances tecnológicos, lo que contribuyó a fomentar un esquema proteccionista al que se acostumbró la industria nacional.

En ese sentido, se buscó recurrir a la inversión con recursos nacionales; a falta de ellos, la alternativa fue la contratación de créditos extranjeros para la industria nacional; ante el desinterés o la incapacidad de ésta para invertir por su cuenta, se alentaba la inversión extranjera, pero asociada con capital nacional, y solamente en casos extremos, permitir la inversión con capital exclusivamente exterior.

Pero esa actitud ponía en entredicho el crédito externo disponible, por lo que la política fue cambiante y en ocasiones contradictoria. La errática actitud gubernamental, no fue casual, sino respuesta a las presiones externas. En ese sentido se refirió el Departamento

de Comercio de los Estados Unidos, en un informe relativo a la actitud comercial mexicana :

"La actitud oficial de México es la de acoger con agrado a la inversión extranjera que tan sólo acepte "trato igual con el capital del país conforme a las leyes mexicanas". Sin embargo, deben mencionarse las discrepancias ocasionales entre las declaraciones oficiales de ciertas Secretarías del gobierno. Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda invita al capital extranjero a invertirse en México ; al mismo tiempo, otra Secretaría actúa para impedir la entrada legal de extranjeros que necesariamente deben acompañar al capital de inversión para administrarlo".⁷

El comportamiento de las importaciones fue de incremento moderado en todo el período 1952-1970, con años de decrecimiento. Particularmente, si se analizan las importaciones tomando en consideración el sector demandante, encontramos que entre 1959 y 1970, mientras las importaciones demandadas por el sector público crecieron en el período a una tasa media anual de 14.4%, los requerimientos del sector privado se ubicaron únicamente con un incremento medio anualizado en el mismo período de 6.6%. Y por lo que hace al análisis por tipo de bien, el crecimiento más importante se encuentra en las importaciones de bienes de inversión, con una tasa media anualizada de 8.6%, mientras los de consumo crecieron en 8% y los intermedios 7.1% en promedio.⁸

IMPORTACIONES 1952-1970

AÑO :	MONTO TOTAL : (Millones de Dólares)	CRECIMIENTO : %
1952	739	---
1953	808	9.3
1954	787	-2.6
1955	884	12.3
1956	1072	21.2
1957	1155	7.7
1958	1129	-2.3
1959	1007	-10.9
1960	1186	17.7
1961	1139	-4
1962	1143	1.3
1963	1240	8.4

⁷ DEPARTAMENTO DE COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS. EL AMBIENTE MEXICANO PARA LA INVERSION EXTRANJERA. En Problemas Agrícolas e Industriales de México. Núms. 3-4. Vol. X. 1958. P. 24.

⁸ BANCO DE MEXICO. Estadísticas Históricas de Balanza de Pagos. 1950-1969. México. 1981.

1964	1493	20.4
1965	1560	4.4
1966	1602	2.6
1967	1737	8.4
1968	1917	10.3
1969	1989	3.7
1970	2328	17

Fuente : BANCO DE MEXICO. Estadísticas Históricas de Balanza de Pagos. 1950-1969. México. 1981 y BANCO DE MEXICO. Estadísticas Históricas de Balanza de pagos. 1970-1978. México. 1980.

Ya para fines del período, todavía se conservaba con especial fuerza el ánimo proteccionista del gobierno mexicano. En ocasión del informe presidencial de 1966 del Presidente Díaz Ordaz, éste definió que para su gobierno la inversión extranjera directa era la menos deseable: la primera, préstamos entre gobiernos, o de organismo internacional a gobierno o empresa pública; la segunda en conveniencia es la inversión extranjera indirecta en títulos. La inversión extranjera directa era la tercera en conveniencia, tendría que ajustarse a diversos requisitos como la asociación minoritaria con capital nacional, ser conducto permanente de innovaciones tecnológicas, y estar destinada a desempeñar un papel complementario que no desplace o sustituya a capital o empresas nacionales, además de respetar la legislación nacional y reinvertir sus utilidades en adecuada cuantía. Esta política se vio fortalecida cuando en 1970, el propio Díaz Ordaz favoreció la mexicanización en ramas vitales de la economía como la siderúrgica, el cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio.⁹

Pero los indicadores de proteccionismo empezaron a alcanzar dimensiones espectaculares que a la larga terminaron por frenar los proyectos de desarrollo. Los niveles de protección efectiva alcanzaron porcentajes de 225% en ramas industriales como la automotriz, de 100% en la fabricación de bienes de consumo durables, de 75% en la industria orientada a sustituir importaciones y del 5% en la industria de alimentos procesados.¹⁰

⁹ IZQUIERDO, Rafael. POLÍTICA HACENDARIA DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR. 1958-1970. Fondo de Cultura Económica. México, 1995. P. 112.

¹⁰ Idem. p. 114.

9.2.2 EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO.

El complemento natural del programa de sustitución de importaciones, fue el crecimiento del endeudamiento exterior. Para ello, desde el año de 1959 el Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, demostró especial interés en dar por terminado el adeudo exterior histórico del país, lo que se consiguió en el mes de mayo de 1960, al liquidar la suma de 452 millones de pesos, con objeto de aprovechar las oportunidades que brindaba la contratación de nuevos créditos que permitieran fomentar la industria nacional, a partir de las ventajas por la apertura de los mercados internacionales de capitales.¹¹

Entonces la capacidad crediticia del gobierno federal y en general de los sectores público y privado nacionales, debía aprovecharse racionalmente. Para 1960, la deuda externa del sector público era de 813 millones de dólares y la del gobierno federal de solamente 47 millones. El servicio de la deuda externa, es decir, el componente de pagos por intereses y amortización de capital proveniente de préstamos externos, alcanzaba un 15.5% del presupuesto de egresos.

Sin embargo, ya en el primer año del gobierno de Díaz Ordaz, en 1965, pero como consecuencia del endeudamiento heredado del gobierno de López Mateos y los nuevos créditos contratados en ese año, el volumen crediticio proveniente del exterior subió hasta 1837 millones de dólares, que representó un crecimiento en esos cinco años del 125%. Por su parte el servicio de la deuda creció a 23.3%.¹²

Pero el problema alcanzó su cúspide cuando en 1967 el servicio de la deuda alcanzó un 28.4%, por una deuda total de 2,256 millones de dólares. Las facetas del problema eran por un lado que se agravaba por el deterioro de la balanza comercial, que como hemos apuntado comenzó a crecer en las importaciones sin recuperarse en las exportaciones,

¹¹ Idem. p. 24.

¹² Idem. p. 120

como producto de la baja de la demanda de algodón ocurrida en 1967, y por otra parte, la presión interna por continuar recurriendo a créditos para compensar la incapacidad de inversión a que se enfrentaba el sector privado.

9.2.3 EL CONTROL CAMBIARIO.

Al concluir la guerra de Corea en el año de 1953, se produjo una recesión mundial. A consecuencia de ello, resurgieron en el país los problemas de la balanza de pagos. Aunado a lo anterior, en el mes de febrero de 1954, las autoridades hacendarias decidieron incrementar los aranceles a la importación en un 25% en promedio. Una medida más ligada con las anteriores, fue la devaluación del peso mexicano, que pasó de 8.65 a 12.50 pesos por dólar, la cual tuvo lugar el 17 de abril de 1954.

La medida fue sorpresiva para la población en general, porque si bien los niveles de reserva estaban disminuyendo, su monto parecía todavía el adecuado pues ascendía a 201 millones de dólares, cifra equivalente a tres meses de importación de mercancías¹³. No obstante, la situación de devaluar la moneda en situación de reservas sanas, le permitió a las autoridades garantizar la permanencia del tipo de cambio y poder formular precisiones de mediano y largo plazo. Entre tales medidas estuvieron el apoyo a los bancos privados que sufrieron retiros de pánico en esos días y se promovió la entrada de divisas por la nueva paridad. Se estableció adicionalmente un impuesto a las exportaciones del 25% *ad valorem*, que permitió obtener una buena parte de los beneficios extraordinarios de los exportadores, y se apoyó la adquisición de materias primas y bienes de capital, incluso con subsidios para estimular la inversión y la producción.¹⁴

Sin embargo, el problema estaba resuelto a medias. En efecto, el incremento en el valor de las exportaciones fue modesto, al pasar de 615 millones de dólares en 1954 a 709

¹³ CARRILLO FLORES, Antonio. CAUSAS Y EFECTOS DE LA DEVALUACION MONETARIA DE ABRIL DE 1954. En: Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. VI. 1954. P. 200.

¹⁴ CAVAZOS LERMA, Manuel. CINCUENTA AÑOS DE POLÍTICA MONETARIA. En: Cincuenta Años de Banca Central. 1925-1975. Fondo de Cultura Económica. México. 1975. P. 104.

en el año de 1958. Los precios mundiales de las exportaciones mexicanas siguieron bajando más de lo que se había previsto, sin que las importaciones disminuyeran sustancialmente. El déficit comercial continuó creciendo y para 1958, se importaron 419 millones de dólares más de lo que se importó.¹⁵

Para finales del período en 1971 las exportaciones mexicanas fueron de 1,474 millones de dólares, pero las importaciones ascendieron a 2,407 millones de dólares. En consecuencia, el déficit de la balanza comercial había crecido a casi mil millones de dólares. El problema en suma, seguía latente a pesar de los esfuerzos desarrollistas de los gobiernos de López Mateos y Díaz Ordaz.

Resultan importantes los estudios formulados por la empresa norteamericana Angus Maddison y Asociados, respecto del tipo de cambio real a que se vio sujeto el peso mexicano en el período sujeto a análisis. Según estos estudios, basado en el volumen de comercio internacional, para 1953 antes de la fijación cambiaria de \$12.50, el tipo de cambio real, del peso frente al dólar norteamericano era de \$17.71. Después del fenómeno devaluatorio, se provocó una subvaluación hasta \$24.12 pesos por dólar, que poco a poco se fue recuperando hasta alcanzar un equilibrio razonable en 1965.¹⁶

En resumen, puede afirmarse que al margen de los grandes indicadores nacionales que de manera global retrataban una economía sana con crecimientos anuales de 6.7% promedio; con precios estables que en los últimos sexenios solamente crecieron de 2 a 2.9% anual y con una paridad cambiaria estable en \$ 12.50 desde 1954, subyacían problemas de fondo, entre los cuales Clark W. Reynolds apunta: a) Tasa de desempleo elevada y creciente originada en el incremento de la productividad agrícola y manufacturera, en el crecimiento demográfico y en el incremento de la urbanización; b) Presión creciente a favor de la repartición de tierras propiciada por el estancamiento del ingreso rural entre otros factores; c) Deterioro en la distribución del ingreso, debido al

¹⁵ INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo II. INEGI. México. 1985. P. 620.

¹⁶ IZQUIERDO, Rafael. Op. cit. pp. 128-129.

crecimiento desproporcionado de los ingresos altos, combinado con el resentimiento generado entre la brecha que separa a ricos y pobres; y d) una base anémica de ingresos del sector público, dadas las grandes y crecientes demandas de gastos corrientes y de capital del gobierno, consecuencia de su programa de acción.¹⁷

9.3 EL ENTORNO SOCIAL.

9.3.1 POBLACION.

En el período que se analiza, hemos comentado que el país se vio inmerso en etapas de crecimiento económico de 6 ó 7% anual en promedio, basado en procesos de acumulación de capital y el uso de abundante y barata mano de obra, todo ello promovido por una política pública de industrialización y de sustitución de importaciones, e impulsado por otras políticas de acción del estado mexicano.

En ese ámbito de crecimiento económico sin precedentes, se vivió también en el período un renovado desenvolvimiento de la calidad de vida que propiciado por la significativa ampliación de la infraestructura sanitaria y de gasto social, produjo resultados espectaculares en la conservación de la población. Si la expectativa de vida en 1940, era de apenas 41.5 años, para 1970 esta esperanza había crecido hasta 62.1 años.¹⁸

Al no darse cambios significativos en la tasa de natalidad nacional, misma que se ubicó en el período en 45.6 en 1950; 46.1 en el censo de 1960, y 44.2 en 1970, la población experimentó un vertiginoso crecimiento, al pasar de 25 millones en 1950, a 48 millones en 1970. La aceleración en el ritmo de crecimiento de la población, ha tenido importantes consecuencias demográficas, aunque más importante para nuestro estudio, ha traído aparejadas importantes consecuencias económicas y sociales. Un ejemplo de ello es que, como resultado del rejuvenecimiento de la población del país y del fenómeno

¹⁷ REYNOLDS, Clark W. POR QUE EL DESARROLLO ESTABILIZADOR DE MEXICO FUE EN REALIDAD DESESTABILIZADOR. Algunas Consecuencias para el futuro. En El Trimestre Económico, Vol. LXIII. Abril Junio 1996. Num. 250. FCE. México. pp. 655-656.

migratorio, se han generado desigualdades regionales en los órdenes económico, político y social de México. Así, por una parte para fines del período, un 46% de la población nacional estaba conformada por menores de quince años, y por otra parte, la migración rural hacia las ciudades hizo que el país pasara en el período, de una conformación poblacional de 42.6 de población urbana y 57.4 de población rural en el censo de 1950, a 58.7 de población urbana y 41.3 de población rural conforme a las estadísticas del censo de 1970.¹⁹

9.3.2 SALUD Y EDUCACION.

En los gobiernos de Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz, se mantuvo constante el dilema de la distribución del gasto público para reducir la brecha que separaba a los ricos de los pobres. En concordancia con lo anterior, el gasto social representaba un importante rubro en el presupuesto federal. La medida cobraba mayor relevancia, por cuanto la migración rural hacia las ciudades ejercía mayor presión en la demanda de bienes y servicios urbanos. El reconocimiento de esta problemática se denota en la expresión del gobierno federal: "entre 1965 y 1970, la población urbana del país se elevó de 21.5 millones a 29 millones de habitantes; mientras que la población rural creció de 18.3 a 19.4 millones de habitantes. Ello significa una muy alta tasa de crecimiento en las poblaciones urbanas (4.8% en promedio anual), que genera grandes necesidades de servicios públicos."²⁰

Para el año de 1970 el gobierno federal destinaba 5.2% del Producto Interno Bruto al gasto social, compuesto de la siguiente manera : 2.2% a educación y cultura ; 0.5% a Salud y 2.5% a Seguridad Social.²¹

En especial, el período de López Mateos fue trascendente para el sector educativo. Entre 1958 y 1964, el incremento de la matrícula escolar fue de 65,400 alumnos, lo cual

¹⁹ INEGI. Op. cit. Tomo I. p. 54.

¹⁹ Idem. p. 33.

²⁰ Secretaría de la Presidencia. Dirección de Inversiones Públicas. INVERSION PUBLICA FEDERAL 1965-1970. México. 1970. P. 39.

contrastado con el crecimiento entre los años de 1964 y 1970, de tan sólo 48,000 alumnos, muestra la prioridad que representó la educación en el primero de los sexenios mencionados. Aunado a lo anterior, el Plan de Once Años y la implantación del Libro de Texto Gratuito, fueron programas que fortalecieron el impulso a la educación. Jaime Torres Bodet narra los prolegómenos de la distribución del libro de texto gratuito de la siguiente manera: "El 12 de febrero (del año de 1959), tres días después de iniciar las tareas destinadas a elaborar el programa de mejoramiento de la educación primaria, el Licenciado López Mateos firmó un decreto por el cual se creó la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito. Antes de firmarlo, el Presidente quiso enterarse de lo que costaría una aventura tan arriesgada. Le proporcioné los datos que habíamos reunido. Representaban sumas cuantiosas. Y temí, en cierto instante, que debiésemos limitarnos a ofrecer exclusivamente textos gratuitos a los alumnos matriculados en los planteles de la Federación. El Presidente aspiraba a más. 'Todos son niños - me dijo - y todos son parte de nuestro pueblo'. Se daba cuenta del sacrificio económico que ese nuevo esfuerzo requería. Pero firmó el decreto, persuadido del bien que haría a la niñez".²²

Por su parte, en materia de salud se vivió un fenómeno de contrastes. Para 1970, la cobertura de seguridad social de la población (IMSS e ISSSTE), era de 24.4%, a la vez que había un 75.6% de población no amparada. Para esta última, se contaba como hemos dicho, con un 0.5% del PIB, en tanto para la población asegurada, el gasto ascendía a 2.5% del propio PIB. En suma, un 25% de la población era atendida con el 83% de los recursos, y un 75% solamente contaba con el 17% de la disponibilidad del rubro de salud.

No obstante, los indicadores del desarrollo social, cobran mayor relevancia en la siguiente estadística :

²¹ IZQUIERDO, Rafael. Op. cit. p. 144.

²² TORRES BODET, Jaime. MEMORIAS. La Tierra Prometida. México. pp. 241 y sig.

**INDICADORES DEL DESARROLLO SOCIAL
1950-1970**

	1950	1960	1970
Tasa de natalidad (a) (x 1,000 habts)	45.60	46.10	44.20
Tasa de mortalidad (b)(idem)	16.20	11.50	10.10
Crecimiento Natural (a-b)	29.40	4.60	34.10
PIB per cápita (dólares)	198.9	384.9	737.0
Esperanza de Vida (años)	49.7	58.9	62.2
Tasa de mortalidad infantil (x 1,000 nac)	96.2	74.2	68.5
Matrícula en primaria (miles)	2,997	5342.1	9146.5
Índice de analfabetismo	44.2	44.5	23.7

Fuente : Estadísticas Históricas de México. Tomo I. INEGI. México. 1990.

9.4 EL SISTEMA FISCAL.

9.4.1 GENERALIDADES.

Entre 1952 y 1970, el sistema impositivo mexicano acusó de manera más clara las consecuencias generadas en el período precedente. A partir de ese año, y contando ya con la existencia de los dos impuestos centrales (Impuesto sobre la Renta e Impuesto sobre Ingresos Mercantiles), complementados con diversos gravámenes indirectos, y casi al final del lapso con el impuesto directo sobre herencias y legados, la política tributaria empezó a centrarse más en el perfeccionamiento de los gravámenes, particularmente el I.S.R., antes de crear nuevos tributos.

En consecuencia con dicha característica a partir de este capítulo, nuestro análisis procurará más el estudio específico por tipo de impuestos, así como la incidencia general de

los gravámenes en los ingresos públicos, de manera particular los provenientes de fuentes impositivas.

9.4.2 LA RECAUDACIÓN PROVENIENTE DE IMPUESTOS.

PARTICIPACION RELATIVA DE LOS IMPUESTOS RESPECTO DEL TOTAL DE INGRESOS PUBLICOS EN 1952-1970 (TRIANUAL) PORCENTAJE :

	1952	1955	1958	1961	1964	1967 ⁽⁴⁾	1970
INGRESOS TOTALES	100	100	100	100	100	100	100
IMPUESTOS	70.21	74.98	64.44	54.21	58.19	31.99	33.58
Ingreso ¹	23.64	22.24	22.06	21.04	25.62	13.21	14.56
Explotación de Recursos Naturales	3.80	3.47	2.79	1.32	0.97	0.51	0.86
Industria	11.80	11.81	11.28	9.40	9.58	6.26	6.23
Comercio Interno ²	6.98	7.11	6.73	6.42	6.50	3.36	4.00
Importaciones	11.44	11.18	12.02	9.13	9.17	6.28	5.86
Exportaciones	11.43	17.19	8.47	3.68	3.98	1.24	0.91
Otros ³	1.02	1.38	1.09	1.22	2.37	1.13	1.16

- 1) Incluye el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto Sobre Primas y el de Loterías.
- 2) En 1948 se creó el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles.
- 3) Incluye Impuestos con pocos años de vigencia y poca recaudación.
- 4) A partir de 1965 en la Ley de Ingresos se contabilizaron por separado los provenientes del sector Parastatal.

Fuente : INEGI-SPP, Estadísticas Históricas de México.

COMPOSICION DEL INGRESO PUBLICO 1952-1970.(TRIANUAL) PORCENTAJE.

	1952	1955	1958	1961	1964	1967 ⁽¹⁾	1970
INGRESOS TOTALES	100	100	100	100	100	100	100
IMPUESTOS	70.21	74.98	64.44	54.21	58.19	31.99	33.58
Otros Ingresos Fiscales	3.36	2.86	2.69	2.05	2.14	0.99	1.06
Ingresos Propios No Fiscales ¹	20.75	9.84	22.57	5.74	5.56	50.58	55.52
Empréstitos y Financiamientos	5.68	12.92	10.30	38.00	34.11	16.44	9.84

- 1) A partir de 1965, la Ley de Ingresos incluyó los provenientes del sector Parastatal.

Fuente : INEGI-SPP, Estadísticas Históricas de México.

**ESTRUCTURA IMPOSITIVA DEL GOBIERNO FEDERAL
(EN PORCIENTO DEL P.I.B.)**

	1960	1970
Carga Fiscal	7.2	8.0
Impuestos Directos	3.0	3.9
Impuestos Indirectos	2.9	2.9
Otros Ingresos	1.3	1.2

Fuente : BANCO MUNDIAL. The Economy of Mexico. A Basic Report. Op. Cit.

Como se aprecia en las gráficas que se presentan, durante el período se vivió el desplome de los ingresos provenientes de los impuestos y el surgimiento de un nuevo problema derivado del financiamiento al sector público, a través de créditos, mismo ingreso que fluctuó en el período entre 5.68% en su nivel más bajo y 38% en 1961. Sin embargo, por cuanto a partir de 1965 la Ley de Ingresos empezó a considerar por separado los ingresos provenientes del sector paraestatal, se tornó más difícil la determinación del endeudamiento global del sector público, pues cada organismo descentralizado llevaba su registro de deuda y al menos en la estadística oficial, el monto del financiamiento crediticio se volvió imposible de comparar.

Pero el dilema de los ingresos fiscales y de la falta de ellos se hizo más palpable a partir de 1965 cuando por primera vez su participación en el total de ingresos públicos fue inferior al 50%.

En los hechos se vivió la contradicción de que, mientras el plan de acción inmediata pretendía hacer crecer la carga fiscal total en relación con el PIB para transportarla del 10.3% en 1960 al 19.8 para 1970, la prioridad del Programa de Desarrollo Económico y

Social 1966-1970, hizo menor hincapié en la tributación para centrarse en el control del gasto corriente y las transferencias.²³

La modernización e industrialización que vivieron los sectores durante el desarrollo estabilizador, no se acompañó de la necesaria reforma tributaria que incrementara la carga fiscal en los nuevos entes capaces de afrontarla y tomó a la economía en condiciones más vulnerables a las características externas, lo que se tradujo con posterioridad en las sucesivas crisis de la balanza de pagos.

Realmente, la carga fiscal fue mucho menor de la esperada en el lapso indicado, al quedar de la siguiente manera .

CARGA FISCAL TOTAL (PORCIENTO DEL P.I.B.)

	1960	1965	1970
Gobierno Federal	7.2	7.8	8.0
Distrito Federal	0.9	0.9	0.9
Estados y Municipios	1.1	1.2	1.5
Seguridad Social	1.1	1.6	1.9
TOTAL	10.3	11.5	12.3

Fuente: BANCO MUNDIAL. The Economy of Mexico. A Basic Report. 1973. Vol. V. Apéndice Estadístico. Cuadro 5.7 y 5.12.

Por lo que hace a la carga fiscal por contribuyente, Carlos Tello hace una comparación con diversos países, que muestra con dramatismo la situación fiscal a mediados del período.

²³ IZQUIERDO, Rafael. Op. Cit. p.66

CARGA FISCAL COMPARADA

Alemania Federal	37.9%
Reino Unido	34.4%
Dinamarca	28.2%
Austria	23.6%
Estados Unidos	22.5%
Venezuela	21.3%
Francia	17.3%
Canadá	15.4%
Perú	14.4%
España	12.7%
Colombia	12.3%
Ecuador	9.5%
Brasil	9.0%
México	7.2%

Nota : El porcentaje está determinado del total de impuestos entre el PIB.

Fuente : MEDINA PEÑA, Luis. Op. Cit. p. 174.

Respecto de las causas de la baja tributación en México, deben apuntarse entre otros la inequitativa distribución de la carga fiscal entre los sectores productivos, acompañada de una baja carga global. En opinión de Francisco Javier Alejo, tres sectores económicos se encontraban tributando por debajo de su capacidad financiera: el agropecuario, la construcción y el sector de servicios. Por el contrario la industria tributaba por encima de su nivel de valor agregado.²⁴

En lo que hace a los componentes de la carga fiscal en la materia de nuestro estudio, el gobierno federal permitió un ligero incremento de los impuestos directos aunado al incremento significativo de los indirectos, particularmente a los relativos al comercio

²⁴ ALEJO Francisco Javier en : Medina Pasos. Op. Cit. P.174

exterior y en forma definitiva de aquellos gravámenes, tan importantes a principio de siglo, relativos a la explotación de los recursos naturales.²⁵

9.4.3 LOS ESTÍMULOS FISCALES.

Pero aunado a la baja tributación general, otro factor que influyó en la deficiencia del ingreso fiscal, fueron las exenciones tributarias, que al amparo de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, constituyó el pilar del impulso desarrollista, que caracterizó a la década de los sesenta en México.

En consecuencia, estudios serios respecto de la reforma fiscal en esos años, en especial el formulado por el economista Nicholas Kaldor, destacaban la necesidad de derogar dicha exención, que llegaba hasta el 40% del ISR según el tipo de industria, y que en su opinión era un instrumento inadecuado para promover el desarrollo y de dudosa eficiencia.²⁶

Estas recomendaciones propiciaron que el mecanismo se modificara, pero continuaron las exenciones fiscales ahora disfrazadas de subsidios virtuales a la importación de bienes de capital.

Pero si por una parte en los términos comentados, la Secretaría de Hacienda presentaba anualmente las listas de los proyectos de inversión y productos específicos que recibirían este tratamiento preferencial, por otra la generación de empleos no recibía beneficios compensatorios.

Por el contrario, el gravamen del 1% sobre las nóminas, creado con el fin específico de contribuir a la educación, así como las cuotas de seguridad social, que estaban ya en camino de constituir contribuciones, significaron formas aparentemente fáciles de conseguir

²⁵ IZQUIERDO Rafael. Op. cit. p. 66-91

²⁶ Idem p.p. 78 -79

el ingreso público aunque propiciaron nefastas consecuencias para la ocupación nacional, al encarecer los salarios.

Otro de los proyectos que abortó hacia el año de 1968, por falta de las condiciones políticas y sociales propicias, fue el de sustituir el gravamen del entonces 3% del ISIM, caracterizados por su incidencia en cascada, por uno que gravara el valor agregado de los productos. No sería sino dos sexenios después, cuando José López Portillo estableciera el IVA en nuestro país.

Así, la política tributaria del desarrollo estabilizador fue la de posponer las reformas tributarias como también mantuvo quieto el tipo de cambio, para estar en condiciones de apoyar un crecimiento industrial subsidiado y dependiente del estado para sostenerse.

Sin embargo, hacia los últimos años del período, empiezan a notarse síntomas de agotamiento del modelo adoptado. La mínima carga fiscal y el crecimiento del déficit presupuestario, de manera que el financiamiento interno y externo se volvió práctica recurrente para compensar el desequilibrio, pasaron de meros signos de anemia tributaria a caracterizar la enfermedad del período de crisis que afronta la economía mexicana desde 1976, y sin duda alguna lo hará hasta el final del presente siglo.

La industrialización solo fue posible en México, gracias a que el estado propició un mercado interno protegido por barreras arancelarias y no arancelarias.

Por lo que hace a la tasa inflacionaria que a su vez permitió la estabilidad del tipo de cambio, su condición de supervivencia fue la prudencia de la política fiscal aunado a la tranquilidad de los mercados exteriores en los que no se vivieron choques de gran magnitud.

9.4.4 EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN EL PERÍODO.

Durante el lapso comprendido entre los años 1952 a 1970, el Impuesto sobre la Renta fue el gravamen que tuvo las modificaciones mas substanciales, al pasar gradualmente de ser un impuesto de carácter cedular, a ser uno de naturaleza casi global.

En este tránsito, la Ley correspondiente sufrió sucesivas adecuaciones de los años de 1953, 1961 y 1964.

La primera de ellas, promulgada el 30 de diciembre de 1953 por el Presidente Adolfo Ruiz Cortines fue obra del fiscalista Hugo B. Margain. Aunque la ley recuperaba el sistema cedular vigente hasta entonces, a más de las siete cédulas originales el proyecto establecía una tasa complementaria global que no apareció en el texto final por la oposición de ciertos sectores empresariales.

Debe aclararse que el decreto de 1953, vigente a partir del siguiente año, sólo establecía siete cédulas y a partir de 1961 bajo el gobierno de Adolfo López Mateos, se agregaron dos cédulas más que en realidad se encontraban contenidas en la cédula sexta. En esta última fecha se creó la tasa complementaria de ingresos acumulados, y muy pronto se estableció el 1% sobre educación. Esta Ley fue abrogada al nacer la norma que estableció el impuesto sobre la renta en su forma sintética o global.²⁷

Respecto de dichas reformas, cabe destacar dos incluidas en el decreto publicado el 31 de diciembre de 1953, las cuales fueron declaradas inconstitucionales. La primera de ellas, relacionada con los ingresos provenientes de arrendamiento de inmuebles, los gravaba cuando se obtenían por sociedades mercantiles, y no así cuando eran obtenidos por personas

²⁷ PORRAS Y LÓPEZ, Armando. NATURALEZA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. Textos Universitarios. México, 1976. p.28

físicas. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en los siguientes términos :

Instancia: Pleno
Fuente : Semanario Judicial de la Federación
Epoca : 7A
Volumen : 27
Parte : Primera
Página : 63

IMPUESTO SOBRE LA RENTA, LEY DEL, PUBLICADA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1953. SU ARTICULO 24 ES INCONSTITUCIONAL.

Existe falta de equidad y proporcionalidad del impuesto establecido en el primer párrafo del primitivo artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1953, por infracción de lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. En efecto, el citado artículo 24 establece en la parte relativa, lo siguiente: "Cubrirán el impuesto en esta Cédula (I) las sociedades mercantiles, sobre los ingresos que obtengan por el arrendamiento de bienes inmuebles". El examen de esta disposición permite considerar que en la misma se establece una distinción injustificada entre las sociedades mercantiles y los comerciantes individuales que realizan el mismo género de actos lucrativos y obtienen la misma categoría de ingresos, cuando arriendan inmuebles en relación con su actividad mercantil; esto significa que la disposición examinada coloca en una situación desigual a sujetos que tienen la misma capacidad contributiva y obtienen el mismo género de ingresos; esto es, sitúa a las sociedades mercantiles, en un plano falso de equidad desde el punto de vista tributario, en relación con los comerciantes individuales que obtienen similares ingresos de las mismas fuentes impositivas.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 6431/60. Valle de México, S. A. 23 de marzo de 1971. Mayoría de 16 votos. Ponente: Ramón Canedo Aldrete.
Volumen 18, pág. 31. Amparo en revisión 4291/58. Ferrer, S.
A. 2 de junio de 1970. Unanimidad de 18 votos. Ponente:
Carlos del Río Rodríguez.

La segunda disposición declarada inconstitucional, fue la relativa a las utilidades distribuibles, respecto de las cuales la reforma de ese año disponía que las utilidades distribuidas en el año de 1954, causaban el impuesto, independientemente de que su causación se refiriera a ganancias anteriores. Tal disposición fue declarada inconstitucional por retroactiva, al tenor de la siguiente tesis :

Instancia: Pleno
Fuente : Semanario Judicial de la Federación
Epoca : 6A
Volumen : CXXXVI
Página : 49

IMPUESTO SOBRE LA RENTA (UTILIDADES DISTRIBUIBLES), LEY DEL, PUBLICADA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1953. SU ARTICULO 4o. TRANSITORIO ES INCONSTITUCIONAL.

Las utilidades distribuidas o que deban repartir las sociedades respecto de sus socios, se causan, día a día, a virtud de las ganancias derivadas de las operaciones realizadas día con día; es por este motivo que el impuesto de que se trata se causa en el momento en que se obtienen esas ganancias y el impuesto respectivo debe ser cubierto de acuerdo con las disposiciones de la Ley que se encuentre vigente en esas oportunidades, esto es, cuando se obtienen las utilidades y no por una Ley nueva porque sería retroactiva su aplicación. Es inaceptable el argumento de que el balance es un acto autónomo e independiente y que presupone criterios administrativos, puesto que el balance no es más que el registro de las utilidades obtenidas cotidianamente de las operaciones llevadas a cabo por la empresa; las utilidades no se obtienen por el balance, no se originan en él ya que este sólo registra el quantum o monto de las utilidades que se derivan necesariamente de las diversas operaciones que realice la empresa; el hecho que da origen a una obligación tributaria es la percepción de dividendos obtenida día a día o periódicamente, según las operaciones realizadas conforme al funcionamiento y a la organización de la propia empresa de que se trate. En este orden de ideas, los hechos generadores del crédito fiscal, que tuvieron verificativo durante el año de mil novecientos cincuenta y tres, deben regirse por la Ley vigente en esa época y los hechos posteriores, o sea los que surgieron a partir del primero de enero de mil novecientos cincuenta y cuatro, deben regirse por las nuevas disposiciones. Basta lo expuesto para constar que el artículo 4o. transitorio si es retroactivo y, por ende, conculcatorio de garantías, toda vez que pretende regular hechos sucedidos al amparo y bajo la vigencia de la anterior Ley del impuesto sobre la Renta, como es la percepción de utilidades por parte de los socios durante el año de mil novecientos cincuenta y tres. Esta conclusión se apoya en el criterio sustentado respecto de la retroactividad de las leyes por este Alto Tribunal.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 1981/55. Harinera de Navojón, S. A. y coags. 7 de marzo de 1968. Mayoría de 12 votos. Ponente:

Ernesto Solís López.

Véase:

Vol. LXVII, Primera Parte, Pág. 15. Amparo en revisión 4086/54. Las Fábricas de Francia, S. A. 8 de enero de 1963. Mayoría de 12 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez. Disidentes: Felipe Tena Ramírez, Octavio Mendoza González, Rafael Rojas Villegas y José Rivera Campos.

Vol. LXVII, Primera Parte, Pág. 15. Amparo en revisión 1037/55. Iriarte Hermanos , S. de R. L. 8 de enero de 1963. Mayoría de 12 votos.

Vol. LXVII, Primera Parte, Pág. 15. Amparo en revisión 1144/55. Ferreteria Continental , S.A. 8 de enero de 1963.

Mayoría de 12 votos.

Vol. LXVII, Primera Parte, Pág. 15. Amparo en revisión 70/56. Hotel Congreso , S.A. 8 de enero de 1963.

Mayoría de 12 votos.

Vol. LXV, Primera Parte, Pág. 32. Amparo en revisión 389/55. Romeo y Joel Díaz, S. en C. y coags. 27 de noviembre de 1952. Mayoría de 9 votos. (Véase la votación en la ejetoría). Ponente: Rafael Matos Escobedo.

En la Ley de 1954 se incorporaron a la misma diversos preceptos incluidos indebidamente en el reglamento y se reestructuró el articulado para hacerlo acorde con la realidad administrativa que la aplicación de la norma había generado. De la misma manera,

se modificaron otros preceptos producto de la interpretación judicial, especialmente sobre la generalidad y proporcionalidad del gravamen, sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A partir del mes de julio de 1960 Nicholas Kaldor trabajó en la reforma fiscal nacional por invitación de la Secretaría de Hacienda y en medio del desagrado de los economistas mexicanos, quienes reclamaban participación en los proyectos. Entre las conclusiones de Kaldor, expresadas de manera confidencial se contaban las siguientes :

- a) El sistema tributario mexicano es ineficiente e injusto.
- b) El problema de fondo estriba en la escasa base gravable derivada del hecho de que una parte del ingreso nacional recibía un trato privilegiado
- c) Criticaba la no acumulación de los ingresos provenientes de rentas, intereses y dividendos así como la práctica de permitir títulos al portador, pues ésta última generaba evasión.²⁸

Retomando el proyecto Kaldor, un grupo de economistas mexicanos entre los cuales destacaban Víctor L. Urquidí, Rafael Urrutia Millán e Ifigenia Martínez Navarrete, formularon una serie de recomendaciones en materia de impuesto sobre la renta, de entre las cuales las más trascendentes fueron :

- a) Alentar la nueva inversión y la reinversión productiva mediante eliminación de gravámenes a las empresas, y permitir la depreciación fiscal acelerada generalizada de los bienes de capital para favorecer el flujo de caja al inicio de la producción, cuando hace más falta;

²⁸ IZQUIERDO, Rafael. Op. cit. p.69

- b) Lograr la acumulación de todos los ingresos de las personas físicas del trabajo y del capital, que serían gravados por una tarifa progresiva, con deducciones en la fuente, y sin eliminar de primera instancia los títulos al portador.²⁹

No fue sino hasta diciembre de 1964, cuando surgió aunque de manera paulatina y aún en proceso de consolidación, el sistema global del Impuesto sobre la Renta. Tan relevante medida quedó consignada en el artículo 79 de la entonces vigente Ley de Impuesto sobre la Renta, que preceptuaba la acumulación de todos los ingresos gravables por concepto de capital y de trabajo, estableciendo además una tarifa máxima de 35% a partir de \$300,000.00.

Sin embargo una disposición ajena a la Ley, contenida en el artículo 38 de la Ley de Ingresos de la Federación vino a impedir la aplicación del régimen global, al preceptuar :

“Con relación al artículo 79 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no serán acumulados los ingresos percibidos por concepto de dividendos y de intereses procedentes de valores, préstamos otorgados a las instituciones de crédito y de depósitos constituidos en ellos. Tampoco se causará el impuesto a que se contrae el artículo 60 de la Ley del Impuesto sobre la Renta en su fracción III sobre las utilidades derivadas de la enajenación de valores mobiliarios”.

Esta disposición que se vino reiterando anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación, impidió el intento de la acumulación del ingreso personal expresado en la L. I. S. R. que quedó relegado a una disposición meramente enunciativa.

Las razones de la inclusión de tan singular precepto se encuentran en la presión de las cámaras industriales sobre el proyecto de nueva Ley, las cuales vieron satisfechas su pretensión y no dudaron en alabar la reforma de ese año en un desplegado en la prensa nacional, entre cuyos párrafos destacaban :

²⁹ *Idem.* p.p. 71-72.

“Al permitir la libre capitalización y el pago de dividendos en acciones sin causar el impuesto, se mantiene el aliciente de participar en los capitales sociales, en todos aquellos que necesitan vivir del rendimiento de dichos capitales y que, al mismo tiempo, están conscientes de la necesidad de utilizar en máximo de recursos para que las empresas se desarrollen al ritmo que exigen los tiempos actuales... la nueva Ley ha sido elaborada con conocimiento de nuestra realidad económica y así establece, para no lesionar al mercado de capitales, la no acumulación de los rendimientos de los valores de renta fija, la existencia de un impuesto especial particular que grava los dividendos en efectivo de la empresas, el respeto al anonimato como forma de tenencia de los valores y un impuesto gradual y progresivo sobre los ingresos derivados del arrendamiento de los bienes inmuebles”.³⁰

9.4.5. OTROS IMPUESTOS RELEVANTES EN EL PERÍODO.

En el lapso 52-70, fueron creados algunos impuestos al comercio de productos específicos, que vinieron a significar tasas complementarias del impuesto sobre ingresos mercantiles, así como también en 1960, fue expedida una nueva Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados (L.I.S.H. L.).

Por lo que hace a este último, para efectos teóricos queda clasificado entre los impuestos a la riqueza, no obstante que, por los efectos económicos que deriva, el incremento del patrimonio pudiera interpretarse como un ingreso personal.

Chapoy Bonifaz formula al respecto dos valiosas interpretaciones para excluir este impuesto de los que gravan el ingreso, pues en su concepto:

- a) Sería inequitativo gravarlos en ocasión de su recepción, porque siendo progresiva la imposición al ingreso, se elevaría desmesuradamente el impuesto en el ejercicio en que

³⁰ Excélsior, 17 de diciembre de 1964. Desplegado firmado por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Confederación de Cámaras Industriales, Asociación de Banqueros de México, Confederación Patronal de la República Mexicana y Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.

se persiguieran, y sería excesivamente complicado estructurar un sistema para prorratearlos en varios ejercicios. Y

- b) Sería apartarse del principio de establecer la carga de acuerdo con la capacidad contributiva si se ignorara que generalmente son recibidos por la viuda y los hijos para los que la recepción del título de propiedad de los bienes que ya estaban disfrutando, no representa una mejoría económica, especialmente cuando va acompañada de la pérdida de la fuente de los ingresos regulares.³¹

En México este impuesto inició su aplicación en el año de 1928, aunque desde su origen generó problemas de doble tributación, dado que la mayoría de las entidades federativas mantenían vigentes leyes locales sobre los mismos hechos jurídicos.

Por esas razones, la Segunda Convención Nacional Fiscal entre otras recomendaciones adoptadas estimó la de sugerir que el impuesto se mantuviera en la esfera estatal.

Sin embargo fue en 1960 cuando se sentaron bases reales para la solución del problema, al expedirse una nueva legislación con vigencia en todo el territorio nacional, por medio de la cual a cambio de una distribución al 50% del producto recaudatorio para los estados y de 10% a los municipios, se suspendía el cobro del gravamen local.

Esta significó la primera etapa para la supresión del impuesto, pues a partir de 1962 fue abrogada la ley federal, y se facultó al Ejecutivo de la Unión para otorgar subsidios a los estados, en un monto equivalente a los impuestos locales respectivos, condicionado a la abrogación de los impuestos locales, y en esa medida, del propio impuesto federal. Solamente el estado de Guanajuato no aceptó avenirse al convenio, por lo que en esa localidad se recaudaron ambos impuestos.

³¹ CHAPOY BONIFAZ, Dolores D. 20 AÑOS DE EVOLUCION DE LA IMPOSICION A LOS RENDIMIENTOS DE CAPITAL. UNAM. MEXICO. 1977. p. 42

Pero también abundaron en el período otros impuestos que gravaron el comercio de productos específicos; éstos gravámenes establecidos de manera complementaria al impuesto general sobre ventas (ISIM en el período), aplicaba tasas proporcionales diferentes a diversos artículos sobre los cuales la legislación los consideraba o bien de lujo o superfluos o por el contrario, de consumo necesario con ánimo de racionalizar su uso o finalmente como medio para desalentar el consumo de artículos cuyo uso pudiera implicar un costo social.

Sin embargo, la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, gravó, en ocasiones de manera injusta algunos bienes, dependiendo más de criterios subjetivos que de argumentos fiscales. Cuando así lo hizo, la Corte estableció los siguientes criterios:

Instancia: Pleno
Fuente : Semanario Judicial de la Federación
Epoca : 7A
Volumen : 103-108
Parte : Primera
Página : 87

BEBIDAS ALCOHOLICAS, ENAJENACION AL COPEO DE. EL ARTICULO 20 DE LA LEY FEDERAL DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES VIOLA EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL.

El artículo 17, fracción III, inciso b), de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, establece una reducción del 50% sobre los ingresos totales percibidos por la prestación de servicios en restaurantes, cafés, fondas y loncherías; en cambio, el artículo 20 de la referida Ley estatuye que cuando en un mismo establecimiento se enajena al copeo bebidas alcohólicas y además otros artículos, se presten servicios, incluido el de restaurante o se dé hospedaje, el impuesto se causará sobre los ingresos totales por dichos conceptos sin deducción alguna; o sea, diferencia el servicio de restaurante prestado en forma independiente al efectuado en locales que también tengan servicio de hotel. Esta distinción en el precepto impugnado es clara falta de equidad. Así es; la fuente de ingresos que se está gravando es la misma, ya que un restaurante es el mismo sujeto del impuesto sea que forme parte de un hotel o que se establezca con independencia de éste; cuando un restaurante está ubicado dentro de un hotel y en la negociación se preste otro tipo de servicio, no por ello pierde su característica esencial que es la de proporcionar alimentos al público, y los impuestos que se paguen por ese concepto corresponderán exclusivamente a los relativos a su giro comercial y, lógicamente, los servicios de hospedaje y demás cubrirán los impuestos correspondientes por esos conceptos, con arreglo a lo que dispongan las leyes de la materia. Congruentemente con lo anterior, no puede decirse que la capacidad económica de los negocios de restaurante, con servicio de hospedaje, sea distinta a los de los que alude el artículo 17, fracción III, inciso a), de la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, y que por ello debe conceptuarse al artículo 20 de la misma como observador del requisito de equidad que estatuye el artículo 31, fracción IV, constitucional, ya que no contiene tratamiento igual a los restauranteros cualquiera que sea la forma de funcionamiento, ya sea como negocio autónomo y ubicación independiente, o como parte de una negociación con servicio de hotel, con ubicación dentro de éste.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 6126/64. Turismo Internacional, S. A. y coags. (acumdos.), 6 de septiembre de 1977. Unanimidad de 19 votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas.

NOTA:

Esta tesis también aparece en:

Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 12, pág. 35 (primera tesis relacionada).

Instancia: Pleno

Fuente : Semanario Judicial de la Federación

Epoca : 6A

Volumen : XXXVII

Página : 176

GALLETAS, INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO QUE LAS EXCLUYO DE LA EXENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES.

De acuerdo con el artículo 18, fracción I, inciso b), de la Ley de Ingresos Mercantiles, en su texto primitivo de 31 de diciembre de 1948, se consideraban exceptuadas del impuesto las panaderías y fabricas de pan, sin hacer alusión a las galletas, por lo que esta Suprema Corte en alguna ejecutoria estimo que las referidas galletas, por su semejanza con el pan, debían estimarse comprendidas dentro de la citada excepción. La situación cambió por virtud del Decreto reclamado, publicado el 31 de diciembre de 1954, y que dispone en lo conducente: "no causan impuesto. I.,.....b), panaderías y fabricas de pan. No quedan comprendidos en esta exención los ingresos provenientes de la enajenación de galletas y pastas de cualquier clase o denominación." Por tanto, si lo que en el amparo se discute no es la inclusión de galletas dentro de la exención legal, sino si la reforma del precepto relativo se justifica de acuerdo con los principios de proporcionalidad y equidad establecidos por el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, son correctos los razonamientos del juez del conocimiento sobre la falta de equidad de la reforma legal que se combate, ya que, si como anteriormente se había establecido por la Suprema Corte, los dos productos tienen la misma naturaleza de artículos de consumo necesario y popular y aun se asemejan por sus características alimenticias y por sus ingredientes y procedimientos de elaboración, no se justifica que mientras el pan sigue exento del pago del impuesto sobre ingresos mercantiles, las galletas se excluyan de esa exención, y por consecuencia, el Decreto combatido carece del requisito de equidad exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución federal pues en tanto que excluye unos artículos, greva otros que tienen la misma naturaleza en relación con los fines de la exención, ya que el espíritu del artículo 18 de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en sus diversas fracciones, especialmente en la I, es la de no afectar con dicho tributo la enajenación de productos de consumo necesario y popular y evitar de esta manera su encarecimiento, por lo que, como correctamente lo estimo el juzgador, donde existe la misma razón, en este caso, fuente impositiva, debe existir la misma disposición, y como quiera que la modificación al precepto legal de que se trata, contenida en el Decreto reclamado resulta injustificada en relación con los principios establecidos por la ley Suprema sobre materia impositiva, el propio decreto debe considerarse inconstitucional en este aspecto, haciéndose la advertencia que el juez de Distrito limitó su estudio a las galletas, excluyendo expresamente a las pastas de cualquier denominación, a que se refiere el mismo decreto reclamado, y como esta determinación no fue impugnada, debe estimarse firme.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 6294/56. Gustavo Palma Manzanilla. 19 de julio de 1960. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Gilberto Valenzuela.

Adicionalmente a estos rubros fueron establecidos en el periodo los siguientes impuestos :

- a) El de reventa de acciones, grasas y lubricantes creado en el año de 1961 y con sucesivas reformas en 1966 y 1967.
- b) El que gravó la producción de aguas envasadas y refrescos de 31 de diciembre de 1957 y con reformas en el mes de diciembre de 1970.
- c) El impuesto sobre desepite de algodón de diciembre de 1953, con reformas en el mismo mes de 1966.
- d) El impuesto sobre tenencia y uso de automóviles, de fecha 29 de diciembre de 1962, con sucesivas reformas en 1966.
- e) El impuesto sobre producción y comercialización de cacao, de 31 de diciembre de 1966, contenido en el artículo 17 de la Miscelánea fiscal de ese año.
- f) El gravamen al cemento, de 31 de diciembre de 1956.
- g) El que gravó la producción de cerveza, de 24 de diciembre de 1954.
- h) El impuesto sobre la enajenación de llantas, cámaras de hule de 24 de diciembre de 1954; y
- i) La Ley de Impuestos a la Minería de 31 de diciembre de 1955, con reformas en 1966, 1967 y 1968.

CONCLUSIONES

- 1.- El período del desarrollo estabilizador que corrió de 1952 a 1970, en materia tributaria, antes de crear nuevos impuestos, se centró más en el perfeccionamiento de los ya existentes y se apoyó en el ISR como impuesto directo, y en el ISIM como indirecto.
- 2.- No obstante, la recaudación impositiva en el período, no fue suficiente, a consecuencia de la política gubernamental de procurar proyectos de inversión alentándolos mediante estímulos fiscales. En ese sentido, es el período en el cual el financiamiento, particularmente el externo, pasó de ser una fuente complementaria, a ser la fuente alternativa de ingresos públicos.
- 3.- La principal causa de la escasez de recaudación fiscal, fue la inequitativa distribución de la carga impositiva, pues mientras algunos rubros del sector industrial tributaban por encima de su capacidad, otros sectores como el de la construcción, el agropecuario y el de servicios, lo hacían por debajo de sus posibilidades financieras.
- 4.- La política gubernamental de no impulsar la indispensable reforma tributaria que derogara las exenciones fiscales, que obligara a la acumulación de ingresos para efectos del ISR y de evitar la práctica de emisiones de títulos al portador, aunado al estricto control del tipo de cambio, si bien permitió un crecimiento subsidiado y dependiente del estado, también propició que el financiamiento interno y externo se volviera práctica recurrente para compensar el desequilibrio financiero.
- 5.- Por su parte el ISR tuvo en el período importantes modificaciones al pasar de manera paulatina, de ser un impuesto de naturaleza cedular a ser uno de naturaleza global.
- 6.- El impedimento para la consolidación del sistema global, se daba porque si bien la LISR establecía la acumulación de ingresos por concepto de capital y de trabajo

estableciendo la tasa del 35%, la Ley de Ingresos de la Federación la evitó al permitir la no acumulación de ingresos provenientes de otras fuentes.

- 7.- Siempre en materia de ISR, fueron declaradas inconstitucionales las reformas relativas a las utilidades distribuibles y las relativas al arrendamiento de inmuebles ambas de 1953.
- 8.- Entre otros impuestos nuevos en el período, estuvieron la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados de 1960, por medio de la cual, se propiciaba la participación de los estados y municipios, con cincuenta por ciento y diez por ciento respectivamente, a cambio de evitar la aplicación de gravámenes locales.
- 9.- Abundaron también en ese lapso, los impuestos que gravaron el comercio de productos específicos con tasas superiores a las del ISIM.
- 10.- En suma, durante el desarrollo estabilizador, se generaron las condiciones de inequidad tributaria que desembocaron años después en la crisis de la deuda externa, de la balanza de pagos y del tipo de cambio.

CAPITULO X
LOS ULTIMOS AÑOS.
LOS IMPUESTOS EN EL PERIODO 1970-1994

CAPITULO X LOS ULTIMOS AÑOS. LOS IMPUESTOS EN EL PERIODO 1970-1994

10.1 EL ENTORNO POLITICO.

10.1.1 LA APERTURA POLITICA

El sexenio de Luis Echeverría Álvarez vino a continuar en lo político con la estrategia de línea dura que caracterizó su actuación como Secretario de Gobernación. En la carrera por la sucesión presidencial priista, su más cercano contendiente fue el secretario de la Presidencia, Emilio Martínez Manautou.

La decisión recayó en Echeverría, quien de inmediato inició un activismo político pocas veces visto en la historia política nacional. En su campaña alentó cambios y los enarboló, mediante la cooptación de sus enemigos, críticos y opositores al régimen, especialmente los emanados del movimiento del 68. Esta actitud le valió desde la campaña presidencial el encono de los empresarios y representantes del capital.

Otro sector que fue afectado durante la propia campaña, fueron los militares, quienes se consideraron agraviados por la visita del candidato a las instalaciones de la Universidad Nicolaita en Morelia, donde guardó un minuto de silencio por los muertos de Tlatelolco.¹

Con Echeverría se dio también el proceso de apertura política mediante el acuerdo con diversos líderes del movimiento estudiantil de izquierda y su posterior incorporación al PRI. Esta alianza le fue particularmente útil a Echeverría en sus enfrentamientos con la clase empresarial.

¹ FUENTES, Carlos. TIEMPO MEXICANO. Edit. Joaquín Moritz. México. 1971. pp. 163 y ss.

Los obstáculos a esa apertura política se iniciaron con los cambios internos en la Universidad de Nuevo León, que dio como resultado la sustitución de Eduardo Elizondo por Luis M. Farías en la gubernatura de ese estado. En los hechos, un movimiento de apoyo a los universitarios neoleonenses, organizado por el Instituto Politécnico Nacional, dio lugar a la represión del 10 de junio de 1971, conocido comúnmente como la Matanza del Jueves de Corpus.

El criterio que orientó la política de Luis Echeverría Álvarez, fue de política social antes que crecimiento económico. Su estrategia la desarrolló a través de un programa de gobierno conocido como Programa de Desarrollo Compartido, que se basaba en procurar una mejor distribución de los ingresos y de ampliar la actividad del Estado en la economía nacional.

Si el desarrollo estabilizador había procurado, en opinión del nuevo grupo gobernante, la concentración del ingreso, ello había acentuado las diferencias sociales, y como resultado de lo anterior, había generado la violencia.²

Pero si bien la apertura política y el programa de desarrollo compartido, fueron eficaces para diluir los efectos de 1968 en la clase media urbana, incluidos muchos líderes juveniles, no fueron capaces de reducir la acción de la izquierda radical, que se transformó en grupos guerrilleros, actuantes al margen de la actividad política oficial.

Así, al lado de la guerrilla rural de Lucio Cabañas y de Genaro Vázquez, surgió la Liga 23 de Septiembre, cuya acción más importante fue el secuestro y posterior asesinato del empresario regiomontano Eugenio Garza Sada.

² MEDINA PEÑA, Luis. Op. cit. p. 254.

10.1.2 LA CLASE POLITICA CON LUIS ECHEVERRIA

El sexenio de 1970-1976, tuvo como virtud la creación de una nueva clase política actuante en la que tuvieron participación nuevos actores sociales. En lo político, el desarrollo compartido fue articulado por Porfirio Muñoz Ledo y por Augusto Gómez Villanueva, quienes propusieron un neocardenismo basado en la alianza con las clases obrera y campesina, aunado a la apertura democrática a intelectuales, en una reforma política sin precedentes.

10.1.3 EL ENFRENTAMIENTO CON LOS EMPRESARIOS

El enfrentamiento del capital contra el gobierno que caracterizó la mayor parte del periodo de Echeverría, se manifestó en diversos hechos que fueron socavando la confianza empresarial en la administración pública.

Aunque este enfrentamiento no fue novedoso en la historia reciente de México, pues ya se habían dado con Cárdenas y López Mateos, resulta cierto que entre 1970 y 1976, fueron diversos los episodios que la caracterizaron.

Primero, como consecuencia de acciones gubernamentales para incrementar la participación del estado en la economía y regular la inversión extranjera, las cámaras empresariales apoyadas por la Cámara Americana de Comercio, iniciaron una campaña masiva para promover la libre empresa.

La respuesta del gobierno de Echeverría fue a través de las centrales obreras, quienes demandaron un incremento salarial de emergencia de 33%, con el anuncio de una huelga general programada para octubre de 1973. Unas semanas antes se rompió el acuerdo inicial alcanzado de aumento salarial del 20%, por los sucesos en que falleció el empresario

Eugenio Garza Sada. Finalmente, con la presión oficial, se alcanzó un acuerdo salarial. Pero ya las posiciones estaban adoptadas.³

La segunda oportunidad se presentó en 1975, cuando el periódico *Excélsior* publicó un amplio reportaje sobre un presunto proyecto de impuesto patrimonial, que obligaría a una declaración fiscal por núcleo familiar. Aunque el proyecto nunca se materializó, y con ello la reforma fiscal quedó trunca, la posición oficial contra ese periódico se tornó persecutoria y se aprovechó un conflicto interno para expulsar a Julio Scherer y sus allegados, de la dirección del medio de comunicación.

El punto final de esa confrontación se dio en plena etapa sucesoria, en un ambiente de descomposición propiciado por la crisis de confianza política, que propició la primera devaluación desde 1954. Con ella, el sector empresarial, y de manera particular el llamado Grupo Monterrey, se inquietó ante una serie de rumores que comenzaban a difundirse. Entre otros, se hablaba de la nacionalización bancaria, el control estricto de cambios y aún la preparación de un golpe de estado para el 20 de noviembre. En un acto de autoridad, el último de importancia en su gobierno, Echeverría decretó la expropiación de casi cien mil hectáreas en el estado de Sonora.⁴

10.1.4 LA CRISIS CON JOSE LOPEZ PORTILLO

El 1 de diciembre de 1976 tomó posesión de la Presidencia de la República el Licenciado José López Portillo, hasta unos meses antes secretario de Hacienda y Crédito Público en la administración de Echeverría.

La toma de posesión de López Portillo se dio en medio de una crisis económica y política. Por una parte en lo económico, la crisis estuvo generada por la primera

³ Idem. p. 228

⁴ Idem. p. 231.

devaluación del peso mexicano desde 1954. En lo político, la imagen fuerte de un Presidente que, se dijo, buscaba la reelección.

Por ello, López Portillo optó por iniciar su mandato con una amplia convocatoria a la unidad nacional bajo el lema "La solución somos todos".

Desde su discurso de toma de posesión, basó su gobierno en tres reformas: la económica, la administrativa y la política.

En lo económico, su política fue orientada por la llamada Alianza para la Producción; en lo administrativo, el eje del cambio lo constituyó la modernización del aparato burocrático, y en lo político, su reforma se materializó en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

La Alianza para la Producción fue la búsqueda oficial por reanudar los viejos acuerdos entre los sectores productivos con el gobierno, que desde 1950 no se daban en el escenario político mexicano. Su objetivo era el combate a la inflación mediante la producción masiva y barata de bienes de consumo popular.

Para salir de la crisis, término por cierto puesto en boga en ese sexenio y que desde entonces acompaña al discurso político mexicano, López Portillo planteó la reducción del aparato burocrático y la sujeción de la administración pública a un nuevo marco legislativo. Las principales disposiciones fueron: la Ley Orgánica de la Administración Pública; la Ley sobre Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública. Como consecuencia de ese orden normativo, la administración se sectorizó para responsabilizar a cada Secretaría de Estado de las entidades actuantes en su sector, y se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual, sin excepción hasta el final del periodo, se convirtió en la plataforma presidencial, pues de ella surgieron los Presidentes Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo.

El énfasis de la nueva ley electoral por su parte, se orientó hacia el fortalecimiento del sistema de partidos y la participación social en los asuntos políticos. La LOPPE incrementó el número de diputados, redujo los requisitos para el registro de partidos políticos y reconoció personalidad a las asociaciones políticas.

10.1.5 AUSTERIDAD POLITICA CON MIGUEL DE LA MADRID

En ese entorno tomó posesión Miguel de la Madrid Hurtado el 1 de diciembre de 1982. En materia política a De la Madrid le tocó pagar el costo del rompimiento estatista que se inició en su período.

Sin poder contar con las reservas de José López Portillo, ni con la solidez internacional de los mercados, su gobierno tuvo en todo aspectos la característica de austeridad, similar al gobierno de Adolfo Ruiz Cortines.

En el ambiente electoral, el descontento de la población con las medidas económicas y su fracaso, se fue midiendo por el avance del Partido Acción Nacional en los estados del norte del país, particularmente Chihuahua y Nuevo León.

La moralidad en el ejercicio de la administración, se reflejó al inicio del sexenio con la detención de Arturo Durazo Moreno, jefe de la policía capitalina durante el gobierno de López Portillo, y después del ingeniero Jorge Díaz Serrano, ex director de Petróleos Mexicanos. El 4 de diciembre de 1982, el presidente De la Madrid, presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue aprobada el 23 del propio mes. En el artículo 32 Bis, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para normar y vigilar

los sistemas de control de las diversas entidades y dependencias del gobierno y el manejo de los bienes nacionales.³

Sin contar con mecanismos de estrategia económica espectaculares ni contundentes, De la Madrid optó por ofrecer una reforma política y administrativa que dio inicio en 1982 con la reforma del artículo 115 constitucional, con objeto de dotar a los municipios de una mayor autonomía hacendaria y política.

Otra reforma constitucional vino a representar la pauta para una nueva legislación electoral federal (Código Federal Electoral), que sustituyó la de 1978. Entre otras novedades de este código, fue la modificación de la composición de la Cámara de Diputados, al ampliar el número de diputados de representación proporcional, de 100 a 200. Asimismo el Senado de la República se renovaría por mitades cada tres años, regresando al sistema establecido por el constituyente de 1917 y reformado durante el Maximato. Finalmente en materia electoral, se acordó la creación de un Tribunal Federal Electoral y se redujo la participación del PRI en la composición de la Cámara Baja.⁴

El costo de la reforma fue pagado por el PRI, el que además recibió el acoso de las quejas y demandas ciudadanas, cuya factura en las urnas le eran cobradas. Sin embargo, en este período solamente perdió el PRI elecciones locales en alcaldías y de renovación de legislaturas, sin perder hasta entonces ninguna elección de gobernador.

El cisma político sin embargo, se presentó en el PRI con la salida de sus filas de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, ex gobernador de Michoacán e hijo del ex Presidente Lázaro Cárdenas y quien había sido gobernador de Michoacán, de Porfirio Muñoz Ledo, ex Presidente del propio PRI, Secretario de Estado con Luis Echeverría, y miembro activo de la clase política naciente en ese sexenio, así como otros relevantes miembros, los cuales

³ FLORES CABALLERO, Romeo. ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA EN LA HISTORIA DE MÉXICO. FCE-INAP, 2a edición, México, 1988. p. 318.

⁴ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. LA POLÍTICA DE LA RENOVACIÓN. Edit. Diana. México, 1988. P. 135-138.

optaron por la formación del Frente Democrático Nacional (FDN), para participar en las elecciones de 1988, con Cárdenas como su candidato presidencial.

10.2 EL ENTORNO ECONOMICO

10.2.1 LA ECONOMIA EN EL DESARROLLO COMPARTIDO. EL SEXENIO DE LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ.

Las características económicas que había implementado el desarrollo estabilizador durante casi veinte años, constituyeron las tesis frente a las cuales Luis Echeverría Álvarez pretendió anteponerles las necesidades del gasto social.

En efecto, en el discurso echeverrista, con frecuencia se culpaba de los conflictos de 1968, a la combinación de cerrazón política y de insistencia en el crecimiento económico. Sin embargo, en materia económica, a pesar de que se hablaba de transformación en el concepto de desarrollo, persistieron las causas que impidieron el saneamiento de las finanzas nacionales. Por el lado de las finanzas públicas, se mantuvo la política monetaria y crediticia contraccionista, aunada a la política fiscal conservadora, salvo que entonces hubo de añadirse el interés de ampliar el gasto social del estado, lo que motivó la exacerbación de las condiciones que presionaban hacia el alza de precios, y el debilitamiento de la moneda nacional.⁷

Así las cosas, Echeverría Álvarez no quiso, o no pudo, dadas las condiciones de enfrentamiento con la clase empresarial mexicana, resolver el problema fiscal heredado del periodo del desarrollo estabilizador, de globalizar la base gravable para efectos del Impuesto sobre la Renta, y de eliminar el anonimato en las acciones y valores. Por el contrario, al procurar alentar el ahorro, su reforma fiscal tan conservadora, no fue capaz de fortalecer los ingresos tributarios del estado mexicano, lo que a su vez generó el crecimiento del déficit público y por consecuencia del endeudamiento.

⁷ MEDINA PEÑA, Luis. Op. cit. p. 177.

En la primera etapa de su período, la administración de Echeverría procuró la solución de los problemas económicos generados en el período precedente, y que amenazaban con traer un retroceso en los indicadores financieros. Entre otros, se hace referencia al creciente endeudamiento, el deficiente ahorro interno, y el déficit de la balanza de pagos.⁸

Pero esta política económica conservadora contrastó de manera patente con la intensa actividad administrativa y legislativa del Presidente de la República, quien amplió en ese lapso la burocracia federal al crear el INFONAVIT, el CONACYT, El Instituto Mexicano del Comercio Exterior, además de fortalecer el crecimiento del IMSS y de Pemex, a través de la reforma de sus leyes orgánicas.

Hacia 1971, diversos factores en la economía norteamericana obligaron a la administración de Richard Nixon a incrementar las tasas en las importaciones en ese país, lo que influyó en la economía mexicana, la cual vio pasar su crecimiento de casi 7% en promedio en el sexenio 1964-70, a solamente 3.4% en 1971.⁹

Entonces sobrevino la política expansionista del gasto público que caracterizó la mayor parte del sexenio 1970-1976. Con ello dio inicio la segunda etapa de la política económica de ese sexenio, que abarcó de 1972 a 1975 y que tuvo por característica primordial el crecimiento del déficit público y de la deuda, particularmente la externa. Así, para 1972, el monto ejercido por el gobierno federal fue 21% superior al autorizado por el legislativo para ese año.¹⁰ El resultado fue la recuperación del crecimiento al ritmo de 7% anual y la reactivación de los más variados sectores económicos, comerciales, industriales y de servicios.

⁸ ALEJO, Francisco Javier. LA POLITICA FISCAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO. En Wionczek, Miguel Et. al. ¿CRECIMIENTO O DESARROLLO ECONOMICO?. Vol. I. México. Sepsetentas. Pp. 142-144.

⁹ TELLO, Carlos. LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO. 1970-1976. México. Siglo XXI. p. 49

¹⁰ MEDINA PEÑA, Luis. Op. Cit. p. 181

Para 1973 se repitió el esquema económico. Un incremento moderado en el presupuesto original, pero que durante el ejercicio, se fue ampliando hasta alcanzar para fines de año, un sobrejercicio de 17.4%.¹¹

Y mientras tanto, el financiamiento proveniente de recursos fiscales no pudo ser suficiente dado que la reforma fiscal de todo el sexenio evitó la modificación sustancial del ISR, y optó por propiciar el incremento de los ingresos federales a partir de impuestos indirectos. En ese contexto, fue menester financiar el presupuesto deficitario, con préstamos del exterior, deuda interna y oferta monetaria.

Estas tendencias agilizaron las presiones inflacionarias y sobre la paridad cambiaria. Para 1974, el gobierno se fijó como meta el combate a la inflación, pero sin limitar el crecimiento económico, ya que además Echeverría iniciaba la segunda mitad de su mandato y requería preparar el terreno sucesorio. Las tasas inflacionarias crecieron, no obstante, 25% en promedio a mediados de 1974.¹²

En lo que hace a las presiones sobre la paridad cambiaria, para los días previos al cuarto informe de gobierno, se incrementaron las compras de divisas, lo que a la vez debilitaba la moneda mexicana. El ahorrador mexicano desconfiaba de la capacidad de la administración para sostener por más tiempo la paridad. A ello se atribuye la declaración del Presidente Echeverría en el informe de ese año: "A los riquillos mexicanos que compran dólares para tratar de propiciar una devaluación o por temor a ella, obtendrán el desprecio del pueblo. Por ese camino, lleva al fracaso de las generaciones jóvenes".¹³

Entonces sobrevino la crisis que caracterizó el fin del sexenio echeverrista. El déficit presupuestario y de la balanza comercial y la creciente inflación, sobrevaluó la moneda mexicana y llevaron al gobierno a abandonar la paridad cambiaria, en agosto de 1976.

¹¹ Idem p. 182.

¹² Idem. p. 183.

¹³ SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA. México a través de los Informes Presidenciales. Tomo IV. 1976. P. 835.

Aunado a ello, la firma de un convenio de estabilización en ese mismo año con el Fondo Monetario Internacional, significó el desprestigio en el plano económico de la imagen de Luis Echeverría Álvarez.

Sin embargo, no puede negarse que el crecimiento del 8% de la economía mexicana entre 1972 y 1973, la más alta en el período, así como la capacidad de Echeverría de evitar que la crisis económica contaminara la sucesión presidencial, permitió al gobierno de José López Portillo iniciar su mandato con un llamado a la conciliación nacional.

10.2.2 EL AUGE PETROLERO COMO BASE DEL PROYECTO ECONOMICO DE JOSE LOPEZ PORTILLO.

Durante el gobierno de José López Portillo, se continuó con el objetivo de fortalecer el gasto social, aunque para ello se modificó la estrategia hacia el incremento en la creación de empleos, a través de un abultado gasto público que tuvo como centro a la actividad petrolera.

Para ello, López Portillo contó con una reserva probada de 11,160 millones de barriles de crudo,¹⁴ el doble de la existente en 1974.

Con el impulso que le daba tan importante recurso, la economía reaccionó paulatinamente en crecimiento. Y si en el primer año apenas registró un alza del 3%, la más baja de los anteriores dieciocho años, a partir de 1978 empezó a registrar incrementos espectaculares al mantener las tasas de crecimiento por encima del 8% anual. La tasa media anual de crecimiento de 1977 a 1981 fue de 8.4% y se complementó con la creación de cuatro millones de empleos; algo nunca visto en tan corto período. Pero el gasto público aumentó su participación en el PIB, al pasar en el mismo período de 37% en 1977 al 47% en 1981, y en consecuencia se consolidó un amplio aparato de burocracia.¹⁵

¹⁴ MEDINA, Luis. Op. cit. p. 190

¹⁵ GARCÍA ALBA, Pascual y SERRA PUCHE, Jaime. CAUSAS Y EFECTOS DE LA CRISIS ECONOMICA DE MEXICO. Edit. El Colegio de México, México, 1984. P. 56.

Pero en la propia estrategia radicaba el mayor riesgo para la economía mexicana : la creciente dependencia de la actividad económica, de las exportaciones petroleras y de la participación del gasto público, particularmente a través de Petróleos Mexicanos en el proceso de incremento de empleos. Se creyó entonces en el crecimiento constante de los precios del crudo en el mercado internacional ; pero esta variable no era dependiente del control nacional.

Para financiar el crecimiento petrolero, López Portillo recurrió como nunca al financiamiento exterior. En realidad su estrategia se fincaba en las seguridades de un porvenir con precios estables del petróleo. Las crecientes tarifas internacionales parecían darle la razón. En concordancia con lo anterior, no se dudó en brindar todo el apoyo crediticio a Pemex, que pasó a representar la más poderosa organización gubernamental, a pesar de ser un organismo descentralizado. Para 1978, se contrataron créditos por un total de 3,350 millones de dólares, cifra similar a la contratada un año después, y que para 1980, rebasó los 4,000 millones de dólares.¹⁶

Pero a partir de 1981, comenzó a marcarse el alto en el auge de los precios petroleros mundiales. Por una parte, se presentó la contracción del mercado norteamericano por las medidas racionalistas desplegadas por el Presidente Ronald Reagan. Aunado a ello, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), había sido incapaz de regular las cantidades de producción de sus miembros, por lo que sobrevino una sobreoferta de crudo.

En ese escenario se dio otra doble circunstancia interna que agravó el problema. Primero, el director de Pemex, Jorge Díaz Serrano anunció la reducción de los precios del petróleo mexicano, lo que motivó que el Presidente López Portillo lo conminara a renunciar en plena carrera sucesoria, en la que tomaba parte como uno de los actores principales.

¹⁶ GREEN, Rosario. LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO: 1973-1987 Edit. Nueva Imagen. México. 1988. P. 57.

Pero de inmediato, su sucesor anunció el aumento de precios, lo que trajo consigo la salida de México de las condiciones imperantes en el mercado internacional.

No obstante, sería simplista pretender basar la crisis de fines del sexenio de López Portillo, exclusivamente en la caída de los precios petroleros. Por el contrario, con esa baja, se aunaron los desequilibrios de las finanzas públicas y de la balanza de pagos, lo que las dejó en condiciones demasiado sensibles a los cambios en el ingreso de las divisas.¹⁷

Las condiciones de la crisis de 1982 fueron entonces similares a las que se presentaron en 1976. Un peso debilitado por el déficit presupuestario y por el saldo negativo de la balanza comercial, aunado a la fuga de capitales y limitaciones del crédito externo.

Ante ello, las medidas obligadas incluían la devaluación monetaria, aún antes de un proceso electoral, a diferencia de 1976 que se presentaron después de las elecciones presidenciales ; así, el Presidente López Portillo optó entonces por una doble devaluación, primero, en febrero de 1982 y luego, pasadas las elecciones, en agosto de 1982 se estableció una doble paridad cambiaria que vino a significar una virtual segunda devaluación.

El efecto del diferimiento en parcialidades de la medida fue que, contrario a las previsiones, no pudo cortarse el flujo de capitales al exterior, al sostener un peso sobrevaluado, misma salida que se incrementó ante la inseguridad respecto de nuevos movimientos devaluatorios.

En ese contexto, con motivo de la proximidad del informe presidencial, se agravó también la migración de capitales, y fue en ese propio sexto informe de gobierno cuando el Presidente López Portillo anunció la nacionalización de la banca, con el establecimiento además de un férreo control de cambios.

¹⁷ GARCÍA ALBA, et al. Op. cit. p. 57.

10.2.3 EL ORDEN ECONOMICO CON MIGUEL DE LA MADRID H.

Concluido el sexenio de López Portillo con la nacionalización de la banca, terminó también el proyecto estatista, basado además en una tendencia de crecimiento basada hasta entonces exclusivamente en condiciones internas.

Por el contrario, con Miguel de la Madrid tuvo que reconocerse el marcado proceso de globalización de la economía internacional y su influencia en las finanzas nacionales, y cuyo más claro ejemplo fue la crisis petrolera que se vivía desde el año de 1981.

En consecuencia, la nueva política económica tenía por una parte que revertir los efectos de la crisis económica y de la creciente deuda externa y por otro lado que realizar correcciones a la política fiscal para mejorar las condiciones deficitarias del gasto público.¹⁸

Dos fueron las principales herramientas de esa primera etapa. En orden de aparición, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y posteriormente el Plan Nacional de Desarrollo. (PND)

El primero, anunciado desde la toma de posesión de Miguel de la Madrid, estuvo inspirado en la nueva tesis, contraria al dirigismo estatal, por lo que estuvo caracterizado por el realismo económico. Sus objetivos fundamentales fueron: a) combatir la inflación; b) proteger el empleo y c) Recuperar un ritmo elevado de crecimiento.

Las estrategias para alcanzarlos, pueden resumirse de la siguiente manera :

1. Disminuir el gasto público. En materia de obras públicas, únicamente terminar con las que estaban en proceso.
2. Asegurar una férrea disciplina en la ejecución del gasto público.

¹⁸ RUBIO, Luis. LAS DIFICULTADES DE UN SEXENIO EN MÉXICO. Auge, Crisis y Ajuste. Fondo de Culutra Económica. México. 1992. P. 76 y ss.

3. Aumentar los ingresos fiscales.
4. Canalizar selectivamente el escaso crédito a las prioridades del desarrollo nacional.
5. Reestructurar a la administración pública.¹⁹

La primera medida de disminuir el gasto público tuvo éxito particularmente en el primer año de gobierno, dados los amplios márgenes que le dejó el esquema abultado de administración pública que caracterizó al gobierno de López Portillo. Pero a la vez, constituyó un freno para alcanzar el objetivo de fortalecer el empleo y recuperar las tasas de crecimiento.

Para hacer avanzar la estrategia fiscal, y al no considerar oportuno la realización de una reforma tributaria, se optó por la ampliación de la base gravable y aplicar medidas tendientes a evitar la evasión y en general a propiciar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Adicionalmente, se ajustaron los precios y tarifas públicas para restablecer las proporciones que tenían en 1983.

Sin embargo, entre estas alicientes medidas económicas, un indicador se mantenía constante : el de la dependencia de los ingresos públicos de los provenientes de los recursos petroleros. A pesar de los esfuerzos, los ingresos no petroleros se mantuvieron en una proporción de solamente el 17.4% entre 1983 y 1985.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo emitido en mayo de 1983, contenía una serie de principios axiomáticos que ligaban a la recuperación económica con el cambio

¹⁹ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Unidad de la Crónica Presidencia. LAS RAZONES Y LAS OBRAS. Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. (Primer año) Fondo de Cultura Económica. México. 1985. P. 27.

estructural, en un solo objetivo: La Renovación Nacional. El Presidente De la Madrid así lo explicaba: "No es posible intentar el cambio estructural sin resolver la crisis: Los resultados serían efímeros. Por otra parte, tampoco podemos preocuparnos sólo por vencer la crisis sin incidir en los desequilibrios fundamentales que la generaron. Ello la haría recurrente".²⁰

No obstante, los esfuerzos para controlar la inflación no tenían los resultados esperados. Si en 1984 la tasa anualizada de inflación cerró en 59.2%, para 1985, esta fue de 63%.

La explicación a este fenómeno puede darse en el sentido de que el gobierno sacrificaba su política estricta de control presupuestario, a cambio de crecer un poco.

Pero en eso sobrevino una brusca caída de los precios petroleros, que no le dejó más remedio al gobierno federal que impulsar, ahora sí, un programa de sustitución de productos de exportación.

Adicionalmente, se negoció una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional para contratar un crédito contingente de 1600 millones de dólares. La posición negociadora de México se basó en la premisa de que para pagar se requería crecer.

La obligación mayor asumida en 1986 por el país al contratar esa carta de intención, fue la de realizar la apertura económica a través de la paulatina liberalización del comercio exterior. Con ello se inició el abandono, cada vez más acelerado, del proteccionismo industrial en que había vivido la economía mexicana desde cuarenta años antes.

En ese entorno económico culminaron las negociaciones para el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Entre otras medidas pactadas, estuvieron el reconocimiento de la economía mexicana, como la de un país en vías de desarrollo, con lo cual se obtuvieron prerrogativas en el trato como nación menos

²⁰ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. LA POLITICA DE LA RENOVACION. Edit. Diana. México. 1988. P. 251.

favorecida, lo que le permitiría mantener algunas concesiones arancelarias hasta por quince años.²¹

Ya para la conclusión del período, reaparecieron las condiciones que permitían prever el regreso de la inflación galopante, seguida de un proceso recesorio. La solución ahora fue novedosa por cuanto a la forma, aunque en el fondo se trataba del mismo esquema seguido desde Luis Echeverría Álvarez. La concertación social entre sectores productivos. En tal virtud, en diciembre de 1987 se firmó el llamado Pacto de Solidaridad Económica (PSE), por virtud del cual, cada factor productivo accedió a moderar sus requerimientos. Los acuerdos de ese primer experimento de concertación, fueron en resumen:

- a. Por parte de los obreros y campesinos, moderar sus pretensiones de incremento salarial y continuar con los precios de garantía de 1987.
- b. Los empresarios, por su parte, se comprometieron a moderar precios y utilidades.
- c. Por parte del gobierno federal, reducción del gasto público, continuar con a racionalización de la administración a través de acelerar los procesos de liquidación, venta o fusión de empresas paraestatales. A la par, aumento de precios y tarifas de bienes y servicios públicos.²²

Los resultados no se hicieron esperar. Mientras que en 1987 la inflación anualizada fue de 170%, al concluir 1988, había bajado a tan solo 50%.

10.2.4 LA ECONOMIA CON CARLOS SALINAS DE GORTARI

La administración de Carlos Salinas de Gortari se planteó desde su inicio un programa que en lo económico mantenía las directrices trazadas por el propio Presidente, cuando ocupara la titularidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el sexenio

²¹ UNIDAD DE LA CRONICA PRESIDENCIAL. 1987. (4o. año) Op. cit. México. p. 517.

²² UNIDAD DE LA CRONICA PRESIDENCIAL. (Quinto año) Op. cit. 1988.

anterior. Los nuevos instrumentos de política económica le permitieron trazarse los siguientes objetivos:

- a. Una nueva negociación de la deuda externa en la cual el gobierno mexicano reconoció la imposibilidad de crecer con nuevos préstamos provenientes del exterior.
- b. Continuar con el proceso de reprivatización del sector paraestatal, para abatir la deuda interna.
- c. Negociar un Tratado de Libre Comercio, inicialmente con los Estados Unidos de Norteamérica, y que posteriormente incluyó a Canadá. Este punto significaría en adelante la culminación del proceso de apertura comercial del país.

El primero objetivo se alcanzó en febrero de 1990. El paquete financiero contenido en el programa de acción del secretario del Tesoro norteamericano, conocido como Plan Brady, significó, según la Secretaria de Hacienda mexicana, la disminución de la deuda en 14,750 millones de dólares (6820 millones por quita del principal y 7750 millones por reducciones de las tasas de interés); el servicio de la deuda bajaría en consecuencia, en 1620 millones de dólares promedio anual entre 1990 y 1994 y fue diferido el pago del principal en aproximadamente 2154 millones de dólares entre 1990 y 1992.²³

La recuperación lograda se complementó con un proceso de reorientación de la política fiscal, destinada a incrementar los ingresos tributarios, a través de la ampliación de la base gravable y el combate a la evasión.

Por lo que hace al segundo gran objetivo de privatización de empresas públicas, se alcanzó con la desincorporación de casi todas las empresas públicas mexicanas. Entre las más importantes destacan la Compañía Mexicana de Aviación, Aeroméxico, Teléfonos de México y desde luego, la banca nacionalizada en 1982.

²³ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. LA RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA EN MÉXICO. México. 1990. Talleres Gráficos de la Nación. P. 21.

Finalmente, la tercera directriz, incluida hacia junio de 1990 para iniciar negociaciones que concluyeran en el Tratado de Libre Comercio, representó el final de cualquier política proteccionista, y la culminación de un proceso de apertura que había iniciado desde el ingreso de México al GATT cuatro años antes.

La dependencia del comercio exterior mexicano respecto de la economía estadounidense había venido repuntando desde el inicio de la década de los setentas. Atrás había quedado el promedio del desarrollo estabilizador, en el cual la participación estadounidense en el comercio exterior mexicano se había ubicado en un promedio del 62%. Entre 1985 y 1990, la participación se había venido incrementando para pasar del 64% al 70%, aunque para 1994, esta dependencia se redujo al 66%.²⁴

El 17 de noviembre de 1993 fue aprobado el Tratado de Libre Comercio por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, luego de casi tres años de negociaciones. Previamente lo había sido por el Senado de la República, y este instrumento legal entró en vigor el 1 de enero de 1994.

Aunque fuera del período de Salinas de Gortari, para fines del año de 1994 se presentó en el país una crisis de liquidez que dio lugar a un nuevo proceso devaluatorio mediante el cual para fines de ese año el valor de la moneda norteamericana pasó de 3.40 pesos a más de siete pesos mexicanos, conforme a la nueva legislación monetaria, por la que se suprimieron tres ceros a la expresión de la moneda mexicana..

10.3 EL ENTORNO SOCIAL.

10.3.1 EL TEMA DE LA POBLACION

Desde el sexenio de Luis Echeverría Álvarez se cambió la postura gubernamental en materia de natalidad. A partir de entonces se tomaron diversas medidas que iniciaron con la declaración en 1972 de la voluntad de adoptar una política definida en la materia. Como

parte de ellas se reformó el artículo cuarto constitucional y se expidió una nueva Ley General de Población. Mediante la reforma constitucional se estableció el derecho de las parejas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de los hijos. Correlativamente se creó el Consejo Nacional de Población que quedó a cargo de la planeación demográfica y se estableció una nueva normatividad para ordenar los asentamientos humanos y la distribución de la población en el territorio nacional.²⁵

Adicionalmente creció el desplazamiento de población hacia los Estados Unidos, muchos en forma temporal y en repetidas entradas y salidas; otros emigraron definitivamente. El acentuado carácter ilegal de estos movimientos dificulta conocer su volumen para el análisis del hecho. Sin embargo, ante la gravedad del fenómeno, los Estados Unidos decidieron hacer más rígida su política migratoria y en muchos casos han recurrido a legislación y praxis xenofóbica para contrarrestarlo.

Ciertamente el fenómeno poblacional que estima que México llegará a los 100 millones de habitantes antes del año 2000, se agrava por la falta de oportunidades productivas y la existencia de una creciente población en edad productiva, particularmente jóvenes, con problemas de desocupación o subempleo.

10.3.2. EDUCACION

Otro problema social de los últimos años lo constituye la educación, que es fiel reflejo de la problemática generada en el período de crisis.

De acuerdo con las proyecciones de la Secretaría de Educación Pública (SEP)²⁶ el sistema educativo escolarizado comprenderá en los próximos años alrededor de 30 millones

²⁴ MEDINA, Luis. Op. cit. p. 255 y s.

²⁵ CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRAFICOS. DINAMICA DE LA POBLACION EN MEXICO. El Colegio de México. México, 1981. P. XIX.

²⁶ SOLANA, Fernando. Et.al. HISTORIA DE LA EDUCACION PUBLICA EN MEXICO. SEP/FCE México. 1982 p. 4.

de alumnos. La nueva configuración del crecimiento poblacional modificará también el sistema escolar; mientras que la matrícula de primaria y secundaria crecerán a ritmo estable, los niveles medio superior y superior crecerán aceleradamente. En consecuencia, tendrá que impulsarse la educación no formal para atender esa nueva demanda. A partir de 1992 fueron firmados los convenios para la modernización educativa, mediante los cuales, aludiendo al federalismo, se transfirió a las entidades federativas la responsabilidad del servicio educativo de nivel básico (preescolar, primaria y secundaria) así como el que se refiere a la preparación del magisterio.

Se adoptaron medidas para mejorar la calidad del magisterio y de los demás factores que influyen en el proceso de enseñanza-aprendizaje. No obstante, el reto no se ha cumplido. Aún falta mejorar los sistemas que incentiven la investigación educativa y la incorporación de nuevas tecnologías que ofrecen recursos alternos para facilitar el proceso educativo. Si en los últimos años el problema no se agudizará en lo cuantitativo, es menester aprovechar la oportunidad para el mejoramiento cualitativo de la enseñanza.²⁷

10.3.3 LAS NUEVAS RELACIONES CON LAS IGLESIAS.

El 28 de enero de 1992 se publicó en el D. O. F. la reforma a diversos artículos constitucionales por la que se reconoce la personalidad jurídica de las iglesias. Dicha reforma fue aprobada en el Congreso de la Unión por las fracciones parlamentarias, con excepción del PRD y el PPS. Con ella se modificó en forma sustancial la relación entre el estado y las propias iglesias. En este terreno la sociedad mexicana actuó con madurez, aceptando sin mayor expectación la regularización de lo que en la práctica se había vuelto costumbre. Si bien no había una presión social de importancia para reformar los artículos constitucionales, el gobierno federal había sentido el interés diplomático de actuar ante la inminencia de la segunda visita papal en agosto de ese año.

²⁷ Ibidem.

A partir de entonces aunque sin que hubiera sido determinante la reforma, se retomó la participación de la iglesia en los asuntos sociales, y se ha intensificado su influencia en la discusión social de grandes temas nacionales como la segregación de pueblos indígenas, el aborto, la inflación, la violencia y aún en el terreno político electoral.²⁸

10.3.4 EL NUEVO EJIDO

Otro tema de novedosas reformas fue el ejido. Desde mediados de siglo esta forma de organización agraria había venido resintiendo los efectos que el modelo estatista de producción había generado en la producción agropecuaria. Los desequilibrios estuvieron fundados en una inadecuada política crediticia, agravada por la crisis económica, que impidió que los programas diseñados para resolverla, como el Sistema Alimentario Mexicano, tuvieran éxito.

Para 1992 el sector agropecuario arrojaba cifras de ingreso *per cápita* inferiores a los de 1965.²⁹ Como corolario de lo anterior, el sector fue incapaz de ayudar a la solución de la demanda alimentaria nacional. Así, mientras el valor de la producción caía en más de 10% entre 1985 y 1988, el coeficiente de importación de productos agrícolas llegó al 25% de la oferta global.³⁰

El nuevo esquema planteado a partir de las reformas al artículo 27 Constitucional con el decreto publicado el 6 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, reforma el párrafo tercero y las fracciones IV, VI primer párrafo; VII, XV y XVII; adiciona los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX y deroga las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI del artículo 27 Constitucional.

²⁸ MEDINA PEÑA, Luis. Op. cit. p. 274

²⁹ *Ibid* p. 272.

³⁰ GORDILLO, Gustavo. MAS ALLA DE ZAPATA. Por una Reforma Campesina. Edit. Cal y Arena. México. 1992. P. 98.

Por lo que hace a las fracciones X a XIV, comprendían históricamente el desarrollo de la dotación agraria y sus procedimientos. En consecuencia con su derogación, el Estado da por concluida la reforma agraria y abre la posibilidad de privatizar las parcelas, a través de la voluntad de los miembros del ejido.³¹ Son tres las premisas en que se apoya esa nueva relación con el campo mexicano :

- a) Libertad de los productores para intentar diversas formas de organización y asociación productivas ;
- b) La transformación de las dependencias oficiales involucradas con la producción agropecuaria en promotoras del desarrollo productivo.
- c) El diseño de políticas agropecuarias regionalizadas.

En el fondo de las reformas subyace el fin del paternalismo ejercido por años como medio de control; racionalización de los subsidios al campo y propiciar la disminución paulatina de la participación del estado en la economía agropecuaria.

Si por un lado el discurso oficial reiteraba: " El nuevo artículo 27 abre la oportunidad de una auténtica reforma del campo; es una modificación de justicia y no de política. Ahora los campesinos pueden defender sus intereses como lo consideren conveniente y sus comunidades serán así más democráticas y sólidas"³², con insistente frecuencia los juristas aseguraron que tal reforma era antiagraria al dejar al campesino mexicano sujeto al creciente despojo de tierras ejidales, en un modelo capitalista ajeno a los principios inspiradores del momento revolucionario de 1910 y provocaría el éxodo de la

³¹ Cfr. VAZQUEZ ALFARO, Guillermo. EL NUEVO DERECHO AGRARIO MEXICANO. En CONVERGENCIA, Revista del Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho. Num. 6. Año II. Sep-oct. 92 pp. 30-38

³² SALINAS DE GORTARI, Carlos. CON LA CONSTITUCIÓN ASEGUREMOS LA VIGENCIA DE LA REVOLUCIÓN PARA EL SIGLO XXI. Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Dirección de publicaciones. México. 1992. P. 11.

población rural a las zonas urbanas y el consiguiente empobrecimiento de la mano de obra agrícola.³³

10.3.5 1994. LA VIOLENCIA EN MEXICO.

Los problemas sociales de marginación en el campo aunados a los crecientes índices de inseguridad pública urbana, hicieron crisis en 1994 , año que se recordará por las prácticas violentas inéditas en nuestra historia reciente.

Primero fue el levantamiento indígena en Chiapas el día de Año Nuevo, que retomó la idea de la guerra revolucionaria, aunque ahora matizada por la participación de algunos sectores sociales partidarios de la teología de la liberación, así como miembros de añejas organizaciones de la tradicional izquierda radical. El tema de la guerrilla en Chiapas derivó en los últimos meses en la manifestación de intereses políticos, que a veces poco o nada tienen que ver con los postulados originales. De la reivindicación social se pasa al denuesto de las instituciones nacionales, y aún al terreno político electoral.

La segunda versión de la violencia fue la política, que revivió la práctica de los años veinte y que cobró relevancia con el asesinato del candidato presidencial priísta Luis Donald Colosio el 23 de marzo de 1994. La violencia política generó un rechazo social a ésta, aunado a la toma de conciencia de que la violencia es un camino que en México hace años que dejó de ser la alternativa.

10.4 EL SISTEMA FISCAL

10.4.1 LA EVOLUCION DEL ISR EN EL PERIODO.

Durante los años de 1970 a 1994, el Impuesto sobre la Renta fue adecuándose a las variaciones que la actividad económica mexicana y sus vaivenes propiciaron. Dada la

³³ DELGADO MOYA, Rubén. EL EJIDO Y SU REFORMA CONSTITUCIONAL. En :CONVERGENCIA. Revista del CONEPOD. No. 3. Año II. Mar-abr. 1992. Pp. 17-19

naturaleza de la progresividad de las tarifas del ISR, las variaciones en la economía, y particularmente la inflación, le afectan directamente, y en consecuencia a sus contribuyentes.

Si desde 1964 se estableció el impuesto con carácter global, al menos parcialmente, en el período siguiente los ajustes tecnificaron el gravamen a fin de adecuarlo a los cambios prevalecientes.

Así, con motivo de las reformas vigentes a partir del 1 de enero de 1971, las ganancias derivadas de fusión, liquidación o reducción de capital, de los que los causantes fueran socios o accionistas, fueron acumulables. Para 1972 se desgravaron las ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles del activo fijo, si el importe era reinvertido en zonas susceptibles de desarrollo, según programa aprobado por la Secretaría de Hacienda.

En ese año, la tarifa progresiva empezaba con un 5% para ingresos entre \$2,000 y \$3,500 e iba hasta el 42% para ingresos de \$500,000 en adelante.³⁴

Se establecieron en esa ley, deducciones del 40% para agricultura, ganadería y pesca; del 25% cuando se industrialicen los productos, y del 25% si además se realizan actividades comerciales e industriales; las instituciones de crédito, de seguros o fianzas pudieron deducir el producto de bonos, obligaciones, cédulas hipotecarias y certificados de participación no inmobiliaria.

Las reformas introducidas en D.O.F. del 19 de noviembre de 1974 vigentes a partir de 1975, tuvieron por objeto la corrección de desviaciones observadas por las autoridades respecto de las deducciones, así como introducir tratamientos para situaciones no previstas en ley, todas ellas con el objetivo central de ejercer mayor vigilancia hacia los contribuyentes.

Entre las reformas relacionadas con las deducciones, se introdujeron las siguientes :

- a) Las deducciones por intereses pagados, dejaron de ser deducibles en aquellos casos en que los préstamos eran utilizados para otorgar nuevos créditos sin intereses.
- b) Los honorarios de miembros de consejos de administración, comisarios y funcionarios de primer nivel, no pudieron exceder del 10% de las demás deducciones, ni al monto total de los sueldos y salarios pagados al personal, ni de manera individual, ser superiores al sueldo más alto pagado en la empresa.
- c) Se restringieron las deducciones de gastos por concepto de automóviles, obsequios, atenciones y gastos de naturaleza análoga.

Entre las reformas tendientes a regular situaciones no previstas hasta entonces, destacan:

- a) Se contempló un tratamiento fiscal para la operación de las empresas de arrendamiento financiero.
- b) Se estableció un régimen de deducción para las erogaciones destinadas a la creación e incremento de las reservas para jubilaciones y pensiones del personal, en los términos de la entonces recién promulgada Ley Federal del Trabajo.
- c) Fueron determinados en ley los conceptos de gastos de previsión social.

Mediante decreto de 30 de diciembre de 1976, fue creada la tasa complementaria sobre utilidades extraordinarias. Esta tasa gravaba a los causantes mayores que realizaran actividades comerciales o industriales, entendida como utilidad bruta la cantidad resultantes de disminuir de los ingresos propios de la actividad en un ejercicio, las devoluciones, descuentos, rebajas, bonificaciones y el costo de lo vendido.

Sin embargo, lo extraordinario de la utilidad radicaba en el método para la determinación de una utilidad bruta promedio de los tres últimos años. En efecto, dicha

¹⁴ FLORES, ZAVALA, Ernesto. FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS. Ed. Porrúa. México. 1991 P. 241.

reforma preceptuaba que para calcular el impuesto adicional, se sumarían las utilidades brutas de los tres últimos ejercicios fiscales anteriores y el resultado se dividía entre la suma de los ingresos propios de la actividad en los tres últimos ejercicios. Obtenido el cociente, se comparaba con el que resulte de efectuar la misma operación referida al ejercicio inmediato anterior. El mayor de aquellos se multiplicaba por los ingresos propios de la actividad en el ejercicio respecto del cual se pagaba la tasa complementaria y finalmente ese producto se consideraba la utilidad bruta promedio.

En ese sentido, la base para el pago de la tasa complementaria, sería el resultado de restarle la utilidad bruta promedio a la utilidad bruta del ejercicio. A su vez, la tasa se calculaba dividiendo la base entre los ingresos propios de la actividad del ejercicio, y el cociente obtenido se multiplicaba por mil y el resultado era el por ciento a aplicar, sin que en ningún caso la tasa excediera del 50% de la base.

Tan singular forma de cálculo de la base y la tasa complementaria, dio lugar a que toda la reforma relativa a esta sobretasa fuera considerada inconstitucional, al resolver la SCJN, que los artículos correspondientes no cumplían con el requisito de legalidad. El criterio jurisprudencial, se dio en los siguientes términos :

Instancia: Pleno
Fuente : Semanario Judicial de la Federación
Epoca : 7A
Volumen : 205-216
Parte : Primera
Sección : Jurisprudencia
Página : 173

UTILIDADES BRUTAS EXTRAORDINARIAS, ARTICULOS DEL 47-A AL 47-G DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 31 DE DICIEMBRE DE 1976) QUE ESTABLECEN LA TASA SOBRE, INFRINGEN LA GARANTIA DE LEGALIDAD.

Los artículos 47-A al 47-G de la Ley del Impuesto sobre la Renta (Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976), que establecen la tasa complementaria sobre utilidades brutas extraordinarias, introducen un sistema impositivo de estimación, no efectivo, para determinar la base gravable y la tasa aplicable a través de una presunción, que no admite prueba en contrario, de que forzosamente deben obtenerse utilidades extraordinarias, por la sola razón de que en los tres últimos ejercicios fiscales anteriores al en que tenía que pagarse la tasa complementaria, se hubieren alcanzado tales utilidades, sin tomar en cuenta que en el

último ejercicio fiscal podían no haberse percibido; o sea, era posible que un contribuyente tuviera una utilidad bruta mayor, en promedio, de la que tuvo en los tres últimos años anteriores al ejercicio fiscal correspondiente y se vera obligado a pagar la tasa complementaria, no obstante que después de hechas las deducciones establecidas en el artículo 20 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para determinar la utilidad global gravable, resultara una pérdida de operación, de tal manera que no se causara el impuesto al ingreso global de las empresas y, en cambio, si existiera la obligación de pagar un impuesto sobre una utilidad bruta extraordinaria, meramente estimada, conforme al procedimiento establecido en los preceptos citados, pero que fuera inexistente, lo que resulta contrario a la garantía de legalidad prevista en la fracción IV, del artículo 31 constitucional.

PRECEDENTES:

Volúmenes 193-198, pág. 165. Amparo en revisión 5733/79.

Calzado de Juárez, S. A. 12 de febrero de 1985. Unanimidad de 16 votos de los señores ministros: López Aparicio, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Gutiérrez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Olivera Toro y Presidente Iñárritu. Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Secretario: Arturo Barocio.

Volúmenes 199-204, pág. 121. Amparo en revisión 10320/84.

Fincas Comerciales, S. A. 22 de octubre de 1985. Unanimidad de 21 votos de los señores ministros: López Aparicio, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Gutiérrez, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Ortiz Santos, Schmill Ordóñez, Olivera Toro y Presidente Iñárritu.

Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretaria: María del Carmen Sánchez Hidalgo.

Volúmenes 199-204, pág. 121. Amparo en revisión 1534/80.

Complementos Hidráulicos y Mecánicos, S. A. (Gerardo Garza Villarreal). 19 de noviembre de 1985. Unanimidad de 18 votos de los señores ministros: López Aparicio, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Gutiérrez, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Ortiz Santos, Schmill Ordóñez, Olivera Toro y Presidente Iñárritu.

Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Oscar Hernández Peraza.

Volúmenes 205-216, pág. 121. Amparo en revisión 9114/84.

Industrias Resistol, S. A. 28 de enero de 1986. *Unanimidad de 20 votos de los señores ministros: De Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Gutiérrez, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Ortiz Santos, Schmill Ordóñez, Olivera Toro y Presidente Iñárritu. Ponente: Jorge Olivera Toro. Secretario: Alfredo Villeda.

Volúmenes 205-216, pág. 121. Amparo en revisión 10293/84.

Univex, S. A. 28 de octubre de 1986. Unanimidad de 15 votos de los señores ministros: De Silva Nava, López Contreras, Castellanos Tena, Azuela Gutiérrez, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, Ortiz Santos, Schmill Ordóñez, Olivera Toro y Presidente en funciones Cuevas Mantecón. Ponente: Leopoldino Ortiz Santos.

Secretaria: María del Carmen Sánchez Hidalgo.

Esta tesis también aparece en:

Apéndice 1917-1988, Primera Parte, Pleno, tesis 177, pág.296.

Informe de 1986, Primera Parte, Pleno, pág. 643.

Con motivo de esa interpretación, la Tasa Complementaria sobre Utilidades Brutas Extraordinarias fue derogada a partir del 1 de enero de 1979, al igual que el Reglamento de la misma, publicado el 14 de abril de 1978.

Por lo que hace a los reglamentos de la LISR, cuando se expidió la ley en 1964, sus transitorios declararon aplicable el reglamento de la ley anterior, hasta en tanto fuera expedido el nuevo. Sin embargo, no fue sino hasta después de trece años, que se sustituyó el ordenamiento, al publicarse el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta el 30 de septiembre de 1977, lo que vino a terminar con una confusa situación pues en muchos casos el reglamento anterior resultaba inoperante. Este nuevo reglamento sufrió a su vez modificaciones según decretos publicados el 30 de diciembre de 1977 y 31 de enero de 1978.

A consecuencia de las altas tasas inflacionarias que a partir de 1975 comenzaron a resentirse en el país, los impuestos indirectos, y particularmente aquellos con cuotas fijas, como eran los especiales a las distintas ramas de la producción, vieron deteriorada su capacidad recaudatoria.³⁵

Pero a la vez el ISR, que había logrado convertirse en la base del sistema impositivo mexicano, resintió las variaciones inflacionarias, aunque en sentido inverso, pues dejó a sus contribuyentes la nueva carga fiscal extraordinaria, propiciada por las distorsiones de una tasa progresiva no modificada.

De esta manera artificial, la carga fiscal del ISR medida en relación con el Producto Interno Bruto (PIB), creció entre 1970 y 1978 de la siguiente manera:

³⁵ ASPE ARMELLA, Pedro. EL CAMINO MEXICANO DE LA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. P. 95.

CARGA FISCAL DEL ISR
1970-1978

	1970	1978
ISR De empresas	1.90	2.30
ISR de personas físicas	1.44	2.85
ISR de otros	0.14	0.57

Fuente : NAVARRO RODRIGUEZ ALBERTO. ANALISIS DEL ISR. EN : Financiamiento del Gasto Público. Ed. Trillas. México. 1988. P. 132.

Y si bien todos los contribuyentes resintieron ese incremento, quienes lo padecieron con mayor intensidad fueron las personas físicas, quienes venían cubriendo el gravamen con una tarifa cuya progresividad estaba bien definida, mientras que las empresas lo venían haciendo con tasa casi proporcional de 42%.

Por esas causas, las reformas de 1978 y 1979 a la Ley del ISR, tuvieron por objeto el reconocimiento de que la economía transitaba por un período de inflación, y adecuaron, cuando menos en parte, la progresividad de las tarifas, así como otras medidas técnicas que de suyo reconocieron la inflación, pero que a la vez combatieron sus causas, y no tan sólo sus efectos.³⁶

En el decreto de miscelánea fiscal relativo al año fiscal de 1979, se reformó substancialmente la ley, que desde el artículo 1 modificado estableció :

"El impuesto sobre la renta grava los ingresos en efectivo, en especie o en crédito :

- I. Que provengan de la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o de pesca ;
- II. Que obtengan las personas físicas ;
- III. Que perciban las asociaciones o sociedades de carácter civil."

(D.O.F. 29 de diciembre de 1978)

³⁶ Ibidem.

En la exposición de motivos de esa iniciativa, se establecen las razones para sustentar los cambios introducidos en el ISR. Entre otros conceptos se habla de las correcciones a la progresividad de las tarifas para personas físicas, que hasta entonces conservaban los niveles de años anteriores, sin considerar el fenómeno inflacionario que ya se vivía. Asimismo, se estimó equitativo desgravar los ingresos equivalentes al salario mínimo, pues hasta entonces subsistía la inequidad de que en adelante del salario mínimo, los ingresos se gravaban en su totalidad. De esa manera, a partir de ese año, los ingresos equivalentes al monto del salario mínimo elevado al año, fueron eximidos de formar parte de la base, sustituyendo el concepto de deducciones por carga familiar vigente, así como a buena parte de las deducciones personales. Con estas reformas fue sustituido todo el título correspondiente a las personas físicas.

Entre las modificaciones para 1979 también estuvo la reordenación de la tarifa para las personas físicas, la deducibilidad adicional de inversiones, que a la larga daría lugar al Impuesto al Activo, la valuación de inventarios con el método "últimas entradas primeras salidas" (UEPS), la deducción de la tasa nominal de interés y de la pérdida cambiaria, en respuesta a los fenómenos devaluatorios de la moneda mexicana.

Por otra parte, la política económica de alentar el crecimiento económico aún a costa de generar inflación, que caracterizó a los últimos años del gobierno de José López Portillo, obligó a una redefinición del sistema impositivo mexicano, pues promovió la globalización de los ingresos para la determinación de la base del ISR, a la vez que, con motivo de la introducción del IVA, se establecía el contrapeso de la imposición indirecta.

Estas adecuaciones permitieron corregir las desviaciones en la carga impositiva, particularmente de las personas físicas, de la siguiente manera :

**CARGA FISCAL DEL ISR
1979-1981**

	1979	1981
ISR De empresas	2.30	2.73
ISR de personas físicas	2.85	2.58
ISR de otros	0.57	0.46

Fuente : NAVARRO RODRIGUEZ ALBERTO. ANALISIS DEL ISR. EN : Financiamiento del Gasto Público. Ed. Trillas. México. 1988. P. 133.

Aunque aparentemente esta disminución en la carga fiscal por ISR de personas físicas y de otros, fue soportada por el incremento en la carga de las personas morales, lo cierto es que el financiamiento de esas correcciones fue proveniente en su mayor parte de recursos petroleros, cuyos precios se encontraban entonces en su niveles más altos, y cuya carga se transformó en los siguientes términos :

**CARGA FISCAL
Actividad petrolera**

1977	1981	INCREMENTO %
0.99	3.99	303

En esto radica el mejoramiento, de nuevo artificial, de la capacidad adquisitiva de las personas físicas en ese período, adicionalmente a la desgravación vía Impuesto al Valor Agregado, de diversos bienes y servicios básicos y semibásicos.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1980, fue publicada una nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta, misma que se encuentra vigente hasta el fin del período, con sucesivas modificaciones anuales.

Entre los críticos a esa nueva ley, Ramón Reyes Vera apuntó que la misma no definía el objeto del gravamen, lo cual en su opinión resultaba violatorio del artículo 5 del Código Fiscal de la Federación y de las garantías de seguridad jurídica.³⁷

En síntesis, la filosofía contenida en la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta de 1981, puede resumirse de la siguiente manera :

- a) Redefinición de la persona física como el sujeto del impuesto. En este sentido, se tiende a considerar a las personas morales como un puente entre el fisco y los socios.
- b) Reconocimiento del impacto inflacionario. Este reconocimiento fue novedoso por lo que hace a las personas morales, pues por cuanto ve a las personas físicas ya existía en los casos de enajenación y en las reducciones anuales en la tasa efectiva de la tarifa impositiva.
- c) Estrechamiento de la fiscalización expresado en la disminución de los regímenes especiales de tributación y en la tendencia a incrementar la presión sobre causantes menores.

Todos los anteriores principios buscaron en resumen ampliar el espectro de los contribuyentes, en favor del fisco federal.

Con la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del 1 de enero de 1981, fueron abrogadas la Ley del Impuesto sobre la Renta de 30 de diciembre de 1964, y la Ley Federal del Impuesto sobre Lotería, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos, de 30 de diciembre de 1947.

El incremento drástico de los índices inflacionarios ocurrido a partir de 1982, con tasas siempre cercanas al 100% anual, sin el correspondiente ajuste en el ISR para el reconocimiento de ese fenómeno, dio lugar a que los contribuyentes encontraran prácticas que contrarrestaran los efectos negativos de la inflación.

³⁷ REYES VERA, Ramón. EL FUTURO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. Apuntes. S. f. s. e. México.

Para evitar esas prácticas, en los años de 1982 y 1985 fueron establecidas sendas tasas adicionales a las personas físicas, tendientes a sobregresar los ingresos de niveles altos, pero vulnerando los principios de equidad y proporcionalidad previstos en el artículo 31 fracción IV de la Constitución. Por ende, ambas sobretasas fueron consideradas inconstitucionales, al tenor de las siguientes opiniones jurisprudenciales :

Instancia: Pleno
Fuente : Semanario Judicial de la Federación
Epoca : 7A
Volumen : 199-204
Parte : Primera
Sección : Jurisprudencia
Página : 141

IMPUESTO SOBRE LA RENTA. ARTICULO 24 TRANSITORIO DE LA LEY QUE ESTABLECE, REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES FISCALES, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 31 DE DICIEMBRE DE 1982. ES INCONSTITUCIONAL PORQUE VIOLA LO DISPUESTO POR LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL YA QUE NO CUMPLE CON EL REQUISITO DE EQUIDAD DE LOS TRIBUTOS.

El artículo 24 transitorio de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, no cumple con el requisito de equidad tributaria que establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que significa que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula, pues únicamente obliga a las personas físicas que por el año de 1983 estén obligadas a presentar declaración anual en los términos del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta y que en dicha declaración deban considerar como ingresos gravables a una cantidad equivalente a cinco veces el salario mínimo general que corresponda a la zona económica del Distrito Federal, elevada al año, a sumar al monto del impuesto que resulte conforme al Título IV mencionado, la cantidad que se obtenga de aplicar a dicho monto la tasa del 10% omitiendo gravar con el mismo impuesto a todos los contribuyentes del impuesto sobre la renta que se encuentran en la misma situación jurídica frente a la ley; es decir, que el impuesto cuestionado crea una situación de desigualdad de las personas físicas mencionadas, con respecto a todos los demás contribuyentes del impuesto sobre la renta, que hayan obtenido ingresos gravables por la cantidad equivalente a cinco veces el salario mínimo general que corresponda a la zona económica del Distrito Federal, elevada al año y que estén obligados a presentar declaración anual.

PRECEDENTES:

Volúmenes 199-204, pág. 53. Amparo en revisión. 2598/85.
Alberto Manuel Ortega Venzor. 26 de noviembre de 1985.
Unanimidad de 17 votos. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez.
Volúmenes 199-204, pág. 53. Amparo en revisión 2980/85.
Jesús Farías Salcedo. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Luis Fernández Doblado.
Volúmenes 199-204, pág. 53. Amparo en revisión 2982/85.
Rubén Peña Arias. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Fausta Moreno Flores.
Volúmenes 199-204, pág. 53. Amparo en revisión 4292/85.

Juan Carlos Francisco Díaz Ponce de León. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos.
 Ponente: Mariano Azuela Góitrón.
 Volúmenes 199-204, pág. 53. Amparo en revisión 4528/85.
 Jean Vandenhautte Louard. 26 de noviembre de 1985.
 Unanimidad de 17 votos. Ponente: Carlos de Silva Nava.

Instancia: Pleno
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación
 Época : 7A
 Volumen : 199-204
 Parte : Primera
 Sección : Jurisprudencia
 Página : 142

IMPUESTO SOBRE LA RENTA. ARTICULO 24 TRANSITORIO DE LA LEY QUE ESTABLECE, REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES FISCALES, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 31 DE DICIEMBRE DE 1982. ES INCONSTITUCIONAL PORQUE VIOLA LO DISPUESTO POR LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL YA QUE NO CUMPLE CON EL REQUISITO DE PROPORCIONALIDAD DE LOS TRIBUTOS.

El artículo 24 transitorio de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, que señala que los contribuyentes que por el año de 1983 estén obligados a presentar declaración anual en los términos del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta y que deban considerar ingresos gravables superiores a una cantidad equivalente a cinco veces el salario mínimo general que corresponda a la zona económica del Distrito Federal, elevada al año, determinarán el impuesto a pagar en la declaración correspondiente a dicho año, sumando el monto del impuesto que resulte, conforme al Título IV mencionado, la cantidad que se obtenga de aplicar a dicho monto la tasa del 10%, viola lo dispuesto por la fracción IV, del artículo 31 constitucional, ya que no cumple con el requisito de proporcionalidad, pues conforme al mismo, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica del sujeto pasivo, y el cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos, y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose además una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos, en la especie, el precepto reclamado viola ese requisito porque el que se deban considerar ingresos gravables superiores a una cantidad equivalente a cinco veces el salario mínimo general que corresponde a la zona económica del Distrito Federal, elevada al año, no es un criterio general y equilibrado sobre la capacidad económica del sujeto pasivo, como tampoco lo es el que se tenga o no la obligación de presentar declaración anual, además de que la fijación de la sobretasa contemplada por el precepto reclamado, rompe con la progresividad de las tarifas que contempla el Título IV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

PRECEDENTES:

Volúmenes 199-204, pág. 54. Amparo en revisión. 2598/85.
 Alberto Manuel Ortega Venzor. 26 de noviembre de 1985.
 Unanimidad de 17 votos. Ponente: Mariano Azuela Góitrón.
 Volúmenes 199-204, pág. 54. Amparo en revisión 2980/85.
 Jesús Farías Salcedo. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Luis Fernández Doblado.
 Volúmenes 199-204, pág. 54. Amparo en revisión 2982/85.
 Rubén Peña Arias. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Fausta Moreno Flores.
 Volúmenes 199-204, pág. 54. Amparo en revisión 4292/85.
 Juan Carlos Francisco Díaz Ponce de León. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos.
 Ponente: Mariano Azuela Góitrón.
 Volúmenes 199-204, pág. 54. Amparo en revisión 4528/85.

Jean Vandenhoute Longard. 26 de noviembre de 1985.
Unanimidad de 17 votos. Ponente: Carlos de Silva Nava.

Instancia: Pleno
Fuente : Semanario Judicial de la Federación
Epoca : 8A
Tomo : I Primera parte-I
Tesis : J/P. 10/88
Página : 164

RENTA. IMPUESTO SOBRE LA. LA TASA ADICIONAL PREVISTA EN EL ARTICULO 141 DE LA LEY RESPECTIVA VIOLA EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL. (D.O. 31-XII-1985).

El artículo 141 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1985, en cuanto establece una tasa adicional, viola la garantía de equidad fiscal, establecida por la fracción IV del artículo 31 Constitucional, pues determina que están obligadas a pagar la referida tasa las personas físicas, causantes del impuesto sobre la renta, que perciban ingresos provenientes de la prestación de servicios personales subordinados y que efectuaron pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto anual, así como las que percibieron ingresos por prestar servicios personales independientes, por arrendamiento de inmuebles, por la enajenación de inmuebles y por actividades empresariales, y no obliga a cubrir esa carga adicional a otras personas físicas contribuyentes del mismo impuesto que lo pagan de manera definitiva, como son las que reciben ingresos por dividendos, intereses de valores de renta fija o de depósitos en instituciones de crédito o por premios derivados de loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos (artículo 11 y Capítulos VII, VIII y IX del Título IV de la Ley relativa). De este modo, la diferencia o desigualdad en el tratamiento a uno y otro grupo de causantes es notoria, pues a pesar de que todas son personas físicas contribuyentes del impuesto sobre la renta por la obtención de ingresos, sólo unos soportan la carga tributaria adicional y otros no son sujetos de tal obligación, contraviniéndose el principio de equidad fiscal.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 7465/87. Humberto Garza. 18 de febrero de 1988. Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Gutiérrez, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretario: Victor Ernesto Maldonado Lara.

Amparo en revisión 7467/87. Jorge Garza Herrera. 25 de febrero de 1988. Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Gutiérrez, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Luis Pérez de la Fuente.

Amparo en revisión 7469/87. Alejandro Garza Zambrano. 17 de mayo de 1988. Unanimidad de 18 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Azuela Gutiérrez, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Jorge Mario Pardo Rebollo.

Amparo en revisión 7410/87. Francisco Javier Garza Garza. 17 de mayo de 1988. Unanimidad de 18 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Azuela Gutiérrez, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado,

Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Miguel Cicero Sabido.

Amparo en revisión 7620/87. Emilio González Lorda. 31 de mayo de 1988. Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente:

Atanasio González Martínez. Secretaria: Alicia Rodríguez Cruz de Blanco.

Texto de la tesis aprobado por el Tribunal en Pleno el jueves veintitres de junio de mil novecientos ochenta y ocho.

Unanimidad de veintún votos de los señores ministros:

Presidente Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Felipe López Contreras, Raúl Cuevas Mantecón, Samuel Alba Leyva, Mariano Azuela Güitrón, Noé Castañón León, Ernesto Díaz Infante, Luis Fernández Doblado, Francisco H. Pavón Vasconcelos, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Manuel Gutiérrez de Velasco, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Angel Suárez Torres, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Juan Díaz Romero y Ulises Schmill Ordóñez. México, D. F., a 27 de junio de 1988.³⁸

Entre 1986 y 1991 existió un sistema transitorio de calcular el ISR sobre las actividades empresariales, período en el cual ese sistema coexistió con el tradicional sistema de cálculo.

Las últimas reformas a la LISR, ocurridas entre 1989 y 1994, tuvieron por objeto reducir las tasas impositivas para adecuarlas a los niveles de Estados Unidos de América y Canadá. Entre 1989 y 1991 la tasa del impuesto a las empresas se redujo de 42 a 35% y la tasa impositiva máxima pagada por personas físicas, bajó de 50 a 35%. En diciembre de 1993, la tasa del ISR para personas morales bajó a 34%

Asimismo, las bases especiales de tributación aplicables a la industria, pesca, silvicultura, ganadería, transporte de carga y pasajeros, bancos e industria editorial, fueron sustituidos por un cálculo impositivo basado en el flujo de caja de la empresa, pero obligando a las cuatro primeras a llevar un registro de todas las transacciones en efectivo, lo que no ocurría hasta entonces.

³⁸ LUSTIG, Nora. MEXICO. Hacia la Reconstrucción de una Economía. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. p. 131.

Por lo que hace a los contribuyentes menores, su régimen tributario especial, fue reemplazado por un régimen simplificado que por un lado reconoce las limitaciones administrativas, pero que por otra parte las integra a un sistema más equitativo de contribución.

Con objeto de permitir la repatriación de capitales provenientes del extranjero, se estableció un mecanismo de estampillas fiscales, cuya venta anónima por un monto del 1% del importe repatriado, garantizaban discrecionalidad. En 1993, el Secretario de Hacienda, afirmaba que ese procedimiento había permitido el regreso de casi diez mil millones de dólares.³⁹

Estas reformas modificaron los términos de la recaudación del ISR en los últimos años, en los siguientes términos :

³⁹ ASPE ARMELLA, Pedro. EL CAMINO MEXICANO DE LA TRANSFORMACION ECONOMICA. Fondo de Cultura Económica. México. 1993 p. 278.

RECAUDACION DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA SEGÚN CONCEPTO
1989-1991

(Millones de Nuevos Pesos)

Concepto	1989	Participación %	1990	Participación %	1991	Participación %
Total	27 284.9	100.0	36 003.6	100.0	45 302.3	100.0
Sociedades Mercantiles	12 656.7	46.4	13 213.8	36.7	15 979.7	35.3
Régimen General de Ley	ND	NC	13 213.8	36.7	15 979.7	35.3
Pagos Definitivos	ND	NC	1 479.2	4.1	1 566.7	3.5
Pagos Provisionales	ND	NC	11 734.6	32.6	14 413.0	31.8
Bases Especiales de Tributación	ND	NC	0.0	0.0	0.0	0.0
Personas Morales con Fines No Lucrativos	ND	NC	111.5	0.3	1.8	NS
Personas Físicas	12 684.2	46.5	18 339.9	50.9	24 975.1	55.1
Pagos Provisionales a/	ND	NC	ND	NC	ND	NC
Trabajo	ND	NC	14 983.2	41.6	17 894.4	39.5
Capital	ND	NC	2 193.6	6.1	5 209.3	11.5
Premios	ND	NC	147.3	0.4	228.4	0.5
Actividades Empresariales	ND	NC	429.0	1.2	807.7	1.8
Pagos Definitivos	ND	NC	586.8	1.6	835.3	1.8
Pagos al Extranjero	ND	NC	1 577.3	4.4	1 520.2	3.4
Retención a Personas Físicas y Morales a/	ND	NC	ND	NC	ND	NC
Impuesto al Activo	0.0	0.0	0.0	0.0	2 800.8	6.2
Otros	1 827.9	6.7	2 761.1	7.7	24.7	0.1

RECAUDACION DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA SEGÚN CONCEPTO
1992-1994

(Millones de Nuevos Pesos)

Concepto	1992	Participación %	1993	Participación %	1994	Participación %
Total	59 272.2	100.0	62 947.3	100.0	67 948.8	100.0
Sociedades Mercantiles	21 811.0	36.8	19 295.2	30.7	20 322.3	29.9
Régimen General de Ley	21 811.0	36.8	19 295.2	30.7	20 322.3	29.9
Pagos Definitivos	1 958.1	3.3	2 928.5	4.7	2 884.3	4.2
Pagos Provisionales	19 852.9	33.5	16 366.7	26.0	17 438.0	25.7
Bases Especiales de Tributación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Personas Morales con Fines No Lucrativos	0.4	NS	0.0	0.0	0.0	0.0
Personas Físicas	32 138.9	54.2	3 223.4	5.1	3 447.1	5.1
Pagos Provisionales a/	ND	NC	2 219.7	3.5	2 498.9	3.7
Trabajo	22 920.0	38.7	ND	NC	ND	NC
Capital	6 794.1	11.5	ND	NC	ND	NC
Premios	234.8	0.4	ND	NC	ND	NC
Actividades Empresariales	1 154.8	1.9	ND	NC	ND	NC
Pagos Definitivos	1 035.2	1.7	1 003.7	1.6	948.2	1.4
Pagos al Extranjero	1 976.1	3.3	ND	NC	ND	NC
Retención a Personas Físicas y Morales a/	ND	NC	36 041.9	57.3	39 925.9	58.8
Impuesto al Activo	3 324.2	5.6	3 213.3	5.1	3 873.9	5.7
Otros	21.6	NS	1 173.5	1.9	379.6	0.6

Nota : La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.
a/ Se registran a partir de la Cuenta Pública Federal, 1994.

Fuente : INEGI. EL INGRESO Y EL GASTO PÚBLICO EN MEXICO, De. 1995. P.37

10.4.2 EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Sin duda alguna la medida impositiva más importante del período fue la expedición de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA).

Junto con el Impuesto sobre la Renta, en el mundo contemporáneo coexisten diversos impuestos indirectos, entre los cuales el Impuesto al Valor Agregado (IVA) reviste particularidades que lo han convertido en el instrumento recaudatorio más importante de los países en desarrollo.

Clasificado como un impuesto al consumo, vino a modificar, a partir de 1980, la concepción que de los impuestos indirectos se tenía hasta entonces. Hasta ese año, en el sistema fiscal mexicano estuvieron vigentes impuestos al consumo sobre bienes y/o servicios específicos, especialmente aquellos que gravaron la compraventa o explotación de recursos naturales, o de bienes cuyo consumo la autoridad deseaba desalentar, como el tabaco y las bebidas alcohólicas, o cuyo masivo consumo, como en el caso de la gasolina, garantizaban al menos parcialmente, el principio de equidad tributaria.

La reforma de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, vigente a partir de 1973, trajo consigo el incremento de la tasa general del 3% al 4%, además del establecimiento de una tasa uniforme en todo el país, independientemente de la coordinación de los estados.⁴⁰

Sin embargo, esos años fueron de la consolidación de la tributación directa, a partir del fortalecimiento del Impuesto sobre la Renta, que vino a globalizar al menos parcialmente la base respecto de los ingresos de las personas físicas y morales. El Impuesto sobre la Renta representaba de esa manera la modernidad tributaria, pues cumplía con los

⁴⁰ GIL VALDIVIA, Gerardo. FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO. En : *Financiamiento del Gasto Público*. Ed. Trillas. México, 1993. P. 43 y ss.

requisitos de equidad, expresado mediante la progresividad, como el de flexibilidad en el proceso de adaptación a las variaciones en el ingreso nacional.⁴¹

Pero los impuestos indirectos y particularmente los que gravaron al consumo, encontraron en el IVA la posibilidad de recuperar su importancia como fuentes de financiamiento.

El IVA entra en la clasificación de los impuestos al consumo de carácter multifásico, por no limitarse a una de las etapas del proceso productivo (fabricación, venta al mayoreo o venta al público) sino abarcarlas a todas ellas y difiere del ISIM en que no posee las características de acumulativo según transcurran las etapas del proceso, sino que es trasladable. Su principal inconveniente, como fuente tributaria, radica en que siendo su objeto el consumo de los sujetos pasivos, la carga impositiva que cada uno debe soportar, es independiente de las características del sujeto pasivo y solamente atiende a su consumo, con lo que se origina de manera necesaria, un inconveniente efecto regresivo, que vuelve cuestionable su equidad.

El IVA nació en México con su promulgación el 22 de diciembre de 1978, aunque no se aplicó sino a partir del 1 de enero de 1980, lapso durante el cual el gobierno federal realizó una amplia campaña de difusión.

Se trata entonces de un impuesto indirecto, real, perteneciente al género de los impuestos a las transacciones, plurifásico y no acumulativo.⁴²

Su característica esencial consiste en la fragmentación del valor de los bienes y servicios que se enajenan o se prestan, a fin de que el impuesto fuera pesando sobre cada uno de los fragmentos, en cada una de las etapas de acumulación del bien o servicio, de tal

⁴¹ Idem. P. 45.

⁴² Idem. p. 43 y ss.

suerte que al final quede gravado su valor total. En ese sentido, en cada etapa se grava exclusivamente el valor agregado en la misma, al valor acumulado en las etapas previas.

Al entrar en vigor la LIVA, quedaron abrogadas las siguientes leyes :

1. Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles
2. Ley del Impuesto sobre Reventa de Aceites y Grasas Lubricantes.
3. Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano de Alfombras, Tapetes y Tapices.
4. Ley del Impuesto sobre Despepite de Algodón en Rama.
5. Ley del Impuesto sobre Automóviles y Camiones Ensamblados.
6. Decreto por el cual se fija el Impuesto que causarán el Bencol, Toluol, Xilol y Naftas de Alquitrán de Hulla, destinados al consumo interno del país.
7. Ley del Impuesto a la Producción del Cemento.
8. Ley del Impuesto sobre Cerillos y Fósforos.
9. Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera mano de Artículos Electrónicos, Discos, Cintas, Aspiradoras y Pulidoras.
10. Ley del Impuesto sobre Llantas y Cámaras de Hule.
11. Ley del Impuesto a las Empresas que explotan Estaciones de Radio o Televisión.
12. Ley del Impuesto sobre Vehículos Propulsados por Motores Tipo Diesel y por Motores acondicionados para Uso de Gas Licuado de Petróleo.
13. Ley del Impuesto de Compraventa de Primera Mano de Artículos de Vidrio o de Cristal.
14. Ley Federal del Impuesto sobre Portes y pasajes.
15. Decreto relativo al Impuesto del 10% sobre las Entradas Brutas de los Ferrocarriles.
16. Decreto que establece un Impuesto sobre Aguas de Propiedad Nacional en la Producción de Fuerza Motriz.

17. Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal.
18. Ley del Impuesto y Derechos a la Explotación Pesquera.

La importancia del impuesto en la carga fiscal total ha ido en constante incremento. Si entre 1976 y 1979 la carga fiscal del ISIM, osciló entre el 2.2% y el 2.4%, cuando el IVA inició su aplicación en 1980, la carga fiscal fue de 2.6%. Para 1981 ascendió a 3% y aunque por efectos de la crisis económica, durante el año de 1982 fue de solamente el 2.3%, al año siguiente y a consecuencia del aumento de la tasa del 10% al 15% y la creación de una tasa de 20% para bienes de consumo superfluo, se incrementó de nuevo la participación del gravamen en la carga fiscal total al 3.2%.⁴³

Por lo que hace a sus efectos regresivos, que como todo impuesto al consumo genera, en México se han introducido conceptos como el de tasa 0% y 6% para bienes de consumo necesario o semi básico, y de tasas mayores a la general al consumo superfluo, con lo cual se pretende la disminución de esos efectos negativos.

En nuestro país la Ley del IVA no permite el acreditamiento total en el caso de empresas que venden entre otros, productos gravados con tasa 0%, sino que los somete a un prorrateo según la proporción que esos artículos representen en el total.⁴⁴

El artículo 18 de la LIVA para determinar el impuesto a pagar, obligaba a calcularlo sobre el valor total del salario, incluidos los cobrados por otros impuestos. Dicha norma fue declarada inconstitucional en los siguientes términos :

⁴³ FLORES SOLANO, Jorge. EVALUACION DEL IVA. En Financiamiento del Gasto Público. Op. cit. P. 99.

⁴⁴ *Ibidem*.

Instancia: Pleno
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación
 Epoca: 7A
 Volumen: 193-198
 Parte: Primera
 Página: 167

VALOR AGREGADO, LEY DEL IMPUESTO AL. SU ARTICULO 18 ES CONTRARIO AL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL.

El legislador ordinario no puede, sin atentar en contra del principio de justicia tributaria, elegir de manera caprichosa e ilógica los presupuestos objetivos que, como hechos imponibles, sirven para dar nacimiento a la obligación tributaria, y esto es lo que sucede cuando pretende transmitir las figuras jurídicas hasta llegar al extremo de señalar que el presupuesto de hecho o el elemento objetivo del hecho generador del crédito fiscal sea, precisamente, el monto de otro impuesto. Esto es así porque los impuestos (para sólo referirnos a las definiciones de nuestra legislación), de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1o. de abril de 1967, son: "... las prestaciones en dinero o en especie, que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas o morales para cubrir los gastos públicos" o como dice el Código Fiscal de la Federación vigente: "... son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma...". Consecuentemente, cuando el presupuesto objetivo del hecho imponible lo es gravar el cumplimiento de una obligación tributaria, que es lo que se pretende en el artículo 18 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se falta al principio de justicia tributaria. Es inaceptable que un impuesto sea el presupuesto objetivo de otro impuesto; que lo que es el resultado, se torne en presupuesto; que una sobreposición interminable de impuesto pueda ser constitucional a pesar de su intrínseca injusticia por desnaturalizar la esencia misma del impuesto y sus finalidades. En consecuencia, al establecer el artículo 18 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que para calcular el impuesto, tratándose de prestación de servicios, se considerará como valor el total de la contraprestación pactada, así como las cantidades que además se carguen o cobren a quien reciba el servicio, por otros impuestos, contraviene el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.

Amparo en revisión 239/84. Triplay y Maderus del Norte, S.

A. 26 de marzo de 1985. Unanimidad de 16 votos en cuanto a declarar inconstitucional el artículo 18 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y por mayoría de 15 votos en el sentido de declarar constitucional el artículo trigésimo segundo transitorio de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales.
 Disidente: Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Amparo en revisión 3524/84. Planta Pasteurizadora Durango, S. A. de C. V. 26 de marzo de 1985. Unanimidad de 16 votos en cuanto a declarar inconstitucional el artículo 18 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y por mayoría de 15 votos en el sentido de declarar constitucional el artículo trigésimo segundo transitorio de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales.
 Disidente: Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Amparo en revisión 8993/83. Unión Regional de Crédito Ganadero de Durango, S. A. de C. V. 19 de marzo de 1985. Unanimidad de 16 votos por lo que hace a esta tesis.
 Disidente: Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

A partir de noviembre de 1991, la tasa general del IVA bajó de 15 a 10%. Asimismo, al año siguiente, fueron sustituidas las tasas de 6, 15 y 20% del IVA, aplicable a

zonas fronterizas, por una sola tasa del 10%. Sin embargo, en 1994, las tasas fueron incrementadas ante el desplome recaudatorio del impuesto.

10.4.3 IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS.

Durante los primeros años de esta etapa, se observa el incremento del número de ciertos impuestos especiales cuyo objeto era gravar actos aislados incidentes en el proceso productivo. Una buena parte de ellos se agruparon años después en una sola ley, bajo el nombre de Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, cuya vigencia inició en 1981.

Al iniciarse su vigencia, el impuesto estaba previsto como un gravamen monofásico, es decir, de aquellos que gravan un sólo momento económico, en este caso, en la primera etapa de comercialización; sin embargo en 1983 se reestructuró el gravamen para convertirlo en impuesto plurifásico, para gravar todas las etapas de la comercialización de los bienes, de acuerdo con un esquema similar al del Impuesto al Valor Agregado.⁴⁵

El cambio a plurifásico tuvo por objeto incrementar la recaudación, dado que en adelante los contribuyentes no serían solamente los productores de los bienes, sino todos aquellos que participaban en la recaudación. La anterior conclusión se robustece por el hecho de que el impuesto fue modificado en el año de 1983, justo después del desplome de la economía mexicana en 1982.

Sin embargo, Rodríguez Lobato advierte que la circunstancia de que las tarifas no fueran modificadas a la baja, va en desacuerdo con las características de los impuestos plurifásicos, los cuales, por incidir en múltiples etapas o momentos económicos, sus tarifas tienden a ser más bajas.⁴⁶

⁴⁵ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS. En *Financiamiento del Gasto Público*. Ed. Trillas. México. 1988. P. 167.

⁴⁶ *Idem*. p. 168.

Entre los inconvenientes del gravamen, está que dado que se trata de muchos impuestos y no de uno sólo, resulta problemático controlar a los intermediarios, de quienes es difícil la obtención de la recaudación adecuada, a más de que por su estructura, similar a la del IVA, resulta en ocasiones gravando por duplicado un mismo acto económico, con este último gravamen.

Entre las particularidades de este impuesto, están que algunos organismos descentralizados como la Comisión Federal de Electricidad, son convertidos por disposición de la ley en retenedores del impuesto, lo que generó confusión respecto de su papel recaudatorio, lo que dio lugar a la siguiente opinión jurisprudencial :

Apéndice: 1917-1993.
Número de registro: 83
Instancia: Pleno
Epoca: Séptima
Tomo: I-Constitucional (SCJN)
Tesis: 83
Página: 96

AUTORIDADES. NO ACTUAN COMO TALES LOS ORGANISMOS QUE COMO CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIO DE ENERGIA ELECTRICA LO TRASLADAN A LOS USUARIOS. Es inexacto que la Comisión Federal de Electricidad o las personas morales que prestan el servicio de energía eléctrica, sean autoridades y liquiden o retengan dicho impuesto; lo que sucede es que como causantes del mencionado tributo, conforme a los artículos 1o., último párrafo, y 4o., de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y trigésimo segundo transitorio de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, tienen obligación de trasladar ese impuesto a los usuarios, pero eso no significa que tales organismos actúen como autoridades, ya que únicamente están acatando la ley, sin perder su carácter de contribuyente, pues tienen que hacer el pago correspondiente del impuesto de que se trata, ya sea que lo trasladen o no, pero en uno y otro caso no se les delegan facultades que corresponden a una autoridad.

Séptima Epoca:
Amparo en revisión 8993/83. Unión Regional de Crédito Ganadero de Durango, S. A. de C. V. 19 de marzo de 1985. Unanimidad de dieciséis votos.
Amparo en revisión 239/84. Triplay y Maderas del Norte, S. A. 26 de marzo de 1985. Unanimidad de dieciséis votos.
Amparo en revisión 3524/84. Planta Pasteurizadora Durango, S. A. de C. V. 26 de marzo de 1985. Unanimidad de dieciséis votos.
Amparo en revisión 9622/83. Importadora y Exportadora de Mármol, S. A. 26 de septiembre de 1986. Unanimidad de diecinueve votos.
Amparo en revisión 7876/83. Armher de México, S. A. 7 de octubre de 1986. Unanimidad de diecisiete votos.

NOTA:
Tesis P./J. 8/88. Gaceta número 2-6, pág. 21; Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Primera Parte-1, pág. 135.

Hemos mencionado las inconveniencias de que el gravamen sea una reunión, en ocasiones arbitraria, de diversos impuestos especiales existentes hasta antes de la entrada en vigor de la ley. En consecuencia, sus disposiciones no tuvieron la necesaria uniformidad dado que gravaban actos distintos sobre productos tan diversos que su imposición distaba mucho de tener los mismos fines. Ello originó inconsistencias que la jurisprudencia se ha ido encargando de estudiar. Lo anterior es reflejado en la siguiente tesis :

Apéndice: 1917-1995.
Número de registro: 152
Instancia: Pleno
Epoca: Octava
Tomo: I-Constitucional (SCJN)
Tesis: 152
Página: 154
Genealogía:
APÉNDICE '95: TESIS 152 PG. 154

IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS, LEY DEL. LOS ARTICULOS 25 Y 26, REFORMADOS POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1989. VIOLAN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD QUE ESTABLECE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL. Esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que el principio de equidad tributaria consiste, esencialmente, en la igualdad ante la ley de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los cuales deben recibir trato igual en cuanto a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera. Ahora bien, si de conformidad con las disposiciones que se reclaman, los sujetos que producen o envasan aguas, refrescos, cervezas y bebidas alcohólicas distintas de la cerveza, pueden reducir los porcentajes por mermas, mientras que los que expenden gasolinás, no lo pueden hacer, no obstante que también las padecen, resulta evidente que ambos tipos de sujetos pasivos se encuentran en un plano de igualdad relativo al hecho de sufrir mermas, en sus respectivos bienes afectos al impuesto especial sobre producción y servicios por lo cual, deben recibir un mismo trato fiscal. Por tanto, si los artículos 25 y 26 reclamados, solamente permiten deducir mermas a los que producen o envasan agua, refrescos, cervezas y bebidas alcohólicas distintas a las cervezas y no a los que comercializan gasolinás, no obstante padecerlas, tal precepto viola el principio de equidad establecido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, puesto que no trata igual a quienes se encuentran en la misma situación fiscal.

Octava Epoca:
Amparo en revisión 5148/90. Manuel Allende Huerta. 10 de octubre de 1991. Unanimidad de dieciocho votos.
Amparo en revisión 5744/90. Enrique Quintana Yngelmo. 10 de octubre de 1991. Unanimidad de dieciocho votos.
Amparo en revisión 122/91. César Castañeda Jáuregui. 10 de octubre de 1991. Unanimidad de dieciocho votos.
Amparo en revisión 123/91. Mario Salcido Valdívila. 10 de octubre de 1991. Unanimidad de dieciocho votos.
Amparo en revisión 137/91. Río Tuerto, S. A. 10 de octubre de 1991. Unanimidad de dieciocho votos.
NOTA:
Tesis P.J.52/91, Semanario Judicial de la Federación, tomo VIII-Diciembre, pág. 27.

La recaudación en los últimos años del IEPS, considerando cada uno de los elementos que lo integran, ha sido en los siguientes términos:

**RECAUDACION DE IMPUESTOS ESPECIALES SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS
1989-1991**

(Millones de Nuevos Pesos)

Concepto	1989	Participación %	1990	Participación %	1991	Participación %
Total	12 709.0	100.0	11 309.1	100.0	12 586.5	100.0
Gasolina	7 953.9	62.6	5 225.4	46.2	6 684.0	53.1
Tabacos labrados	1 194.9	9.4	1 257.3	11.1	1 914.6	15.2
Teléfonos	1 251.4	9.8	1 691.5	15.0	1 233.0	9.8
Cervezas	856.8	6.7	1 031.07	9.1	1 376.3	10.9
Envasamiento de bebidas alcohólicas	631.6	5.0	858.4	7.6	1 213.2	9.6
Aguas envasadas y refrescos	792.9	6.2	1 219.2	10.8	155.4	1.2
Seguros	27.5	0.2	25.6	0.2	10.0	0.1

**RECAUDACION DE IMPUESTOS ESPECIALES SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS
1992-1994**

(Millones de Nuevos Pesos)

Concepto	1992	Participación %	1993	Participación %	1994	Participación %
Total	19 883.1	100.0	21 525.0	100.0	30 351.1	100.0
Gasolina	12 673.5	63.7	13 567.7	63.0	21 776.9	71.7
Tabacos labrados	2 322.1	11.7	2 544.8	11.8	2 537.8	8.4
Teléfonos	1 689.0	8.5	2 173.3	10.1	2 397.1	7.9
Cervezas	1 713.0	8.6	1 937.0	9.0	2 069.2	6.8
Envasamiento de bebidas alcohólicas	1 481.2	7.4	1 301.7	6.0	1 570.1	5.2
Aguas envasadas y refrescos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Seguros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	4.3	NS	0.5	NS	0.0	0.0

Fuente: INEGI. EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO EN MEXICO. Edición 1995. P. 38

10.4.4. EL IMPUESTO AL ACTIVO DE LAS EMPRESAS.

El 31 de diciembre de 1988 fue publicada en el D.O.F. la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas que grava a las personas físicas que realicen actividades empresariales y a las personas morales por el activo que tengan, cualquiera que sea su ubicación, así como a las personas que otorguen el uso o goce temporal de bienes que se utilicen en la actividad de otro contribuyente.

La integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación anterior a 1995, había venido considerando que las disposiciones de esa ley no eran contrarias al texto constitucional.

Sin embargo, a partir de 1995 la nueva integración del más alto Tribunal, ha expresado la inconstitucionalidad de la ley impositiva, en los términos de las siguientes tesis :

Instancia: Pleno
Fuente : Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Epoca : 9A
Tomo : II, Agosto de 1995
Tesis : P. XLVI/95
Página : 64
RUBRO:

ACTIVO. EL ARTICULO 9o. DE LA LEY QUE REGULA ESTE IMPUESTO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA. (REFORMAS Y ADICIONES PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 28 DE DICIEMBRE DE 1989).

TEXTO:

De conformidad con lo establecido en el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas los contribuyentes podrán acreditar contra el impuesto del ejercicio una cantidad equivalente al impuesto sobre la renta efectivamente pagado, lo que significa que si un contribuyente tiene ingresos o utilidades podrán realizar tal acreditamiento e, inclusive, si los mismos llegan a la ganancia mínima presunta objeto del impuesto al activo, no verán incrementada su carga impositiva, mientras que aquellos que no tengan utilidades o resientan pérdidas soportarán la carga impositiva, pues no tendrán cantidad alguna que acreditar y la ley no prevé la posibilidad de desvirtuar la presunción de ganancia mínima de la cual parte como objeto del tributo. De lo anterior se infiere que el precepto legal citado viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria consagrados en el artículo 31, fracción IV, constitucional pues, consistiendo el primero de ellos, en que los causantes deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, el precepto legal citado hace recaer el pago del

impuesto en quienes no tienen tal capacidad o la tienen en menor medida y libera de la carga impositiva a quienes tienen mayor capacidad tributaria, lo que da como consecuencia también la transgresión del principio de equidad que exige trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, pues, de esa forma, se da trato igual a los desiguales y desigual a los iguales.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 107/92. Consultores en Servicios Jurídicos Fiscales, S.A. de C.V. 6 de abril de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juan Díaz Romero, encargado del engrose Ministro Mariano Azuela Góitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el dieciséis de agosto en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Góitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número XLVI/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a dieciséis de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

Instancia: Pleno

Fuente : Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Epoca : 9A

Tomo : II, Agosto de 1995

Tesis : P. XLVI/95

Página : 63

RUBRO:

ACTIVO. ESTE IMPUESTO QUEBRANTA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD AL NO PREVER LA POSIBILIDAD DE DESVIRTUAR LA PRESUNCION DE GANANCIA MINIMA OBJETO DEL GRAVAMEN.

Siendo el objeto del impuesto al activo la ganancia o rendimiento mínimo presunto originado en la tenencia de activos destinados a actividades empresariales, es claro que al no prever la ley la posibilidad de desvirtuar esta presunción de ganancia mínima, quebranta el principio de proporcionalidad tributaria, pues ocasiona que el gravamen no sea acorde con la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del impuesto al encontrarse obligados a cubrirlo también quienes no hayan tenido la ganancia mínima que se presume.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 107/92. Consultores en Servicios Jurídicos Fiscales, S.A. de C.V. 6 de abril de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juan Díaz Romero, encargado del engrose Ministro Mariano Azuela Góitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el dieciséis de agosto en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Góitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número XLVI/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a dieciséis de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

Instancia: Pleno
Fuente : Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Epoca : 9A
Tomo : II, Agosto de 1995
Tesis : P. XLV/95
Página : 63

ACTIVO, EL ARTICULO 5o. DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

El artículo 5o. de la Ley del Impuesto al Activo viola el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV, constitucional al exceptuar de la autorización de deducir las deudas contratadas con empresas residentes en el país o con establecimientos permanentes ubicados en México de residentes en el extranjero, a aquellas que hubieren sido contratadas con el sistema financiero o con su intermediación, pues estas deudas también afectan la base del tributo, ocasionándose con esto un trato desigual a iguales al permitirse a unos contribuyentes las deducciones de sus deudas y a otros no por situaciones ajenas a ellos y propias de los acreedores y sin que pueda considerarse que tal distinción de deudas se justifica por el hecho de que, de permitirse su deducción, no se pagaría el impuesto por ese concepto, ya que dicho adeudo no es el objeto del impuesto y si bien como activo del acreedor constituiría parte de la base para determinar su ganancia mínima presunta objeto del gravamen, no puede considerarse que por el hecho de que el artículo 6o. de la ley exente del pago del impuesto a las empresas que componen el sistema financiero, deba ser el deudor quien cubra el impuesto por la ganancia que tal activo le generó a su acreedor, pues ello significaría hacer recaer el pago del tributo en los contribuyentes por una ganancia ajena que en ellos implica un paavio, lo que lejos de justificar la excepción de deducción de tal tipo de deudas, corrobora su inconstitucionalidad.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 107/92. Consultores en Servicios Jurídicos Fiscales, S.A. de C.V. 6 de abril de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juan Díaz Romero, encargado del engrose Ministro Mariano Azuela Gutiérrez, Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el dieciséis de agosto en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Gutiérrez, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagolita, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número XLV/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a dieciséis de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

CONCLUSIONES

- 1.- En este último período, el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, modificó el papel del Estado en la economía, al abandonar las tesis del desarrollo estabilizador, por otras en las que el Estado compartiera y paulatinamente ampliara su participación.
- 2.- Con José López Portillo fue creado el Impuesto al Valor Agregado, que sustituyó a dieciocho impuestos especiales en un nuevo esquema que evitaba la acumulación impositiva en cada una de las etapas productivas, por otra en la que se compensara el impuesto pagado en la etapa anterior.
- 3.- Por su parte el ISR se fue adecuando a las variaciones que la actividad económica fue presentando. Sucesivas reformas, entre las que destacan la de 1971 relativa a la acumulación de ganancias derivadas de fusión, liquidación y reducción de capital; la de 1972 por la que se desgravó las ganancias de enajenación de inmuebles de activo fijo de las empresas, si el importe de la venta se invertía en zonas de bajo desarrollo; la de 1974 que corrigió desviaciones respecto de deducciones; la de 1976 que creó una tasa complementaria sobre utilidades extraordinarias, que fue declarada inconstitucional; las de 1978 y 1979, que reconocieron el período inflacionario por el que atravesaba el país, y hasta llegar a 30 de diciembre de 1980, cuando fue publicada la LISR que aún continua vigente con sucesivas modificaciones anuales.
- 4.- Los resultados de la política tributaria de los últimos años hizo variar la participación de los principales impuestos entre 1989 y 1994. Se mantuvo constante entre estos años en cambio, una proporción favorable a los impuestos indirectos sobre los directos, característica propia de una política económica propia del neoliberalismo.
- 5.- En 1981 inició la aplicación del impuesto especial sobre producción del impuesto especial sobre producción y servicios, que sustituyó a diversos gravámenes sobre actos aislados pero incidentes en el proceso productivo. A partir de 1983, este

impuesto se convirtió en un impuesto plurifásico que gravó todas las etapas de comercialización de bienes, en un esquema similar al del IVA.

- 6.- El 31 de diciembre de 1988 fue publicada la Ley del Impuesto Activo de las empresas que grava a personas físicas que realicen actividades empresariales y a las personas morales por sus activos cualesquiera que sea su ubicación. Dicha Ley ha sido recientemente declarada inconstitucional en diversos de sus preceptos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CONCLUSIONES GENERALES

Explicitados los distintos entornos que están presentes en la relación entre el estado federal como recaudador y los particulares como contribuyentes entre 1857 y 1994, en una clasificación histórica, se advierte la necesidad de evaluar los aspectos cualitativos de dicha relación desde la óptica de la recaudación impositiva y sus momentos culminantes.

Consideramos oportuno e inaplazable advertir que esta evaluación implica abandonar la idea generalizada de que el balance historiográfico necesariamente debe ilustrar los aspectos positivos y negativos del fenómeno estudiado. Por el contrario nuestra evaluación conclusiva reconoce, que como toda acción humana, la actividad fiscal consistente en la imposición tributaria, es esencialmente unitaria y se caracteriza por contener elementos positivos y negativos, que a fuerza de contrastes y convivencia simbiótica, resultan imposibles de ser aislados como si fueran elementos de la naturaleza.

De allí que estas conclusiones por una parte asuman la tarea de interpretar las instituciones tributarias, primero teóricamente después en un análisis evolutivo y finalmente en consideraciones prospectivas, a fin de favorecer su entendimiento en su contexto político económico y social.

1.- La evolución fiscal se caracteriza por la complejidad de los impuestos.

La evolución de un sistema fiscal es medible en función de la tecnificación de los impuestos que lo integran. En ese orden de ideas, la aparición del ISR, del IVA y del Impuesto al Activo de las Empresas, sólo pudo darse de manera progresiva, cuando la madurez de los contribuyentes y la capacidad administrativa del fisco, garantizaban el adecuado control tributario.

En contrario, los impuestos sobre la propiedad raíz y al comercio exterior que componen el sistema fiscal en los primeros años del periodo que abarca la investigación,

son muy sencillos de aplicar y de recaudar. De lo anterior se concluye que la aparición de nuevos impuestos, especialmente aquellos que suponen mayor complejidad, es signo de evolución no solo administrativa en razón de la capacidad de la administración pública para recaudarlos, sino también social en razón de la capacidad de los contribuyentes para pagarlos.

2.- La evolución de los impuestos se determina por la influencia oligárquica.

Adicionalmente, si se parte de la premisa de que los impuestos son pagados por quienes generan riqueza, quienes la detentan como el caso de los impuestos a la propiedad raíz, o quienes hacen uso de la riqueza a través del consumo, es innegable que en la evolución de los mismos influye en manera determinante el rol que adopta el Estado en su relación con los grupos oligárquicos. En ese sentido, la justificación del poder tributario para establecer gravámenes indirectos y particularmente al consumo, es la necesidad de estimular la producción de capital y por ende de ahorros y de empleo. Y entonces se opta por establecer la mayor carga fiscal sobre los consumidores, tesis adoptada del liberalismo y que a través de las tendencias neoliberales que caracterizaron el último decenio, hizo crecer la recaudación impositiva del IVA, para casi igualarla con la recaudación de los impuestos directos.

Sin embargo, dadas las tasas proporcionales de los impuestos indirectos, en especial los que gravan el consumo, generan altos índices de regresividad, que hacen que la contribución de quienes tienen menos ingresos, sea mayor en proporción a quienes por sus altos ingresos consumen una parte mínima de sus ganancias. El razonamiento liberal olvida que la función del Estado no se limita a ser vigilante del crecimiento cuantitativo del desarrollo económico, sino tiene también la obligación de contribuir a la redistribución de la riqueza.

En la evolución impositiva mexicana, se denota la influencia de los grupos oligárquicos, pero también, de manera determinante, el papel que el Estado decide asumir frente a esa influencia. De ese modo, se explica la respuesta violenta contra la imposición del Timbre y del Impuesto sobre la Renta, que contrasta con la aceptación del IVA, por parte de los industriales, empresarios y comerciantes, dados sus efectos de gravar independientemente las etapas del proceso productivo.

3.- La imposición en periodos de crisis.

Pero en la evolución de los impuestos, analizada en los 137 años que abarca el presente trabajo, se encuentran también etapas, bien delimitadas en el tiempo, que no responden a premisas de política fiscal y en las cuales la obtención de recursos, para financiar un conflicto bélico y aún para garantizar la subsistencia del gobierno, se convierten en razones para abandonar esquemas fiscales preestablecidos.

Estas etapas, que identificamos como "períodos de crisis", se ejemplifican en tres momentos históricos: la Guerra de Reforma, el período armado de revolución y la crisis inflacionaria 1976-1987.

En los dos primeros, el Estado optó por encontrar medios de fácil obtención de recursos fiscales, como es el impuesto de capitación, para suplir la ausencia de los ingresos por impuestos al comercio exterior, motivada por la toma de las aduanas marítimas que resentía la hacienda pública.

En el último período de crisis, el origen inflacionario de éste, y la existencia de otras condiciones fiscales mucho más desarrolladas, obligaron al estado mexicano, a enfrentar el problema de manera diversa.

Ahora fue a través de la imposición indirecta, particularmente al consumo, en forma tal que se redujera por una parte el poder de compra de los particulares, para no

generar mayor inflación, y por otra parte, para asegurar la creación de nuevas fuentes de empleo.

El obstáculo al éxito de esta política, fue el abuso de la imposición indirecta, que como hemos apuntado, posee índices altos de regresividad, que en una economía que se abrió al control de precios, produjo, a través de la carrera precios-salarios, el agravamiento de la inflación que trató de combatir.

En suma, se concluye que, si bien los períodos de crisis, no responden a premisas fiscales rígidas, una vez transcurrida esta crisis, deben retomarse los instrumentos fiscales con los que el Estado pretende fomentar el desarrollo.

4.- La evolución de los impuestos federales en México. 1857-1994

Ahora bien, la evolución de los impuestos federales en nuestro país, encuentra etapas determinadas no solamente por la aparición de nuevos e importantes impuestos, sino por la transformación del sistema fiscal que cada uno de ellos significó. Ese devenir se explica, en términos conclusivos, de la siguiente manera :

5.- El Sistema Fiscal en las Constituciones de 1857 y 1917

Hasta antes del Constituyente de 1857, la organización política y económica de México solamente había concebido un modesto sistema fiscal, que descansaba en los ingresos provenientes del comercio exterior.

La Constitución de 1857 vino a concretar la ideología liberal, y en congruencia con sus postulados, transformó al Estado para que éste fuera un vigilante del proceso económico, pero sin intervenir en él.

Así, la política fiscal que surge de esa Norma, restringió por una parte la propiedad de la Iglesia para fortalecer las finanzas públicas, como mero instrumento de tránsito para defender la propiedad privada.

En este contexto se aprecia la transformación del impuesto sobre el papel sellado y la implementación del Impuesto del Timbre, y su adecuación a una tasa proporcional, en sustitución de una cuota fija. Asimismo, los cambios introducidos en la imposición al comercio internacional, respecto del cual, se desgravó la importación de los artículos que la economía nacional requería para iniciar su desarrollo, a la vez que eliminaron los gravámenes que estaban inhibiendo la capacidad exportadora de la incipiente industria nacional.

Pero la posición ideológica liberal del constituyente de 1857, se nota en el intenso debate por la abolición de las alcabalas. La extinción de estos impuestos, se juzgó entonces indispensable para fortalecer al comercio interior, y garantizar una mayor libertad de comercio, principio toral del progreso económico de un país, conforme a la teoría liberal.

La concreción central del sistema fiscal de la Constitución de 1857 se plasma en la fracción II del artículo 31 que estableció la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Aunque no es claro el antecedente de este precepto, la aprobación sin discusión por parte del Congreso, denota unanimidad de consenso con el contenido ideológico y filosófico en que se inspiró el proyecto.

Ni en la legislación constitucional ni en la fiscal norteamericana, que tradicionalmente se considera la fuente de inspiración del constituyente de 1857, existe precedente alguno, y la tesis más viable, es que el origen de esta fracción, radicara en la obra de Adam Smith, "La Riqueza de las Naciones".

Finalmente, la teoría liberal del constituyente de 1857, y particularmente las ideas de Matías Romero y Melchor Ocampo, hicieron que en el texto constitucional no se optara por una definición del poder tributario de la federación y los estados, estableciendo en cambio un sistema general de concurrencia impositiva que subsiste.

Por su parte, la Constitución de 1917 reprodujo en su mayor parte sin cambio alguno, las disposiciones constitucionales en materia fiscal surgidas en 1857.

Resulta indiscutible que el último constituyente pasó por alto que una de las desviaciones más importantes del liberalismo económico, cuyas tesis en su mayoría fueron rebatidas por identificarlas con el gobierno de Díaz, fue la restricción paulatina de las facultades de los estados en materia impositiva, y que la omisión de determinar el campo tributario de cada esfera de gobierno, descuidaría la posibilidad de fortalecimiento del federalismo fiscal.

Si en descargo del constituyente de 1857 pudo pensarse que la sensatez del gobernante aseguraría el crecimiento equilibrado de las finanzas públicas de la federación y los estados, en 1917, después de treinta años de vivir el debilitamiento de los fiscos locales, no podía menos que relacionarse esta carencia de ingresos, con la indefinición constitucional en la materia.

Acaso en 1917, la preocupación fundamental de sentar las bases de un gobierno democrático y republicano, y de establecer los conceptos básicos de las garantías sociales, hizo al constituyente confiar en que esas premisas asegurarían el respeto de la soberanía estatal. Pero por el contrario, la Federación con este sistema impreciso, ha venido consolidando su posición en el campo tributario mediante sucesivas restricciones impuestas a los estados, como fue la reforma de 1942 al artículo 73 constitucional, que paulatinamente ha venido debilitando el sistema de concurrencia impositiva, que parte del artículo 124 constitucional.

**PRIMER PERIODO.
DEL CONSTITUYENTE AL IMPUESTO DEL TIMBRE.
1857-1874**

Por lo que respecta al primer período, las disposiciones impositivas se caracterizan por la creación de gravámenes de fácil recaudación, y aquellos cuyo control radicaba en el tránsito de mercancías y personas desde y hacia el país.

Aunque el impuesto de peaje fue suprimido desde 1861, lo cierto es que el tránsito interior de mercancías, estuvo profusamente gravado con alcabalas.

Estos impuestos alcabalarioros representaron la fuente mas importante de las haciendas estatales, que le impedían a la federación la unificación del sistema impositivo federal, a la vez que propiciaban prácticas comerciales discriminatorias.

Los impuestos que, aunque de manera incipiente, gravaron la producción e industrialización de bienes, se refirieron a las primeras etapas del proceso productivo, como en el caso de la contribución al tabaco (6-06-857).

La dependencia más importante fue de los impuestos a la importación y exportación, siendo los principales, de los primeros, los gravámenes por la introducción de materia prima y productos como el aguardiente (15-IX-87) y respecto de los segundos, la salida del país de recursos naturales, como la madera (20-X-871), o bien de metales preciosos como la plata (18-02-857).

Coexistiendo con los anteriores, se encuentran impuestos, que tenían por objeto gravar los capitales, siendo aquellos de un cumplimiento y control muy relativo, de tal manera que su recaudación estaba condicionada a una vigilancia casi personal; entre ellos, destacan los del 2% sobre capitales (26-IV-63) y el de la contribución especial sobre capitales superiores a \$5,000.00 (2-VIII-864). De más fácil recaudación, aquellos que gravaron los premios de rifas y loterías (26-V-857) y (28-VI-872).

Otra forma en el período de incrementar de manera extraordinaria los ingresos federales, y que refleja la simplicidad del sistema, fue el incremento por vía de contribuciones adicionales, y aún de duplicaciones arbitrarias de los impuestos. Entre los primeros, la ley que establece la contribución federal del 25% adicional sobre todo entero de Hacienda (16-XII-86), que habría de subsistir más de 70 años, hasta la ley que ordena que se cobren dobles las contribuciones que se recaudan (29-IV-862).

La vinculación más importante del período fue con el entorno político, el cual condicionó, no solamente los impuestos establecidos, sino también su recaudación, y aún su utilización al gasto público cuyo rubro más importante fue la defensa exterior, en el ramo de guerra.

La carencia de una industria nacional, aunado a la escasa producción agrícola motivada por la inestabilidad política, anularon las posibilidades de equilibrio económico. Por otra parte el gasto público social era inexistente, ante la prioridad que imponía la defensa de la soberanía nacional.

Así, se nota con claridad cómo en los momentos más cruentos de la guerra civil, y de la intervención extranjera, son escasas las disposiciones hacendarias.

La simpleza de los gravámenes se explica también por la existencia de un gobierno juarista en constante movimiento por el territorio nacional, sin una sede republicana única.

Por otra parte, las normas impositivas de Maximiliano, tuvieron más por objeto impedir la llegada de recursos financieros al Gobierno Republicano, aunque también reflejan un intento de gravar los actos del sector social que los apoyaba y que en consecuencia les pagaría contribuciones, como son los casos de los impuestos sobre fincas urbanas (3-XII-866), el de capitales (1-II-867) y el de concurrencia a diversiones públicas (8-IV-867).

La última norma fiscal del Maximiliano tuvo por objeto gravar de manera desproporcional los rendimientos de los giros industriales, a los que les impuso tasas del 50% de su renta disposición que refleja de manera notable, lo arbitrario de sus disposiciones fiscales.

Sin embargo, la estabilidad que sobrevino después de la caída del Imperio, permitió el inicio de un sistema fiscal, que partió del diagnóstico de la situación de las finanzas públicas federales, realizado por el Ministro de Hacienda Matías Romero en 1870.

Este informe parte del análisis de la situación fiscal prevaleciente hasta entonces, y perfila un nuevo sistema tributario que abandone paulatinamente la dependencia de los impuestos del comercio exterior, y consolide un sistema cuya base radicara en las rentas interiores, reflejadas en los actos jurídicos y comerciales gravados todos ellos por el Impuesto del Timbre.

Este impuesto, que como la mayoría de las normas impositivas, generó un amplio rechazo inicial, aunado a la impopularidad propiciada por los argumentos que en su contra se expresaron en el Plan de Tuxtepec, de Porfirio Díaz, dio lugar al diferimiento de su entrada en vigor, de 1871 a 1874.

Se trataba de un impuesto indirecto que gravaba los actos jurídicos, mediante la adquisición de estampillas que eran adheridas a los documentos.

El Impuesto del Timbre vino a ser el primer gravamen con sistema de control y vigilancia de su recaudación, que existió en el México independiente.

Con el Porfiriato, este impuesto vino a representar la fuente de financiamiento fiscal mas importante, pues fue en ese período donde encontró su consolidación.

El impuesto del timbre también significó el triunfo de la economía liberal en el gobierno mexicano.

No se puede soslayar que el origen del tributo es francés, y su importancia creció en ese país, con la tendencia liberal propiciadas en el período posrevolucionario.

**SEGUNDO PERIODO.
DEL IMPUESTO DEL TIMBRE A LA ABOLICION DE LAS ALCABALAS.
1874-1896.**

El segundo período que se desarrolla durante el Porfiriato, y que va desde el establecimiento del Impuesto del Timbre hasta la abolición definitiva de las alcabalas en 1896, se caracteriza por la influencia de los factores económicos en la política fiscal y particularmente tributaria del gobierno federal.

La fortaleza política de Díaz en el período, aunado a las inseguridades sociales que se gestaron y perduraron durante el gobierno de éste, contrastaron con los éxitos que en materia económica consiguió su gobierno particularmente por la actuación de J. Y. Limantour como Secretario de Hacienda.

Las industrias, particularmente la ferroviaria y la minera representaron fueron la base de la economía nacional en esos años, y fuente primordial del financiamiento público.

De esa manera, el gobierno federal basó su recaudación en los impuestos al comercio exterior y a la operación de los ferrocarriles y la minería, ambas concesionadas a capital extranjero. Asimismo, el Impuesto del Timbre, a pesar de las críticas generadas por el Plan de Tuxtepec de Díaz, se consolidó una vez que éste estuvo en el poder.

La recaudación de este gravamen fue en constante crecimiento hasta convertirse en el impuesto mas productivo del período.

La transformación más importante del Impuesto del Timbre, fue respecto de su objeto, el cual fue ampliado para abarcar también los actos de comercio.

Esta modificación vino a asimilar el impuesto, con el análogo norteamericano, donde era más un impuesto al consumo, fuente de imposición hasta entonces, propia de los estados.

Fue entonces cuando sobrevino la gran discusión nacional sobre las fuentes de ingresos públicos de la Federación y de los Estados, que trajo consigo la abolición de los impuestos alcabalariorios.

Los esfuerzos por erradicar las alcabalas habían resultado hasta entonces infructuosos. Las entidades federativas reclamaban participación en los ingresos federales , para renunciar al establecimiento de impuestos al comercio exterior.

En algunos casos las alcabalas representaban el 67% del total de ingresos de las entidades federativas.

Fue necesario una amplia negociación, en la que fue aprovechada la coyuntura de las reformas al Impuesto del Timbre, y se concedió la participación tanto en este impuesto como en el adicional denominado Contribución Federal.

La abolición de las alcabalas en México vino a representar el tránsito del sistema fiscal federal hacia un esquema más tecnificado, más sistemático pero a la vez desigual entre la Federación y los estados.

Si por una parte se aceptan las desventajas al comercio interior propiciadas por las alcabalas, por otro lado, no puede dejar de expresarse que en la negociación los estados iniciaron su dependencia de los ingresos recaudatorios federales.

El comercio interior, como fuente de financiamiento estatal, al prohibirse las alcabalas, dejó de representar ingreso para las entidades federativas. Aunado a lo anterior, la modificación del Impuesto del Timbre que pasó a convertirse en un gravamen al consumo, vino a afectar a otra importante fuente de ingresos estatales. Al perder ambos, los Estados no volvieron a recuperar su capacidad recaudatoria e iniciaron el sinuoso camino de la dependencia fiscal.

La abolición definitiva de las alcabalas, tuvo su origen en las Conferencias Nacionales de representantes de los estados en materia hacendaria, y fue el resultado de una amplia concertación entre las haciendas pública federal y de las entidades federativas.

De esa manera concluyeron mas de setenta años de existencia de los impuestos alcabalariorios, que habían nacido a la vida jurídica nacional en 1822, recién concluida la Guerra de Independencia.

Al presentarse la iniciativa de reformas a los artículos 11 y 124 de la Constitución de 1857, obra de José Yves Limantour, se sentaron las bases de los vigentes artículos 117 fracciones IV y VIII y 131 que el constituyente de 1917 revisó sin modificación alguna.

Llama la atención el hecho de que, a pesar de que en la práctica se crearon en los estados impuestos abiertamente llamados alcabalariorios, cuando fueron suprimidos en 1896, la Constitución omitió referirse a ellos por su nombre, quizá para evitar la creación de ellos con otro nombre por los estados, o bien por las negativas connotaciones que se le atribuir al concepto de alcabala.

Y siendo que las reformas de Limantour servían esencialmente a promover la imposición sobre los medios empleados en su recaudación, y el tratamiento distinto de las mercancías e consecuencia de su procedencia, sería acertada, hoy que existe el artículo 70

fracción IX de la Constitución, para encontrar la facultad del Congreso de la Unión para impedir que en el comercio entre estados se establezcan restricciones.

Si por una parte los efectos de la supresión de las alcabalas fue negativo para los fiscos locales, no puede menos que concluirse también que el comercio interno se fortaleció, junto con los transportes marítimo y ferroviario, los cuales hicieron más expeditas sus rutas al suprimirse las aduanas interiores.

Los impuestos en general con Porfirio Díaz fueron instrumento de desarrollo económico y de crecimiento industrial, pero, a cambio, evitaron aplicarse al gasto público necesario para aliviar el rezago social, que en consecuencia se fue incrementando por el crecimiento demográfico sin precedente de casi el 100%, aunado al fenómeno migratorio hacia las zonas urbanas, que se presentó en el período.

Así, el sistema fiscal del porfiriato, para poder terminar con las alcabalas, requirió descansar en los impuestos indirectos. La ideología liberal y la estructura política y financiera del gobierno de Díaz, encajaba perfectamente con ellos, a los que se convirtió en el instrumento recaudatorio más eficiente. Por esa razón la subsistencia y consolidación del impuesto del timbre, se convirtió para Díaz y Limantour en un asunto de estado. Para 1896, al prohibirse las alcabalas, la recaudación del timbre de casi 18 millones de pesos, iría en adelante en franca ascendencia hasta duplicarse solamente cinco años después.

La justificación de "consolidación de la nación" fue eficaz en la desaparición definitiva de las alcabalas ; no obstante, hubiera resultado insuficiente sin el incremento de la recaudación por el impuesto del timbre, que le permitiera compartir esos productos con las entidades federativas.

Pero la imposición indirecta, particularmente la que gravaba al consumo, como lo fue en lo sucesivo el impuesto del timbre hasta su sustitución parcial por el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, y los resultados económicos de aquel gravamen sobre la masa

popular, al ser la base del sistema tributario nacional, generaron desviaciones e inequidades que ayudaron a incubar el fenómeno revolucionario.

**TERCER PERIODO.
DE LA ABOLICION DE LAS ALCABALAS AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
1896 A 1924**

La circunstancia del conflicto revolucionario, mantuvo al sistema fiscal sin cambios sustanciales hasta después de algunos años después de la promulgación de la Constitución de 1917.

Los grupos revolucionarios estaban impedidos para establecer nuevos impuestos y aún de cobrar los formalmente existentes, y en consecuencia quienes usufructuaron esa inestable situación fueron las grandes compañías extranjeras, las cuales optaron en buena parte por no pagar contribuciones durante el período bélico, o bien a condicionar el pago a beneficios económicos a corto o mediano plazo.

Adicionalmente, los productos recaudatorios de las aduanas particularmente la de Veracruz, se convirtieron en botín de guerra y de presión financiera para la autoridad federal.

Pero ello no significaba que el cambio no se estaba gestando junto con el movimiento armado. El pensamiento social que inspiraba a la revolución esperaba el momento preciso para florecer. Es necesario distinguir que este proceso no surgió con el derrocamiento de Díaz. Por el contrario, el gobierno de Francisco I. Madero fue de continuidad por admiración del sistema fiscal porfirista, con el cual se compartían objetivos y prioridades nacionales. Se abrió entonces un período en el que, aún caído el gobierno de Porfirio Díaz, las ideas sociales de los revolucionarios no se tradujeron en hechos en la materia impositiva, y en consecuencia, el sistema fiscal construido por más de treinta años, se mantuvo intacto. No vendría el cambio, sino hasta que el movimiento revolucionario

hiciera nacer a la imposición directa como fuente importante del financiamiento público, particularmente a través del Impuesto sobre la Renta.

Para romper la añeja estructura, fue necesario que los gobiernos revolucionarios maduraran y asimilaran los postulados sociales emanados del constituyente de 1917. El camino de los cambios fiscales también requería de dosis importantes de estabilidad política. La transformación fue paulatina pero constante. Los estudios encargados por Carranza en 1917, así lo reflejan en su contenido. La conclusión del más importante de ellos, el de Henry Alfred Chandley estimó las causas de la inequidad fiscal en que una gran parte de la riqueza nacional estuviera gravada ligeramente o de plano desgravada; que el consumo fuera una de las fuentes impositivas más comunes y la escasa atención al fenómeno de la incidencia en la imposición.

De esa manera, el ensayo de la tributación directa en 1921, con el Impuesto del Centenario, marcó la pauta del inicio de los profundos cambios en la evolución fiscal. La voluntad de Obregón de ensayar la imposición al ingreso con el Impuesto del Centenario, se refleja en la infraestructura administrativa creada para su recaudación, que sólo se justifica si desde entonces se tenía la idea de convertirlo en permanente. Más que la recaudación proveniente de este impuesto transitorio, resulta relevante el hecho de que probara que las condiciones políticas y sociales estaban dadas para romper los moldes del liberalismo fiscal. Si para la ideología liberal los impuestos debían proteger a la actividad productiva como generadora de la riqueza nacional, para la ideología emanada de la revolución, de fuerte contenido social, debía hacerse pagar más impuestos a quienes mayores ingresos obtuvieran, y eso solamente podía darse con la imposición al ingreso.

Por ello la promulgación de la Ley del Impuesto sobre la Renta marcaba la definitiva pauta del proyecto económico revolucionario y corrigió las desviaciones del sistema mantenido sin cambios sustanciales hasta entonces.

A la vez, la creación del Impuesto sobre la Renta y la disminución de la importancia de los ingresos por impuestos petroleros, permitieron que, al darse la expropiación de esta industria catorce años después, los efectos en las finanzas públicas por la baja de los ingresos provenientes de dichos impuestos, fuera menos sensible.

En las condiciones antes apuntadas, el establecimiento de la imposición directa a través del ISR, dio respuesta a la necesidad de reestructurar el sistema fiscal y coadyuvar a conseguir los objetivos de la ideología de la revolución social, a través de las siguientes premisas :

- a). Reconoció que para poder contribuir, el individuo necesita garantizar previamente su subsistencia. En consecuencia, requiere de un ingreso mínimo no gravado.
- b). La progresividad para gravar que sustituye a las tasas proporcionales de la imposición indirecta garantizan de mejor manera el cumplimiento del principio constitucional de proporcionalidad.
- c). Gravó de manera discriminatoria los ingresos de los individuos, atendiendo a la naturaleza de la fuente de ingresos.

Desde su nacimiento en 1924, y por cuarenta años, la ley del ISR adoptó el sistema cedular, de manera tal que se gravaba en función de la naturaleza del ingreso, sin atender a la capacidad de pago de los contribuyentes. En consecuencia, los ingresos se clasificaron en cédulas, de acuerdo con las distintas actividades económicas que lo generaban. Y de ese modo, aquellos ingresos cuya fuente de ingresos no se adecuara a alguna de las cédulas existentes, no era posible sujetarlo al gravamen.

**CUARTO PERIODO.
DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA AL IMPUESTO SOBRE INGRESOS
MERCANTILES.
1925-1948**

La introducción del Impuesto sobre la Renta al sistema tributario, que vino a representar la reducción en importancia de los impuestos al comercio exterior y los petroleros en la primera parte de este período, le permitió al gobierno federal contar con un nuevo instrumento fiscal para hacer frente a las consecuencias de la depresión en los mercados internacionales, que afectó poderosamente los efectos en la recaudación de aquellos impuestos cuyos ingresos estaban vinculados con factores exógenos.

En ese sentido, la creciente recaudación del ISR en los primeros años de su vigencia, contrarrestó la baja en los ingresos por impuestos a la importación y exportación, y a los provenientes de la explotación de recursos naturales, lo que permitió mantener el déficit fiscal en esos años, en condiciones aceptables.

Con Cárdenas la política fiscal tuvo el objetivo primordial de influir en la redistribución de la riqueza, a fin de dar mayor equidad a la tributación. En ese contexto, se trató de gravar más a quien más tuviera. Y a ese efecto, fue utilizado el Impuesto sobre la Renta, más tecnificado con las reformas de 1930 y 1931, tendientes a ampliar la base y a procurar, a través de una marcada progresividad, incidir en la recaudación. La creciente importancia del ISR con Cárdenas fue la estrategia para paliar la caída de los ingresos tributarios en otros conceptos.

Pero el ISR no fue el único instrumento impositivo utilizado por el gobierno federal en ese período. Adicionalmente y con motivo de las devaluaciones monetarias, que crearon un notable incremento de las exportaciones, se aprovechó esta circunstancia, a través del impuesto sobre el valor del aforo de los productos exportados, que fueron gravados sustancialmente con una tasa del doce por ciento.

Los impuestos indirectos no fueron descuidados como generadores de ingresos públicos. Por el contrario, el rescate del Impuesto del Timbre, que al ampliarse su espectro impositivo para abarcar el consumo, incrementó su recaudación, es solamente el preámbulo para la creación de un verdadero impuesto sobre el consumo, que vino a ser el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, (ISIM).

Esta nueva norma fiscal, que vino a devolver al impuesto del timbre su verdadera naturaleza de un impuesto sobre los actos jurídicos, al retirar la posibilidad de que este impuesto gravara el consumo, fue publicada el 31 de diciembre de 1947, con efectos a partir del día siguiente.

El ISIM se convirtió así en el primer impuesto federal sobre las ventas, de aplicación general sobre las mismas. Con él se marcó una nueva etapa de modernización del sistema fiscal, pues vino a reordenar la carga fiscal que con el timbre había crecido desmesuradamente. Por el contrario, creó un importante efecto negativo, por su carácter acumulativo, por cuanto se pagaba en todas y cada una de las etapas productivas, desde la materia prima hasta su comercialización final, provocando incrementos de costos que afectaban principalmente a los consumidores últimos. Por este negativo efecto, conocido como la repercusión en cascada, se gravaban los productos en cada etapa del proceso, de tal suerte que, mientras más larga fuera la cadena productiva, más impuesto acumulado en forma de costo pagaba el consumidor.

Aún cuando esta circunstancia negativa del impuesto tardó más de treinta años en corregirse con la introducción del Impuesto al Valor Agregado en 1980, esto fue debido a que, aún cuando los proyectos de sustitución del gravamen existieron desde 1968, primero las condiciones políticas imperantes en ese año, y después la política económica del desarrollo compartido de Luis Echeverría Álvarez, no estaban acordes con el establecimiento del IVA.

La importancia recaudatoria del ISIM se mide en el hecho de que a partir de su introducción en 1948, los ingresos provenientes del impuesto al comercio, creció de 0.97% en 1947 a 8.86% del total de ingresos públicos federales al año siguiente, sin contar con que, junto con la ley que creó el ISIM, el Ejecutivo Federal fue autorizado para reducir hasta en un 60% las tasas del citado gravamen.

La introducción del ISIM en 1947 no fue de ninguna manera un hecho aislado, sino antes bien, una de las estrategias de una reforma fiscal producto de las adecuaciones en la economía mundial y nacional, provocadas tanto por fenómenos internacionales, la Segunda Guerra Mundial entre ellos, como internos, tales como el incremento de la planta industrial y el fomento de nuevas empresas.

Junto con el ISIM, resaltan en ese lapso la Ley del Impuesto sobre Utilidades Excedentes de 1948, que buscó gravar el superprovecho obtenido por el fenómeno inflacionario y por el incremento de la actividad productiva del Estado mexicano.

**QUINTO PERIODO.
DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES AL REGIMEN GLOBAL DEL
IMPUESTO SOBRE LA RENTA.
1949-1964**

A partir de la entrada en vigor del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, (ISIM) la prioridad del fisco federal, fue el perfeccionamiento de los gravámenes existentes, en concordancia con un programa de ampliación de la recaudación. Sin embargo, entre 1958 y 1961 se presentó una baja en la recaudación impositiva, que pasó de representar casi el 65% en 1958, a tan solo el 54.21% del total de ingresos en 1961. Esta disminución fue compensada por la hacienda pública federal, con un incremento en los ingresos provenientes de empréstitos.

En el centro de esta política económica, radica el programa del desarrollo estabilizador que sustentaba la estabilidad política en la estabilidad de la economía, medible

por una parte en el sostenimiento de la paridad cambiaria, y por otra parte en el incremento sostenido de los salarios reales, para todo lo cual era necesario incrementar el papel del estado en el proceso económico.

En ese sentido, los instrumentos impositivos existentes en las condiciones de la época, resultaban ineficaces para financiar el proyecto de inversión que el Estado requería. Pero por otra parte, los inversionistas nacionales y extranjeros representaban un obstáculo para llevar a cabo los cambios requeridos por la política tributaria, entre los cuales se aconsejaba la globalización de los ingresos para el pago del Impuesto sobre la Renta, y la eliminación del anonimato en las acciones y títulos de rendimiento fijo.

Las características del sistema tributario en ese lapso fue el mantenimiento proporcional de los ingresos del ISR en rangos de entre 21 a 23% de los ingresos totales, previo a la reforma del sistema cedula al global; el descenso de los impuestos provenientes de la explotación de los recursos naturales, a las importaciones y exportaciones, particularmente a estas últimas, y a la industria nacional, así como la consolidación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, como impuesto al comercio interior.

Estas particularidades tienen congruencia con la política fiscal del desarrollo estabilizador, de llevar a la práctica un esquema más dinámico y equitativo, pero basado en unos cuantos impuestos. No obstante, al no encontrar la respuesta en los instrumentos existentes, por el agotamiento de su flexibilidad, con la consiguiente caída de los ingresos, se volvía imprescindible encontrar nuevas opciones impositivas o reformar de fondo las existentes.

El gobierno federal optó por la realización de diversos estudios tendientes a soportar una reforma fiscal de importancia, y todos ellos concluyeron en el sentido de que el principal obstáculo lo representaba la escasa base gravable del principal impuesto, en vista de las diferencias de tratamiento de los distintos ingresos, y que al no acumularse los

ingresos, imposibilitaba la aplicación del criterio básico del ISR que es la progresividad de la tasa en función del ingreso.

De ese modo, el siguiente punto culminante de la evolución impositiva, fue llevar a la práctica, aunque de manera paulatina, las recomendaciones tendientes a globalizar el ingreso gravable para efectos del ISR, lo que se llevó a cabo en diciembre de 1964.

Previamente, se había realizado un intento de reforma en 1962. Mediante ese ensayo se creó la Tasa Complementaria sobre Ingresos Acumulados, que se aplicaba al ingreso acumulado en dos o más cédulas, por un monto de cuando menos \$180,000.00 anuales. La progresividad de la tarifa aumentaba de 3% hasta un máximo de 15% en esa tasa complementaria.

La razón de ese gradualismo fue la oposición del sector industrial, y aún de algunos miembros del poder legislativo, a la globalización de los ingresos, lo que hacía temer al fisco federal que una reforma estructural pudiera traer consigo una baja importante en la recaudación de ese impuesto, el más importante en esos tiempos. Se optó entonces por un proceso de reforma, durante el cual la Secretaría de Hacienda no pretendía el incremento apreciable del ingreso, sino solamente ir dejando atrás el sistema cédular. Adicionalmente, se estableció el padrón federal de causantes que se consideraba un paso importante en la modernización del ISR.

El impuesto sobre la Renta a partir de 1962 se utilizó también para fomentar la inversión, al permitir de manera parcial la depreciación acelerada.

Por todo ello, cuando se estableció el sistema global en 1965, las condiciones eran más propicias, aún cuando los resultados de esta reforma se presentaron de manera diversa entre el impuesto a las personas físicas y las morales.

Respecto de estas últimas, el sistema global consiguió sus objetivos de constituir un aliciente a la inversión, a la vez que los contribuyentes sintieron la modificación como parte de una simplificación administrativa. Se eliminó la tasa de utilidades excedentes y la reinversión de utilidades quedó libre de impuestos. La tarifa estableció una tasa marginal de 42% a partir de una utilidad gravable de medio millón de pesos y la depreciación acelerada se volvió de uso cotidiano para las empresas.

Sin embargo, por lo que hizo a las personas físicas, el hecho de que la ley del impuesto y la ley de ingresos encontrarán disposiciones contradictorias que permitan la no acumulación de algunos ingresos generó inequidades que solamente se redujeron de manera gradual en años subsecuentes.

Aún con todo ello, debe decirse que la reforma de 1964, vigente a partir del siguiente año, la cual tuvo su columna vertebral en la globalización del ISR, tuvo otros elementos distintivos, como fueron los estímulos fiscales y la creación de otros gravámenes como el de tenencia y uso de automóviles en 1962 y otros indirectos que se fueron acumulando al impuesto general sobre las ventas (ISIM), y que vinieron a significar la pauta para el surgimiento del IVA, quince años más tarde.

En suma, la globalización del ISR vino a romper la inercia de la política del desarrollo estabilizador que en aras de la tranquilidad social había venido posponiendo las necesarias reformas tributarias al igual que manteniendo la paridad cambiaria, para estar en aptitud de apoyar un crecimiento industrial altamente dependiente del gobierno para sostenerse.

**SEXTO PERIODO.
DEL REGIMEN GLOBAL DEL ISR AL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.
1965-1979**

Ya para 1965 empezaban a notarse los signos de agotamiento del modelo económico del Desarrollo Estabilizador practicado en México desde quince años antes. La

política fiscal que se traducían en resultados espectaculares en inversión, empleo, salarios reales, ahorro voluntario y fortalecimiento de una cada vez más creciente clase media, se convirtieron también en problemas de orientación del gasto público, que particularmente en las zonas urbanas siempre resultaba insuficiente para atender las necesidades impuestas por el elevado crecimiento demográfico. De la misma manera, la rigidez de los precios y tarifas de servicios públicos, controlados por el gobierno con fines de estabilización, por una parte contribuyeron a elevar los salarios reales de los trabajadores, pero también generaron distorsiones en los fines redistributivos del ingreso público. En ese sentido, los subsidios a alimentos básicos y a otros servicios, no se orientaron exclusivamente a favorecer a las clases marginadas, sino beneficiaron a la generalidad de la población, particularmente a la concentrada en zonas urbanas.

Para contrarrestar los efectos de incremento del gasto público, el gobierno había procurado la creación de diversos impuestos, en particular aquellos con fines extrafiscales específicos. Como ejemplo, se tuvo el impuesto especial del 1% sobre la nómina, con destino al fomento educativo. La necesidad de encontrar nuevas formas de financiamiento para los servicios públicos obligaba a la Secretaría de Hacienda a transformar sus instrumentos tributarios.

En ese contexto, si en 1948 cuando se creó el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), se había concebido a éste como un impuesto general sobre las ventas, posteriormente y como resultado de las constantes reformas a las cuotas aplicadas a ciertos productos, se había transformado en el complemento de una serie de impuestos especiales sobre las ventas lo que generaba inequidad por la doble tributación.

Aunado a lo anterior, a partir de 1965 la hacienda pública descansó mayoritariamente en el ISR, que con su nuevo régimen global aumentó su participación en los ingresos fiscales. Era necesario entonces encontrar la compensación con un impuesto indirecto que por una parte generara ingresos suficientes, y por otra parte no desalentara la inversión privada.

El gobierno de Díaz Ordaz optó por el establecimiento de un impuesto general sobre las ventas que sustituyera al ISIM y recogiera las nuevas tendencias en impuestos indirectos, desarrolladas en Francia, de gravar cada etapa productiva en forma autónoma, y exclusivamente por el valor que se le fuera incrementando a las mercancías. Los acontecimientos políticos de 1968 y la proximidad de la sucesión presidencial impidieron hacer realidad ese proyecto.

Ya en el gobierno del Luis Echeverría Álvarez fue modificado el papel del estado en la economía, lo que significó el abandono de las tesis del desarrollo estabilizador que cambiaron por otras en las que el Estado compartiera y paulatinamente fuera incrementando su participación en la economía. En ese nuevo esquema el proyecto de un impuesto al valor agregado no cabría, dado que hubiera resultado un freno a la nueva actividad estatal, además de que sin duda generaría un enfrentamiento adicional del gobierno con la clase empresarial. El proyecto entonces tuvo que esperar circunstancias más propicias.

Fue hasta diciembre de 1978, en el gobierno de José López Portillo cuando fue promulgada la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA). No obstante, sus efectos se dieron a partir del 1 de enero de 1980. En ese lapso, gobierno y causantes estuvieron en aptitud de estudiar los posibles efectos en la actividad económica del impuesto. Aún cuando el gravamen más importante al que sustituyó el IVA fue el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, también fueron abrogados los siguientes:

1. Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles
2. Ley del Impuesto sobre Reventa de Aceites y Grasas Lubricantes.
3. Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano de Alfombras, Tapetes y Tapices.
4. Ley del Impuesto sobre Despepite de Algodón en Rama.
5. Ley del Impuesto sobre Automóviles y Camiones Ensamblados.

6. Decreto por el cual se fija el Impuesto que causarán el Benzol, Toluol, Xilol y Naftas de Alquitrán de Hulla, destinados al consumo interno del país.
7. Ley del Impuesto a la Producción del Cemento.
8. Ley del Impuesto sobre Cerillos y Fósforos.
9. Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera mano de Artículos Electrónicos, Discos, Cintas, Aspiradoras y Pulidoras.
10. Ley del Impuesto sobre Llantas y Cámaras de Hule.
11. Ley del Impuesto a las Empresas que explotan Estaciones de Radio o Televisión.
12. Ley del Impuesto sobre Vehículos Propulsados por Motores Tipo Diesel y por Motores acondicionados para Uso de Gas Licuado de Petróleo.
13. Ley del Impuesto de Compraventa de Primera Mano de Artículos de Vidrio o de Cristal.
14. Ley Federal del Impuesto sobre Portes y pasajes.
15. Decreto relativo al Impuesto del 10% sobre las Entradas Brutas de los Ferrocarriles.
16. Decreto que establece un Impuesto sobre Aguas de Propiedad Nacional en la Producción de Fuerza Motriz.
17. Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal.
18. Ley del Impuesto y Derechos a la Explotación Pesquera.

La más importante ventaja del nuevo impuesto sobre los sustituidos era que mientras los segundos gravaban cada una de las etapas productivas en una cascada acumulativa, el IVA dada su propia naturaleza iría compensando los impuestos anteriores, de tal suerte que solamente resultarían gravados los valores agregados en cada una de las etapas del proceso.

Por esta razón y adicionalmente por el período de adaptación previo a su entrada en vigor, al iniciarse su aplicación no se suscitaron mayores inconvenientes a la recaudación, y desde su inicio genera importantes ingresos a la hacienda pública federal.

**SEPTIMO PERIODO
DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO AL FIN DEL PERIODO
1979-1994**

A partir de 1980 se consolidó el sistema federal impositivo con sus bases en un impuesto (ISR), y un indirecto (IVA) los cuales a partir de entonces, han sido los únicos impuestos con fines fiscales. La recaudación impositiva a partir de entonces, estuvo fincada en los dos impuestos citados. Pero no puede perderse de vista el entorno de inflación galopante que se vivió a partir de 1976 y que alcanzó sus niveles más elevados en la década de los ochenta.

Estas premisas generaron índices de evasión generalizada, agravados aún más por los esquemas inequitativos de los regímenes especiales del ISR. En ese sentido, para finales del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, la capacidad del sistema impositivo mexicano estaba agotada, como también lo estaba la capacidad crediticia de México en el exterior. Si ambos se complementaron hasta entonces para desarrollar un programa de generación de infraestructura, las opciones ahora no bastaban.

Además de ello subsistían los esquemas de acreditamiento y subsidios fiscales implantados desde el desarrollo estabilizador y un diseño de ISR para personas físicas que era ineficaz en tiempos de alta inflación, así como una tasa para personas morales no competitiva frente a la oferta fiscal de Estados Unidos y Canadá.

Se concibió entonces un proyecto de reformas fiscales que retomando las ideas del liberalismo económico, optó por adaptar los instrumentos impositivos al nuevo entorno económico que el gobierno pretendía adoptar. Este nuevo modelo se basaba en la integración comercial de América del Norte y en todos aspectos descansó en el Tratado de

Libre Comercio (TLC) a celebrarse entre Estados Unidos, México y Canadá. En su virtud, la reforma impositiva tenía que encontrar nuevas alternativas frente a la evasión y establecer reglas compatibles con la nueva economía internacional de globalización.

En ese entorno, el ISR fue reformado para adecuar las tasas impositivas con los nuevos socios comerciales norteamericanos. Pero estas medidas en tiempos de evasión propiciada por la crisis económica, debían complementarse con una ampliación de la base impositiva para compensar la disminución en la recaudación. Así, mientras la tasa del impuesto se redujo entre 1989 y 1991 para las personas morales de 42 a 35% y para personas físicas de 50 a 35%, por contrapartida el ISR de personas físicas fue adecuado al índice nacional de precios al consumidor y la base del impuesto para las personas morales se ajustó a la inflación.

Adicionalmente se creó un impuesto de 2% sobre los activos totales de las empresas, conocido como Impuesto al Activo (IMPAC). La justificación de este gravamen fue el compensar las bajas recaudatorias propiciadas por la deducibilidad de las inversiones en activo de las empresas, que planteaba la LISR.

Aún con el acreditamiento del IMPAC pagado contra las declaraciones de ISR, desde su promulgación este impuesto fue calificado de ruinoso, más en tiempos en que la inflación afectaba considerablemente la productividad de las empresas.

No obstante ello, el impuesto fue reiteradamente declarado constitucional por la SCJN en su integración anterior, misma que analizó las diversas facetas planteadas en amparo por los contribuyentes y concluyendo que el impuesto estaba acorde con las facultades constitucionales en materia tributaria. Fue la nueva integración del más alto tribunal mexicano la que reconsideró la opinión jurisprudencial y terminó declarando la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la ley que creó el gravamen.

Para disminuir los efectos de la carga fiscal no equitativa, se eliminaron las bases impositivas especiales para la agricultura, pesca, silvicultura, ganadería, transporte de carga y de pasajeros, bancos e industria editorial. Para sustituirlos fueron establecidos en la LISR diversos regímenes que por una parte conceden reducciones en las tasas impositivas, pero por otra parte establecen obligaciones de registro de transacciones para poder controlar de mejor modo sus ingresos y en consecuencia los impuestos a pagar por las mismas unidades productivas.

Se reemplazó el régimen tributario especial para contribuyentes menores, por uno sólo simplificado, mediante el cual se le conceden beneficios en las tasas, pero le imponen obligaciones tanto administrativas como contables. En este nuevo esquema se les obliga al establecimiento de un incipiente sistema de contabilidad y se abandonan las cuotas fijas existentes hasta entonces. En adelante, el impuesto a pagar se establece a partir del flujo financiero de la empresa y aún cuando las nuevas reglas son sencillas de aplicar y se conservan algunos beneficios para ellos, la tendencia es ir reduciendo las diferencias en el cálculo de la base entre todos los contribuyentes del ISR.

Entre todas estas medidas de mayor rigidez en el control impositivo que generaron malestar social, el gobierno optó en noviembre de 1991, en una medida calificada desde entonces como populista, por bajar las tasas generales del IVA, del 20 y 15% al 10%. Además, a partir del siguiente año, se unificaron las bases aplicables en zonas fronterizas de 6, 15 y 20% por una sola de 10%. Esas medidas se fincaron en el convencimiento de la autoridad de que la ampliación de la base del ISR, junto con el mejoramiento de los índices macroeconómicos nacionales, serían capaces de compensar el ingreso dejado de percibir por estas adecuaciones. No obstante, tanto la fragilidad económica, como la subsistencia de amplios índices de evasión y la consiguiente caída recaudatoria, determinaron el nuevo incremento apenas un año después.

Los resultados de la política tributaria de los últimos años han sido los siguientes: mientras que en 1989 los ingresos provenientes de impuestos representaron el

24% de los ingresos totales de la federación, para 1994 se calcularon en 48.5%. De la misma manera la participación de los principales impuestos varió poco en la composición entre 1989 y 1994, ya que en el primer año el ISR representó el 39.98% del total recaudado de impuestos, y el IVA el 26.65%, mientras que en 1994 el impuesto directo representó el 40.90% en tanto que el IVA representó el 24.08%. Pero indudablemente en ambos casos el balance entre impuestos directos e indirectos favoreció a éstos últimos en el período, pues la proporción fue casi constante de 60% de ingresos provenientes de indirectos por 40% de impuestos directos, característica de una economía trazada en los esquemas del neoliberalismo.

Para concluir, aunque una comparación entre los ingresos provenientes de impuestos entre 1857 y 1994, pudiera parecer sin elementos de sustento, resulta interesante en la medida en que vemos resurgir en estos últimos años, algunas características del pensamiento económico liberal, entre ellos, la importancia concedida a los impuestos indirectos, la liberalización del comercio exterior y la desgravación fiscal particularmente a los productos de exportación, todos ellos son parte de una política fiscal con rasgos similares a la de 1857, interrumpida después en los años de la posrevolución y retomada a partir de 1988.

Si bien la composición tributaria varió, en 1867 con el liberalismo consolidándose, los impuestos directos representaron el 6% del total de ingresos fiscales, mientras que los indirectos significaron el restante 94%. En 1911, a punto de ser abandonada la tesis liberalista, los directos representaban el 19.97% y los indirectos el restante 81.03%. Para 1965 con el ISR consolidándose en su régimen global, los directos representaron casi el 50% de los ingresos fiscales totales, en tanto que en 1991 esa proporción bajó a poco menos del 32%.

PROSPECTIVA DE LOS IMPUESTOS FEDERALES.

Habiendo analizado hasta ahora la evolución de los impuestos federales en México y su aplicación en los entornos político, económico y social, es factible percatarse de algunas necesidades y efectos deseados en la actualización de las instituciones tributarias.

1. **ES NECESARIO AVANZAR HACIA UN AUTENTICO FEDERALISMO FISCAL.** El desarrollo histórico de la potestad tributaria de la federación y los estados hace necesario reflexionar sobre el requerimiento de preservar la actual distribución constitucional difusa, que parte de la competencia concurrente en la mayor parte de los impuestos, a la vez que reserva facultades exclusivas a la federación, sea por prohibición a los estados o por señalamiento expreso en el texto constitucional. Pero ello no significa que el actual modelo distributivo de la recaudación impositiva no sea perfectible. Por el contrario, con posterioridad a 1994, año límite de este trabajo, han sido palpables los intentos por encontrar nuevos mecanismos de participación que por una parte alienten los esfuerzos estatales para contribuir a recaudar los impuestos, pero por otra contribuyan realmente a la redistribución regional de la riqueza.
2. **RESPECTO A LOS LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA IMPOSITIVA.** Cualquier esfuerzo que se haga por reformar el sistema fiscal mexicano debe guardar congruencia con el texto constitucional. Si el artículo 31 fracción IV de la Constitución fue aprobado por unanimidad del Constituyente tanto de 1857 como en 1917, es claro que los lineamientos establecidos en su texto deben ser el principio ineludible de cualquier impuesto. Ninguna reforma fiscal por muchas ventajas económicas que produzca, puede ser valiosa si implica el rompimiento de uno cualquiera

de los principios constitucionales en materia tributaria. La experiencia del Impuesto al Activo y de otros impuestos con preceptos declarados inconstitucionales por los criterios jurisprudenciales, obligan a meditar en la necesidad de que las leyes fiscales mejoren en su técnica jurídica. Los beneficios financieros inmediatos provenientes de un novedoso diseño fiscal, corren el riesgo de perderse por defectos de técnica y aún por meras deficiencias en la redacción de la ley.

3. **EVOLUCION DEL ISR E IVA.** Los más importantes impuestos federales, el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado deberán evolucionar en los siguientes años, el primero en búsqueda paulatina de nuevos esquemas más equitativos en la tributación, sin perder de vista su función de eje del sistema impositivo. El segundo deberá permanecer en sus actuales tasas hasta que el momento económico permita adecuaciones en sus tasas, sin poner el riesgo la estabilidad social, pero tampoco introduciendo reducciones que traigan retroceso a la recuperación. Ambos deberán dejar atrás los regímenes especiales de tributación que representan indeseables distorsiones recaudatorias.
4. **FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA FISCAL.** Cualquier reforma fiscal será inconclusa en la medida que no vaya acompañada de una sistemática consolidación de la cultura tributaria que sin represiones modifique las añejas actitudes y vicios de la administración pública y particulares. La reforma impositiva ha de ser definitiva, en ella deberán establecerse con precisión las fuentes recaudatorias y en forma sencilla los procedimientos y facultades de la autoridad y los medios de defensa de los particulares por los actos de la administración. En resumen la reforma fiscal deberá reconocer que los impuestos son tan sólo una manifestación más entre estado y particulares y en consecuencia, deberá esforzarse por responder a la aspiración común de crear una sociedad más justa, más igualitaria y más libre.

APENDICE**PRESIDENTES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Y SUS SECRETARIOS DE HACIENDA.**

PRESIDENTE	SECRETARIO DE HACIENDA	PERIODO
Ignacio Comonfort 11-XII-1855 a 21-I-1858.	José María Urquidi Manuel Payno José María Urquidi Miguel Lerdo de Tejada José María Urquidi Juan Antonio de la Fuente José María Urquidi Manuel Payno José María Urquidi	11 a 13-XII-1855 14-XII-1855 a 5-V-1856 6 a 19-V-1856 20-V-1856 a 3-I-1857 4-I a 3-III-1857 4-III a 16-IX-1857 17-IX a 19-X-1857 20-X a 11-XII-1857 11-XII-1857 a 20-I-1858
Benito Juárez 19-I-1858 a 18-VII-1872	Manuel Ruiz Melchor Ocampo Guillermo Prieto Juan Antonio de la Fuente Miguel Lerdo de Tejada Melchor Ocampo Juan Antonio de la Fuente Miguel Lerdo de Tejada Juan A. Zambrano Pedro de Garay y Garay Juan A. Zambrano José Ma. Mata Juan A. Zambrano Melchor Ocampo Guillermo Prieto Fco. de Paula Gochicoa José Ma. Castaños José Higinio Nuñez Manuel Ma. De Zamacona José González Echeverría Manuel Doblado José Higinio Nuñez José Ma. Iglesias Sebastián Lerdo de Tejada José Ma. Iglesias José Ma. Garmendia Matías Romero José Ma. Garmendia Matías Romero Francisco Mejía	19 y 20-I-1858 21 a 28-I-1858 28-I a 5-VIII-1858 6-VIII-1858 a 3-II-1859 4-II a 15-VII-1859 16-VII a 30-IX-1859 1-X a 21-XII-1859 22-XII-1859 a 31-V-1860 1 a 25-VI-1860 26-VI a 17-IX-1860 18-IX a 28-X-1860 29-X a 20-XI-1860 21 a 28-XI-1860 29-XI-1860 a 19-I-1861 20-I a 5-IV-1861 6 a 21-IV-1861 2-V a 17-VI-1861 18-VI a 12-XI-1861 12 a 13-XI-1861 14-XI-1861 a 18-III-1862 5-IV a 24-VIII-1862 25-VIII-1862 a 17-I-1864 18-I a 19-IV-1864 20-IV a 13-V-1864 14-V-1864 a 25-XII-1867 26-XII-1867 a 15-I-1868 16-I a 28-V-1868 29-V a 7-VIII-1868 8-VIII-1868 a 12-VI-1872 13-VI a 18-VII-1872
Sebastián Lerdo de Tejada 18-VII-1872 a 20-XI-1876	Francisco Mejía	19-VII-1872 a 20-XI-1876

Porfirio Díaz 23-XI-1876 a 5-XII-1876	Francisco Mejía Justo Benítez	20 a 28-XI-1876 28-XI a 5-XII-1876
Juan N. Méndez 6-XII-1876 a 17-II-1877	Justo Benítez	6-XII-1876 a 17-II-1877
Porfirio Díaz 16-II-1877 a 30-XI-1880	Justo Benítez Fco. de Landero y Cos Matías Romero José Hipólito Ramírez Trinidad García Manuel H. Toro	16-II a 11-V-1877 12 a 23-V-1877 24-V-1877 a 4-IV-1879 5 a 8-IV-1879 9-IV-1879 a 23-I-1880 24-I a 15-XI-1880
Manuel González 1-XII-1880 a 30-XI-1884	Fco. de Landero y Cos. Jesús Fuentes y Muñiz Miguel de la Peña	1-XII-1880 a 19-XII-1881 1-I-1882 a 9-II-1884 10-II a 30-XI-1884
Porfirio Díaz 1-XII-1884 a 25-VI-1911	Manuel Dublán Benito Gómez Farías Matías Romero José Yves Limantour	1-XII-1884 a 31-V-1891 1-VI a 30-X-1891 26-II-1891a 31-XII-1892 1-I-1893 a 25-V-1911
Francisco León de la Barra 25-V a 6-XI-1911	Ernesto Madero	25-V a 6-VI-1911
Francisco I. Madero 6-XI-1911 a 18-II-1913	Ernesto Madero	6-XI-1911 a 18-II-1913
Pedro L. Lascuráin 19-II-1913 (45 min)	Ernesto Madero	19-II-1913
Venustiano Carranza ⁴⁷ 18-X-1913 a 30-IV-1917	Francisco Escudero Carlos M. Ezquerro Felicitos Villarreal José J. Reynoso Rafael Nieto Luis Cabrera	18-X-1913a 15-VIII-1914 16 a 20-VIII-1914 20-VIII a 1-IX-1914 30-IX a 21-XI-1914 21-XI a 14-XII-1914 14-XII-1914a 30-IV-1917
Venustiano Carranza 1-V-1917 a 21-V-1920	Luis Cabrera Rafael Nieto Luis Cabrera	30-IV a 1-V-1917 2-V-1917 a 5-IV-1919 9-IV-1919 a 20-V-1920
Adolfo de la Huerta 24-V a 30-XI-1920	Salvador Alvarado	3-VI a 30-XI-1920
Alvaro Obregón 1-XII-1920 a 30-XI-1924	Adolfo de la Huerta Alberto J. Pani	1-XII-1920 a 25-IX-1923 26-IX-1923 a 30-XI-1924
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924 a 30-XI-1928	Alberto J. Pani Luis Montes de Oca	1-XII-1924 a 30-I-1927 30-I-1927 a 30-XI-1928
Emilio Portes Gil 1-XII-1928 a 4-II-1930	Luis Montes de Oca	1-XII-1928 a 4-II-1930
Pascual Ortiz Rubio 5-II-1930 a 3-IX-1932	Luis Montes de Oca Rafael Mancera O. Alberto J. Pani	4-II-1930 a 20-I-1932 21-I a 16-II-1932 16-II-1932 a 3-IX-1932
Abelardo L. Rodríguez 4-IX-1932 a 30-XI-1934	Alberto J. Pani Plutarco Elías Calles Marte R. Gómez	4-IX-1932 a 28-IX-1933 29-IX a 31-XII-1933 1-I a 30-XI-1934
Lázaro Cárdenas 1-XII-1934 a 30-XI-1940	Narciso Bassols Eduardo Suárez	1-XII-1934 a 15-VI-1935 18-VI-1935 a 30-XI-1940

⁴⁷ Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo.

Manuel Avila Camacho 1-XII-1940 a 30-XI-1946	Eduardo Suárez	1-XII-1940 a 30-XI-1946
Miguel Alemán V. 1-XII-1946 a 30-XI-1952	Ramón Beteta	1-XII-1946 a 30-XI-1952
Adolfo Ruiz Cortines 1-XII-1952 a 30-XI-1958	Antonio Carrillo Flores	1-XII-1952 a 30-XI-1958
Adolfo López Mateos 1-XII-1958 a 30-XI-1964	Antonio Ortiz Mena	1-XII-1958 a 30-XI-1964
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964 a 30-XI-1970	Antonio Ortiz Mena Hugo B. Margáin	1-XII-1964 a 31-VIII-1970
Luis Echeverría Alvarcz 1-XII-1970 a 30-XI-1976	Hugo B. Margáin José López Portillo Mario Ramón Beteta	1-XII-1970 a 31-V-1973 1-VI-1973 a 25-IX-1975 26-IX-1975 a 30-XI-1976
José López Portillo 1-XII-1976 a 30-XI-1982	Julio R. Moctezuma Cid David Ibarra Muñoz Jesús Silva Herzog	1-XII-1976 a 16-XI-1977 17-XI-1977 a 16-III-1982 16-III a 30-XI-1982
Miguel de la Madrid H. 1-XII-1982 a 30-XI-1988	Jesús Silva Herzog Gustavo Petricoli	1-XII-1982 a 17-VI-1986 18-VI-1986 a 30-XI-1988
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988 a 30-XI-1994	Pedro Aspe Armella	1-XII-1988 a 30-XI-1994

GOBIERNOS ESPURIOS

Félix Zuloaga 23-I a 23-XII-1858	Juan Hierro Maldonado Manuel Piña Cuevas Pedro Jorrín	24-I a 24-IV-1858 24-IV a 9-VII-1858 9-VII a 23-XII-1858
Manuel Robles Pezuela 23-XII-1858 a 21-I-1859	Pedro Jorrín	23-XII-1858 a 21-I-1859
José Mariano Salas 21-I a 2-II-1859	Pedro Jorrín	21-I a 2-II-1859
Miguel Miramón 1-II-1859 a 7-VIII-1860	José Luis Huici Gabriel Sagaceta Carlos de la Peza y Peza Isidro Díaz Urbano Tovar	3 a 14-II-1859 15-II a 6-VII-1859 7-VII a 7-X-1859 7-X a 5-XI-1859 5-XI-1859 a 7-VIII-1860
José Ignacio Pavón 8 a 14-VIII-1860	Francisco J. Raygadas	8 a 14-VIII-1860
Miguel Miramón 14-VIII a 24-XII-1860	Francisco J. Raygadas Gabriel Sagaceta	14 a 18-VIII-1860 19-VIII a 24-XII-1860
Regencia de los Intervencionistas. Junio 1863 a 12-VII-1864	Martín del Castillo y Cos	VII-1863 a 12-VI-1864
Maximiliano de Habsburgo 12-VI-1864 a 15-V-1867	Martín del Castillo y Cos Félix Campillo Fco. De Paula César Martín del Castillo y Cos José Ma. Lacunza M. Friant Mariano Campos	12-VI-1864 a 16-III-1865 16-III a 26-IX-1865 27-IX-1865 a 2-III-1866 3-III a 28-IV-1866 28-IV a 25-X-1866 26-X-1866 a 1-1867 enero a 15-V-1867

Victoriano Huerta 19-II-1913 a 13-VII-1914	Toribio Esquivel Obregón Enrique Goroztieta Adolfo de la Lama Gilberto Trujillo	20-II a 26-VII-1913 14-VII a 5-X-1913 6-X-1913 a 9-VII-1914 10-VII a 13-VIII-1914
---	--	--

GOBIERNOS DEL PERIODO REVOLUCIONARIO

Francisco I. Madero ³⁸ 10 al 21-V-1911	Gustavo A. Madero G.	10 al 21-V-1911
--	----------------------	-----------------

GOBIERNOS DE LA CONVENCION DE GENERALES Y GOBERNADORES

Eulalio Gutiérrez 1-XI-1914 a 16-I-1915	Manuel M. Robles Felicitos Villarreal	20-XI a 4-XII-1914 4-XII a 16-I-1915
Roque González Garza 16-I a 9-VI-1915	Enrique Rodiles Maniau Manuel Padilla	16-I a 10-III-1915 10-III a 9-VI-1915
Francisco Lagos Cházaro 10-VI a 15-VIII-1915	Luis Zubiría y Campa	10-VI a 15-VIII-1915

GOBIERNO DE LAS FUERZAS DEL GRAL. PABLO GONZALEZ

	Aureliano Mendivil	7-V a 2-VI-1920
--	--------------------	-----------------

OTROS GOBIERNOS

José Ma. Iglesias 31-X-1876 a 15-III-1877	Guillermo Prieto	31-X a 4-XI-1876
--	------------------	------------------

³⁸ Gobierno Provisional en Cd. Juárez

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

ARISTÓTELES. POLÍTICA. Traducción de Antonio Gómez Robledo. Edit. Porrúa. México. 1972.

ARDANT, Gabriel. THÉORIE SOCIOLOGIQUE DE L'IMPOT. Edit. Bibliothèque Générale de L'Ecole Practique des Hautes Etudes. la edición. Paris. 1965.

ASPE ARMELLA, Pedro. EL CAMINO MEXICANO DE LA TRANSFORMACION ECONOMICA. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

AYALA ESPINO, José. ESTADO Y DESARROLLO. La Formación de la Economía Mixta Mexicana (1920-1982). Fondo de Cultura Económica. México. 1988.

BANCO DE MEXICO. ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE BALANZA DE PAGOS. 1950-1969. México. 1981.

BANCO MUNDIAL. THE ECONOMY OF MEXICO. A Basic Report. Vol. V. Apéndice Estadístico. 1973.

BARROS DE CASTRO, Antonio. Et. al. INTRODUCCION A LA ECONOMIA. UN ENFOQUE ESTRUCTURALISTA. Siglo XXI. Editores. 37a. Edición. México. 1982.

BASAÑEZ, Carlos. LA LUCHA POR LA HEGEMONÍA EN MÉXICO. Siglo XXI Editores. México. 7a. edic. 1988.

BOJORQUEZ, Djed. CRONICA DEL CONSTITUYENTE. Edit. Botas. México. 1938.

BUSTAMANTE, Eduardo. EL REGIMEN FISCAL. BASES CONSTITUCIONALES. REALIZACIONES. ESTADO ACTUAL. En la Constitución de 1917 y la Economía Mexicana. UNAM. México. 1983.

CALDERON, Francisco R. HISTORIA MODERNA DE MEXICO. La República Restaurada. Vida Económica. Edit. Hermes. México. 1955.

CARMAGNANI, Marcelo. ESTADO Y MERCADO. La Economía Pública del Liberalismo Mexicano 1850-1911. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

CARPISO, Jorge. LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917. Edit. Porrúa. 7a. edición. México. 1986.

CARRILLO FLORES, Antonio. CAUSAS Y EFECTOS DE LA DEVALUACION MONETARIA DE ABRIL DE 1954. En: Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. VI. México. 1954.

CAVAZOS LERMA, Manuel. CINCUENTA AÑOS DE POLITICA MONETARIA. En: Cincuenta Años de Banca Central. 1925-1975. Fondo de Cultura Económica. México. 1975.

CECEÑA GAMEZ, José Luis. MEXICO EN LA ORBITA IMPERIAL. Edit. El Caballito. México. 1976.

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRAFICOS. DINAMICA DE LA POBLACION EN MEXICO. El Colegio de México. México. 1981.

CHANDLEY, Henry Alfred. INVESTIGACION PRELIMINAR DEL PROBLEMA HACENDARIO MEXICANO. U. de Columbia. U. S. A. 1917.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores D. 20 AÑOS DE EVOLUCION DE LA IMPOSICION A LOS RENDIMIENTOS DE CAPITAL. UNAM. MEXICO. 1977.

- CONGRESO DE LA UNION. DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. 12 Tomos. México a Través de sus Constituciones. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México. 1967.
- CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATAN. HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES DE YUCATAN 1918-1938. Edic. Gob. Del Edo. Mérida. 1987.
- COSSIO VILLEGAS, Daniel. HISTORIA MODERNA DE MEXICO. Edit. Hermes. México. 1972.
- COSSIO VILLEGAS, Daniel. LA CUESTIÓN ARANCELARIA EN MÉXICO. 1a edición facsimilar. UNAM. México. 1988.
- DE LA CUEVA, Arturo. JUSTICIA, DERECHO Y TRIBUTACION. Editorial Porrúa. 1a. Edición. México. 1989.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. 10a. Edic. Editorial Porrúa. México. 1982.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. EL PENSAMIENTO ECONOMICO EN LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1857. Edit. Porrúa. 3a. Edic. México. 1986.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. LA POLITICA DE LA RENOVACION. Edit. Diana. México. 1988.
- DELGADO MOYA, Rubén. EL EJIDO Y SU REFORMA CONSTITUCIONAL. En CONVERGENCIA. Organó del CONEPOD. No. 3. Año II. Mar.-abr. 1992.
- DEPARTAMENTO DE COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS. EL AMBIENTE MEXICANO PARA LA INVERSION EXTRANJERA. En Problemas Agrícolas e Industriales de México. Núms. 3-4. Vol. X. 1958.
- DUBLAN Y LOZANO. COLECCIÓN DE LEGISLACIÓN MEXICANA. Tomos VIII a CXXIX. México. 1913.
- DUCLOS SALINAS, Adolfo. MEXICO PACIFICADO. Imprenta de Hughes y Co. St. Luis, Mo. 1904.
- DULLES, John W. F. AYER EN MÉXICO. Una Crónica de la Revolución (1919-1936). Fondo de Cultura Económica. 4a. Reimpresión en español. México. 1993.
- DURAN OCHOA, Julio. POBLACION. Fondo de Cultura Económica. México. 1955.
- EL COLEGIO DE MÉXICO. HISTORIA GENERAL DE MEXICO. 2 Tomos. 1a Reimpresión. 1996.
- FERNANDEZ Y CUEVAS, José Mauricio. ASPECTOS FISCALES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. En Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. Obra Conmemorativa. Tomo I. TFF. México. 1982.
- FERRER MENDIOLEA, Gabriel. CRONICA DEL CONSTITUYENTE. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1957.
- FLORES CABALLERO, Romeo R. ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA EN LA HISTORIA DE MÉXICO. Fondo de Cultura Económica. INAP. 2a. Edic. México. 1988.
- FLORES SOLANO, Jorge. EVALUACION DEL IVA. En Financiamiento del Gasto Público. Ed. Trillas. México. 1993.

- FLORES ZAVALA, Ernesto. ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS. Editorial Porrúa S.A. Decimotercera Edición. México. 1971.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS. LOS IMPUESTOS. Edit. Porrúa. 30a. Edic. México. 1992.
- FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa. 9a. Edición. México. 1962.
- FUENTES, Carlos. TIEMPO MEXICANO. Edit. Joaquín Moritz. México. 1971.
- GARCIA ALBA, Pascual y SERRA PUCHE, Jaime. CAUSAS Y EFECTOS DE LA CRISIS ECONOMICA DE MEXICO. Edit. El Colegio de México. México. 1984.
- GARCIA GRANADOS, Ricardo. LA CONSTITUCION DE 1857. Editora Nacional. México. 1957.
- GARZA, Servando J. LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. Editorial Cultura T.G. S.A. México. 1949.
- GAXIOLA, Francisco J. MEMORIAS. 1a. Edición. Editorial Porrúa. México. 1975.
- GIL VALDIVIA, Gerardo. Et. Al. EL FEDERALISMO Y LA COORDINACION FISCAL. 1a. Edición. UNAM. México. 1981.
- GIL VALDIVIA, Gerardo. FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO. En : Financiamiento del Gasto Público. Ed. Trillas. México. 1993.
- GILLY, Adolfo. LA REVOLUCION MEXICANA. Colección México Un Pueblo En La Historia. Alianza Editorial México. 6a. edición. 1994.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. LA DEMOCRACIA EN MEXICO. Ed. Era. México. 3a Edición. 1969.
- GORDILLO, Gustavo. MAS ALLA DE ZAPATA. Por una Reforma Campesina. Edit. Cal y Arena. México. 1992.
- GREEN, Rosario. LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO: 1973-1987 Edit. Nueva Imagen. México. 1988.
- GUERRA, Francois Xavier. MEXICO. DEL ANTIGUO REGIMEN A LA REVOLUCION. Fondo de Cultura Económica. 1a. edición en español. México. 1988.
- GUERRERO, Omar. LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Editorial Harla. 1a. Edic. México. 1986.
- HAMILTON, MADISON Y JAY. EL FEDERALISTA. No. XXXIV. Fondo de Cultura Económica. 1a. Reimpresión. México. 1974.
- HERNANDEZ, Octavio A. LA LUCHA DEL PUEBLO MEXICANO POR SUS DERECHOS CONSTITUCIONALES. En Derechos del Pueblo Mexicano. Congreso de la Unión. México. 1967. Tomo I.
- HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia. LA TRADICION REPUBLICANA DEL BUEN GOBIERNO. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.
- HOWE BANCROFT, Huberto. PORFIRIO DIAZ. Su Biografía. The History and Co., Publishers. Sn. Francisco, Cal. 1887.

INEGI. EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO EN MEXICO. Edic. 1995. México. 1995.

INEGI. ESTADISTICAS HISTORICAS DE MEXICO. 2 Tomos. México. 1985.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. 4 Tomos. Edit. Porrúa. 5a. edición. México. 1992.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917. Ideólogos. El Núcleo Fundador y Otros Constituyentes. UNAM. México. 1990.

IZQUIERDO, Rafael. POLITICA HACENDARIA DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR. 1958-1970. Fondo de Cultura Económica. México. 1995.

JARACH. Dino. EL HECHO IMPONIBLE. Edit. Depalma. Buenos Aires. 1943.

JOHNSON, Harry G. POLITICA FISCAL Y BALANZA DE PAGOS. En Lecturas Sobre Desarrollo Económico. UNAM. Escuela Nacional de Economía. México. 1974.

KATZ, Friedrich. LA GUERRA SECRETA. 2 Vols. Editorial Era. México. 1982.

KEMMERER, Edwin W. INFLATION AND REVOLUTION. MEXICO'S EXPERIENCE OF 1912-1917. Princeton University Press. Princeton, New Jersey, 1940.

KEYNES, John M. TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO. Fondo de Cultura Económica. 3a edic. 2a. Reimp. México. 1958.

LIMANTOUR, José Y. BREVES APUNTES PARA UN PROYECTO DE ABOLICION DE LAS ADUANAS INTERIORES DE LA REPUBLICA. Imprenta de J.F. Jens. México. 1891.

LIMANTOUR, José Yves. MEMORIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA CORRESPONDIENTE AL AÑO DE 1898 A 1899. SHCP. México. 1904.

LOPEZ CAMARA, Francisco. LA ESTRUCTURA ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO EN LA EPOCA DE LA REFORMA. 8a. Edic. Siglo XXI Editores. México. 1982.

LOPEZ ROSADO, Diego G. HISTORIA Y PENSAMIENTO ECONOMICO DE MEXICO. 1a. Edic. UNAM. México. 1972.

LUSTIG, Nora. MEXICO. HACIA LA RECONSTRUCCIÓN DE UNA ECONOMÍA. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

MACEDO, Pablo. LA EVOLUCION MERCANTIL. Facultad de Economía. UNAM. Edición Facsimilar. México. 1989.

MANERO, Antonio. LA REFORMA BANCARIA EN LA REVOLUCION CONSTITUCIONALISTA. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1958.

MARGAIN, Hugo B. Estudio preliminar a la compilación de Leyes de Impuesto Sobre la Renta 1921-1953. SHCP. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. México. 1957.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. NOCIONES DE POLITICA FISCAL. Edit. Porrúa. 1a. Edic. México. 1994.

- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. LA CONSTITUCION Y ALGUNOS ASPECTOS DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. UASLP. México. 1967.
- MEDINA PEÑA, Luis. HACIA EL NUEVO ESTADO. México 1920-1994. Fondo de Cultura Económica. 2a. Edición. México. 1995.
- MEJIA, Francisco. MEMORIAS. Imprenta del Aguila. México. 1875. P. 32.
- MEYER, Jean. LA CRISTIADA. 3 Tomos . 5a. Edic. Edit. Siglo XXI. México. 1977.
- MEYER, Lorenzo. Et. al. HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA. 13 VOLS. El Colegio de México. 1a. Reimpresión. México. 1981.
- MEYER, Lorenzo. SU MAJESTAD BRITANICA CONTRA LA REVOLUCION MEXICANA. 1900-1950. El Colegio de México. México. 1991.
- MEYER, Lorenzo. MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS EN EL CONFLICTO PETROLERO 1917-1942. El Colegio de México. México. 1981. 1a. Reimpresión.
- MOCTEZUMA, Aquiles P. EL CONFLICTO RELIGIOSO DE 1926. Sus orígenes, su desarrollo, su solución. México. s. e. 1929.
- MORA, José Ma. Luis. MEXICO Y SUS REVOLUCIONES. México. 1950. 3a. edición. Edit. Porrúa. México. 1977.
- MORENO PADILLA, Javier. EL SISTEMA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA. En Tribunal Fiscal de la Federación. Obra Conmemorativa de sus 50 años. Tomo VI. T. F. F. México. 1987.
- MUSSACCHIO, Humberto. ENCICLOPEDIA DE MEXICO VISUAL. Tomo II. Andrés León Editor. México. 1989.
- NAFINSA. ESTADÍSTICAS DE LA ECONOMÍA MEXICANA. México. 1974
- NAFINSA. LA ECONOMIA MEXICANA EN CIFRAS. DIVERSOS AÑOS. México.
- NAVARRO RODRIGUEZ ALBERTO. ANALISIS DEL ISR. EN : Financiamiento del Gasto Público. Ed. Trillas. México. 1988.
- OSORNIO CORRES, Francisco J. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN MÉXICO. UNAM. México. 1992.
- PALAVICINI, Félix F. HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917. INEHRM. México. 1987.
- PANI, Alberto J. LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION. Editorial Cultura T.G. México. 1926.
- PANI, Alberto J. TRES MONOGRAFIAS (LA POLITICA HACENDARIA DEL NUEVO REGIMEN). México. 1944.
- PEACOCK, Alan. Et. Al. LA TEORIA ECONOMICA DE LA POLITICA FISCAL. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2a. Reimp. México. 1989.

PÉREZ DAYAN, Alberto. LEY DE AMPARO Y SU JURISPRUDENCIA. Edit. Porrúa. 6a. Edición. México. 1996.

PLATÓN. DIÁLOGOS. 10a edición. Editorial Porrúa. México. 1971.

PORRAS Y LOPEZ, Armando. Naturaleza del Impuesto Sobre la Renta. Textos Universitarios. México. 1a. edición. 1976.

PORTELLO, Jorge Hernando. EL PROBLEMA DE LAS RELACIONES ENTRE LA IGLESIA Y EL ESTADO EN MEXICO. 2a. Edic. Costa-Amic, Editores. México. 1982.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. SEIS AÑOS DE GOBIERNO AL SERVICIO DE MEXICO. 1934-1940.- México. 1941.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Unidad de la Crónica Presidencia. LAS RAZONES Y LAS OBRAS. Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. 6 Vols. Fondo de Cultura Económica. México. 1985.

PREST, Allan R. HACIENDA PUBLICA. Editorial Gredos. Madrid. 1a. Edición. 1967.

RABASA, Emilio O. EL PENSAMIENTO POLITICO DEL CONSTITUYENTE DE 1856-1857. Edit. Porrúa-UNAM. México. 1991.

RABASA, Emilio. LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA. Edit. Porrúa. México. 1956.

RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. DERECHO MUNICIPAL. Edit. Porrúa. México. 1985.

RETCHKIMAN K., Benjamín. TEORIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS. Tomo II. Ediciones UNAM. 1a. Edic. México. 1987.

REYES HEROLÉS, Jesús. EL LIBERALISMO MEXICANO. 3 Tomos. México. 1958. UNAM.

REYES VERA, Ramón. EL FUTURO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. Apuntes. S. f. s. e. México.

REYES VERA Ramón. LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 EN LA CONSTITUCION FEDERAL MEXICANA. En Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años de Servicio a México. TFF. México. 1982.

REYES VERA, Ramón. HISTORIA DE LAS CONTRIBUCIONES EN MEXICO. Revista del Tribunal Fiscal del Edo. De México. Número Extraordinario.

REYNOLDS, Clark W. LA ECONOMIA MEXICANA. SU ESTRUCTURA Y CRECIMIENTO EN EL SIGLO XX. Fondo de Cultura Económica. México. 1973.

REYNOLDS, Clark W. ¿POR QUE EL DESARROLLO ESTABILIZADOR DE MEXICO FUE EN REALIDAD DESESTABILIZADOR ?. Algunas Consecuencias para el futuro. En El Trimestre Económico. Vol. LXIII. Abril Junio 1996. Num. 250. FCE. México.

RIVERA PEREZ CAMPOS, José. EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN LOS IMPUESTOS. En Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. Obra Conmemorativa. Tomo I. TFF. México. 1982.

RODRÍGUEZ GALLEGOS, José Ma. ECONOMÍA POLÍTICA. En Enciclopedia Metódica Larousse. Tomo IV. México. 1980.

- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl.** IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS. En *Financiamiento del Gasto Público*. Ed. Trillas. México. 1988.
- ROEDER, Ralph.** HACIA EL MEXICO MODERNO : PORFIRIO DIAZ. 2 Tomos . Fondo de Cultura Económica. 1a. edición. México. 1973.
- ROMERO, Matías.** Informe de Hacienda de 1870. SHCP. México. s.f.
- ROMERO, Matías.** GEOGRAPHICAL AND STATISTICAL NOTES ON MEXICO. New York. G.P. Putnam's Sons. 1898.
- ROMERO FLORES, Jesús.** DEL PORFIRISMO A LA REVOLUCION CONSTITUCIONALISTA. Libromex Editores. México. 1960.
- ROMERO FLORES, Jesús.** ANALES HISTORICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA. 3 Tomos. Libromex Editores. México. 1960.
- ROMERO FLORES, Jesús.** SINTESIS HISTORICA DE LA REVOLUCION MEXICANA. Costa Amic. Editores. México. 1985.
- ROUAIX, Pastor.** GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 2a. edición. México. 1995.
- RUBIO, Inés.** LAS DIFICULTADES DE UN SEXENIO EN MÉXICO : Auge, Crisis y Ajuste. Fondo de Cultura Económica. México. 1992.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos.** CON LA CONSTITUCIÓN ASEGUREMOS LA VIGENCIA DE LA REVOLUCIÓN PARA EL SIGLO XXI. Discurso. Presidencia de la República. Dirección de Publicaciones. México. 1992.
- SAYEG HELU, Jorge.** EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO. 2 Tomos. 2a. Edición. México. 1987. INHERM.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.** DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-17. Edición Conmemorativa. México. 1960.
- SECRETARÍA. DE GOBERNACION.** PLANES POLITICOS Y OTROS DOCUMENTOS. México. 1954.
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.** MÉXICO A TRAVÉS DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES. 4 Tomos. 1976.
- SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA.** Dirección de Inversiones Públicas. INVERSION PUBLICA FEDERAL 1965-1970. México. 1970.
- SEMO, Ilán.** EL OCASO DE LOS MITOS. 1958-1968. En México. Un Pueblo en la Historia. Vol. 6. Alianza Editorial Mexicana. México. 1989.
- SERVIN, Armando.** EVOLUCION TECNICA DEL SISTEMA IMPOSITIVO FEDERAL. Fondo de Cultura Económica. México. 1942.
- SHCP.** INICIATIVAS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA DIRIGIDAS AL CONGRESO DE LA UNION EL 12 Y 13 DE DICIEMBRE DE 1878. Imprenta del Gobierno. México. 1878.

SHCP. INICIATIVA DE PRESUPUESTOS PARA EL AÑO ECONOMICO DE 1912-1913. Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público. México. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. 1911.

SHCP. INICIATIVA DE PRESUPUESTOS PARA EL AÑO ECONOMICO DE 1913-1914. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 1912.

SHCP. Investigaciones Económicas. No. 42. LA CONTRIBUCION FEDERAL. México. 1936.

SHCP. LA HACIENDA PUBLICA DE MEXICO, A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2 Tomos . 2a. edición. México. 1963.

SHCP. LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA EN MEXICO. México. 1990. Talleres Gráficos de la Nación.

SHCP. LOS PRESIDENTES DE MEXICO ANTE LA NACION. SHCP. 4 Tomos. México. 1963.

SHCP. MEMORIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO 1874-1875.

SHCP. MEMORIA DE HACIENDA 1883-1884.

SHCP. MEMORIAS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA 1911-1913.

SIERRA, Carlos. J. Et. Al. EL PAPEL SELLADO Y LA LEY DEL TIMBRE. 1821- 1871- 1971. SHCP. México. 1971..

SIERRA, Carlos J. Et.al. A CINCUENTA AÑOS DE LA LEY DEL CENTENARIO. SHCP. México. 1971.

SMITHIES, A. et. al. LECTURAS SOBRE POLÍTICA FISCAL. Revista de Occidente. Madrid. 1959.

SOLANA, Fernando. Et.al. HISTORIA DE LA EDUCACION PUBLICA EN MEXICO. SEP/FCE México. 1982

SOLIS, Leopoldo. LA REALIDAD ECONOMICA MEXICANA. RETROVISION Y PERSPECTIVA. Siglo XXI, Editores. México. 1970.

TELLO, Carlos. LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO. 1970-1976. México. Siglo XXI.

TENA RAMIREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Edit. Porrúa. México. 20a. edición 1984.

TORRES BODET, Jaime. MEMORIAS. La Tierra Prometida. Edit. Porrúa. México. 1972.

VALLARTA, Ignacio L. VOTOS. Editorial del Sr. Antonio de J. Lozano. México. 1894. 2 Tomos.

VAZQUEZ ALFARO, Guillermo. EL NUEVO DERECHO AGRARIO MEXICANO. En CONVERGENCIA. Organo del CONEPOD. No. 6. Año II. Sep.-Oct. 1992.

VERA ESTAÑOL, Jorge. LA REVOLUCION MEXICANA, ORIGENES Y RESULTADOS. Edit. Porrúa. México. 1957.

VILLALOBOS ORTÍZ, María del Consuelo. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA A LA LUZ DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. En Principio Tributarios Constitucionales. TFF y Coeditores. México. 1992.

WILKIE, James W. LA REVOLUCION MEXICANA. GASTO FEDERAL Y CAMBIO SOCIAL. Fondo de Cultura Económica. México. 1978.

WIONCZEK, Miguel. EL NACIONALISMO MEXICANO Y LA INVERSION EXTRANJERA. Edit. Siglo XXI. México. 1973.

YAÑEZ RUIZ, Manuel. DIRECTORIO DE IMPUESTOS 1798-1956. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 1958.

YAÑEZ RUIZ, Manuel. EL PROBLEMA FISCAL EN LAS DISTINTAS ETAPAS DE NUESTRA ORGANIZACIÓN POLITICA. 8 Tomos. Edit. Progreso. México. 1958.

ZARCO, Francisco. HISTORIA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE (1856-1857). INEHRM. - El Colegio de México. México. 1956.

ZAVALA, Silvio. APUNTES DE HISTORIA NACIONAL 1808-1974. 5a. Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1990.

ZEBADUA, Emilio. BANQUEROS Y REVOLUCIONARIOS: LA SOBERANIA FINANCIERA DE MEXICO 1914-1929. Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México. 1994.

INFORMÁTICA

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS. 1917-1995. 5a. Versión. CD-ROM. México. 1995.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. APÉNDICE DE JURISPRUDENCIA 1917-1995. CD-ROM. Edic. Especial. México. 1996.

SECRETARIA DE GOBERNACION. TALLERES GRAFICOS DE LA NACION. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 1917-1994. CD-ROM. INFOSEL. México. 1995.