



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

LICENCIATURA EN ECONOMÍA

**“HISTORIA DE LAS RELACIONES FISCALES
INTERGUBERNAMENTALES”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
SÁNCHEZ HERNÁNDEZ GABRIEL**

**ASESOR DE TESIS:
DR. LÉNINE ROJAS OLIVAS**

MÉXICO

2006



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.

DEDICATORIAS

El presente trabajo de tesis es el resultado de un arduo, sinuoso e intrincado camino; camino largo y la mayor de las veces muy estrecho y difícil de andar, camino de vez en cuando muy cienoso, rodeado de obstáculos, obstáculos que a toda costa trataron (en vano) impedir el logro ahora alcanzado.

Fue gracias a una serie de personas que sobra decir lo importantes que son, que con el único afán de ayudar, me otorgaron las herramientas, los utensilios necesarios, que se convirtieron en esa la luz traslúcida, límpida, capaz de hacer frente a dicho camino oscuro.

También, a las mismas personas, les ofrezco mis más sinceras y profundas disculpas, por todas las consecuencias acarreadas por la ayuda brindada y que muy continuamente, sacrificaron cuerpo y mente propios para brindarme los escalones necesarios con los cuáles levantar la escalinata, en la cual ahora me situó, no para ser mejores que ustedes, no, sino para intentar estar a la par de su grandeza. Ahora lo he confirmado, es cierto, las personas que más te aman, son las personas a las que más hieres.

A continuación, y esperando no olvidar a nadie, mencionaré a dichas personas:

A mis Padres

Por su infinito amor,
su inigualable comprensión,
por todo su apoyo
a lo largo de estos 27 años.

A mis Hermanas

Por estar siempre a mi lado,
por enseñarme otra forma de percibir el mundo,
porque por ustedes debo de superarme día a día.

A mi Hermano Rubén

Que vino a darle a mi vida un nuevo aliento,
fuente continua de sonrisas y alegrías.
Y, por que no decirlo, de varios dolores de cabeza.

A mi Profesor, Camarada Lenine

Por inculcarme el amor
hacia la ciencia más bella:
La Economía.
Y ser quien me mostró
el verdadero y único camino
hacia la libertad.

A mis Amigos de Generación, mis Camaradas de Toda la Vida:

Raúl, Heriberto, Mauricio, José Juan, Oziel, Ángel Alberto y Karen
Por estar siempre a mi lado, por confiar en mí,
Por mostrarme que no estoy solo en este mundo.

A mi "líder", el Camarada Alfredo

Porque tú eres la conjunción
entre teoría y práctica,
porque nunca claudicarás,
porque al verte
reafirmó el sueño de todos nosotros.

A mi amigo, mi compañero de trabajo, el Camarada Eduardo

Porque gracias a él,
he tenido mis primeras experiencias laborales,
que, si bien me han favorecido económicamente,
han hecho que confirmé que solo hay un camino,
un camino que muy pocos comprenden.

A mis profesoras de Primaria:
Ivonne y María Guadalupe

Porque sembraron en mí
la semilla del saber,
a base de lindas lecciones
y de uno que otro regaño.

A mi amiga, mi “jefa” del Servicio Social
Perla Margarita

Por darme la oportunidad
Cuando nadie más me la daba,
Pero lo más importante,
Por ofrecerme su amistad.

A mis compañeros del IEEM y del IEDF,
En especial a mi amigo René Miguel,

Por brindarme su apoyo,
su experiencia en algo totalmente
desconocido para mí,
por ser la única persona
que confió en mí en esos momentos.

A mi “jefa” del INEGI,
Mi amiga Ariadna

Por concederme la oportunidad
de trabajar con ella y de paso,
conocer a una gran persona.

Y, finalmente, esta Tesis está dedicada a la memoria de:

Mi abuela Teresa†

Ya que gracias a ella,
Me encuentro aquí con ustedes.
Porque cuando otros flaqueaban,
Ella se erigía con la fuerza de una montaña.
Porque me cobijó, me alimentó, en fin, me cuidó,
A costa de su endeble salud.
Porque era la persona más inteligente y conciente,
Sin nunca haber leído.
Porque era la persona más humana y sensible,
A pesar de constantes y continuos sufrimientos.
Porque era comunista,
Sin saberlo.
Porque le debo todo,
Gracias, MIL GRACIAS.

Asimismo, deseo extender mis agradecimientos (sin resultar ser presuntuoso) a todas aquellas personas que nunca conocí, que no conozco y que nunca conoceré, y que, debido a este sistema injusto son las que sostuvieron mi trayectoria académica desde el nivel preescolar hasta mis estudios universitarios. Hablo del campesino, del obrero, de todas aquellas personas que con todo su esfuerzo luchan día a día por un pedazo de pan. Mi respeto y mi eterna solidaridad.

Por ello, este logro no es mío, ni mucho menos, este logro es de todos, de todos ustedes, la clase trabajadora.

Porque otro mundo es posible, VENCEREMOS!!!

INDICE	PÁG.
I.- INTRODUCCIÓN.....	12
II.- PRÓLOGO.....	21
1.- ÉPOCA COLONIAL.....	35
2.- MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA.....	61
3.- NACIMIENTO DEL ESTADO FEDERAL.....	69
4.- MÉXICO INDEPENDIENTE.....	79
4.1.- CONSTITUCIÓN DE 1824 Y LEY DE CLASIFICACIÓN DE RENTAS.....	79
4.1.1.- LEY DE CLASIFICACIÓN DE RENTAS.....	81
4.2.- LA HACIENDA EN EL RÉGIMEN CENTRAL DE 1835.....	89
4.2.1.- LEY DEL 3 OCTUBRE DE 1835.....	91
4.2.2.- LEY SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA HACENDARIO.....	94
4.3.- RESTABLECIMIENTO DEL RÉGIMEN FEDERAL.....	103
4.4.- CENTRALIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS EN 1853...	114
4.4.1.- DECRETO DE CENTRALIZACIÓN DE LAS RENTAS PÚBLICAS.....	117
4.5.- ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA.....	123
4.6.- CONSTITUCIÓN DE 1857 Y LEY DE CLASIFICACIÓN DE RENTAS.....	128
4.6.1.- LEY DE CLASIFICACIÓN DE RENTAS DE 1857..	132

4.6.2.- LEY DE SUSPENSIÓN DE PAGOS DE 1861.....	139
4.7.- 1867-1876.....	152
4.7.1.- DECRETO QUE SEÑALA CUÁLES SON LAS RENTAS Y BIENES DE LA FEDERACIÓN.....	159
4.7.2.- MEMORIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, PRESENTADO POR MATÍAS ROMERO AL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	162
4.7.3.- LEY DEL TIMBRE.....	168
4.8.- EL PORFIRIATO.....	173
5.- MOVIMIENTO DE REVOLUCIÓN Y CONSTITUCIÓN DE 1917.....	197
6.- HACIA LA COORDINACIÓN FISCAL (Fortalecimiento del Gobierno Federal).....	205
6.1.- PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL.....	210
6.2.- SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL.....	213
6.3.- TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL.....	222
7.- SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.....	233
7.1.- CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y ANEXOS.....	235
7.2.- CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA Y SUS ANEXOS.....	238
7.3.- DECLARATORIA DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS.....	242
7.4.- ORGANISMOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.....	244
7.4.1.- LA REUNIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS FISCALES.....	244

7.4.2.- LA COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES.....	245
7.4.3.- EL INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS (INDETEC).....	246
7.4.4.- LA JUNTA DE COORDINACIÓN FISCAL.....	247
7.5.- SISTEMA DE PARTICIPACIONES.....	247
7.5.1.- FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.....	250
7.5.2.- FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL.....	254
7.5.3.- FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO.....	259
7.5.4.- RESERVA DE CONTINGENCIA.....	260
7.5.5.- RESERVA DE COMPENSACIÓN.....	261
7.6.- OTRAS PARTICIPACIONES.....	263
7.6.1.- IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS (ITUV).....	263
7.6.2.- IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS (ISAN).....	264
7.6.3.- IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCTOS Y SERVICIOS (IEPS).....	264
7.6.4.- 0.136% DE LA R.F.P. A AQUELLOS MUNICIPIOS COLINDANTES CON LA FRONTERA O LOS LITORALES.....	265
7.6.5.- 3.17% DEL DERECHO ADICIONAL SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO.....	265
7.6.6.- PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES.....	265
7.6.7.- BIENES O BOSQUES NACIONALES.....	266
8.- CONCLUSIONES.....	270
9.- BIBLIOGRAFÍA.....	302

I.- INTRODUCCIÓN

Los estudios alusivos a la historia económica fiscal nacional son escasos y reflejan el muy poco interés que caracterizan actualmente a este tipo de temas entre la comunidad docente e investigadora de diversas instituciones.

Este desinterés por analizar los acontecimientos históricos económicos que dieron origen a nuestra actual situación es realmente preocupante, ya que sin un pleno y justo entendimiento del arduo e intrincado proceso por el que atravesó la nación, es prácticamente imposible realizar un estudio objetivo y coherente referente a la economía actual, si no se contemplan y se examinan los fundamentos, las bases, los antecedentes, es decir, la serie de relaciones que se fueron entramando a lo largo de los años; por lo tanto, el estudio en cuestión sería incompleto y falto de sustento científico.

Como muestra de este desdén, muy pocos (por no decir ninguno) planes de estudio de la Licenciatura en Economía cuentan con un materia que aborde la historia económica nacional; en su defecto, la tratan a partir del término de la revolución mexicana hasta nuestros días, dejando tras de sí y en la penumbra total o parcial los etapas anteriores (época colonial, México independiente, etc.).

Peor aún, los escasos estudios que abordan los periodos anteriores al movimiento revolucionario son generalmente elaborados a partir de la óptica mayoritariamente política y/o social, dejando de lado el análisis económico, y cuando lo toman en cuenta, lo hacen de manera muy general y ambigua en muchos de los casos.

En síntesis, actualmente no existe un estudio enfocado seriamente a describir la historia económica fiscal nacional; existen cierto, estudios muy orientados a periodos específicos de investigación, como por ejemplo, las indagaciones sobre la economía colonial, pero únicamente en su etapa final, sin verificar el inicio y la etapa media de dicho periodo.

Otro ejemplo lo constituyen los estudios enmarcados dentro del siglo XIX. Como se sabe, el país en ese siglo desfiló por diversos regímenes de gobierno, es decir, entre el federal y el centralista; los estudios encaminados a aquellos periodos de tiempo en los que gobernaba un régimen central son todavía más escasos y generalmente elaborados con un enfoque desde la perspectiva opuesta, es decir, la federal, trayendo consigo, sesgos o ciertas desviaciones los datos y los análisis

vertidos sobre dichos periodos, perdiéndose así la objetividad y el basamento científico que deberían de respaldar dichas investigaciones.

Paralelamente, y como consecuencia de la falta de estudios históricos económicos, la actual situación centralizada del país, se ve o se percibe como algo dado, como una cualidad, una situación intrínseca a nuestro régimen de gobierno y forma de organización, o bien, como una consecuencia de la concentración de los poderes políticos en la capital del país, por encontrarse en esta la sede de los poderes de la unión, en donde la realidad económica tiene poco que ver.

Por lo tanto, la investigación de tesis que se pretende llevar a cabo no es fácil ni sencilla, ya que se intentará con base en métodos científicos, un estudio si bien general, a la vez detallado de las relaciones fiscales intergubernamentales que se fueron entretejiendo a partir de la época colonial hasta la actualidad, y de cómo de dichas relaciones en paralelo, se fue dando un proceso centralizador a favor del régimen nacional de gobierno (sea éste federal o central) en detrimento de las entidades federativas y de los municipios por supuesto.

Con este tema de investigación, la intención es otorgar un punto de referencia, un punto de partida y recalcar la importancia que tiene la correcta y adecuada comprensión de la historia económica nacional, en este caso, en su rama fiscal, la cual es vasta y es un campo casi sin explorar, sumamente fértil y altamente propensa a análisis posteriores, los cuales, sin duda, serán de vital importancia para mejorar y ampliar los ramos de investigación y estudio de la ciencia económica.

Históricamente, el país si bien es cierto, ha atravesado por distintas y diversas formas de gobierno, se ha orillado principalmente a una trayectoria de tendencia al régimen federal.

La teoría moderna del Federalismo lo define como “el sistema de división de poderes en una comunidad nacional, o conjunto de comunidades nacionales, de acuerdo con el cual los gobiernos federal, estatales y locales se encuentran cada uno, dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinados e independientes.”¹

El Federalismo toma como sustento varias teorías, análisis y conceptos englobados o que forman parte de la economía pública.

Para ello, definamos una serie de conceptos y enunciaciones que serán de constante uso a lo largo del tema de investigación, y que por lo tanto, es fundamental entender plenamente que se entiende por cada uno de los mismos; para ello, tomaremos como punto de referencia los argumentos vertidos por Ernesto

¹ Rocha Reynage, Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría, INDETEC, 1996, 2da. Edición, Guadalajara, México, Pág. 27

Flores Zavala en su tratado de Finanzas Públicas al respecto. En primera instancia expliquemos lo que se entiende por economía pública.

La economía pública se distingue primeramente de su contraparte privada, de acuerdo a las fuentes de ingreso. Tratándose de la economía pública, los ingresos se derivan fundamentalmente de los impuestos, es decir, de las prestaciones que exige el Estado como entidad soberana.²

Otra diferencia fundamental consiste en el objeto de la inversión de la riqueza pública y de la privada. Tratándose de la economía pública, la inversión principal se realiza en primer lugar en provecho, no del Estado mismo, sino de sus miembros y, en segundo lugar, la inversión tiene por objeto principalmente la prestación de servicios públicos generales, por lo que no hay una relación visible y precisa entre la necesidad individual de los miembros del Estado y la satisfacción que proporciona la inversión hecha por la entidad pública; normalmente el Estado proporciona una serie de satisfactores generales que no son susceptibles de una apropiación individual, ni de un aprovechamiento individual exactamente determinado, como por ejemplo, la defensa nacional, la seguridad pública, etc.³

Finalmente, otra diferencia entre la economía pública y la privada, consiste en que, por virtud del carácter permanente de la economía pública, no necesita forzosamente ahorrar como sucede en la economía privada, para hacer frente a situaciones imprevistas, ya que el Estado está siempre en la posibilidad de obtener ingresos extraordinarios, ya sea a través de impuestos que tengan ese carácter o bien por la vía de los empréstitos.⁴

Ahora bien, por Hacienda Pública debe de entenderse por el conjunto de bienes que una entidad pública (Federación, estados y municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo.⁵

Por Fisco, debe de remontarnos al Estado considerado como titular de la Hacienda Pública y por lo mismo con derecho para exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con obligación de cubrir las que resulten a su cargo.⁶

Finalmente, el concepto de Materia Fiscal se puede definir como toda aquella cuestión que se refiere a la Hacienda Pública. De acuerdo a la resolución en pleno del Tribunal Fiscal de la Federación del día 16 de noviembre de 1937, se difundió la

² Flores Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Ed. Stylo, México, 1946, Pág. 11

³ Ibidem, Págs. 11-12

⁴ Ibidem, Pág. 12

⁵ Ibidem, Pág. 12

⁶ Ibidem, Pág. 12

siguiente explicación: “Debe atribuirse el carácter de fiscal a cualquier ingreso del erario, a toda prestación pecuniaria a favor del Estado, sin que interese distinguir si el deudor es un particular, persona física o moral, algún establecimiento público que tiene en cierto aspecto funciones estatales, o algún ente público, ya sea entidad federativa u organismo municipal.. Es decir, lo que da el carácter de fiscal a un crédito, es la circunstancia de que el sujeto activo de él sea el poder público, y no afecta el sujeto pasivo para precisar el carácter de la prestación adeudada; el sujeto activo y no el pasivo, proporciona el criterio necesario para precisar si la relación jurídica es de naturaleza fiscal.”⁷

En el mismo orden de ideas, es fundamental tener en cuenta la singularidad esencial de las haciendas federales, y ésta la constituye la distribución de las funciones públicas entre los niveles de gobierno y la coexistencia de poderes tributarios originarios dentro del mismo Estado. Esta singularidad es la causa por la cual las haciendas públicas deban de resolver una serie de problemas específicos que no se presentan en los Estados unitarios o lo hacen con una mucho menor extensión y profundidad. Entre estos problemas se encuentran:

- a) Distribuir la responsabilidad del gasto público y las fuentes de ingreso de manera que las necesidades financieras y los recursos para atenderlas se mantengan en equilibrio entre los niveles de gobierno, a lo largo del tiempo.
- b) Adoptar mecanismos que permitan compensar las diferencias de capacidad tributaria entre los distintos estados y/o municipios de forma que todos éstos puedan prestar un nivel de servicio aceptable, dado el nivel nacional sin que tengan que imponer un grado de presión fiscal que exceda del que exista en otros estados.
- c) Mantener la eficacia de los instrumentos fiscales y monetarios para combatir las fluctuaciones económicas y promover el desarrollo económico y una adecuada distribución de los ingresos.⁸

En la actualidad resulta común que los gobiernos estatal y municipal sean incapaces de proveer los servicios públicos que se consideran como mínimos, o bien los que sus residentes estarían realmente dispuestos a costear; esto se explica porque estos gobiernos carecen de los recursos necesarios para hacer frente a los requerimientos de servicios públicos.

El origen de esta insuficiencia de recursos por parte de los gobiernos locales, se explica por una parte a que la demanda de servicios crece a mayor velocidad que el ingreso, debido principalmente al crecimiento poblacional, la urbanización y a la

⁷ Ibidem, Pág. 13

⁸ Rocha, Reynaga, op. cit., Pág. 95

mayor densidad, situaciones que presionan al incremento en la demanda de servicios públicos.

Por otra parte, la capacidad de generar ingresos es mayor en el nivel federal o nacional de gobierno, dada su posibilidad de manejar una amplia gama de impuestos que son sensibles al incremento del ingreso, mientras que los ingresos provenientes de los gravámenes utilizados tradicionalmente por los gobiernos locales crecen con mayor lentitud que el producto nacional, es decir, que tienen una elasticidad recaudatoria menor a uno.

De esta forma, las necesidades de ingreso son mayores que la recaudación a nivel local, creando un desequilibrio fiscal que debe ser contemplado en una revisión periódica de las relaciones fiscales intergubernamentales.⁹

Otros problemas que también se presentan con frecuencia en las haciendas federales y que atañen a la teoría del federalismo fiscal, son los que a continuación se enlistan:

- 1) La provisión de ciertos bienes públicos que por su costo y dimensión afectan a varias jurisdicciones.
- 2) El problema de la redistribución del ingreso que tiene dimensiones nacionales.
- 3) Los problemas de la concurrencia fiscal que requieren de planes y programas coordinados por un nivel gubernamental superior.

La teoría del federalismo fiscal busca proveer de respuestas a estas cuestiones y planteamientos, también analiza y fundamenta, así como recomienda reglas para la asignación de recursos federales entre niveles de gobierno, las transferencias intergubernamentales de ingreso (participaciones en ingresos federales), así como principios para el establecimiento de modelos que garanticen una estructura fiscal federal eficiente y equitativa. En el federalismo confluyen aspectos jurídicos, políticos, administrativos, y por supuesto, económicos, siendo de gran preponderancia los fiscales.¹⁰

Como vemos, el federalismo fiscal implica una estructura jerárquica de varios niveles de gobierno en donde cada individuo de la sociedad es ciudadano de más de un gobierno.

⁹ Astudillo Moya, Marcela, El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México, Ed. U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Económicas (I.I.E.c.), México, D.F., 1999, Pág. 135-137

¹⁰ Ayala Espino, José, Economía del Sector Público Mexicano, Ed. U.N.A.M.-Facultad de Economía, México D.F., 1999, Pág. 350

Así, México es un claro ejemplo de federalismo fiscal, contando con un gobierno federal, 32 entidades federativas (contando al D.F.) y más de 2,300 municipios. Cada ciudadano cae dentro de la jurisdicción de estos tres distintos niveles de gobierno. La diversidad en problemas fiscales se puede inferir por la gran diferencia en los niveles de desarrollo entre las entidades gubernamentales, así como en la estructura jurídica, política y económica de cada una de las entidades federativas y de los municipios, así como del gobierno federal.¹¹

¹¹ García Ramírez, Roberto, El Federalismo Fiscal en México (Tesis), Universidad Autónoma de Nuevo León (U.A.N.L.), 1985, Pág. 3

La Saeta

¡Oh, la saeta, el cantar
al Cristo de los gitanos,
siempre con sangre en las manos,
siempre por desenclavar!
¡Cantar del pueblo andaluz,
que todas las primaveras
anda pidiendo escaleras
para subir a la cruz!
¡Cantar de la tierra mía,
que echa flores
al Jesús de la agonía,
y es la fe de mis mayores!
¡Oh, no eres tú mi cantar!
¡No puedo cantar, ni quiero
a ese Jesús del madero,
sino al que anduvo en el mar!
¿Quién me presta una escalera
para subir al madero,
para quitarle los clavos
a Jesús el Nazareno?

Antonio Machado

II.- PRÓLOGO

El Sistema Fiscal en México se ha caracterizado históricamente por ser un sistema inequitativo, regresivo e injusto. Un sistema que es causa, efecto y reflejo de un proceso de centralización política y económica, derivado principalmente a que la Federación ha captado la mayor parte de los recursos financieros.

Desde la época Colonial podemos constatar el alto grado de centralización política y económica. Esta centralismo colonial tuvo dos expresiones: la concentración del poder de la Metrópoli, fincada en el Rey y en el Consejo de Indias, y la de los Reinos, sustentada en los Virreyes y las Audiencias, como fue el caso de la Nueva España.

Con el advenimiento de los Borbones a la corona de España se recrudece el centralismo. El intento por recuperar la grandeza del Tesoro Real justificó el reforzamiento de la centralización y concentración del poder fiscal, a partir de la restricción a los intereses de los particulares y de las corporaciones en beneficio del poder de la Corona, así como de la secularización y promoción de la riqueza a través de medidas de centralización interna.

Para esta reorganización, la Corona Española envió a la Nueva España a José de Gálvez, a quien no solo se le debe el orden, sino la palpable mejora que demostraron los ingresos fiscales; es considerado por muchos, como el precursor de la Primera reforma hacendaria en México entendida como tal.

De esta forma, en esta etapa se incrementan desmesuradamente los poderes del Virrey, sumando responsabilidades políticas, militares, económicas y religiosas; ello, originó un enorme grado de inconformidad y de resistencia.

Con la Constitución de Cádiz de 1812 se establecen dos instituciones a nivel regional: el municipal y el provincial. Cada provincia sería gobernada por un jefe político, un intendente y una diputación provincial formada por siete miembros; su fin principal era el promover la prosperidad de cada una de estas provincias contando para ello, con más libertad de maniobra y con facultades administrativas.

A pesar de que en 1814 Fernando VII desconoce la Constitución Gaditana, el efecto renovador y democrático de ésta era innegable; para ese entonces, ya se habían establecido las diputaciones provinciales de Yucatán, Guatemala, de Oriente, Nueva Galicia y Nueva España. Además, Puebla, Oaxaca, Michoacán, entre otros, pidieron permiso para la formación de gobiernos provinciales.

Al finalizar el movimiento de Independencia, el Estado naciente se intentó conformar en una monarquía constitucional, pero fracasó en dicha iniciativa, en

parte por los problemas fiscales y por tener un Congreso elegido sin representación proporcional.

Con el derrumbe de la Monarquía en el México independiente, las provincias reaccionaron rápidamente para conformar sus propios órganos de gobierno; a la vez, exigían la elección de un nuevo Congreso que representara proporcionalmente a la población.

La adopción de la estructura federal fue necesaria para mantener unido lo que se estaba desuniendo; Yucatán, Guadalajara, Oaxaca, Querétaro y Zacatecas presentaron reclamos independentistas, en virtud del principio de descentralización política y económica de la Constitución de Cádiz.

Esta fue la causa material y directa del establecimiento del federalismo mexicano, quedando finalmente establecido el 4 de octubre de 1824. Sobre este aspecto es de recalcar los argumentos de Ramos Arizpe en contra del centralismo y a favor de un esquema federalista.

A partir de entonces, México ha estado estructurado la mayor parte de su vida independiente como Estado federal, sin que en la realidad existiera el grado de descentralización necesario que caracteriza a una federación, debido al centralismo económico y político que ejerció el nivel federal.

En lo que resta del siglo XIX, las constantes luchas internas, las intervenciones extranjeras, el estancamiento económico, así como la corrupción administrativa repercutieron en una insuficiencia en el sistema tributario nacional. La Federación, para poder solventar los gastos que acarreaban estos acontecimientos (principalmente militares) se vió motivado a la ampliación de sus poderes fiscales y con ello, depauperizando las haciendas estatales y municipales.

De hecho, en 1828, en el intento de reforma general del ministro de hacienda Esteva, es acusada ésta de antifederal, al procurar una administración centralizada, ante el frecuente fracaso de las haciendas locales para administrar sus propias fuentes, pero sobre todo, por la disminución drástica de los ingresos. Esteva propone enfáticamente un mayor peso de la Federación en los aspectos económicos, principalmente en los fiscales.

El nivel estatal y con más precariedad el nivel municipal de gobierno, no contaban con los medios y recursos necesarios para la captación y administración de los recursos económicos; es decir, la infraestructura mínima necesaria para el manejo y control de los mismos.

En general, el sistema fiscal era ineficaz, ya sea por lo primitivo de los tributos, la enorme cantidad de los mismos, así como por su defectuosa administración. Y si bien es cierto que durante ese siglo se expidieron diversas leyes y decretos, destacando de entre ellas, las leyes de clasificación de rentas que pretendieron dar un orden y control en relación tanto a las fuentes impositivas

como a las competencias fiscales, la inexistencia de una estructura impositiva adecuada era evidente.

La penuria en el erario público era una de las causas de éxito de los constantes cuartelazos y sublevaciones que asolaron al país, lo cual redundó en el aumento de los gastos de guerra, recurriéndose al endeudamiento interno y externo en situaciones desventajosas para solventar los gastos del gobierno triunfante, esto aumentó los déficit presupuestales, cerrándose el círculo vicioso.

Lo anterior fue una de las causas principales que originó el cambio en la forma de gobierno a un sistema central en el año de 1835 y que más tarde sirvió de pretexto a Texas para proclamar su independencia y erigirse como república.

El proyecto de reformas fiscales centralista se llevó a cabo en los tres primeros años del régimen (1835-1838). Durante ese tiempo los políticos centralistas discutieron y aprobaron leyes que pretendían modificar la base del sistema fiscal, reestructurar las funciones del aparato burocrático y aplicar mecanismos de recaudación basados en la riqueza personal de los contribuyentes. Estas medidas tenían como fin el fortalecimiento de un poder central que no sólo ejerciera en forma exclusiva el uso de la violencia, sino también el de la exacción fiscal, esto es, mediante la eliminación de instancias intermedias, estados, ayuntamientos y corporaciones eclesiásticas.

El exceso, rayando en la barbaridad, del constante y continuo proceso de centralización, se dio en el periodo del régimen centralista de 1853 a 1855 ya que se introdujo el pago de numerosos impuestos, en su gran mayoría excesivos, si no es que absurdos; por citar algunos, se impuso un gravamen a las puertas y ventanas exteriores de los edificios urbanos y rústicos del país, así como otro referido a la posesión de perros.

A pesar de ello, el Decreto de Centralización de las Rentas Públicas establecida en 1853, posiblemente fue la disposición más ambiciosa, no sólo de este gobierno, sino de los que le anteceden, ya que pretendió abarcar un amplio campo de actividades económicas. Y no solo eso, al dictaminar que los ingresos estatales pasarían a formar parte de las rentas nacionales, se acometía un robustecimiento del Gobierno Central, con la finalidad de ejercer un control más eficaz sobre las autoridades locales, que habían logrado aumentar sus poderes regionales a tal grado que en ciertas circunstancias desobedecían y/o desacataban los dictámenes del Gobierno General; por ello, la urgencia de un gobierno central más fuerte, menos laxo, y que mejor vía que a través de la concentración económica.

En el Congreso Constituyente de 1856-57, el poder tributario de la Federación quedó consagrado en la fracción VII del artículo 72 que prescribió la facultad del Congreso, para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación, que anualmente debe presentar el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

Además, en dicho Congreso no se distribuyeron las fuentes de ingresos entre la Federación y los estados, sólo en las siguientes materias:

La Federación se reserva el derecho de gravar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, así como los derechos de tonelaje.

Por otra parte, para favorecer el comercio y garantizar la absoluta libertad de transporte y consumo se prohibió a los estados, gravar el tránsito y el consumo de mercancías en el interior del país (alcabalas). También se prohibió a los estados que gravasen la entrada de mercancías a su territorio para evitar la competencia a la industria y agricultura locales; también se les prohibió establecer impuestos diferenciales.

Además, al no existir un principio claro que delimitara el campo impositivo entre la Federación y los estados, aunado al poder fiscal ilimitado que le otorgaba a la Federación la Fracción XXX, y la facultad de los estados de establecer las contribuciones, rentas, etc., necesarias para cubrir los gastos necesarios para su administración y organización (con ciertas limitaciones) contribuyeron a consagrar la concurrencia impositiva¹², pero con una peculiaridad, que ésta era favorecedora a la Federación.

Las reformas que introducía la Constitución de 1857, así como la ejecución de las Leyes de Reforma a partir de 1855 en la organización del estado mexicano, produjeron la más violenta oposición en el partido conservador.

Al expedirse las Leyes de Reforma, se intentaba una vez más, reorganizar a la sociedad y por supuesto, continuar con el proceso de consolidación del estado nacional. Entre las leyes promulgadas más importantes destacan: las referidas a la libertad de enseñanza, de pensamiento y de imprenta; las conocidas, Ley Juárez (por Benito Juárez en 1855) que suprimía los privilegios del clero y del ejército, y declaraba a todos los ciudadanos iguales ante la ley; la Ley Iglesias (por José María Iglesias) que privaba al clero de su injerencia en los cementerios; y la que desamortizó los bienes de la Iglesia, que prohibía que el clero siguiera poseyendo bienes raíces, obra del notable ministro que sustituyó a Payno en la Secretaría de Hacienda, Don Miguel Lerdo de Tejada.

Estas Leyes trataban de aumentar la secularización de la sociedad, de aumentar el poder del estado laico y de minar la fuerza de las corporaciones militares y eclesiásticas.

La Ley que suspendía por dos años el pago de la deuda pública dió pie para que Gran Bretaña, Francia y España, trataran de intervenir en la política

¹² La concurrencia impositiva significa la posibilidad de que dos o más niveles de gobierno puedan acudir a las mismas fuentes tributarias, aun cuando de hecho no las utilicen todas a la vez o completamente alguna en particular.

mexicana, dando oídos a las versiones del Partido Conservador sobre la situación del país.

El Emperador Napoleón III quería formar una zona dominada por Francia que se extendiera por Europa, Asia y América, deteniendo el crecimiento de los Estados Unidos. Las tropas francesas que se hallaban en Orizaba avanzaron rumbo a la Ciudad de México, durante su transcurso, se le sumaron las tropas conservadoras.

Maximiliano de Habsburgo ya con el título de Emperador de México, sacó a la luz pública el Estatuto Provisional del Imperio, en el cual centralizó todos los ingresos a favor de las Cajas Imperiales, excepto los municipales, pero estos últimos serían decretados por el Emperador, con base en los proyectos enviados por los ayuntamientos respectivos.

Para finales de 1866, el Imperio de Maximiliano de Habsburgo empezaba a sucumbir. La ideología liberal y progresista del Emperador, demostrada en su simpatía y aprobación de las Leyes de Reforma y en la separación de la iglesia en los asuntos del Estado, lo distanció del Clero y de algunos conservadores. Esto, aunado a la constante penuria financiera repercutieron en el debilitamiento del Imperio.

Paralelamente, durante el gobierno de Juárez, se suprimieron las facultades que había otorgado a los gobernadores y jefes militares para disponer de los fondos de la Federación y de las aduanas marítimas; también nulificó diversas contribuciones tributarias dictadas por los estados que se juzgaron inconvenientes.

En 1868, se expidió una nueva ley de clasificación de rentas, en la cuál reservó para la Federación los impuestos de amonedación, fundición, las contribuciones en el papel sellado común, entre otros.

El triunfo de la República sobre el Segundo Imperio marcó un momento definitivo en el proceso de consolidación del Estado Nacional. A partir de entonces, el Estado impulsó las condiciones para el desarrollo económico del país, mediante sus diferentes políticas, pero para que el Estado pudiera desempeñar ese papel, fue necesario superar la continua crisis de las finanzas públicas.

La necesidad de una reforma hacendaria era apremiante, una reforma que permitiera obtener los recursos para mantener los gastos del Estado, que ofreciera una política adecuada para el arreglo de la deuda y otorgar los lineamientos necesarios para la organización administrativa y el funcionamiento de la Hacienda Pública.

Durante el periodo de 1857 a 1910 se acentúa la tradición centralista a pesar del sistema federal prevaeciente.

La soberanía de los estados significaba un obstáculo para lograr la construcción de ferrocarriles, el desarrollo de una política educativa o sanitaria, el fomento a las inversiones extranjeras, el resurgimiento de la industria minera, la colonización, etc., Se procedió, entonces, a ampliar las facultades de la Federación.

La tendencia a restringir las facultades de los estados en materia de impuestos se expresa en ciertas leyes secundarias, por ejemplo, en 1887 se prohibió a los estados gravar la minería con impuestos que excedieran del 2% del valor de los metales extraídos. Otra ley que limitó la facultad de los estados para imponer contribuciones fue la de 1883, la cuál eximió a los colonos por diez años de toda clase de impuestos.

Lo anterior, se indicaba, era para ordenar las finanzas públicas, pero, realmente, se trataba de un paso más para restar atribuciones impositivas a los estados, ya que, además, la Federación realizaba prácticas que redundaban en un descenso de los ingresos del erario y en la corrupción de los funcionarios fiscales.

De esta forma, gracias a la fracción VII del artículo 72 y lo anteriormente descrito, se percibe un proceso de aprobación paulatina de las fuentes de ingresos por parte de la Federación, una tendencia centralizadora, así como limitaciones a la facultad impositiva de los estados y los municipios; dicho proceso fue acentuándose en el Época del Porfiriato.

En 1910 inició el movimiento revolucionario que en el aspecto institucional dió origen a la Constitución de 1917. La Constitución de 1917 no distribuyó las competencias tributarias entre la Federación, los estados y los municipios, convalidando el sistema de la coincidencia fiscal; además, ninguno de estos niveles de gobierno fue capaz de generar un sistema impositivo eficaz. La existencia de varias estructuras tributarias provocaba entre otros problemas, la multiplicación de los gastos de recaudación; la variedad de gravámenes al consumo acentuaba la regresividad del sistema, así como la múltiple imposición sobre determinadas fuentes.

Dicha Constitución dio paso a una nueva concepción del Estado y sus responsabilidades en la conducción del desarrollo; la participación del Estado en la economía tuvo como objetivo desarrollar áreas prioritarias. Así, competencias en materia de trabajo, de reforma agraria, entre otras, fueron centralizadas por el poder Federal.

De esta forma, para llevar a cabo el programa de la Revolución y fortalecer la nueva concepción del papel del Estado se otorgaron al nivel federal mayores competencias y atribuciones, que superaran caciquismos locales surgidos del deterioro y del desorden social y dar paso a los proyectos surgidos de la Constitución que requerían de decisiones y acciones nacionales. En resumen, el proyecto político y económico implicó asumir un proyecto central de desarrollo.

De esta suerte, se ensanchan progresivamente las atribuciones, el campo de acción de la Federación, en prácticamente todos los ámbitos, desde la construcción de presas y carreteras, hasta en la organización de sistemas de seguridad social, pasando por la justicia agraria, la salubridad, la educación pública, el turismo, entre otros.

El proceso de centralización se articula con otras realidades, a partir de la crisis de 1929, esencialmente con la necesidad de fortalecer el mercado interno y protegerlo de las conmociones externas.

Este periodo centralizador se fue incrementando con múltiples manifestaciones: reformas constitucionales que dotaron de competencia exclusiva a la Federación en materias que de modo original correspondían al ámbito estatal o que le atribuyeron concurrencia en materias que en su origen eran exclusivamente locales; la expansión de la administración pública y de modo particular de su sector paraestatal a través del cuál el gobierno federal incursionó en muy diferentes ámbitos de la vida económica y social del país.

Así, los ingresos brutos de los tres niveles de gobierno crecieron de manera distinta a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Los ingresos de la Federación aumentaron más de siete veces, los de los estados más de tres y los municipales ni siquiera alcanzaron 50% de aumento. Esto da una idea a grosso modo del comportamiento tan divergente y del peso cada vez mayor de las finanzas federales.

Este proceso centralizador no solamente se dio en menoscabo de campos de actividad locales. La intervención del Estado en actividades económicas y la administración y explotación de los recursos de la nación y la operación monopólica en determinados servicios públicos como puntales del desarrollo económico nacional, impulsaron el aumento del aparato gubernamental, la concentración de recursos en la administración pública federal y múltiples expresiones más del centralismo.

De esta manera, los retos y prioridades de la reconstrucción nacional, el despegue de la industrialización y las reivindicaciones sociales de justicia, llevaron al ensanchamiento del papel del Estado y a una creciente centralización.

Esta centralización terminó por expresarse en una distribución desigual y concentrada del poder político y económico, manifiesta una desigual distribución de los recursos, de los ingresos, de los atributos y de las capacidades, de las oportunidades, así como desigualdades generalizadas en toda la sociedad, que generan situaciones extremas de riqueza y pobreza. Un ejemplo significativo es que bajo el esquema sectorial o corporativo los municipios fueron golpeados fuertemente en sus finanzas. Los estados de la República de igual manera acabaron (y siguen) por depender de las asignaciones presupuestarias del Centro, que se manejan más con criterios políticos que de redistribución federal.

Así, el gobierno central ha disminuido la capacidad de acción y decisión de los gobiernos estatales y municipales, aunque jurídicamente son entidades autónomas, los estados están sujetos a una regulación por parte de la Federación para la toma de decisiones locales, y por lo tanto, esta misma situación se reproduce entre las relaciones de los estados y sus respectivos municipios.

El sistema fiscal intergubernamental en México¹³ actualmente se encuentra enmarcado dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cuál, es fiel reflejo de las relaciones anteriormente descritas.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el resultado de diversos convenios realizados entre la Federación y los estados en un intento por centralizar, homogeneizar y fortalecer el sistema tributario. Su principal objetivo que le dio origen era el de evitar la concurrencia en la obtención de ingresos entre la Federación y los estados y por lo tanto con los municipios; dicho sistema intenta ordenar los ingresos, al establecer que los estados y sus municipios debían dejar en suspenso o derogar impuestos en fuentes similares a las que gravaba la Federación, debiendo éste entregar ciertos ingresos vía “Participaciones” a dichas entidades de la recaudación, con el fin de resarcirlos por los ingresos que éstos dejaban de percibir al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentra regulado en la Ley de Coordinación Fiscal, instrumentándose además con los Convenios de Adhesión al Sistema y con el de Colaboración Administrativa y sus respectivos anexos, los cuáles son suscritos por la Federación y cada uno de los estados de la República.

Los estados de la República a través del Convenio de Adhesión se comprometen a derogar o suspender algunos gravámenes locales y a incorporarse a la distribución de ingresos vía Fondos de Participaciones.

Mediante el Convenio de Colaboración Administrativa, las entidades federativas (y los municipios, en su caso) realizan funciones operativas específicas de administración tributaria federal coordinada.

El eje motor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son las Participaciones. Las entidades federativas al adherirse, dejan en suspenso o derogar impuestos estatales o municipales, dejando de percibir, obviamente determinados ingresos, lo cuál se compensa al momento que la Federación comparte sus ingresos por medio de las Participaciones.

¹³ El sistema fiscal en México puede entenderse como el conjunto de órganos y funciones que le permiten al Estado hacerse de recursos mediante la recaudación de impuestos, así como por el cobro de derechos, productos y aprovechamientos.

El Sistema de Participaciones se conforma principalmente de dos fondos: el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, los cuáles surgen de la Recaudación Federal Participable.

Las participaciones tienen su principal fundamento jurídico en dos artículos de nuestra Constitución; uno de ellos, en el artículo 73 Fracción XXIX-A, Segundo Párrafo, que a la letra dice: “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”

Así como en el artículo 115, capítulo IV, inciso b, en el que se menciona: “Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados”.

Ahora, de acuerdo al artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, las legislaturas locales establecerán la distribución de los Fondos de Participación entre los municipios.

Es decir, la Legislatura Local de cada uno de los estados determinará y publicará en el Periódico Oficial del estado, las bases, montos y plazos mediante los cuáles se distribuirán las participaciones que le correspondan a cada uno de los municipios que lo conforman.

El tema de investigación como puede notarse, será bastante extenso y se dividirá en nueve capítulos para el correcto y puntual desglose de sus elementos y su correspondiente análisis.

Como se ha mencionado, el tema de investigación de tesis iniciará y/o partirá desde la época colonial hasta culminar con el actual sistema nacional de coordinación fiscal.

Primeramente, en la introducción, se expondrán los motivos y razones que orillaron a seleccionar el tema de investigación a tratar; también se darán los conceptos, las ideas y las nociones necesarias para el cabal entendimiento del tema a lo largo de su desarrollo.

En el prólogo, se describirá y se verá un preludio general sobre la problemática y la integración de los elementos a investigar.

Inmediatamente, se continuará con el primer capítulo dedicado a la época colonial, y que posiblemente abarcará o comprenderá un número considerable de páginas, ya que se analizarán los tres siglos que engloba dicho periodo. También, el tiempo que se le dedicará podría ser superior al de los demás capítulos, debido esencialmente a la falta de documentos abocados a ese periodo.

El segundo capítulo denominado movimiento de independencia, esclarecerá diversas situaciones acontecidas y que fueron de trascendencia para el surgimiento de México como nación independiente, como por ejemplo, los argumentos de Ramos Arizpe y el surgimiento de las diputaciones provinciales, las cuales posteriormente dieron origen a las entidades federativas.

El tercer capítulo nombrado nacimiento del estado federal, volcará sobre la problemática que tuvo el primer Imperio para consolidarse, en donde los motivos económicos-fiscales tuvieron mucha relevancia; en segundo plano, se presentarán las causas y los motivos por los cuales se adoptó un régimen federal.

El cuarto capítulo es sin lugar a dudas el más largo, y por lo tanto, el más complejo, ya que se subdividió a la vez en ocho subcapítulos, y comprende desde la instauración del primer régimen federal en 1824 hasta el término del Porfiriato, comprendiendo así casi un siglo de estudio.

Este siglo de estudio como es bien sabido es el de mayor complicación ya que al terminar la guerra de independencia, surgieron dos proyectos antagónicos para la organización del nascente Estado mexicano. Estos dos grupos antagónicos que no podían ponerse de acuerdo protagonizaron un sin número de rebeliones, cuartelazos, insurrecciones, etc., que repercutieron siempre en una constante falta de recursos para la Hacienda pública nacional.

A pesar de ello, ya sea en los regímenes federal o central, se decretaron y se dispusieron toda una sucesión de dictámenes, conceptos e ideas que repercutieron en las relaciones fiscales intergubernamentales. Así, en este largo siglo, se examinarán las circunstancias, las situaciones por las que se encontraban las relaciones fiscales en esos momentos, las leyes, decretos, etc., que afectaron dichas relaciones y de cómo paso a paso se fue orillando a la nación a adoptar un a conciencia favorable a la Centralización, que toleró la práctica (a veces consagrada en la Constitución y en otras disposiciones secundarias) de traspasar a los órganos centrales, facultades que de acuerdo con el sistema correspondían originalmente a los estados y a los municipios.

Dicho capítulo comprenderá desde la Constitución de 1824 pasando por el decenio del régimen central de 1835 a 1845, la reinstauración del gobierno federal, así como las consecuencias de la intervención norteamericana, el retorno del régimen central con el advenimiento de nueva cuenta de Santa Anna al poder hasta 1855, fecha en la cual empiezan a darse las bases para lo que sería la promulgación de la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma.

La expedición de la Ley de suspensión de pagos que fue el pretexto para la intervención militar francesa y la instauración del II Imperio a cargo de Maximiliano de Habsburgo hasta su caída en 1867 con la entrada triunfante de Benito Juárez a la Ciudad de México. Consecuentemente se abordan los gobiernos de Juárez y

Lerdo de Tejada, para finalizar con el régimen de más de 30 años del Gral. Porfirio Díaz.

El quinto capítulo es dedicado al movimiento revolucionario y a su consecuencia o logro más importante, la Constitución de 1917, la cual ratificó y reafirmó el régimen federal. Los proyectos y aspiraciones que nacieron de la Carta Magna requerían de acciones y decisiones nacionales; de esta forma, en búsqueda del desarrollo económico, de la satisfacción de demandas sociales, de la aspiración por dotar de niveles mínimos de bienestar a la población y de construir un planta industrial, el Gobierno Federal consolidó una enorme organización que, en buena medida, funcionó a costa de un detrimento relativo de atribuciones a las entidades federativas y a los municipios.

El sexto capítulo versa sobre las convenciones nacionales fiscales; la primera tuvo lugar en el año de 1925, la segunda en el año de 1932, y la tercera en el año de 1947; en donde, se empezaron a analizar, a examinar y a estudiar los mecanismos de distribución de competencias, los ámbitos de actividad y de tributación por parte de las tres instancias de gobierno, las formas y los elementos de colaboración y de complementación en torno a propósitos específicos de gobierno.

El séptimo capítulo se centrará sobre el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en donde se mostrarán cuales son sus componentes, los elementos que interactúan entre sí y que le dan sentido a dicho sistema, cuales son las entidades creadas u originadas a consecuencia de la instalación del sistema de coordinación, así como una clara descripción de los mismos.

Finalmente, en el octavo capítulo se expondrán las conclusiones a las que llegó el tema de investigación a través del riguroso análisis realizado a lo largo del mismo.

En el capítulo noveno se enunciará y se enlistará la bibliografía consultada.

Los comunistas no tienen por qué guardar encubiertas sus ideas e intenciones. Abiertamente declaran que sus objetivos sólo pueden alcanzarse derrocando por la violencia todo el orden social existente. Tiemblen, si quieren, las clases gobernantes, ante la perspectiva de una revolución comunista. Los proletarios, con ella, no tienen nada que perder, como no sea sus cadenas. Tienen, en cambio, un mundo entero que ganar.

¡Proletarios de todos los Países, uníos! .

K. Marx & F. Engels

Manifiesto del Partido Comunista

(1848)

1.- ÉPOCA COLONIAL

Después de consumarse la conquista española sobre el imperio azteca, los Reyes Católicos basaron su derecho de cobrar tributos en la Bula Pontificia del 4 de mayo de 1493 “que reconocía como únicos soberanos de las tierras descubiertas a los reyes de Castilla”¹⁴, “porque es cosa justa y razonable que los indios naturales de la dicha tierra nos sirvan y den tributo en reconocimiento del señorío que como nuestros súbditos y vasallos nos deben...”¹⁵.

Sobre la organización tributaria indígena, modificada tan sólo en su sentido religioso y social, se fueron formando los ramos de la Real Hacienda, de esta manera:

“La renta del Teocalli se llamó diezmo; el servicio personal, servicio de convento; el servicio de cantera, servicio de minas; el antiguo Tlatoani de los labriegos, se llamó encomendero; se agravó la condición de los esclavos y se quemaron como papeles idolátricos las pinturas y los códices de interpretación prohibida. Pero se salvó entre otros uno: la matrícula de los tributos, que se convirtieron en ramo de la Real Hacienda de Nueva España; el inventario del botín, el documento fiscal, estadístico, el primero que encabeza la historia hacendaria en Nueva España.”¹⁶

Así, en un principio, los tributos fueron administrados por los encomenderos; a la par, en cada una de las ciudades importantes se designó a un tesorero, un contador y un veedor. Posteriormente, a mediados del siglo XVI, los encargados de tasar las cuotas y recaudar los tributos eran los corregidores y alcaldes mayores.

En 1571, la Real Audiencia de México empezó a modificar la tasa de los tributos de los pueblos y se inició el cobro según el estado civil de los habitantes y también se impuso un tributo anual a todos los negros y mulatos que estuvieran en Nueva España¹⁷.

Al año siguiente, 1572, en las ordenanzas e instrucciones dadas por Felipe II, mandaba “...que hubiese un libro grande, con numeración de hojas, firmándose la primera y la última y rubricándose las demás por el jefe principal del distrito y por el ministro en presencia del escribano de Real Hacienda, que se intitulase: Libro Común del Cargo Universal de Hacienda Real y que con fecha de día, mes y año, se hiciese asiento de todas las partidas que en cualquier forma perteneciesen a su majestad, su procedencia y causa, suscribiendo los oficiales reales uno por uno...”¹⁸

¹⁴ Astudillo Moya, Marcela, “El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México”, México, UNAM-IIEc, 1999, Pág. 54.

¹⁵ Colección de documentos inéditos de América, 2ª. Serie, citado en Astudillo Moya, Marcela.

¹⁶ Pérez Siller, Javier Francisco, (Tesis), Los ingresos Federales en México 1867-1913, México, UNAM-FCPyS, 1982, Pág. 43.

¹⁷ Los que pagaban este tipo de impuesto eran considerados “inferiores” y hasta despreciables.

¹⁸ El Estado Español en las Indias, citado en López Rosado, Diego G., Curso de Historia Económica de México, México, UNAM, 1973, 3ra. Edición, Pág. 137

En 1591, en nuevas ordenanzas, dispuso Felipe II que hubiese otro libro encuadernado como el de Cargo Universal y que se titulase De la Razón General de Real Hacienda, en donde se asentarían los ramos cuyo ingreso estaba destinado al real erario.

En 1597 se establece la Contaduría General de Tributos y Azogues. Dos años antes, en 1595, el virrey de la Nueva España había dictado las primeras ordenanzas para el arreglo de este ramo, mandando a su contador que llevase libros en donde se asentarían individualmente las tasaciones de todos los pueblos hechas por individuos comisionados para este fin y rectificadas por la Real Audiencia. “Se arreglaría la cobranza de cada pueblo y partido según su padrón, por un lapso de tres a cinco años hasta formarse nueva cuenta de tributarios.”¹⁹

La política general financiera de cada territorio fue regulada por la Junta Superior de la Real Hacienda, integrada por el virrey o gobernador, los oficiales reales, el juez técnico y el fiscal de la Audiencia. Para 1605 se instituye el Tribunal de Cuentas²⁰, tribunal que vigilaría el ejercicio de la administración de la hacienda y conocería de las cuestiones planteadas por los problemas hacendarios y fiscales.

Lo anterior descrito intuiría la idea de un orden y un aprovechamiento real de las riquezas que originaba la Nueva España, sin embargo, en alusión a varios autores²¹, en sus inicios, la Hacienda Pública de la Nueva España se hallaba desorganizada y sin control, ya que por ejemplo, el citado Tribunal de Cuentas rendía sus operaciones y cálculos en forma aislada sin que existiera ninguna cuenta general de conjunto, las cuentas rendidas eran por productos y existían diversas oficinas encargadas de recaudar los impuestos.

Lira González, Andrés²², menciona que la desorganización administrativa de la Nueva España es resultado del desorden fiscal imperante en la península, resultado a su vez, que España no era más que la superposición de varios reinos con características muy diferentes entre ellos.

El desorden administrativo también se reflejaba en la gran desigualdad en las cuotas de pago así como en su periodicidad, tanto dentro de una misma población como de una a otra, lo cuál hacía muy difícil su tasación y casi imposible su verificación; Marcela Astudillo²³ señala la gran cantidad de impuestos existentes que ascendían a más de 100, de los cuáles no había uno solo que tuviera un carácter general pues cada uno de ellos estaba destinado a satisfacer una necesidad determinada, lo que dió lugar a un conjunto inconexo de exacciones que complicaba su administración y era completamente injusto para los causantes, además de ser causa de mortandad entre las clases bajas (mulatos, indígenas y negros). Daniela Marino recalca los desvíos y abusos de los alcaldes mayores y corregidores encargados de la tasación y cobro de los impuestos y menciona “...era conocimiento de todos en esa época, los fraudes que cometían

¹⁹ Marino, Daniela, El Programa de Reformas, (Artículo), en “de Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860, Marichal, Carlos y Marino, Daniela (comp.), Colegio de México, México.

²⁰ España estableció otros dos tribunales de cuentas en América, siendo uno en Lima y otro en Santa Fé de Bogotá.

²¹ López Rosado, Diego op. cit., Pérez Siller, Javier Francisco op. cit.

²² Lira González, Andrés, Aspecto Fiscal de Nueva España en la Segunda Mitad del Siglo XVIII, (Artículo), en “Las Finanzas Públicas en los Siglos XVIII y XIX”, Jáuregui, Luis y Serrano Ortega, José Antonio (coord.), Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, 1998.

²³ Astudillo Moya, Marcela, op. cit.

en el entero de tributos y alcabalas” (los alcaldes mayores y corregidores) “quienes, labran su fortuna sobre la ruina del Erario y de los pueblos.”²⁴

El desorden administrativo se mostraba también en los altos costos de recaudación que representaban más de un tercio de los ingresos, consecuencia de entre otros, que la recaudación de varios impuestos se realizaba por medio de diversas oficinas como el Tribunal de Comercio, la Casa de Moneda, las juntas especiales y otras, por lo que los gastos de administración eran muy altos²⁵.

Aunado a lo anterior, varios de los ramos del Ingreso Virreinal (como el correo, derechos de alambre, cobre, nieve, etc.) eran arrendables y sólo las personas que adquirirían el derecho a la explotación, mediante el pago de derechos (generalmente en los remates, en los que se prefería al mejor postor) podían obtener la exclusividad legal para explotarlos; paralelamente, muchos cargos y puestos públicos eran puestos a la venta. Esto, a la larga originó que el sistema impositivo en la Nueva España fuese un instrumento en manos de una élite (principalmente criolla), que administraba estos servicios en forma “patrimonial”, es decir, privativos de un pequeño número de personas, al poseer un manejo completo de éstos por alquiler, compra o en varios casos por concesión real.

Desde la conquista se conformaron tres actividades fundamentales para la explotación y el control de la riqueza colonial, éstas eran: la explotación minera y agrícola, el comercio interior y exterior y la exploración del territorio y su conquista espiritual²⁶. En el ejercicio de estas actividades se constituyeron los grupos monopólicos más poderosos de la Nueva España que absorbieron la mayor parte del excedente económico y dejaron a la administración Virreinal una parte pequeña que le impidió tener un control razonable sobre esas corporaciones.

La Iglesia y el Consulado de México fueron los monopolios más poderosos de la Colonia²⁷. La Iglesia controlaba la mitad de la riqueza de la Nueva España, absorbía una décima parte de la riqueza social con el cobro del diezmo, además de estar exenta de impuestos fiscales. Por su parte, el Consulado de México fue el monopolizador del comercio con el exterior, la actividad más importante de la Colonia debido a la exportación de metales preciosos y materias primas y a la importación de productos de Europa. Impuso precios y condiciones a la compraventa de mercancías y obtuvo grandes exenciones fiscales de la Real Hacienda.

Resumiendo, debido a la desorganización administrativa, al arrendamiento de los ramos del ingreso que durante el reinado de los últimos soberanos de la Casa de Austria²⁸ casi todas las rentas públicas habían sido arrendadas a capitalistas particulares, “...razón por la cuál permanecieron estacionarias, sin registrar ningún aumento.”²⁹, a la falta de cuentas, ya que si bien es cierto que Felipe II en sus ordenanzas e instrucciones mandó a confeccionar un libro ha denominarse De la razón General de Real Hacienda, poco o nada se hizo, insistiendo en ello Felipe III en nueva real cédula el año de 1620; y por no haberse puesto en práctica, repitió la

²⁴ Marino, Daniela, op. cit. Pág. 68

²⁵ Astudillo Moya, Marcela, op.cit., Pág. 57

²⁶ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit. Pág. 44

²⁷ Idem, Pág.45

²⁸ Dinastía de los Habsburgo que reinó España a partir de 1514 por el matrimonio de Felipe el Hermoso, hijo de Maximiliano I, con Juana la Loca, hija de los reyes Católicos, hasta 1700, con la entrada de la Dinastía Borbónica.

²⁹ López Rosado, Diego G., op. cit. Pág. 138

misma orden Carlos II en 1680 con resultados similares³⁰, a los elevados costos de recaudación, los ingresos por lo general no fueron muy altos.

Además de los problemas de organización y funcionamiento de la Hacienda, la baja recaudación fue el resultado de la forma como los grupos de propietarios absorbían el excedente económico, es decir, la Iglesia y el Consulado de México; esto, además de impedirle a la administración Virreinal una mayor participación en el excedente económico, ponía en peligro su autoridad en la Nueva España.³¹

De esta forma, el período comprendido entre 1640 y 1750 fue aquel en que la Corona de España prestó menos atención a sus posesiones americanas y durante el cual, en consecuencia, posiblemente obtuvo de éstas menores ganancias, y de ahí la siguiente afirmación, "...más producían la Martinica y la Barbada a Francia y a Inglaterra a mediados del siglo XVIII que todas las islas, provincias, reinos o imperios de la América a los españoles."³²

Fue entonces (a mediados del siglo XVIII) cuando los integrantes de la nueva dinastía, la Borbónica³³, intentaron reformar el "desordenado y anticuado patrimonio de la Casa de Austria, desplegando ataques contra las corporaciones e instituciones privadas sobre las que se sostenía el viejo orden."³⁴

Con los Borbones en el trono español se inicia la etapa del despotismo ilustrado; la actividad gubernamental se enjuicia con nuevos criterios, los cuáles exigen del monarca el uso de sus facultades en beneficio del poderío nacional, que debe asentarse sobre el bienestar material. En el corto plazo, la política Borbónica se enfocó para fortalecer el régimen absolutista, en una época de creciente rivalidad entre las principales potencias imperiales de Europa. A largo plazo, las reformas puestas en marcha a partir de 1700 con el reinado de Felipe V, pretendieron recuperar el poderío imperial que la Corona de España había perdido con los últimos reinados de la Casa de Austria.

La Corona al intentar restaurar el poderío del imperio español y reforzar el régimen absolutista, consideró la promoción de la riqueza como un asunto de Estado, lo cuál se sustentó en los lineamientos del mercantilismo español del siglo XVI, en específico, en el texto de título *Nuevo Sistema de Gobierno Económico para la América*, escrito en 1743 por José del Campillo, "...quién recomendaba la introducción del gobierno económico, término con el que designaba los métodos de gobierno característicos del mercantilismo de Colbert"³⁵, y puestos en práctica por Luis XIV en Francia.

Estas concepciones acerca de la promoción económica estaban sustentadas a la idea de aumentar el poder del Estado mediante el fomento de la riqueza nacional, mediante:

- A. Medir la riqueza pública sólo y a través de los Fondos del Tesoro.
- B. Calcular esta riqueza a partir de la posesión de metales preciosos.

³⁰ López Rosado, Diego G. Op.cit. Pág. 137

³¹ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 45

³² Manuel Colmeiro, citado por López Rosado, Diego G., op. cit. Pág. 141

³³ Familia real francesa, cuyo primer representante fue Roberto de Clermont (1327), sexto hijo de San Luis. Felipe V, nieto de Luis XIV de Francia, fue el primero de los Borbones de España (1700).

³⁴ Brading, David, *Miños y Comerciantes en el México Borbónico*, México, F.C.E., 1995, Pág.46

³⁵ Brading, David, *idem*, Pág. 47

- C. Recalcar la importancia del comercio interno y principalmente externo en el engrandecimiento de la riqueza nacional.
- D. Reforzar la supervisión estatal en los intercambios comerciales.³⁶

Las primeras medidas comenzaron a ser practicadas cautelosamente durante los reinados de Felipe V (1700-1746) y Fernando VI (1746-1759), pero tuvieron un mayor empuje a partir del reinado de Carlos III (1759-1788).

El intento por recuperar la grandeza del Tesoro Real justificó el regreso a la centralización y concentración del poder fiscal, en forma similar al régimen construido por los franceses a finales del siglo XVII, a partir de:

1. El reordenamiento en la administración fiscal y su modernización en el sistema de contabilidad
2. La restricción de los intereses particulares y de las corporaciones en beneficio de la Corona.
3. La secularización y promoción de la riqueza a través de medidas de centralización interna.
4. El afianzamiento de la unidad económica nacional en base a la implantación de diversas medidas proteccionistas, además de la vigilancia sobre el sistema monetario y la estrecha regulación aduanal.³⁷

Para comprender el proceso de centralización y concentración de la estructura fiscal de la Nueva España, es necesario revisar las principales reformas político-administrativas de carácter general que involucraron a la estructura fiscal. Uno de los pasos importantes en ese sentido fue la creación de las secretarías de despacho por materia.

La creación de las Secretarías de Despacho por Materia data de 1705, al irse desdoblando la Secretaría del Despacho Universal en varias especiales; para mediados de ese siglo se encuentran cinco: a) la de Estado, b) la de Asuntos Extranjeros, c) la de Asuntos Eclesiásticos y Justicia, d) la de Marina y, e) la de Hacienda.

La Secretaría de Ultramar (de Marina e Indias), creada y conformada en 1720 por reales cédulas de 20 de enero y 11 de noviembre, absorbió importantes atribuciones de orden administrativo y legislativo, que hasta entonces habían pertenecido al Consejo de Indias.

Así, el Consejo de Indias, órgano principal en el gobierno de las colonias durante los Austrias, perdió sucesivamente sus atribuciones más importantes a favor de organismos creados por las nuevas reformas administrativas, los cuáles tomarían desde el primer momento al problema hacendario como una de las cuestiones principales.³⁸

Otro aspecto importante fueron las acciones llevadas a cabo para trastocar las formas de dominio socioeconómico que imperaron en la Nueva España de los Habsburgo, periodo durante el cual los novohispanos (comerciantes, mineros, Iglesia y burocracia virreinal), ante el

³⁶ Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., La Participación del Estado en la vida económica y social mexicana, México, INAH, 1993, Pág. 97

³⁷ Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit. Pág. 98

³⁸ Lira González, Andrés, op. cit. Pág. 30

debilitamiento del poderío español, habían tomado el control de la riqueza, debilitando el poder del Estado en el usufructo de la riqueza pública. Sobre este aspecto, Javier Francisco Pérez afirma que la finalidad de las reformas era el de "... desarticular el poder económico y político de la Iglesia y el Consulado y administrar más cuidadosamente las rentas coloniales."³⁹

Entre estas acciones se encuentran las reformas aplicadas en el comercio, al romperse el monopolio que ejercían Sevilla y Cádiz (con el reglamento de Libre Comercio) y se abolieron las restricciones a la producción de manufacturas. En cuanto a la Iglesia, las reformas fueron encaminadas a controlar su poder político y económico, a través de medidas como la expulsión de los jesuitas (1767) y la desamortización de bienes eclesiásticos (1798-1808). En 1754 se suprimió el sistema de arrendamiento del cobro de alcabalas a particulares por el de cobro directo, hasta entonces administrado por el Consulado de México.⁴⁰

En 1765 fue designado José de Gálvez para hacer la visita general de todos los tribunales y cajas reales del reino y asumir la dirección y control de las rentas de la Real Hacienda, "... a quien en justicia debe atribuirse no sólo el orden, sino la visible mejora que experimentaron los ingresos gubernamentales."⁴¹ Las medidas y recomendaciones administrativas y fiscales realizadas por el visitador Gálvez deben considerarse como la Primera Reforma Hacendaria, que puso las bases para el sistema fiscal vigente durante la mayor parte del siglo XIX.⁴²

El visitador Gálvez mostraba un claro interés en aumentar las rentas reales y, en especial, los giros a la metrópoli. Para ello recurrió al cotejo de los tres últimos quinquenios del virreinato. Tres son los elementos sobre los que llama la atención: la confusión en las cuentas de la Real Hacienda, los atrasos en la recaudación y la necesidad de abolir a los corregidores y alcaldes mayores por la corrupción que cometen en contra del Erario.

Gálvez se encontraba sorprendido de la exigua cantidad de ingresos que entraban en las cajas reales. Una de las causas la atribuía a la disminución de la población indígena desde la conquista hasta la fecha de su visita; sin embargo, consideraba que existía un subregistro de tributarios. "... que se acogen á la confusa multitud de esta capital (y otras grandes ciudades del reino porque) nunca se ha conseguido poner en orden los Tributarios ni formar una cuenta exacta de ellos y está perdiendo la Real Hazienda la gruesa cantidad que anualmente debiera cobrar."⁴³

Señaló la importancia de conformar nuevas matrículas en todo el reino, copias de las cuales deberían ser entregadas a los alcaldes mayores para el cobro actualizado del tributo; y llamó la atención sobre la abundancia con que se otorgaban relevaciones, indultos, rebajas y esperas de pago de tributos a instancias de los contribuyentes y de sus alcaldes mayores, sin efectuar las investigaciones correspondientes, pidiendo se ponga fin a esta práctica.

De manera general, para aumentar la recaudación del ramo de tributos, Gálvez consideraba necesario en primer lugar un mayor control sobre la población indígena y sobre las autoridades menores, a través de matrículas periódicas exhaustivas y de la designación de

³⁹ Pérez Siller, Javier Francisco., op. cit. Pág. 45

⁴⁰ Marino, Daniela, op. cit., Pág. 65

⁴¹ López Rosadp, Diego G., op. cit., Pág. 138

⁴² Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 45

⁴³ José de Gálvez, citado por Marino, Daniela, op. cit., Pág. 68

funcionarios eficientes y con sueldo; en segundo lugar, la simplificación de las distintas categorías tributarias, lo que implicaba una retasación de los tributos y la unificación de la tasa a pagar, y el incremento de la tasa a negros y castas libres: en tercer lugar, considera que en donde más se ha descuidado la recaudación del ramo es en la propia capital y en las grandes ciudades. Otras recomendaciones fueron: el incremento de las alcabalas, el establecimiento del estanco del tabaco, el establecimiento de milicias y de manera particular aconsejó establecer el sistema de intendentes y suprimir a los alcaldes mayores.⁴⁴

Paralelamente, el fiscal de la Real Hacienda, Ramón Posada, en un dictamen elaborado en 1780, establece la necesidad de que el sistema impositivo responda a principios de justicia, exactitud y solidez, ya que únicamente de esta forma podrían florecer el comercio, la agricultura y la industria, lo que a su vez, permitirá aumentar las rentas reales. “De ahí la importancia de que los impuestos se manejen de modo prudente y hábil, para que sean un instrumento de apoyo al crecimiento económico y no un obstáculo a las actividades económicas”⁴⁵

La mayoría de las recomendaciones y sugerencias anteriormente descritas, fueron llevadas a cabo paulatinamente, por ejemplo, en 1770 se crea la Contaduría General de Tributos en reemplazo de la anterior Contaduría de Tributos y Azogues; en 1774, el virrey Bucareli ordenó que los alcaldes mayores (encargados de cobrar a los contribuyentes) recibieran un 9% de todo lo recaudado y un 12% de los nuevos contribuyentes que lograran empadronar en sus matrículas. Asimismo, en 1776, se estableció la Administración General de Alcabalas para todo el territorio del Virreinato y desde ese momento se registró un enorme salto en el monto de la recaudación que puede atribuirse a la mayor eficiencia en la administración.

Como resultado de las reformas y disposiciones (ordenanzas reales), a partir de 1760 se registró un vertiginoso ascenso en los ingresos del gobierno virreinal. Como se muestra a continuación:

<i>Tipo de Impuesto</i>	<i>1760</i>	<i>%</i>	<i>1790</i>	<i>%</i>
Minería	1 458 695	31.2	2 560 195	24.5
Alcabalas	1 305 107	27.9	2 622 206	25.1
Tributo Indígena	765 849	16.4	741 770	7.1
Impuestos a los salarios y sueldos	178 248	3.8	916 820	8.8
Estancos	863 244	18.5	2 463 005	23.5
Impuestos Portuarios	72 457	1.5	838 079	8.0
Varios	34 380	0.7	324 756	3.1
Totales	4 677 980	100.0	10 466 831	100.0

Fuente: Cuadro tomado de Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., Pág. 105

⁴⁴ Marino, Daniela, op. cit. Pág. 64-69

⁴⁵ Ramón de Posada y Soto citado por Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 67

El siguiente cuadro igualmente relacionado a los ingresos de la Real Hacienda, reafirma los resultados de las reformas: de 1767 a 1773 los ingresos se duplican y se triplican para 1781.

AÑO	MONTO (Millones de Pesos)	% de crecimiento de un año con relación al anterior
1712	3.1	-
1767	6.5	109.7
1773	12.0	84.6
1781	18.1	50.8
1792	19.0	5.0
1802	20.2	6.3

Fuente: Cuadro tomado de Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 46

Sin embargo, dentro del sistema político administrativo, el régimen de intendencias fue sin duda el cambio más importante en los dominios españoles. En la península, las intendencias se introdujeron primero con facultades puramente económicas durante la Guerra de Sucesión (1710-1714), y se suspendieron en 1718; pero en 1749 se reestablecerían, ampliando sus atribuciones a las materias administrativas, judiciales y militares. En América, se ensayan en Cuba en 1764, y más tarde se introducirían en Río de la Plata en 1784.

El 4 de diciembre de 1786 Carlos III expidió la Real Ordenanza de Intendentes instruyendo el establecimiento de intendentes de ejército y provincia en la Nueva España.

A partir de ese año el territorio y gobierno de la Nueva España se dividió en 12 intendencias y 3 provincias, cuyos territorios se describen a continuación⁴⁶:

⁴⁶ Martínez Cabañas, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1993, 3ra. Edición, Pág. 20

<i>INTENDENCIA</i>	<i>CAPITAL</i>	<i>TERRITORIO ACTUAL</i>
1. México	Ciudad de México	D.F., y los estados de México, Querétaro, Hidalgo, Morelos y Guerrero.
2. Puebla	Ciudad de Puebla	Estados de Puebla y Tlaxcala
3. Guanajuato	Ciudad de Guanajuato	Estado de Guanajuato.
4. Valladolid	Ciudad de Morelia	Estado de Michoacán.
5. Guadalajara	Ciudad de Guadalajara	Estados de Aguascalientes, Colima y casi todo Jalisco.
6. Zacatecas	Ciudad de Zacatecas	Estado de Zacatecas.
7. Oaxaca	Ciudad de Oaxaca	Estado de Oaxaca y parte de Chiapas.
8. Mérida	Ciudad de Mérida	Estados de Yucatán,
9. Veracruz	La actual Ciudad de Veracruz	Estados de Veracruz y Tabasco.
10. San Luis Potosí	La actual Ciudad de San Luis Potosí	Estados de San Luis Potosí, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y el actual estado norteamericano de Texas.
11. Durango	La actual Ciudad de Durango	Estados de Durango y Chihuahua.
12. Sonora	La Ciudad de Arizpe	Estados de Sonora y Sinaloa.

Las tres provincias eran las de Nuevo México, la Vieja California y la Nueva California.

Fuente: Cuadro tomado de Martínez Cabañas, Gustavo, op. cit., Pág. 21

Así, las alcaldías mayores son suprimidas con el establecimiento de las intendencias que se dividieron en partidos y éstos a la vez en municipalidades. Las intendencias se concretaban a cuatro funciones fundamentales: justicia, policía, guerra y hacienda⁴⁷.

Los intendentos actuaban como cabezas de la administración del gobierno judicial y político: en tal función presidían los Cabildos, eran protectores de los indios, promovían la agricultura y la manufactura. En su función de policía atendían la administración interna y

⁴⁷ Martínez Cabañas, Gustavo, op. cit., Pág. 21

general, ya que tenían competencias de carácter económico y de orden penal. En la función de la guerra el intendente cuidaba del pago a los miembros del ejército y de sus abastecimientos.

En materia hacendaria las intendencias se implantan con el propósito de erradicar la corrupción existente en los corregimientos y alcaldías mayores, así como para otorgarle mayor uniformidad a la administración, para hacerla más justa y eficiente, con el objeto de sanear la Hacienda Pública, a fin de asegurar los ingresos y su regular administración.

Con las intendencias se desplazaba al sistema administrativo de las alcaldías mayores y corregimientos (alcaldes mayores y corregidores), atendidos a las ganancias que les dejaba el comercio de artículos de avío y refacción para las empresas dentro de sus distritos. Se buscó formar una élite burocrática distinta de la residente: en 1771 los criollos perdieron control sobre el ayuntamiento, y en 1776 sobre la audiencia, simultáneamente se inició el reemplazo de los tesoreros y oficiales de las Cajas Reales por funcionarios venidos de la península. “Estos cambios debilitaron el poder y dominio que hasta entonces habían detentado los alcaldes mayores y los corregidores, responsables hasta entonces de la asignación de los repartimientos, junto con comerciantes y propietarios que administraban algunas fuentes de recaudación además de algunos monopolios estatales”.⁴⁸

De esta forma, la nueva figura del intendente quedaría a cargo del cobro (de los impuestos) y la administración de éste, cesando la jurisdicción de la Contaduría General de Tributos creada en 1770. Las intendencias, establecidas sobre circunscripciones territoriales, se pusieron bajo la autoridad de funcionarios a sueldo, los cuáles debían dedicarse exclusivamente a la administración de los efectos públicos. Sobre todos ellos estaba el superintendente general.

El superintendente general fue, a partir de ahí, la máxima autoridad de la Real Hacienda; con esa nueva autoridad a la cabeza, se reformó a su vez, la Junta Superior de Real Hacienda, presidida ahora por el superintendente general e integrada por el regente de la Audiencia, el fiscal de Real Hacienda, el ministro más antiguo del Tribunal de Cuentas y el contador o tesorero del ejército y Real Hacienda.

Asimismo, la Ordenanza recogió varias de las sugerencias de Gálvez, tales como:

1. La implantación misma del régimen de intendencias y la destitución de los alcaldes mayores y corregidores
2. La uniformización de la tasa indígena.
3. La necesidad de pagar sueldo a los funcionarios menores para que no cometieran abusos en los pueblos.
4. Que los intendentes formaran exactos padrones de todos los habitantes de sus provincias y que realizaran visitas cada cinco años para conformar las matrículas de tributarios con separación de etnias.
5. Sólo se concedería espera de la paga de tributos en caso de disminución muy visible por epidemia, sequía o calamidad pública.
6. El manejo estricto de la fiscalidad culminó con la abolición del sistema de remate de los empleos públicos, con lo cual la Corona, tomó a su cargo todas las responsabilidades de

⁴⁸ Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., Pág. 104

la administración, sustituyéndola por el nombramiento de funcionarios reales que eran enviados de la metrópoli.

Fuente: Cuadro elaborado en base a Marino, Daniela, op. cit. y Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit.

No solamente sobre la recaudación, la necesidad de control sobre la población también se hacía evidente al pedir una reglamentación más estricta y eficiente del modo de censar a los indígenas y castas.

Lo anterior descrito se puede confirmar con la Real Ordenanza de 1794, denominada “Ordenanza para la formación de autos de visitas y padrones y tasas de tributarios de Nueva España”, expedida por el Virrey Revillagigedo, en la cual ordena que en adelante las matrículas de tributarios deberían correr a cargo de jueces comisionados para tal efecto por los intendentes, y no ya a cargo de los subdelegados o gobernadores. Este proceso era de suma importancia para lograr padrones actualizados (ajustados al movimiento demográfico y también a las necesidades fiscales) que favorecieran el incremento de los ingresos.

En este sentido, ordenaba que cada nuevo empadronamiento fuera precedido por la publicación del aviso correspondiente en los lugares donde se levantaría previendo castigos a los contribuyentes que salieran del territorio o se ocultasen; asimismo, que se avisara a los indios que no se les cobraría ningún derecho ni se recibirían dádivas por efectuar reservas. El comisionado pediría a los subdelegados, gobernadores, los papeles y testimonios por los cuales realizaban la cobranza, igualmente a los dueños o mayordomos de hacienda, y a los curas se les exigirían los libros parroquiales y que asistieran a la matriculación. Con dichos documentos y el padrón anterior a la vista, el comisionado efectuaría el nuevo padrón y cotejaría las listas, anotando las diferencias que observara. Luego seguía un conjunto de disposiciones sobre el orden y los datos que deberían registrarse en el padrón, y otras sobre la correcta definición de ausentes, reservados y exentos.⁴⁹

La Ordenanza concluía reafirmando su objetivo de incrementar los ingresos por tributo y la necesidad de terminar con “... el desarreglo, falta de método, confusiones, abusos y yerros con que se han estado haciendo las matrículas, debido a la inobservancia de la legislación que en todo tiempo se ha dictado al respecto”⁵⁰

Sobre este aspecto, Javier Francisco Pérez⁵¹, menciona que además de los altos ingresos que aportó a la Real Hacienda, la importancia del tributo radica en que constituyó una forma de obtener el excedente de la producción de los indígenas, mulatos y negros. En otras palabras, sujetó a los tributarios ya como productores de excedentes o como fuerza de trabajo, reduciendo su capacidad económica, particularmente de las comunidades indígenas.

Si bien es cierto que desde 1572, se había dispuesto la confección de un libro sobre la situación de la Real Hacienda, lo cierto es que poco o nada se hizo. Pero, en junio de 1790, el Virrey Revillagigedo, comisionó a los señores Carlos de Urrutia y Fabián de Fonseca para la confección de un libro al cual denominaron Razón General de Real Hacienda.

⁴⁹ Marino, Daniela, op. cit., Pág. 72

⁵⁰ Marino, Daniela, op. cit., Pág. 72

⁵¹ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit. Pág. 50

La confección del libro implicó un paco doctrinal, en el cual la cuestión hacendaria cobró entidad propia como pieza medular de la organización política. Es quizá la obra en materia hacendaria más importante del siglo XVIII y aún del XIX al servir de referencia obligada.

La obra contiene noticias de todos los ramos que componían la Real Hacienda; abundan en ella las explicaciones de carácter teórico político en relación con la hacienda en general y con cada ramo en particular, y se trata sobre el papel de éstos en el ingreso y el gasto público, de su importancia y de la cuantía de sus aportaciones.

Por la abundancia de conceptos y testimonios, la Historia General de Real Hacienda sirve para ilustrar muchos aspectos de la vida colonial mexicana. Obedeciendo a propósitos prácticos innegables, Joaquín Maniau, empleado del ramo del tabaco y ayudante de los autores, escribió en 1794 un Compendio de dicha obra para orientar a los funcionarios y empleados de la Real Hacienda.

La Historia General de Real Hacienda contiene una explicación de su contenido, la definición de varios conceptos fundamentales para el entendimiento de la misma, los cuáles se encuentran clasificados de la siguiente manera:

- I. El Ingreso y el Gasto Públicos.
- II. Las partes que integran el ingreso y la finalidad del mismo.
- III. Las partes integrantes del mismo
- IV. La organización del ingreso público de acuerdo con su procedencia y destino.⁵²

A continuación se explicarán tanto la definición como el contenido de cada uno de ellos:

1. *El Ingreso y Gastos Públicos*, se conciben como interdependientes, formando la base material en que descansa la realidad política del reino.

II. *Los que forman el ingreso o bienes del Estado*, de acuerdo con este punto, el patrimonio del reino estaba constituido por:

- Impuestos directos, indirectos y mixtos.⁵³
- Penas y confiscaciones
- Bienes propiedad del reino por declaración legal.
- Bienes de los que mueren intestados y sin herencias legítimas.
- Bienes mostrencos.
- Las empresas del reino.
- Aquellos bienes que no admiten clasificación precisa dentro de las anteriores categorías.⁵⁴

⁵² Lira González, Andrés, op. cit., Pág. 34-35

⁵³ Terminología empleada por Lira González, Andrés, en la cual , los impuestos directos gravan a las personas, el indirecto se aplica a los bienes o productos y el mixto a ambas, clasificación comúnmente utilizada en nuestros días.

⁵⁴ Clasificación en base a Lira González, Andrés, op. cit., Pág. 36

III. *Las partes integrantes del Gasto Público*; el gasto público se dividía en:

- Gastos Perpetuos, o de mantenimiento, administración y defensa del reino de Nueva España y auxiliar a los de la Habana, Louisiana, Florida, Panzacola, Santo Domingo, Trinidad y Filipinas.
- Gastos Temporales, que son las afectaciones transitorias que sufre un ramo del ingreso determinado por disposición soberana.
- Gastos Particulares, a los que se hallan afectados de manera permanente determinados sectores de la Hacienda Pública, como ocurre con los sectores de Particulares y Ajenos que posteriormente se explicarán con detalle.⁵⁵

IV. *La organización de los ingresos públicos*, de acuerdo con su procedencia y el destino que se les da, se pueden identificar cuatro partes fundamentales de la hacienda novohispana, que son:

- A) **MASA COMÚN O COMUNES**.- La masa común constituía la parte principal de la Real Hacienda, se parte del hecho de que sus productos estaban destinados a cubrir los Gastos Perpetuos del reino de la Nueva España y para complementar algunos otros de las restantes colonias españolas. Secundariamente, se enviaban para solventar Gastos Temporales algunos de sus ramos.
- B) **PARTICULARES**.- Aunque pertenecían al reino, estaban destinados a un objeto especial.
- C) **AJENOS**.- No pertenecían al erario real, pero la Real Hacienda se encargaba de su buena administración.
- D) **REMISIBLES**.- Se constituía con el producto de los estancos (monopolios) y se enviaban a España.⁵⁶

La masa común estaba destinada a sufragar los gastos de mantenimiento y administración del reino y obtiene sus ingresos de un sinnúmero de ramos, a diferencia de los restantes tres sectores (particulares, ajenos y remisibles) en los que cada ramo del ingreso tiene ya un fin particular.

A continuación se describirá como estaban conformados cada uno de ellos:

A) **MASA COMÚN**.- Es el sector más importante de la Real Hacienda, por la cuantía de sus ingresos (67% del total ingresado en 1789), y sus aportaciones al gasto público; en él se encuentran los ramos más productivos y es la que sostiene al reino, sufragando los gastos de administración y defensa militar. Asimismo, contiene la mayor cantidad y variedad de componentes fiscales: impuestos directos e indirectos, penas y confiscaciones, bienes de la Corona, bienes mostrencos, empresas del Estado, administradas directamente o dadas en concesión o arrendamiento y otros no clasificados.

1. Los *impuestos* personales o directos son apenas tres, frente a veintiséis reales o indirectos. En ambas clases de impuestos se encuentra una tasa regresiva, pues los cobros de

⁵⁵ Clasificación en base a Lira González, Andrés, op. cit., Pág. 36 y López Rosado, Diego G., op. cit, Pág. 139

⁵⁶ Esta clasificación es la de mayor uso entre los investigadores sobre la organización de la Real Hacienda. Elaborado en base a Lira González, Andrés, op. cit. Pág. 37-38, López Rosado, Diego G., op. cit., Pág. 139, Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 57, Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., Pág. 106.

ellos consisten en cuotas fijas para ciertas personas o en una proporción invariable del ingreso que no atendía a la cuantía del mismo; en los indirectos, la mayor parte de ellos se compone de una proporción invariable del valor del bien que se grava o de la operación afectada.

El primero de los impuestos personales o directos, los *tributos reales* pesaba sobre los indios de 18 a 50 años de edad, sobre los negros libres y sobre los individuos que formaban parte de las “castas”. El tributo se estableció en 1493 por Bula Pontificia, se amplió a negros y a las castas en 1576. Consistía en la obligación de pagar una cantidad anual. El pago se hacía en especie y en trabajo; este último decayó en la segunda mitad del siglo XVI, en que comenzó a ser sustituido por el pago en dinero. En el origen del tributo hay una concepción de la sociedad, que la hace aparecer como dividida en grupos raciales (y que así era), trayendo consigo, obligaciones fiscales diferentes para cada uno.

El segundo fue el *servicio de lanzas* instaurado en 1632, que era una cuota fija que debían pagar al rey anualmente los poseedores de títulos de Castilla, como sustitución de su obligación primitiva de mantener a su costa 20 hombres armados en los presidios de África.

La *media anata secular o civil*, último de los impuestos personales, consistía en la obligación que las personas que ocupaban cargos públicos (militares o civiles) tenían para con el rey, entregándole el sueldo correspondiente a medio año.

El predominio de los impuestos indirectos o reales (llamados así por recaer sobre las cosas), era reflejo de la enorme cantidad de recursos que necesitaba el reino español, para sufragar los cuantiosos gastos en que incurría para el sostenimiento y administración del reino. A continuación se enunciarán algunos de ellos:

Los *dos reales novenos* eran un derecho del rey sobre una parte de los diezmos eclesiásticos, que le correspondía por disposición papal.

La minería fue la principal fuente de riqueza pública. Este hecho se mostró claramente en la estructura fiscal; concretamente, dentro de los impuestos se observa que sobre el oro y la plata pesaba varias cargas tributarias que gravaban esos bienes en momentos distintos: desde su extracción (*derechos de oro y plata*) pasando por la apreciación del contenido del mineral bruto (*ensaye*), su estado en lingote (*quinto y diezmo*), hasta su transformación en moneda (*amonedación*), o en objetos preciosos (*vajilla*).

El comercio es afectado de muy distintas maneras: *el almojarifazgo* o derecho aduanal, pagado en los puertos de mar, por toda mercancía que salía o entraba, o imponiendo cargas sobre los medios de transporte mismos, mediante derechos portuarios (*anclaje y buques*). Las *alcabalas* o impuestos sobre toda venta y trueque, de origen árabe, implantados por Carta Real Orden de 1558 y Cédula Real de 1571 en la Nueva España. Fue de los ramos más productivos, pues alcanzó a recaudar casi el 25% de los ingresos reales⁵⁷. Al lado de éstos, se encuentran otros impuestos sobre los bienes mismos que se designan con el nombre de un impuesto especial: *caldos o aguardientes, vinagre y licores* venidos de España, *tintes, seda, pulque*, entre otros.

⁵⁷ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 50

Por último se gravó al comercio exigiendo el pago de derechos por establecimientos comerciales, como ocurrió con las *pulperías o tiendas de combustibles o ropa*, (misceláneas muy abundantes en las ciudades coloniales).

2. Los *comisos o artículos de contrabando*, eran bienes confiscados por encontrarse indebidamente en el mercado, bien porque eran objetos de contrabando o porque su venta se encontraba estancada, pudiendo el reino administrarlo directamente o darlo en arrendamiento.

3. Las *tierras, salinas y minerales en general*, fueron bienes de la Corona, que conservando el derecho eminente concedía el uso a particulares. Aquellas tierras que no se encontraban a disposición de personas determinadas se llamaban *realengas*, por pertenecer directamente al Rey.

4. Equiparables a las realengas por su situación legal, eran los bienes sin dueño, llamados *mostrencos*.

5. Entre las empresas del Reino se encuentran una gran variedad y dos formas de explotación: a) las que explota directamente, y b) las dadas en concesión o arrendamiento. La explotación directa de algunas se entiende por la naturaleza misma de los bienes o servicios que producían, pues eran algo propio y exclusivo del poder público, como ocurría con el *papel sellado* para actuaciones y diligencias judiciales, que se autorizaban con el sello del rey. También es claro el caso de los *excesos*, ya que eran bienes sobrantes en las oficinas públicas que se sacaban a la venta anualmente; los *arrendamientos de tierras* y la constitución de *censos enfiteúticos*, junto con las *ventas y composiciones de tierras* se comprenden como empresas estatales, pues se trataba de bienes del Estado que éste arrendaba, concedía o vendía directamente.

El caso de otras empresas estatales en explotación directa, como el *lastre* (venta de piedra para lastrar embarcaciones), el de *sal, compraventa de alambre, cobre, plomo y estaño*; los varios *servicios de mar y los negros*, no se explican como monopolios directamente administrados por el Reino, sino a través del principio de disposición y control que el poder público ejercía sobre la actividad económica, a fin de asegurar el destino y la circulación adecuada de esos bienes en el mercado. Por su propia naturaleza, esos bienes y servicios se dieron en concesión o arrendamiento como ocurría con la *nieve* (que consistía en el transporte del hielo de los volcanes y su venta en la ciudad) que no fue administrado directamente por el Reino, sino a través de arrendamiento a empresas particulares que le retribuían una cuota fija.⁵⁸

6. Los ramos que se encuentran sin clasificación son, por sus aportaciones al gasto, de segunda importancia en comparación con los anteriores. Los *alcances de cuentas* eran los sobrantes a favor de la Hacienda pública que arrojaba la rectificación de cuentas. Los *donativos* eran las cesiones de bienes a favor de ésta, hecha por los vasallos a solicitud del rey, o realizadas libremente. La *lotería*, establecida en 1762, consistía en una empresa especial de realización de sorteos con venta de números al público. Los productos así obtenidos se destinaban al sostenimiento del hospicio de niños huérfanos y a otras obras de beneficencia.

⁵⁸ Alvarado Armando, Beato Guillermo, op. cit., Pág. 106

Dentro del gasto público que satisfacía la masa común, debe destacarse el *perpetuo*, que se determinaba anualmente de acuerdo con los ingresos resultantes y una vez que se conocía el total líquido de todos los ramos. Los conceptos de este gasto, eran:

i) *Situados*, cantidades destinadas al mantenimiento de tropas, gastos de fortificación, sueldos de oficiales y otros de menor importancia, fuera de la Nueva España y en distintos dominios españoles. ii) *Los sueldos de justicia*. iii) *Los gastos de guerra*. iv) *Los otros sueldos* constituyen gastos ordinarios de administración y defensa del reino. v) *Los pensionistas*, eran erogaciones que se hacían para pagar obligaciones del Reino con respecto a personas particulares. Muchos de éstos eran verdaderos acreedores del Reino por préstamos realizados o por privilegios obtenidos.

B) PARTICULARES.- Estos ingresos se destinaban a objetos especiales, en particular a los impuestos a favor de la Iglesia, recalando con ello, la importancia del sector eclesiástico dentro de la estructura fiscal (y política en general) del Reino Español. En este ramo se incluían:

El *diezmo eclesiástico*, pagado por todos los habitantes sobre la producción agrícola y ganadera. Las *Medias Anatas* y *Mesadas Eclesiásticas*, que eran donaciones pontificias con las que se asistía a los eclesiásticos. La *Media Anata* era la mitad íntegra de las ventas y emolumentos que gozaban las dignidades y canónjías, en su primer año de ejercicio; la *mesada* era la renta de un mes que cada año se dedicaba a los curas y beneficiados, es decir, el producto de un año se dividía entre doce y el resultado era la cantidad pagada.

Las *vacantes mayores y menores* eran diezmos que el rey había concedido a la Iglesia, destinados a dotar los obispados, abadías, dignidades, canónjías, etc., de América, mientras permanecieran vacantes. Las *Bulas de la Santa Cruzada*, eran limosnas de los fieles, que el Papa había cedido a los reyes, para que las emplearan en la defensa de la fe católica y en su dilatación y propagación.

Los impuestos anteriores habían sido declarados por el Papa a favor del Rey, al igual que otros derechos que, en principio, pertenecían a la Iglesia. Lo que sucedió fue que el Rey recibía esos derechos con la obligación de administrarlos para dedicarlos a fines piadosos y de divulgación de la fe católica, dado el carácter doble, político y religioso, que tuvo la empresa y el establecimiento de la dominación española en distintas partes del mundo.

En esta sección de particulares de la Real Hacienda sólo se encuentra un ramo plenamente estatal por su origen y su destino, las *Penas de Cámara*, que eran multas pecuniarias, impuestos por ciertos delitos, cuyo producto se destinaba a los gastos de administración de justicia.

Finalmente, sobre este ramo del ingreso, sólo hay que reafirmar la importancia de lo que significaba el control de las rentas de origen eclesiástico, tanto por incidir directamente en los productos agropecuarios, como por el control del clero como agente dominante en la organización social y administrativa de las regiones.

C) AJENOS.- Estos ingresos no pertenecían al erario pero el Reino los administraba.

Al lado de la organización de ramos que datan de épocas anteriores a la segunda mitad del siglo XVIII (como en los sectores precedentes), la aparición de otros nuevos, productos innegables de ese siglo de transformaciones políticas y económicas se reflejan en la estructura fiscal. Uno de ellos, son los montepíos. Los *montepíos* se establecieron obedeciendo a la necesidad de ofrecer ciertas garantías de lo que hoy se conoce como seguridad social, a una burocracia al servicio del estado que iba en constante aumento. Fueron creados, bajo el patrocinio del Estado, para proteger de la miseria a las viudas y huérfanos de los empleados públicos, militares y civiles, que durante su vida contribuían con un tanto de su sueldo para formar el fondo de los montes.

Así, a lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII, fueron establecidos los montepíos, cada uno con su propia reglamentación, como organismos de seguridad social para los trabajadores del Estado: el *Montepío militar*, en 1761; el de *Ministros*, igual en 1761; el de *Vestuario de inválidos*, en 1773; el de *Inválidos*, en 1775; el de *Oficinas*, en 1784; el de *Pilotos* y el de *Maestranza*, en 1785. Sus fines iban en realidad más allá del otorgamiento de pensiones a viudas, huérfanos y madres de los empleados, pues también se les otorgaban a éstos cuando se veían incapacitados para seguir trabajando.

De los otros impuestos directos o personales en el sector de Ajenos, el *medio real de ministros* era una carga complementaria al tributo indígena, lo pagaban los indios para mantener el Juzgado General de Indios; el servicio de los indios en los bienes propios (comunales) se transformó en muchos lugares en el *real y medio de comunidad*, es decir, en el pago de una cuota fija anual en vez del servicio obligado en la parcela dedicada al cultivo para sacar recursos para el gasto comunal.

Dentro de los impuestos indirectos se pueden mencionar: el *noveno y medio de hospital* que era la parte de los diezmos (un noveno y medio de la mitad de la renta) destinada a sufragar el Hospital de Indios de México, y del Amor de Dios para dementes. El impuesto de *muralla* se pagaba por cada mula cargada que entrara a la Ciudad de México, y se destinaba su producto a la construcción y conservación de las obras de defensa del puerto de Veracruz.

Los impuestos sobre *bebidas prohibidas*, sobre *pulques* para *crimen y acordada* (como se les llamó aludiendo al fin a que se destinaban sus productos) y *mezcales* eran impuestos indirectos de tasa alta, cuyos productos se destinaban al mantenimiento de las *Salas del crimen* y el *Tribunal de la Acordada*, encargado de mantener el orden en los caminos.

La *sisá*, impuesto sobre la venta de carnes (un tanto determinado por pieza de ganado) y *vino* (un tanto determinado por barril), estaba destinado a una obra pública: los trabajos del desagüe de Huehuetoca.

El derecho de *fábrica de pólvora* era un impuesto mixto y su producto era para el mantenimiento de dicha fábrica, monopolio (estanco) del estado.

Los *bienes de difuntos* entraban a la Hacienda Pública para protegerlos hasta el momento en que se definía su destino, si había herederos, se entregaban a éstos, si no, pasaban a formar parte del patrimonio del Estado. Caso similar era el de los *depósitos y particulares* que las oficinas públicas custodiaban mientras se definía la situación. Por lo general, los *depósitos* eran sumas exigidas a quienes litigaban contra el fisco para garantizar el pago; los *particulares* eran bienes en custodia, por éstos la Real Hacienda cobraba las cuotas correspondientes.

En esta rama se clasificaban los *fondos piadosos de las Californias* (patrimonio dedicado a sufragar los gastos de las misiones religiosas en esos lugares); las *temporalidades* (bienes de la Compañía de la Jesús), expulsada de los dominios españoles en 1767), y la *pensión de catedral*, pago que hacían los obispos y capitulares destinado a fines piadosos particulares protegidos por el Estado.

Durante la época colonial se establecen los primeros ayuntamientos o cuerpos municipales, que surgen cuando los españoles formaban poblaciones con cierto número de vecinos. Se trataba de que, desde el punto de vista financiero, estas poblaciones fueran autosuficientes; para ello los ayuntamientos contaban con los bienes *proprios* (bienes rústicos o urbanos propiedad del municipio), los cuales se arrendaban y sus productos se destinaban a cubrir los gastos públicos necesarios. Sin embargo, con el paso del tiempo no fueron suficientes los *proprios*, por lo que se recurrió a los *arbitrios* o *contribuciones municipales*, de su protección se encargaba la Real Hacienda.

D) **REMISIBLES.**- Este ramo se conformaba por tres estancos y sus ingresos se enviaban a España.

El *azogue*, requerido para el proceso de amalgamación de los metales, fue manejado directamente por los funcionarios reales, importado de las minas de Almadén en España o de las minas alemanas y del Perú. La escasez de ese producto planteó la necesidad de su distribución eficiente para evitar las irregularidades y la especulación que, de haberse permitido, habrían perjudicado enormemente a la minería. A esta importante razón es que fue organizado como Real Estanco (no por primera vez) en 1777, con el fin de obtener un control directo.

Los *naipes* fueron también un producto con un amplio mercado en los dominios españoles; su control directo por el estado (Real Estanco establecido en 1765) atendió, sobre todo, a la necesidad de conocer y dirigir su circulación para moderar el juego.

Sin lugar a dudas, el estanco más rentable fue el del *tabaco*, organizado como Real Estanco en 1768; como un producto de extenso mercado, su control directo resultaba costeable para asegurar un provechoso ingreso público, así como de mantener una cuestión de equilibrio entre los distintos centros de producción. De esta forma, la Corona dispuso del control de todas las etapas de la producción y circulación, como fueron los límites que se impusieron a este cultivo en los distritos de Orizaba y Córdoba y su obligada manufactura en la Real Fábrica de Tabacos, que era el mayor establecimiento manufacturero en América (5 mil cigarreras y operarios).

Fuente: Enlistado elaborado en base a Lira González, Andrés, op. cit., pag. 34 – 50; López Rosado, Diego G., op. cit., pag. 139-141; Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., pag. 106 – 107; Astudillo Moya, Marcela, op. cit., pag. 57 – 59.

Esta lista de impuestos fue el resultado de la legislación fiscal de más de 250 años. Cada impuesto tuvo su importancia de acuerdo a la actividad que gravó y a las rentas que

produjo. Una idea de la importancia cuantitativa que mantuvieron algunos de los impuestos en el siglo XVIII y principios del XIX se muestra a continuación:

FUENTE	1746	% DEL TOTAL	1803	% DEL TOTAL
Derecho sobre el producto de las minas	700	20.71	3 516	30.57
Casa de monedas	357	10.56	1 500	13.04
Alcabalas	722	21.36	3 200	27.82
Almojarifazgo	373	11.04	500	4.35
Tributo personal de los indios	650	19.24	1 200	10.43
Cruzada	150	4.44	270	2.35
Media Anata	49	1.45	100	0.87
Derecho sobre el pulque	161	4.76	800	6.96
Impuesto sobre los naipes	70	2.07	120	1.04
Papel sellado	41	1.21	80	0.69
Estanco de la nieve	15	0.44	26	0.23
Juegos de gallos	21	0.62	45	0.39
Pólvora	71	2.10	145	1.26
Total	3 380	100	11 502	100

(Cifras en miles de pesos)

Fuente: Cuadro tomado de Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit. Pág. 49

Del listado anterior, puede advertirse con toda claridad la importancia que cada uno de los ingresos tenía dentro del conjunto del erario virreinal y la forma en que evolucionaron después de las diversas reformas administrativas de tipo hacendario. Se desprende que los ingresos del último año considerado alcanzaron un monto más de tres veces mayor que en el año de 1746, a pesar de que en ella no figuran conceptos tan importantes como los del tabaco, los azogues, etc. Por otra parte, sobresalen los ingresos derivados de la minería, las alcabalas, los derechos de amonedación y el tributo de los indios.

Ahora, si se comparan los ingresos percibidos en cuanto a su clasificación por ramos (comunes, particulares, ajenos y remisibles) pueden encontrarse grandes diferencias:

***Distribución de los ingresos de la Real Hacienda
(Año medio posterior a 1789)***

RAMOS	Ingresos (en pesos)	Gastos de Recaudación y Administración	Ingreso Líquido	% del Total Líquido
Comunes	10 747 878	1 395 862	9 352 016	67.35
Remisibles	6 899 830	3 080 303	3 819 527	27.50
Particulares	530 425	13 806	516 621	3.72
Ajenos	1 897 128	1 700 956	196 172	1.41
Total	20 075 261	6 190 927	13 884 536	100.00

Fuente: Cuadro tomado de Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 46

Desde luego, el ramo de la Masa Común absorbía más de la mitad de los ingresos, pero recordemos que era el único que sirvió para sufragar los gastos de administración, pues los demás tenían una aplicación específica. También se puede constatar que menos del 30% de los ingresos líquidos iban a parar a España.

Resulta claro entonces, el éxito que tuvieron las disposiciones centralistas en la Nueva España a partir de las recomendaciones del visitador José de Gálvez, entre otras. Este éxito no sólo se circunscribió al ámbito fiscal, sino que lógicamente trastocó la esfera política; sobre este aspecto, los autores Burkholder y Chandler⁵⁹ definen una “edad del poder” que abarcaría los años de 1751 a 1808 fundamentada (al contrario de un anterior “edad de la impotencia”) por el restablecimiento y expansión de la autoridad real. Esta expansión estaría directamente vinculada, a una mayor explotación económica, a través de la racionalización administrativa, el aumento de la burocracia y la recaudación fiscal.

Sin embargo, a pesar del aumento sin precedente de los ingresos, el déficit del Tesoro Real se mantuvo como elemento distintivo desde el siglo XVII⁶⁰. La deuda creciente de la península con los países coloniales fue en aumento y la crisis fiscal se agudizó por los conflictos bélicos que España tuvo primero con los Estados Unidos de América (1780-1783) y luego con Francia (1793-1795), además de las dos guerras con Inglaterra (1798-1802 y 1804-1808).

Esta prolongada situación bélica obligó a la Corona a buscar mayores ingresos para solventar sus compromisos militares, por lo cuál redobló la carga impositiva sobre su colonia a partir de 1780, bien fuera por vía del aumento en los impuestos o por medio de la exportación de capitales del Virreinato.

El primer ordenamiento de este tipo fue trasladar los recursos de las tesorerías de la Nueva España a la Caja Real de la Ciudad de México con el objeto de proporcionar al virrey

⁵⁹ Burkholder, Mark y D.S Chandler, De la Impotencia a la Autoridad (La Corona Española y las Audiencias en América 1687-1808), México, F.C.E. 1984,

⁶⁰ Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., Pág. 107

los fondos reclamados con urgencia por los ministros de Hacienda en Madrid. Inicialmente fueron solicitados únicamente los dineros de los impuestos tradicionales (estancos en explotación directa por el Reino), pero más tarde fue reforzada esta disposición y las provincias fueron obligadas a trasladar contribuciones cuantiosas a la península, vía la capital novohispana. A medida que los gastos militares de la Corona fueron en aumento, se introdujo un nuevo impuesto sobre propiedades y capitales, que fue denominado *imposición sobre capital*, según el registro en las hojas de contabilidad de la Caja Real.

Otro de los mecanismos para extraer capitales para el Tesoro Real fue la solicitud de préstamos, denominados *patrióticos o dados en gracia*, concedidos a partir de 1782 por el Consulado de Comercio y los mineros del Tribunal de Minería, entre otros.

Asimismo, esta situación se tradujo en la extracción de millones de pesos que poseían las cajas de las obras pías y capellanías de la Iglesia, lo cuál perjudicó a mineros y agricultores que dependían de los créditos que obtenían de los bienes administrados por la institución eclesiástica; además provocó el remate inmediato de numerosas propiedades que tuvieron que ser vendidas para pagar los créditos no cubiertos.

Para darse una idea de la cuantía de los gastos militares, Armando Alvarado y Guillermo Beato⁶¹ afirman que, para la Nueva España, éstos gastos consumían cerca del 50% de los recursos para 1789 y casi el 40% en 1803, y se destinaban para el mantenimiento de la línea veterana y de la milicia provincial, además de los fondos destinados para la manutención de arsenales y astilleros; parte de esos egresos se enviaban a los situados en Cuba, Florida, Puerto Rico, Filipinas Luisiana, Trinidad y Santo Domingo.

Pero no solo los gastos militares acaparaban una gran parte de los egresos, ya que los gastos de recaudación y de administración pública alcanzaron a partir de 1785, el 30% del total de las recaudaciones, manteniendo un nivel constante.

De esta manera, entre los gastos militares y los gastos de administración se iba casi el 80% de las erogaciones.

Lo anterior explica que el gasto virreinal destinado a obras públicas fue reducido. Por lo general, este tipo de inversiones se sufragaba con impuestos especiales, con la colaboración de capitales particulares y haciendo uso abundante de la mano de obra gratuita y forzada de los indígenas.⁶²

Otra constante problemática aparecida a partir del siglo XVII fue la escasez de numerario; en este sentido, la moneda novohispana manifestaba un carácter dual, de una parte, la plata mexicana se mantuvo como uno de los signos clave en las transacciones internacionales de donde derivaba su importancia como mercancía de exportación; y por otra, ésta era el medio de pago para las operaciones internas, destino que se sacrificaba por la demanda externa. De tal suerte que, paradójicamente, la región más rica en la producción de monedas metálicas padeció de una crónica y creciente escasez de numerario.

⁶¹ Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., Pág. 108

⁶² López Rosado, Diego G., op. cit., Pág. 144

El panorama se agravó con la invasión napoleónica a España, ya que la península ordenó nuevamente el envío de préstamos y donaciones de los novohispanos, solicitudes que se mantuvieron en los años siguientes a fin de ayudar al pueblo español. Pero las cantidades reunidas fueron reducidas, ya que, junto a otras exacciones “han dejado al reino sin moneda acumulada, una gran parte de la necesaria para el giro y la circulación”.⁶³

Las situaciones anteriormente descritas provocaron tensiones y desacuerdos que comenzaron a ser patentes hacia el año de 1808, traducándose ese sentimiento de rechazo y enojo en un sentimiento a favor de la Independencia.

Sin embargo, lo importante es recalcar el papel fundamental de las reformas borbónicas; sobre este punto, Daniela Marino⁶⁴ afirma que “... el aumento constante de las cargas fiscales a partir de 1760 fue la base económica de las reformas borbónicas, aunque después de 1780 también se añade la recaudación, tanto voluntaria como forzosa, de una serie de donativos y préstamos que golpeó a todas las clases sociales, desde los acaudalados mineros y comerciantes hasta los indígenas de las comunidades, y exacciones a la Iglesia.”

Para este autor, la eficacia de las reformas fue indudable, al punto de llevar al virreinato de la Nueva España, paradójicamente, al límite de la bancarrota. La creciente necesidad de fondos de la Corona y la leal respuesta de los novohispanos produjo que en determinado momento (entre 1790 y 1808) el crecimiento de la fiscalidad fuese muy superior al experimentado por la economía novohispana.

Concluyendo, las reformas borbónicas (cuyo éxito fue indiscutible) fueron el primer paso firme y evidente del proceso de centralización económica y política que seguiría México ahora como nación independiente.

⁶³ Humboldt citado en Alvarado Armando y Beato Guillermo, op. cit., Pág. 112

⁶⁴ Marino, Daniela, op. cit, Pág. 66

A Lenine

Imagen del Sabio Náhuatl

El sabio: una luz, una tea,
una gruesa tea que no ahúma.

Un espejo horadado,
Un espejo agujereado por ambos lados.
suya es la tinta negra y roja,
de él son los códices, de él son los códices.

Él mismo es escritura y sabiduría,
es camino, guía veraz para otros.
Conduce a las personas y a las cosas,
es guía en negocios humanos.
El sabio verdadero es cuidadoso
y guarda la tradición.

Suya es la sabiduría transmitida,
él es quien la enseña,
sigue la verdad,
no deja de amonestar,
hace sabios los rostros ajenos,
hace a los otros tomar una cara,
los hace desarrollarla.
Les abre los oídos, los ilumina.

Es maestro de guías,
les da un camino,
de él uno depende.
Pone un espejo delante de los otros,
los hace cuerdos, cuidadosos;
hace que en ellos aparezca una cara.

Se fija en las cosas,
Regula el camino,
dispone y ordena.
Aplica su luz sobre el mundo.
Conoce lo que está sobre nosotros,
Y la región de los muertos.

Cualquiera es confortado por él,

es corregido, es enseñado.
Gracias a él la gente humaniza su querer
y recibe una estricta enseñanza.
Conforta el corazón,
conforta a la gente,
ayuda, remedia,
a todos cura.

(Anónimo)

2.- MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA

Es así como se llega a la guerra de independencia, en donde la cuestión fiscal no se queda apartada del desorden e incertidumbre prevalecientes. En un bando del 6 de diciembre de 1810, el cura Hidalgo decreta la abolición del tributo⁶⁵, bandera de lucha indígena durante la Colonia y uno de los principales motivos para tomar las armas. Sin embargo, debido a la necesidad de cubrir los gastos de guerra únicamente se eliminaron los tributos que pagaban los indios y los aplicados a la fabricación de pólvora; asimismo, se abolió el uso de papel sellado en los asuntos judiciales, actuaciones, escrituras y documentos.

Con esta guerra, además de que se incrementaron los gastos por razones obvias, los impuestos más productivos desde el punto de vista del monto recaudado, disminuyeron, ese es el caso de los impuestos del oro y la plata, el tabaco, etc. El comercio se paralizó y las alcabalas, los impuestos del pulque y todos aquellos relacionados con el intercambio dejaron de rendir ingresos, además el contrabando floreció y el mercado se vió inundado de productos europeos, ya que se dejaron de trabajar las minas, se abandonaron los cultivos y la actividad productiva en general.

Por ejemplo, la inseguridad en los caminos orilló a los mineros a impulsar la creación de casas de moneda cercanas a las zonas productoras, lo que rompió con el monopolio de la Real Casa de Moneda de la Ciudad de México, que vió reducir sus entradas.

Esta situación provocó la creación de nuevas exacciones y el incremento de otras. De esta manera, se creó un gravamen sobre todas las casas, los coches y las actividades consideradas de lujo, como peluqueros, modistas, cafés y fondas; además se instituyeron los préstamos forzosos en oro y plata.

La lucha de los insurgentes dejó amplias áreas bajo el control fiscal y militar de los mismos o de los comandantes realistas, que ejercieron el poder de forma autónoma. Esta fragmentación aunada a las crecientes deudas contraídas para sostener la lucha armada, hizo que la situación de la Hacienda fuera desastrosa.

Lo más relevante a mencionar durante este período de guerra, en cuanto al tema que nos atañe, sea la instauración de las *diputaciones provinciales*, ya que son el antecedente inmediato de la actual conformación del territorio mexicano en entidades federativas.

El surgimiento de las diputaciones provinciales responde a un fenómeno político que se suscita en España, cuando ésta se enfrasca en la guerra contra las fuerzas de Napoleón, en donde Carlos IV y Fernando VII fueron presos en Francia. Las juntas provinciales españolas gobiernan de hecho y durante más de dos años sus respectivos territorios, conservando la unidad de España hasta que las Cortes se reúnen en 1810 para formular una nueva constitución. Es en este momento cuando las juntas provinciales influyen para que se incorpore la nueva figura institucional denominada Diputación Provincial, con el afán de institucionalizarla y posibilitarle una mayor autonomía con respecto al gobierno central.

⁶⁵ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 61

En los proyectos iniciales, no se consideraron como beneficiarias de las futuras disposiciones constitucionales a las autoridades provinciales de las colonias; sin embargo, algunos de los diputados de las provincias situadas en América continuaban solicitando a las Cortes se considerara la extensión de las disposiciones hacia América. José Miguel Arizpe, diputado por las Provincias Internas de Oriente, es quien promueve y lucha tenazmente por la autonomía local de las provincias.

Durante el período de la formulación del proyecto constitucional, Ramos Arizpe envía a las Cortes la solicitud para establecer en Saltillo una “junta gubernativa” para las provincias que él representaba. Para apoyar y apresurar su solicitud y propósito, Ramos Arizpe envía a las Cortes, dos semanas después, un diagnóstico en el que describía la situación geográfica, histórica, económica, política y judicial de sus provincias, además, incluyó una serie de recomendaciones para solucionar los problemas existentes. A continuación transcribiremos en palabras propias de Ramos Arizpe, algunos de los puntos más importantes de dicho diagnóstico.

En un inicio, Ramos Arizpe describe los defectos del sistema de gobierno, para ello, indica: “ Es un hecho tan notorio como digno de llorarse, que el gobierno de la Monarquía española por error, ignorancia, y muchas veces por interés de familia u otras miras particulares, en el largo espacio de tres siglos, ha fijado todos sus conatos en solo el engrandecimiento, lujo y extraordinario esplendor de sus Gobernadores, adoptándose desde luego sistemas adecuados para asegurar en el trono y sus cercanías a el despotismo, a la arbitrariedad, a la estupidez y mil veces a el vicio mismo. Se prefirieron muchas veces para los empleos en toda la Monarquía, no a los ciudadanos ilustrados y beneméritos de la patria, sino a los extranjeros o a aquellos por su carácter condescendiente y dócil, por sus enlaces con ciertas personas”.⁶⁶

En cuanto al virrey menciona: “Yo apenas veo a los españoles en América, cuando ya se me presenta un Adelantado, un Gobernador y un Capitán General, que revistiéndose luego con los dictados de virrey, y proclamado por el rey un Alter ego, resulta de particular transformado en un Rey transeúnte, dueño no por el tiempo de la ley, sino por el de nuestra voluntad, de la espada y del bastón, de la paz, y de la guerra, del premio y del castigo, de la vida, del honor, y propiedades de los ciudadanos, con poder en todos los casos, cosas y negocios que se ofrecieren, para hacer lo que le pereciere, y proveer todo aquello que el mismo Soberano proveería, de cualquier calidad y condición que sea, obligando a todos los cuerpos y personas de América a obedecer sus órdenes, sin excusa, ni interpretación, y sin consultar a Su Majestad como si fueran firmados de su Real mano, y prometiendo por su Real palabra, que todo cuanto hiciere, ordenare y mandare en su nombre, poder y facultad, lo tendrá por firme, estable y valedero por siempre jamás y yo aseguro que está cumplida esta palabra, ¡Que sistema de gobierno!...”⁶⁷

En lo referente a los defectos del gobierno en las provincias internas, indica: “En ella (provincias internas) se halla entronado el solo mando militar, muy parecido al de México en los seis primeros años de su conquista. El primer jefe de todas ellas con el nombre de comandante general tiene iguales, y aun mayores facultades que el Virrey. He aquí el error fundamental de este sistema de gobierno; el jefe por su educación y carácter quiere

⁶⁶ Ramos Arizpe, Miguel, Alegato contra el Centralismo y Acta Constitutiva (Folleto), Secretaría de Información y Propaganda del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), México, 1987, Pág. 2

⁶⁷ Ibidem, Pág. 3

naturalmente obrar según las leyes que sabe, y está acostumbrado a hacer ejecutar, y exigiendo a veces sin pensarlo, del pacífico labrador, del tranquilo ganadero, del artesano industrioso, etc., aquella obediencia ciega, aquella ejecución sin réplica, que está impuesto a pedir a sus soldados, viene por último a erigirse en un déspota, causando gravísimos perjuicios a los pueblos, de que estarían libres con un gobierno político, que se conformase más con las leyes civiles y sociales.”⁶⁸

Asimismo, recalca los defectos del gobierno por la falta de cabildos, describiendo: “Ese mismo sistema por su naturaleza muy propio para fomentar el despotismo, está poderosamente sostenido con perjuicio de los pueblos, en la viciosa constitución de algunos medios cabildos, o más claro, a la falta de ellos.” Y se cuestiona: “¿ Porque no existen en todas las poblaciones (los cabildos) según está mandado por ley ?. La respuesta es obvia, y consiste en la oposición natural de estos establecimientos con un gobierno militar.”⁶⁹

En lo relativo a los defectos en la administración de justicia, puntualizó: “ A la distancia enorme de setecientas, trescientas o por lo menos doscientas leguas en que se hallan fuera de las provincias, el gobierno superior y Reales Audiencias de México, Guadalajara y Chihuahua; a la naturaleza de ese mando, y del interior de cada provincia bajo un sistema tan absoluto y errado, y a la falta de cabildos, o sea, corporaciones bien organizadas, es necesariamente consiguiente una casi absoluta nulidad en la administración de justicia. Los jefes y justicias en su mayor número son militares, o de un carácter conforme a la voluntad del jefe militar que los puso; no tienen de quien aconsejarse para proceder con el acierto que piden los negocios militares. Yo he visto muchas veces sufrir por tales causas vejaciones muy escandalosas, y morir de pena y dolor a ciudadanos honradísimos, y muy útiles al estado, al ver la imposibilidad de vindicar su honor, o recobrar sus propiedades de que han sido defraudados con injusticia y escándalo.”⁷⁰

Finalmente, Ramos Arizpe concluye afirmando lo siguiente: “... es necesario establecer en cada provincia una *Junta Provincial* o llámese *Diputación de Provincia* a cuyo cargo éste la parte gubernativa de toda ella y en cada población un *Cuerpo Municipal* o *Cabildo* que responda de todo el gobierno de aquel territorio.”⁷¹

La *Junta Provincial*, según Ramos Arizpe estaría conformada por “... ciudadanos vecinos de las provincias, y nombrados por ellas; (ya que) conocen el carácter de los gobernados, sus intereses, sus necesidades y otras mil circunstancias que lo conducen (a la Junta Provincial) al mayor acierto en sus deliberaciones y que lo aseguran de la más pronta y voluntaria ejecución de sus providencias, como que han de ser cumplidas por los mismos que lo han nombrado.”⁷²

Por todo lo anterior transcrito, Ramos Arizpe es considerado como padre del federalismo, ya que fue de los diputados que vislumbraron la magnitud e importancia de esa oportunidad y coyuntura, tanto, que las Cortes prometieron tomar en cuenta las propuestas y solicitudes venidas de América pero, además, fue de los que en el momento de los debates hizo todo lo posible por incrementar el número de diputados y ampliar los poderes de las

⁶⁸ Ibidem, Pág. 4

⁶⁹ Ibidem, Pág. 7

⁷⁰ Ibidem, Pág. 8-9

⁷¹ Ibidem, Pág. 13-14

⁷² Ibidem, Pág. 12

diputaciones, tratando siempre de limitar la autoridad y las facultades de los funcionarios nombrados por el Rey. Al ser aprobada la Constitución de Cádiz de 1812, se institucionalizan las diputaciones provinciales, sin considerar diferencia alguna entre las provincias de España y las de sus colonias.

De acuerdo con la Constitución Gaditana, las facultades de las diputaciones provinciales eran entre otras:

- I. Intervenir y aprobar la distribución entre los pueblos de las contribuciones que hubieren correspondido a la provincia.
- II. Velar por la buena inversión de los fondos de los pueblos y examinar sus cuentas.
- III. Cuidar que se establecieran los ayuntamientos.
- IV. Proponer al gobierno los arbitrios para la ejecución de obras nuevas de utilidad común.
- V. Promover y fomentar la educación, la manufactura, la minería y el comercio.
- VI. Dar parte al gobierno de los abusos que notaran en la administración de las rentas públicas.
- VII. Formar el censo y la estadística de las provincias.
- VIII. Cuidar del establecimiento de las casas de beneficencia.
- IX. Dar parte en las Cortes de las infracciones a la Constitución que se notaren en provincia; entre otras de menor relevancia.⁷³

Cada provincia debía ser gobernada por un jefe político, un intendente y la diputación provincial.

Las diputaciones provinciales que se establecieron entre 1812 y 1814 en la Nueva España, fueron: Yucatán, Guatemala, Nueva Galicia, Provincias Internas de Oriente, Nueva España. San Luis Potosí y las Provincias Internas de Occidente; cada una de ellas estaba conformada de la siguiente manera:

⁷³ Martínez Cabañas, Gustavo, op. cit., Pág. 23

Diputaciones Provinciales y sus respectivos miembros 1812-1814

<i>DIPUTACIÓN PROVINCIAL</i>	<i>PROVINCIAS DE SU JURISDICCIÓN</i>	<i>DIPUTADOS</i>	
		<i>PROP.</i>	<i>SUPL.</i>
1. Yucatán (Mérida), instalada el 23 de abril de 1813.	1. Yucatán	5	3
	2. Campeche	1	0
	3. Tabasco	1	0
2. Guatemala (Guatemala), instalada el 2 de septiembre de 1813	1. Chiapas	1	0
	2. Guatemala y otros	6	3
3. Nueva Galicia (Guadalajara), instalada el 20 de septiembre de 1813.	1. Nueva Galicia	4	2
	2. Zacatecas	2	1
4. Provincias Internas de Oriente (Monterrey), instalada el 21 de marzo de 1814.	1. Nuevo León	2	1
	2. Coahuila	2	1
	3. Nuevo Santander	2	1
	4. Texas	1	0
5. Nueva España (México), instalada el 13 de julio de 1814.	1. México	1	1
	2. Michoacán	1	0
	3. Oaxaca	1	1
	4. Veracruz	1	0
	5. Puebla	1	1
	6. Tlaxcala	1	0
	7. Querétaro	1	0
6. San Luis Potosí (Sin datos)	1. San Luis Potosí	3	1
	2. Guanajuato	4	2
7. Provincias Internas de Occidente (Durango) (Sin datos)	1. Durango	-	-
	2. Chihuahua	-	-
	3. Sinaloa	-	-
	4. Sonora	-	-
	5. Nuevo México	-	-

Fuente: Cuadro tomado de Martínez Cabañas Gustavo, op. cit., Pág. 23-24

Sobre el Cine

Frases Célebres

Frankly, my dear, I don't give a damn
"Francamente, querida, me importa un bledo"

GONE WITH THE WIND 1939

I'm going to make him an offer he can't refuse
"Le haré una propuesta que no podrá rechazar"

THE GODFATHER 1972

Toto, I've got a feeling we're not in Kansas anymore
"Toto, tengo la sensación de que ya no estamos en Kansas"

THE WIZARD OF OZ 1939

May the Force be with you
"Que la fuerza esté contigo"

STAR WARS 1977

I love the smell of napalm in the morning
"Amo el aroma del napalm en la mañana"

APOCALYPSE NOW 1979

Un buen vino es como una buena película: dura un instante y te deja en la boca un sabor a gloria; es nuevo en cada sorbo y , como ocurre con las películas, nace y renace en cada saboreador.

Federico Fellini (1920-1993) Director de cine italiano.

El cine... ese invento del demonio.

Antonio Machado (1875-1939) Poeta y prosista español.

3.- NACIMIENTO DEL ESTADO FEDERAL

A partir del triunfo del movimiento de Independencia entra el país en un período de agitación y conmoción política en que los acontecimientos se suceden rápidamente. “El Plan de Iguala es seguido de los Tratados de Córdoba y el establecimiento de la Junta Gubernativa Interina o “Junta Provisional Gubernativa del Imperio”, la cuál, gobernaría conforme a las leyes vigentes en todo lo que se opusiera al Plan de Iguala y mientras las Cortes formaban la Constitución del Estado.”⁷⁴

El rompimiento del status quo colonial se reflejó en la desintegración de los mecanismos de control y centralización que se habían redoblado con las Reformas Borbónicas.

El legado inmediato de la guerra de Independencia fue la destrucción de los principales centros productivos, al quedar vulnerado el Bajío, la región más próspera del siglo XVIII, que fue el principal escenario de las batallas y combates sucedidos durante más de una década.

“Las fuerzas insurgentes y realistas dominaron indistintamente regiones y localidades durante esa prolongada guerra; necesitados de recursos para el aprovisionamiento de sus ejércitos, se apoderaron de los centros mineros, a la vez que pusieron en práctica sus propios sistemas de acuñación, quebrantándose así la uniformidad del régimen monetario del período borbónico.”⁷⁵

En general, el basamento fiscal y monetario colonial fue quebrado desde los días de la guerra de Independencia.

El panorama no era nada favorable, ya que la nueva nación tenía ya una pesada carga fiscal a causa del derrumbamiento del orden recaudatorio y de los gastos ocurridos en los últimos tiempos del Virreinato, situación que se agravó durante los años de lucha por la Independencia.

Los ingresos recaudados se redujeron a casi la mitad de lo obtenido por la Real Hacienda en los últimos años del Virreinato, como se aprecia a continuación:

Comparación de Ingresos Efectivos (1792-1816)
(Cifras en miles de pesos)

AÑOS	MONTO	PROMEDIO ANUAL
1792	19 522	19 522
1802	20 200	20 200
1812-1816	11 726	10 268

Fuente: Cuadro tomado de Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 53

⁷⁴ Yáñez Ruiz, Manuel, “El Problema Fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política”, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, Vol. V, Pág. 148

⁷⁵ Alvarado, Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., Pág. 113

La reconstrucción del aparato fiscal fue atendida durante la Regencia con la creación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, fracasaron ante la tentativa de recuperar los anteriores mecanismos de la fiscalidad colonial en razón de la destrucción económica que padecía el nuevo Estado Independiente. Así lo manifestó Fagoaga, en su carácter de presidente de la Junta Provincial del Imperio, al expresar que éste quedó “sin erario; obstruidas las fuentes de la riqueza pública, alterados los rumbos de los giros; extraviada la opinión en millares de puntos; recargados los pueblos de contribuciones gravísimas y acostumbrados por consiguiente a defraudarlas; sin ningún sistema de hacienda, ni administración; sin seguridad de la adhesión o aversión de los empleados públicos; sin poder continuar los antiguos impuestos por ruinosos, mal combinados y contrarios a la opinión e interés general.”⁷⁶

La dislocación del sistema colonial hacendario continuó. Paralelamente, se buscó que los particulares cubriesen las atenciones del Estado; se intentó reducir al mínimo los gastos, sin embargo no se logró, incrementándose con ello el déficit.

“Ante la desconfianza de los capitalistas que no querían otorgar crédito al Gobierno, por no ofrecer la suficientes seguridades y ante la necesidad ineludible de sufragar los gastos de la administración pública, el ejecutivo se vió obligado a decretar préstamos forzosos al comercio del país, dando los bienes del Fondo Piadoso de las Californias, los de la Inquisición que se habían extinguido y, en última instancia, comprometiendo la mitad de los derechos de importación que se cobraban en las aduanas marítimas y fronterizas del país.”⁷⁷

“La situación empeoró porque el Gobierno, a través de la Junta Provincial Gubernativa, suprimió o redujo muchas de las contribuciones establecidas, eliminando el impuesto del 10% que se cobraba a la exportación de mercancías y disminuyendo el derecho de alcabala del 16% al 6%; por decretos posteriores se redujeron los impuestos que se cobraban al oro y la plata, así como a otros minerales; se declararon exentos de derechos al azogue en caldo y la pólvora utilizada en las labores de las minas, con lo que se prescindía de dos de los rubros más importantes de ingresos del Gobierno y, por último, se disminuyeron los derechos de importación, ramo que antes de la Independencia aportaba las más elevadas recaudaciones, con el nombre de almojarifazgo.”⁷⁸

“La crisis de la Hacienda Pública se acentuó con la salida del país de los capitales españoles, hecho que se reflejó notoriamente en la actividad económica; pero a pesar de esta contingencia, se continuó con la equivocada política de reducir las contribuciones existentes, con el pretexto de que algunos ramos se consideraban opuestos al sistema liberal. Como consecuencia, nuevamente los ingresos ordinarios no alcanzaron a cubrir los crecientes gastos del erario y fue imprescindible obtener otros ingresos extraordinarios.”⁷⁹

Inmediatamente que se había lanzado la convocatoria para el Congreso Nacional Constituyente sobrevino el motín de Pío Marcha, Agustín de Iturbide disuelve el Congreso y

⁷⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P), La Hacienda Pública de México a través de los informes presidenciales, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), 1963, Pág. 13

⁷⁷ López Rosado, Diego G., op. cit., Pág. 226

⁷⁸ López Rosado, Diego G., op. cit., Pág. 226

⁷⁹ Ibidem, Pág. 226

nombra a una Junta Monárquica (31 de octubre de 1822) quien declara electo como Emperador a Agustín de Iturbide.

“Poco tiempo duró esta situación, ya que provocó la sublevación de Antonio López de Santa Anna con el Plan de Veracruz de diciembre de 1822, que dio lugar al Plan de Casa Mata. El 19 de marzo de 1823 abdica a la Corona del efímero Primer Imperio y finalmente es desterrado. Se nombra un Gobierno Provisional integrado por Negrete, Bravo y Victoria quienes convocan a un nuevo Congreso Constituyente que se instala el 7 de noviembre de 1823.”⁸⁰

El estado de la Hacienda Pública a fines de marzo de 1823, al caer Agustín de Iturbide, era el que a continuación se describe: “desorden en la administración; todas las rentas públicas están agotadas; barridos todos los Depósitos Comunes y Judiciales; enormes préstamos forzosos al comercio; empeñados los rendimientos del diezmo, novenos y vacantes; destruido el crédito; contribuciones desmedidas y duras; obligación a admitir un papel moneda que perdía las tres cuartas partes de su valor representativo, etc. Situación que se vió aún más comprometida por la falta de noticias exactas y completas de los Ramos, por la poca eficiencia en la presentación de las Cuentas Particulares por Ramos y Generales de Hacienda; falta de tiempo para mandar las informaciones y aún menos para poder analizarlas.”⁸¹

En ese mismo año, se expidieron una serie de decretos, los cuáles se contradecían entre sí, ya que algunos fijaban nuevos impuestos y otros suprimían algunos ya existentes, lo cuál es reflejo del panorama de incertidumbre que se vivía en ese entonces. Por ejemplo, un decreto creó una contribución directa, en forma de cuota anual sobre el importe de los sueldos, utilidades o cualquier otro ingreso, correspondiente a 3 días de las percepciones de cada uno de los habitantes del país, no obstante, las recaudaciones se contrajeron al decretarse; el 8 de octubre de ese mismo año, libres de derechos hasta por 10 años, el algodón de semilla extranjera, a la lana y a las nuevas plantaciones de café, cacao, viñas, olivos, seda, lino, cáñamo y a la cera de colmenas. Otra disposición posterior mantuvo el estanco del tabaco y elevó ligeramente el impuesto sobre papel sellado; en noviembre se suprimió el estanco de la nieve, sustituyéndolo por una alcabala eventual.⁸²

El nuevo ministro de Hacienda, Francisco de Arriaga, presentó ante el Congreso Constituyente a finales de ese año un proyecto general para la reorganización del régimen fiscal que sin embargo no tuvo ningún efecto. Lo importante de resaltar es que, el análisis hecho por Arriaga sirvió para hacer la Primera Clasificación de Rentas del México Independiente.

El problema fiscal no era el único que aquejaba a la incipiente Nación en ese momento; con el derrumbe de la efímera Monarquía, el Congreso Constituyente tuvo que enfrentarse con el problema de dotar una Constitución Política al país con la mayor rapidez posible.

Varios acontecimientos que se sucedían presionaban en forma ineludible a los Constituyentes para adoptar un sistema de gobierno de fundamento federal.

⁸⁰ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 149

⁸¹ García Galeana Heladio, El Problema Fiscal, la Hacienda Pública y el Papel Sellado (Tesis), México, 1992, Universidad Autónoma Metropolitana (U.A.M.) Iztapalapa, Pág. 53-54.

⁸² López Rosado, Diego G., op. cit., Pág. 226

Al destierro de Agustín de Iturbide, las provincias reaccionaron rápidamente para conformar sus propios órganos de gobierno, con ello lograron tener presencia y fuerza efectiva ante el Congreso Constituyente. Un ejemplo de ello, es que las Provincias de Texas, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas formaron en Monterrey una junta con el objeto de separarse y celebrar, en calidad de pueblos independientes una Federación con México.

Guadalajara tuvo la posición más radical y contestó al Ministro de Relaciones que no había ley, tratado, ni compromiso que obligara a depender a la provincia del centro. Zacatecas siguió el mismo camino, aprovechando el momento para cancelar su dependencia judicial de Guadalajara, pero al mismo tiempo introdujo la proposición de adoptar el federalismo como medio para conciliar el interés particular de las provincias con el general de la Nación.⁸³ Otras provincias que presentaron reclamos de esta índole fueron Yucatán, Oaxaca y Querétaro.

Lo anterior orilló a que en julio de 1823, se expidiera el famoso voto del Congreso, por el cual el Congreso Constituyente comunicó a las provincias que el sistema que habría de adoptarse sería el de una República Federal, con ello se evitó la fragmentación del territorio nacional.

Paralelamente, Santa Anna después de arreglado el Plan de Casa Mata inició una expedición armada por Tampico, hasta llegar a San Luis Potosí proclamándose protector de la Federación.

Si bien es cierto que el origen del Federalismo en México data de los albores de la Independencia, sus basamentos datan de épocas anteriores. El autor Roberto Ortega⁸⁴ reconoce tres pilares que fueron puntales de su adopción por el naciente Estado. “Uno es la preexistencia de una organización federativa o confederada de la época prehispánica, de rasgos descentralizados. Así son vistos varios estados indígenas del centro de México unidos en alianzas como la de Tenochtitlan-Texcoco-Tlacopan y la de Tlaxcala-Cholula-Huexotzingo, en torno de las cuales se agrupaban numerosos señoríos. Lo mismo ocurrió en el norte de Yucatán, con la Confederación de Mayapán.”⁸⁵

“El segundo es el reconocimiento de que, al surgir la nueva Nación, el Federalismo sirvió para unir lo que se estaba desuniendo (como se explicó anteriormente). La organización política de México, hasta los inicios de la Independencia, fue radicalmente centralista. Con la Constitución de Cádiz de 1812, se establecen dos instituciones de nivel regional, propuestos por el diputado coahuilense Miguel Ramos Arizpe: el municipal y el provincial. Se restableció para el gobierno municipal el sistema tradicional español, con la supresión de cargos vitalicios dentro de los consejos. Para el gobierno provincial se creó la Diputación Provincial, presidida por un Jefe Político, designado centralmente, un intendente y siete diputados elegidos popularmente. Su fin principal era promover la prosperidad de cada provincia y contaba para ello con suficientes facultades administrativas. Independientemente de la corta vigencia que en nuestro país tuvo esta Constitución Gaditana, en lo que se refiere al gobierno de provincias y municipios, es innegable su influencia renovadora. Las provincias, con órganos representativos (diputaciones), habían sabido ya de las posibilidades de autonomía y la habían practicado”⁸⁶,

⁸³ Durán Ruíz, Ramón, Acuña Ocejo, Ricardo, Federalismo Fiscal y Municipio (Artículo), en Vega Hernández, Rodolfo A., Rodríguez Obregón, José A. (Coordinadores), Municipio, México, Pág. 51

⁸⁴ Ortega Lomelín, Roberto, Federalismo y Municipio, México, F.C.E., 1994, Pág. 16-17

⁸⁵ Ibidem

⁸⁶ Ibidem

creando con ello, poderes regionales. El efecto regionalista, fortalecido durante la lucha independentista, estuvo a punto de fraccionar el territorio nacional.

“La tercera fuente del origen del Federalismo es el reconocimiento del éxito que tuvo su implantación en los Estados Unidos de Norteamérica, como solución para la unificación nacional. Efectivamente, el Constituyente de Filadelfia fue el creador del Federalismo, que fue adoptado no sólo por México, sino por otros países. Este hecho representa el primer ejemplo de pacto federal entre estados soberanos y la experiencia constitucional más importante en la historia de la institución federal.”⁸⁷

De estos preceptos, surge el Federalismo Mexicano con el Acta Constitutiva de la Federación, que en proyecto de Miguel Ramos Arizpe, era originalmente de la nación, y que tuvo sus destellos en el decreto del 31 de enero de 1824. En dicha Acta, se menciona que la forma de gobierno que habrá de adoptarse será la de República Federal Representativa y Popular, integrada por estados y territorios. De esta forma, el proceso y la práctica de ciertos elementos de gobierno provincial hicieron posible la formación de las entidades federativas.

Unos meses antes del reconocimiento jurídico de los estados a nivel constitucional, para diciembre de 1823 existían las siguientes diputaciones provinciales:

1) Chiapas, 2) Chihuahua, 3) Coahuila, 4) Durango, 5) Guadalajara, 6) Guanajuato, 7) México, 8) Michoacán, 9) Nuevo León, 10) Nuevo México, 11) Nuevo Santander, 12) Oaxaca, 13) Puebla, 14) Querétaro, 15) San Luis Potosí, 16) Sinaloa, 17) Sonora, 18) Tabasco, 19) Texas, 20) Tlaxcala, 21) Veracruz, 22) Yucatán y 23) Zacatecas.⁸⁸

En relación con el papel que las diputaciones provinciales jugaron en la configuración de las entidades federativas y de nuestro sistema federal de gobierno, Gustavo Martínez⁸⁹ señala que al momento en que se instalan las legislaturas estatales, las diputaciones provinciales entregaron sus archivos y así terminaron su existencia; ya habían servido a un propósito, sentando las bases para el establecimiento de un gobierno estatal.

Las fronteras entre las provincias quedaron establecidas en su gran mayoría; se había compilado una amplia información estadística sobre las provincias; se instalaron los distritos políticos, etc. Como miembros de las diputaciones provinciales, muchos hombres habían sido entrenados para entender y dirigir los asuntos del estado. Las provincias, principalmente por intermedio de sus diputaciones provinciales demandaron la condición de estado para cada una de ellas, así como el establecimiento de un gobierno federal para el conjunto de la nación mexicana y habían alcanzado su propósito.

La conformación del territorio nacional como consecuencia del Acta Constitutiva quedó de la siguiente forma:

Por los estados de: A) Chiapas, B) Chihuahua, C) Coahuila, D) Durango, E) Guanajuato, F) Jalisco G) México, H) Michoacán, I) Nuevo León, J) Oaxaca, K) Puebla de los Ángeles, L) Querétaro, M) San Luis Potosí, N) Sonora, Ñ) Sinaloa, O) Tabasco, P)

⁸⁷ Ibidem

⁸⁸ Martínez Cabañas, Gustavo, op. cit., Pág. 23

⁸⁹ Martínez Cabañas, Gustavo, op. cit., Pág. 24-25

Tamaulipas, Q) Texas, R) Veracruz, S) Yucatán, T) Zacatecas. Los territorios de la Alta California, el de Baja California, el de Colima y el de Santa Fé de Nuevo México y, posteriormente Tlaxcala. Asimismo, se erigió como Distrito Federal la Ciudad de México.⁹⁰

⁹⁰ Ibidem.

WALKING IN MY SHOES

I would tell you about the things they
Put me through
The pain I've been subjected to
But the Lord himself would blush
The countless feasts laid at my feet
Forbidden fruits for me to eat
But I think your pulse would start to rush

Now I'm not looking for absolution
Forgiveness for the things I do
But before you come to any conclusions
Try walking in my shoes
Try walking in my shoes

You'll stumble in my footsteps
Keep the same appointments I kept
If you try walking in my shoes
If you try walking in my shoes

Morality would frown upon
Decency look down upon
The scapegoat fate's made of me
But I promise now, my judge and jurors
My intentions couldn't have been purer
My case is easy to see

I'm not looking for a clearer conscience
Peace of mind after what I've been through
And before we talk of any repentance
Try walking in my shoes
Try walking in my shoes

You'll stumble in my footsteps
Keep the same appointments I kept
If you try walking in my shoes
If you try walking in my shoes
Try walking in my shoes

Now I'm not looking for absolution
Forgiveness for the things I do
But before you come to any conclusions
Try walking in my shoes
Try walking in my shoes

You'll stumble in my footsteps
Keep the same appointments I kept
If you try walking in my shoes
You'll stumble in my footsteps
Keep the same appointments I kept
If you try walking in my shoes
Try walking in my shoes
If you try walking in my shoes
Try walking in my shoes

Written by Martin L. Gore
Lead vocal David Gahan

DEPECHE MODE
Songs of Faith and Devotion

1993

4.- MÉXICO INDEPENDIENTE

4.1.- CONSTITUCIÓN DE 1824 Y LEY DE CLASIFICACIÓN DE RENTAS

Como observamos, el Federalismo surge en la Independencia, para combatir los intentos centralistas, imperiales y monárquicos, con el propósito de unir a la Nación a través del reconocimiento de las aspiraciones regionalistas de libertad y autonomía de las provincias. Fue una fórmula de unión para organizar el Estado.

“El Acta Constitutiva de enero de 1824 se cristalizaría en la Constitución de octubre del mismo año. Como experiencia, los Constituyentes sólo contaban con la derivada de la Constitución Política de la Monarquía Española firmada en Cádiz en 1812, con los antecedentes de la Revolución Francesa y el más importante, el nacimiento de la Confederación Americana, el reconocimiento de su independencia y el proyecto de constitución política americana aprobada el 17 de septiembre de 1787 en la Convención de Filadelfia.”⁹¹

En consecuencia, la Constitución de 1824 imita en sus principales aspectos a la Constitución Americana. Dado que la investigación se orienta en la materia fiscal es importante reproducir lo que puede considerarse como exposición de motivos de los preceptos de la Constitución Americana en lo que respecta a las facultades impositivas de la Federación y de los estados.⁹²

Hubo algunas críticas a la Constitución Americana basadas en la idea de que debió hacerse una distribución de competencias impositivas señalando los impuestos interiores a los estados y los exteriores a la Federación.

Los Congresistas norteamericanos Hamilton, Jay y Madison en la obra *El Federalista*, sostienen la necesidad de dejar en libertad a la Unión para señalar los impuestos que considere necesarios, basados en las siguientes razones:

“Cualquier división de las fuentes de ingresos 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 esa subordinación y es evidente que esta solución tiene cuando menos el mérito de hacer conciliable un poder constitucional ilimitado de

⁹¹ Yáñez Ruíz, Manuel, op. cit., Pág. 149

⁹² Este tipo de estudios son tratados por una parte de las finanzas públicas denominada *federalismo fiscal*. El Federalismo Fiscal permite analizar los problemas fiscales que se presentan en los países cuya estructura de gobierno es federal y que involucra simultáneamente aspectos económicos, administrativos, institucionales, jurídicos y financieros. El tema del federalismo fiscal es enorme y sobrepasa las intenciones de este trabajo, sólo se tocarán algunos aspectos a lo largo de la investigación como elemento de referencia y apoyo.

imposición por parte del Gobierno Federal, con la facultad apropiada e independiente de los estados para proveer a sus necesidades propias.”⁹³

“Si la jurisdicción del Gobierno Nacional en lo tocante a ingresos se restringiera a ciertos objetos determinados, esto tendría, naturalmente, como consecuencia que una proporción excesiva de las cargas públicas pesaría sobre esos objetos.”⁹⁴

“Un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se sometan a su cuidado, y para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo.”⁹⁵

“Como la obligación de dirigir la defensa nacional y de asegurar la paz pública contra la violencia doméstica o del extranjero implica hacer frente a contingencias y peligros a los que no es posible asignar un límite, el poder respectivo no debe tener otros términos que las exigencias de la Nación y los recursos de la comunidad.”⁹⁶

Como los ingresos del erario son la máquina esencial que procura los medios para satisfacer las exigencias nacionales, el poder de obtener dichos ingresos con toda amplitud debe ser necesariamente concomitante del de subvenir a las referidas exigencias.”⁹⁷

En lo referente al poder ilimitado de los estados para gravar, indica: “... estoy dispuesto a reconocer con toda su amplitud la justicia del razonamiento que requiere que los estados individuales posean una autoridad absoluta y no sujeta a restricción ajena para recaudar sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades peculiares”, (por ello,) “conservarían esa potestad del modo absoluto e incondicional.”⁹⁸

De lo anterior, podemos concluir que era improcedente establecer una repartición de los objetos de renta entre la Unión y sus miembros, en proporción de sus respectivas necesidades, “porque cualquier asignación de fuentes impositivas a las entidades hubiera sido o muy considerable o muy deficiente; muy deficiente para el presente o muy considerable para el porvenir.”⁹⁹

“Que toda separación de objetos de rentas, cualquiera que hubiese sido la forma que se adoptara, hubiera implicado el sacrificio de los grandes intereses de la Unión al de los estados particulares; sin embargo, aunque acordando al gobierno federal un poder constitucional ilimitado de imponer, se reconocía a los estados un poder igual e independiente con las únicas limitaciones que fijaba la propia Constitución, dictadas por el interés público.”¹⁰⁰

⁹³ Hamilton, Jay y Madison, El Federalista, México, F.C.E., 1974, 2da. Edición, Pág. 137

⁹⁴ Ibidem, Pág. 137

⁹⁵ Ibidem, Pág. 124

⁹⁶ Ibidem, Pág. 124

⁹⁷ Ibidem, Pág. 124

⁹⁸ Ibidem, Pág. 133

⁹⁹ Yáñez Ruíz, Manuel, El Problema Fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1959, Volumen V, Pág. 150

¹⁰⁰ Ibidem, Pág. 150

Los Constituyentes mexicanos en el Acta Constitutiva de la Federación, siguen igual sistema:

“En el artículo 13 fracción IX dan facultades al Congreso General para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ello al Poder Ejecutivo.”¹⁰¹

“Los artículos 27 y 28 precisan que ningún estado establecerá sin consentimiento del congreso General, derecho alguno de tonelaje ni impondrán contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones mientras la Ley no regule como deben hacerlo.”¹⁰²

Aunque se imita en lo general y aún en palabras textuales las disposiciones de la Constitución Americana, el Congreso Constituyente al expedir el 4 de agosto de 1824 la Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares, desatiende las razones de los constituyentes americanos, al limitar en cierta forma la concurrencia¹⁰³ de facultades impositivas de la Federación y de los estados al señalar algunas fuentes exclusivas para la Federación y al establecer (artículo 11) que las rentas que no pertenecían a ésta correspondían a los estados, es decir, se intentó separar¹⁰⁴ las fuentes impositivas de la Federación, de la de los estados. Dicha Ley se enuncia a continuación:

4.1.1.-LEY DE CLASIFICACIÓN DE RENTAS¹⁰⁵

Hecha por el Congreso Constituyente (4 de Agosto de 1824)

1. Pertenecen a las rentas generales de la Federación los derechos de importación y exportación establecidos, o que se establecieron bajo cualquiera denominación en los puertos y fronteras de la República.
2. El derecho de internación de 15% que se cobrará en los mismos puertos y fronteras sobre los precios del arancel aumentados en una cuarta parte, a los efectos extranjeros, que en consecuencia de este derecho quedarían libres de alcabala en su circulación interior.
3. La renta de tabaco y pólvora.
4. La alcabala que paga el tabaco en los países de su cosecha.
5. La renta de correos
6. La de lotería.
7. La de las salinas.

¹⁰¹ Yuñez ruíz, Manuel, op. cit., Pág. 151

¹⁰² Ibidem, Pág. 151

¹⁰³ La concurrencia tributaria significa la posibilidad de dos o más niveles de gobierno de acudir a las mismas fuentes tributarias, aun cuando de hecho no las utilicen todas a la vez o completamente alguna en particular.

¹⁰⁴ La separación tributaria es la situación en donde las fuentes tributarias se encuentran previamente distribuidas entre cada uno de los niveles de gobierno excluyéndose de su uso a los otros niveles. Es la situación opuesta a la concurrencia tributaria.

¹⁰⁵ El Segundo Congreso Constituyente, que se ocupó del acta constitutiva y de expedir la constitución de 1824, tuvo tiempo para hacer la clasificación de las rentas que demandaba el sistema federal, arreglar la administración de la hacienda pública y la de la renta del tabaco. De acuerdo con esta clasificación, los estados se quedaron con las rentas de tipo local, asignándole a la Federación los productos de las aduanas marítimas, la renta del tabaco, correos y otros productos de ramos generales.

8. La de los territorios de la Federación.
9. Los bienes nacionales en los que se comprenden los de la inquisición y temporalidades, y cualesquiera otras fincas rústicas y urbanas que pertenecen o pertenecieron en lo adelante a la Hacienda Pública.
10. Quedan a disposición del Gobierno de la federación los edificios, oficinas y terrenos anexos a éstas que pertenecen o han pertenecido a las rentas generales y los que se han extendido por dos o más de las que antes eran provincias.
11. Las rentas que no están comprendidas en los artículos anteriores, pertenecen a los estados.
12. Los créditos activos y pasivos de las rentas consignadas a los estados, son el haber o cargo de los generales.
13. En la península de Yucatán no se comprenderán en las rentas generales los derechos de exportación, impuestos a los efectos del país, ni se establecerán los derechos de exportación, impuestos a los efectos del país, ni se establecerá el derecho de internación.
14. Se repartirá a los Estados-Unidos de la Federación la suma de tres millones ciento treinta y seis mil ochocientos sesenta y cinco pesos que se circulan, deben faltar para los gastos generales.¹⁰⁶

En esta ley, en palabras de Manuel Yáñez¹⁰⁷, se establece un sistema contrario al de la Constitución Americana al prevenir que los estados debían de contribuir el faltante de los gastos generales estimados en la cantidad de \$ 3'136, 875.00, repartiendo este importe en forma de "contingente" que deberían cubrir los estados según su población, y que debería ser pagada cada 15 días o cada mes a partir de la fecha en que recibieran sus rentas cuya fecha de entrega se precisó para el 1 de septiembre de 1824.

Marcela Astudillo¹⁰⁸ indica que de esta forma, se recurrió a un órgano de "conciertos económicos", que esencialmente consiste en el establecimiento de una cuota global, denominada en México "contingente", que los estados pagarían al Gobierno Federal, conservando para sí el resto de los ingresos que se hayan obtenido en su territorio. Así, del conjunto de impuestos que estaban a su disposición, los estados tenían que cubrir sus propios gastos y el "concierto económico".

Sobre esta vía, el erario federal nació limitado en sus facultades impositivas y supeditado sus ingresos en una gran proporción al "contingente" por esta Ley, no obstante que el acta Constitutiva no contenía estas limitaciones. En cambio los estados salvo las limitaciones señaladas tenían la más amplia facultad de imponer.¹⁰⁹

El decreto de 21 de septiembre de 1824 facultaba al Gobierno federal para intervenir las oficinas de rentas de los estados que no cubrieran su contingente y prorrogó la entrega de rentas para los estados para el 16 de octubre los más próximos y para el 1 de noviembre los más distantes.

¹⁰⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Memorias de la Hacienda Pública de México 1821-1867, México, 1990, Vol. 1, Pág. 45-47

¹⁰⁷ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 151

¹⁰⁸ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 69

¹⁰⁹ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 152

“El decreto 469 declaró que las rentas del Distrito Federal pertenecían a la Federación.”¹¹⁰

“Aunque en la Constitución y en la Ley de Clasificación de Rentas no se precisan los arbitrios de los municipios como consecuencia lógica de la creación de los estados y soberanos en cuanto a su régimen interior, a ellos correspondía fijar los arbitrios municipales. Debe reconocerse que los municipios siguieron disfrutando de los arbitrios que tenían antes de la formación de la República Mexicana.”¹¹¹

“El 4 de octubre de 1824 se expide la Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 50 fracción VIII, como facultades exclusivas del Congreso Federal se señalan las de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirse, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar igualmente cuentas al gobierno. A los estados conforme al artículo 161 fracción VII les establece la obligación de contribuir para consolidar e impulsar las deudas reconocidas por el Congreso General.”¹¹²

“En el artículo 162 al hablar de las restricciones de los poderes de los estados se les prohíbe establecer sin el consentimiento del Congreso General derecho alguno de tonelaje, ni otro alguno de puerto e imponer sin consentimiento del Congreso General, contribuciones o derechos sobre importaciones mientras la Ley no regule, como deben hacerlo.”¹¹³

No obstante quedar facultado el congreso a establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos, lo que implicaba facultad ilimitada de imponer, se siguió aplicando la Ley de Clasificación de Rentas y en consecuencia el Gobierno continuó limitado en sus recursos.¹¹⁴

Sobre este aspecto, la repercusión que tuvo el artículo 11 de dicha Ley fue enorme, ya que, impuestos que fueron de gran relevancia por la cantidad de ingresos que generaban, pasaron a manos de los estados, impuestos tan importantes como el de las alcabalas, los derechos sobre el oro y la plata, los dos novenos provenientes de los diezmos eclesiásticos, los impuestos sobre los ingresos establecidos a determinados funcionarios civiles y eclesiásticos, los impuestos sobre el pulque, sobre las peleas de gallos y el importante ramo de la minería. Asimismo, la debilidad fiscal quedó manifiesta en la eliminación de ingresos que habían tenido gran importancia en la recaudación colonial, con el argumento de que eran contrarios al sistema liberal.

De esta forma, “... el Gobierno Federal redujo su poder recaudatorio a cerca de un 75%, sacrificando sustancialmente la fortaleza de la estructura fiscal de la Colonia en beneficio de los poderes locales. El régimen federal de 1824 respetó y mantuvo por vario tiempo la autonomía de las partes en detrimento del poder federal, este fue el precio para lograr preservar la unidad del país como nación.”¹¹⁵

“Para 1825 ascendían a 19 las fuentes de recaudación del Gobierno Federal y sólo 7 de ellas representaban el 91.9% del total: los derechos de importación y exportación (25.5%); el

¹¹⁰ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 152

¹¹¹ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 152

¹¹² Ibidem, Pág. 152

¹¹³ Ibidem, Pág. 152

¹¹⁴ ibidem, Pág. 153

¹¹⁵ Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., Pág.121

contingente de los Estados (21.3%); el derecho de internación (15.1%); los préstamos del extranjero, considerados como fuente extraordinaria (12.3%); la renta del tabaco (9.6%); las rentas decimales en las ocho catedrales de la nación (4.9%) y la renta de correos (3.2%).”¹¹⁶

A pesar de ello, la Tesorería Nacional trató de quedarse con todos los gravámenes que no se habían cedido específicamente a los estados, aunque como se señala, la Ley concedía a éstos todos los ingresos no reservados al gobierno nacional.

De acuerdo a Marcela Astudillo¹¹⁷, en la Constitución Política y en la Ley de Clasificación de Rentas se recurrió a un sistema en el que hay separación de algunos gravámenes y conciertos económicos (contingente) en otros.

Las ventajas de la separación giran en torno a aspectos administrativos y políticos. Este sistema evita el derroche y la duplicación administrativa que genera la superposición de gravámenes. Por otra parte, una vez efectuada la división de fuentes tributarias no es factible la invasión de un ámbito gubernamental a otro, disminuyéndose la posibilidad de una pérdida de autonomía financiera principalmente del nivel estatal de gobierno ante la tendencia expansiva de los poderes federales.

Sin embargo, esta separación implica serias dificultades desde el momento en que se plantea que impuestos son más adecuados para cada nivel de gobierno. También, este sistema implicaría la existencia de una gran diversidad de estructuras fiscales, que fue lo que ocurrió a futuro.

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se dio también un paso importante en la continuación de la dislocación de la unidad del sistema colonial hacendario, debilitado por la guerra de independencia, cuando el nuevo secretario de hacienda José Ignacio Esteva, logró introducir algunos cambios, razón por la cual ha sido considerado como el fundador de la Hacienda Pública en el México Independiente.¹¹⁸

“Entre estos cambios, se dictaron las Reglas para la Administración de la Hacienda Pública de la Federación de los Estados (21 de septiembre de 1824) que determinó la suspensión del régimen de intendencias y la desaparición de las antiguas Cajas Reales, además de remover a todos los empleados de las administraciones locales de rentas, salvo aquellas que correspondían a la Federación donde se estableció un comisario general para dirigir los ramos de Hacienda, de Crédito Público y Guerra. Más tarde, la Ley del 16 de noviembre dispuso un nuevo ordenamiento administrativo: la desaparición de las direcciones y contadurías generales de Aduanas, Pólvora, Lotería, Montepíos de Ministros y Oficinas, cuyas funciones pasaron a manos de la Tesorería General y del Tribunal de Cuentas.”¹¹⁹

La desorganización de la Hacienda puede demostrarse desde la simple presentación de los Estados Generales de Valores. “La falta de organización es patente, pues se mencionan a manera de fila india, lo mismo ingresos de los estados, de los Territorios y de la Federación, sin hacer una separación o identificación de ellos”.¹²⁰ Sin embargo, empieza a realizarse una

¹¹⁶ López Rosado, Diego G., op. cit., Pág. 227

¹¹⁷ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 69-70

¹¹⁸ Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., Pág. 120

¹¹⁹ Ibidem, Pág. 120

¹²⁰ García Galeano, Heladio, op. cit., Pág. 44-45

división entre los Ramos Propios que producen ingresos directos al erario y los Ramos Ajenos que son préstamos o adelantos de pagos futuros; para el año siguiente, se agrupan los ramos de la Hacienda Pública en 26 Ramos, clasificando a la mayoría que menos rendimientos aportaban en el rubro de Ramos Menores y Accidentales.¹²¹

En el séptimo año económico (1830-31) y siguientes, se intenta realizar una clara diferenciación de los impuestos que realmente producen productos, de los que son circunstanciales. La diferenciación que se hace de los impuestos en ese año económico es la que a continuación se enlista:

- A) *Ramos Generales y Permanentes.*- 22 Rentas en total (Aduanas, Tabaco, Pólvora, Correos, Lotería, Salinas, Contingente de los estados, etc.)
- B) *Ramos Peculiares del Distrito Federal y Territorios.*- 10 rentas en total (Impuestos para dietas de diputados, el Papel Sellado, Derechos de Cárceles y Hospitales, etc.)
- C) *Ramos Accidentales.*- 28 Rentas en total (Anticipaciones de Derechos Marítimos, Contribución sobre Fincas, créditos Activos, Casa Nacional de Inválidos, Préstamos al erario, etc.)

Fuente: Listado tomado de García Galeano, Heladio, op. cit., pag. 46

En el noveno año económico (1832-33) los impuestos se dividieron así:

- a) Ramos Generales y Permanentes (23 Rentas)
- b) Ramos Peculiares al Distrito Federal y Territorios (11 Rentas)
- c) Ramos Eventuales (12 Rentas)
- d) Ramos de Depósito (3 Rentas)
- e) Recursos Extraordinarios (6 Rentas)¹²²

La debilidad fiscal de esta época se reflejó también en la caída de los ingresos; en contraparte, los egresos siguieron aumentando al haber mayores gastos para el ejército, ya sea para defensa de ataques externos, o para sofocar guerras internas por disturbios políticos y desavenencias que entorpecían el funcionamiento y servicio de las oficinas de Hacienda. “De acuerdo con la Memoria de Hacienda de 1827, tres ministerios ocupaban el 35.3% del gasto (Relaciones Exteriores e Interiores, el de Justicia y Asuntos Eclesiásticos y el de Hacienda), en tanto que el de Guerra concentró el 56.5% y el de Marina el 8.3%.”¹²³, lo restante era insuficiente para los gastos de administración y para el pago de la deuda. Por lo tanto, hubo un déficit constante y una quiebra de la Hacienda, en crisis permanente. “Lo que provocó constantes cambios de Gobierno, de ministros de Hacienda y de Proyectos de la misma, al no haber una continuidad real”¹²⁴

Para 1828 los dirigentes políticos se encontraban en un callejón sin salida, reconocían que la República estaba en problemas y que tendrían que encontrar nuevos fondos. “En el ramo

¹²¹ Ibidem, Pág. 45

¹²² Ibidem, Pág. 46

¹²³ Alvarado Armando, Beato Guillermo, op. cit., Pág. 124

¹²⁴ García Galeano, Heladio, op. cit., Pág. 53

de Hacienda, como tan interesante y necesario para la conservación de la sociedad, se trabaja asiduamente en su sistema y arreglo. Se publicarán las cuatro leyes que han acordado las Cámaras en los tres últimos días, pertenecientes al importante ramo de Hacienda.”¹²⁵ De esta forma, se publicó una ley referente a la contribución de un 5% sobre rentas que pasaran de \$100 y de un 10% sobre las que pasaran de \$1,000. Asimismo, existió otra, referente a imponer un 5% sobre las rentas sobre los bienes raíces existentes en el D.F. y Territorios, cuyos dueños no residieran en la República, o dejaren de residir en ella durante 10 años.

Igualmente, la Secretaría de Hacienda, para hacerse de numerario, el 13 de enero de 1830 giró una circular a los Gobernadores de los estados, ordenándoles que aún cuando fuera “... a costa de esfuerzos extraordinarios entren en las Comisarías Generales, las mayores cantidades posibles a cuenta de lo que deben por contingente y tabacos, a más de las entregas corrientes.”¹²⁶

“En igual sentido y fecha giró una circular a los Cabildos Eclesiásticos, sobre el entero de rentas decimales, aún cuando sea en clase de suplemento o anticipación.”¹²⁷

Para mejorar la Hacienda Pública, el 26 de enero de 1831 se estableció una Dirección General de Rentas, bajo cuya inspección quedarían todos los ramos de Hacienda que se administrasen por cuenta de la Federación.

A pesar de estas medidas, a lo largo de este período se hace notar “... la penuria del Gobierno Federal, el déficit continuo, el incumplimiento de los estados para pagar sus contingentes, la ineffectividad del precepto que facultaba al Gobierno Federal para intervenir las Oficinas Recaudadoras de los estados si éstos no cumplían con su obligación de pagar el contingente ...”¹²⁸ “ Se realiza también el pronóstico de que si la Federación se ve limitada en sus facultades impositivas, la presión de sus necesidades económicas la obliga a recargar las fuentes de ingresos, como se efectuó con las tarifas de importación y exportación.”¹²⁹

Ante la falta de recursos, una de las formas de aminorar la bancarrota fue la venta de los bienes de la Nación y los préstamos de los particulares. “En lugar de resolver la situación, ambas medidas la empeoraron, pues la venta de bienes, además de ser esporádica y limitada, se realizó a bajos precios y en la mayoría de los casos a crédito. Por su parte, los préstamos metían a la Hacienda en un “círculo vicioso”, ya que, al otorgar el crédito al Gobierno, los prestamistas imponían tan altos intereses (para el prestamista retribuía beneficios de casi el 300% tan sólo en intereses)¹³⁰ que no podían ser pagados, a la vez que exigían la hipoteca o el arrendamiento de las principales fuentes de ingresos, con lo cual se reducían las recaudaciones y se obliga al Erario a recurrir nuevamente al crédito.”¹³¹

¹²⁵ Gral. Vicente Guerrero, en *La hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.CP.), 1963, Vol. 1, 2da. Edición, Pág. 36

¹²⁶ *Ibidem*, Pág. 41

¹²⁷ *Ibidem*, Pág. 41

¹²⁸ Yáñez Ruíz, Manuel, *op. cit.*, Pág. 153

¹²⁹ *Ibidem*, Pág. 153

¹³⁰ Castañeda Zavala, Jorge, *La Modernización de la Hacienda Pública Mexicana en la Segunda Mitad del Siglo XIX* (Tesis), México, (U.A.M. Azcapotzalco), 1994, Pág. 5

¹³¹ Pérez Siller, Javier Francisco, *op. cit.*, Pág. 54

Otros factores que perjudicaron el régimen fiscal fueron el contrabando y el arrendamiento de aduanas¹³². “La práctica del contrabando aumentó en este período en la medida en que fueron abiertos en ese lapso nuevas fronteras y puertos, los gobiernos fueron incapaces de frenarlo en estos puntos, debido a la agreste geografía y el deteriorado sistema de comunicaciones.”¹³³

“Durante la primera mitad del siglo XIX, el contrabando fue un problema creciente. Por una parte, a causa de la diversificación de los lazos coloniales que se realizaban desintegradamente a través de los representantes y cónsules europeos y norteamericanos diseminados en diversos puntos del territorio nacional. Otra razón sustancial para apreciar el crecimiento del contrabando en el período, fue la pérdida progresiva del control gubernamental sobre las aduanas, en la medida en que éstas fueron arrendadas a los ricos comerciantes prestamistas (agiotistas).

El arrendamiento de las aduanas era un golpe mortal, ya que, por ejemplo, los derechos de importación significaron más del 60% del total de las recaudaciones,¹³⁴ siendo la principal fuente de ingresos de la Federación. A continuación se muestra un cuadro que recalca la importancia de las aduanas, en especial el papel preponderante que tenía el Puerto de Veracruz:

RECAUDACIONES ADUANALES 1823-1835

AÑO	ADUANA DE VERACRUZ \$	TOTAL EN ADUANAS \$	RECAUDACIONES TOTALES \$	%
1823 abr.-sep.	725 603	971 346	6 418 814	11.3
1825 ene.-ago.	310 763	4 593 545	8 384 863	3.7
1826 sep.-jun.	1 769 383	6 571 491	11 921 863	14.8
1826-1827	5 388 871	8 049 399	15 137 981	35.6
1827-1828	3 965 629	5 912 126	12 446 893	31.3
1828-1829	4 350 544	6 684 157	12 787 994	31.0
1829-1830	2 626 168	4 986 157	11 656 479	22.5
1830-1831	5 284 537	9 483 006	14 521 690	36.5
1831-1832	3 577 116	7 550 253	13 033 698	27.4
1832-1833	4 873 688	7 764 315	11 891 909	41.0
1833-1834	6 006 191	9 051 789	12 838 721	46.8
1834-1835	3 881 802	9 241 054	n.d.	

Fuente: Cuadro tomado de Castañeda Zavala, Jorge, op. cit., Pág. 3

La penuria en el erario público era una de las causas de éxito de los constantes cuartelazos y sublevaciones que asolaron al país, lo cual redundó en el aumento de los gastos de guerra, recurriéndose al endeudamiento interno y externo en situaciones desventajosas para

¹³² Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., Pág. 122

¹³³ Ibidem, Pág. 122

¹³⁴ López Rosado, Diego G., op. cit., Pág. 227

solventar los gastos del gobierno triunfante, esto aumentó los déficit presupuestales, cerrándose el círculo vicioso.

“Dicha situación explica la creación de nuevos impuestos en algunos casos y la aplicación de cuotas adicionales en otros, e incluso hasta la rifa o arrendamiento de algunas fincas rústicas y urbanas”,¹³⁵ como sucedió, por ejemplo, cuando la Secretaría de Hacienda, por orden expedida dispuso el arrendamiento de las fincas rústicas pertenecientes al Fondo Piadoso de las Californias. O en su caso, por mencionar también, “... el descuento de sueldos a los empleados de la Federación de un 8 a un 20% y la imposición de créditos forzosos.”¹³⁶

A pesar de lo anterior, en esta etapa se empiezan a apreciar los inicios de centralización por parte del Gobierno Federal, aunque no de manera tangible, ya que las medidas y/o acciones llevadas a cabo fueron más del tipo “formal” que de “fondo”, sin exentar estas últimas. Así, por ejemplo, los preceptos constitucionales dan poder al Congreso General de establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la República, de exigir a los estados su contribución para el fortalecimiento de las finanzas de la Federación como lo es por citar, el decreto del 11 de febrero de 1832 que ordenó a los estados a contribuir a los gastos de la Federación con el 30% del total de sus rentas públicas; así como la prohibición de establecer ciertos impuestos sin el consentimiento del Congreso General. Además, podía embargar o confiscar los bienes de los estados si éstos no cumplían con el envío del contingente, entre otras obligaciones.

Asimismo, la Federación intentó con la Ley de Clasificación de Rentas quedarse con los impuestos más lucrativos y rentables (como las aduanas, el tabaco, etc.), aunque si bien dejó ciertos impuestos trascendentes a los estados. Paralelamente, la Federación por decreto se apropió de las rentas del D.F. y de los Territorios.

Igualmente, conforme a la Clasificación de los ingresos en diversos años fiscales a partir de 1824, puede notarse el incremento paulatino en el número de rentas que conforman los Ramos del Ingreso, en otras palabras, la Federación poco a poco se apropiaba de una mayor cantidad de fuentes impositivas.

Con lo anterior podemos afirmar que al finalizar el movimiento de independencia se retomó la tendencia centralizadora característica de la dinastía borbónica en la época colonial, interrumpida por dicho movimiento.

De hecho, en 1828, siendo el Secretario de Hacienda, José Ignacio Esteva, ante el frecuente fracaso de los estados para administrar sus propias y sobre todo por la disminución de los ingresos tanto de la Federación como de los estados, propuso una reforma general para lograr una administración centralizada, enfocando un mayor peso para la Federación.

¹³⁵ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 71

¹³⁶ Ibidem, Pág. 71

4.2.- LA HACIENDA EN EL RÉGIMEN CENTRAL DE 1835

México logra su independencia sin una estructura impositiva adecuada, lo que aunado al decrecimiento en diversas actividades económicas provoca la insuficiencia de recursos fiscales. Dada la inestabilidad política, gran parte de los recursos federales se destinaron a la milicia, quedando un exiguuo remanente, insuficiente para solventar los gastos requeridos, recurriéndose a los empréstitos tanto internos como externos, aumentando con ello los déficit presupuestales.¹³⁷

Lo anterior fue una de las causas principales que originó el cambio en la forma de gobierno a un sistema central en el año de 1835 y que más tarde sirvió de pretexto a Texas para proclamar su independencia y erigirse como república.¹³⁸

Igualmente, otros acontecimientos fueron permeando el panorama que culminaron en el cambio en dicha forma de gobierno. “En 1832, nombrado como Ministro de Hacienda, Don Valentín Gómez Farías, entre una de sus primeras disposiciones fue que la Tesorería General, la Dirección de Rentas y las Comisarias presentaran las iniciativas o sugerencias que estimaran convenientes para las reformas y mejoramiento del sistema hacendario.”¹³⁹

El mismo Valentín Gómez Farías al jurar como vicepresidente en abril de 1833 indicó “... el ramo de Hacienda demanda reformas en las que lo arreglen; demanda que se completen las que le faltan; que se adopte una economía prudente, y que haya pureza y fidelidad en el manejo de los caudales.”¹⁴⁰

“Como el partido conservador y el clero contaban con recursos, provocaron el pronunciamiento de Cuernavaca en el que se proclamaba que los diputados no habían correspondido a la confianza del pueblo.”¹⁴¹

“Al impedir Santa Anna que el Congreso se reuniera y al convocarse a elecciones de diputados para el Congreso General de 1835, se inició una serie de pronunciamientos en pro del centralismo.”¹⁴²

“Durante los primeros meses de ese año, los diputados debatieron sobre las facultades del Congreso para modificar la Constitución de 1824. Paralelo a las discusiones, un movimiento centralista fue tomando forma en distintas partes del territorio nacional. Habitantes de Orizaba, Toluca, Cuernavaca, Guadalajara y otras poblaciones se manifestaron a favor del cambio de sistema de gobierno y presionaba en ese sentido.”¹⁴³

¹³⁷ Retchkiman Benjamín, Gil Valdivia Gerarado, *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (U.N.A.M.), 1981, Pág. 63

¹³⁸ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 154

¹³⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), *La Hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales*, Pág. 50

¹⁴⁰ *Ibidem*, pag. 51

¹⁴¹ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 155

¹⁴² *Ibidem*, pag. 155

¹⁴³ Sánchez Rodríguez, Martín, *Política Fiscal y Organización de la Hacienda Pública durante la República Centralista en México, 1836-1844 (Artículo)*, en “De Colonia a Nación, Impuestos y Política en México 1750-1860”, Marichal Carlos, Marino Daniela (comps.), México, Colegio de México, Pág. 189

La cuestión de fondo era el cambio de sistema de gobierno, de República Federal a República Centralista. De esta forma, el Congreso se declaró “Constituyente” y atendiendo a las peticiones, el 9 de febrero de 1835 el Congreso asumió cambiar el Sistema Federal por la República Centralista.

En materia fiscal que es lo que nos atañe, citando en palabras de Martín Sánchez, “... el proyecto de reformas fiscales centralista se llevó a cabo en los tres primeros años del régimen (1835-1838). Durante ese tiempo los políticos centralistas discutieron y aprobaron leyes que pretendían modificar la base del sistema fiscal, reestructurar las funciones del aparato burocrático y aplicar mecanismos de recaudación basados en la riqueza personal de los contribuyentes. Estas medidas tenían como fin el fortalecimiento de un poder central que no sólo ejerciera en forma exclusiva el uso de la violencia, sino también el de la exacción fiscal, esto es, mediante la eliminación de instancias intermedias, estados, ayuntamientos y corporaciones eclesiásticas.”¹⁴⁴

El modelo de reformas aplicado por los centralistas tiene su origen en el modelo de la Francia posrevolucionaria, basado en cuatro normas que son las siguientes:

- 1) El monopolio de la exacción fiscal se reservaba al Estado centralizado cuya fiscalidad había sido gestionada por el ejecutivo, aprobada anualmente por el Poder Legislativo y controlada por el Poder Judicial a través de un tribunal de Cuentas.
- 2) Simplificar el cuadro tributario y organizar la recaudación por medio de funcionarios públicos.
- 3) Garantizar la seguridad de los contribuyentes.
- 4) Los impuestos sólo se justifican por su aportación al financiamiento de los gastos públicos.¹⁴⁵

Así, lo que los centralistas pretendían era el establecimiento de un Gobierno Central fuerte, en oposición a las soberanías estatales, que garantizara la cohesión territorial a través de la centralización política y económica.

El primer paso en la aplicación del modelo se originó cuando el 3 de Octubre de 1835 se determinó desaparecer a los estados y sus legislaturas para convertirlos en Departamentos y Juntas Departamentales, éstas estarían compuestas de cinco individuos que, junto con los gobernadores, serían las máximas autoridades regionales y estarían subordinadas al Gobierno del Centro.¹⁴⁶

Con esta disposición, se suscitaron una serie de transformaciones a nivel territorial que son las siguientes: el que era estado de Coahuila y Texas se dividió en dos departamentos; los territorios de Nuevo México, Alta California y Baja California se transformaron en departamentos, al igual que Aguascalientes; el territorio de Colima se agregó al departamento de Michoacán; el territorio de Tlaxcala se agregó al departamento de México.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Ibidem, Pág. 192

¹⁴⁵ Ibidem, Pág. 192

¹⁴⁶ Ibidem, Pág. 193

¹⁴⁷ Martínez Cabañas, Gustavo, op. cit., Pág. 26

En materia fiscal, la Ley del 3 de Octubre de 1835, sirvió para “... ejercer un mejor control sobre las rentas estatales”¹⁴⁸, a través del conocimiento del estado de la situación financiera de los mismos. La Ley del 3 de Octubre se enuncia a continuación:

4.2.1.- LEY DEL 3 DE OCTUBRE DE 1835¹⁴⁹

(Establecimiento de Juntas Departamentales)

En cada lugar donde hubiere oficinas de rentas pertenecientes a los estados, inicialmente practicar un Corte de caja, con expresión de los ramos a que pertenecían los ingresos y egresos y demostración de la existencia de caudales que resultaren, cuyos cortes serán firmados por los Comisarios o Subcomisarios, y en ausencia por la autoridad política del lugar.

Las Oficinas de Rentas, con la propia intervención deberían formar un estado en que constaran las existencias de efectos pertenecientes a las mismas, como son tabaco, papel sellado y cualesquiera otras. Deberían elaborar por separado un inventario de muebles y útiles de oficina, y otra noticia de inmuebles, expresándose si eran propios o estaban en arrendamiento.

Deberían expedir un documento con la noticia de los impuestos que administraran en ese momento, así como las deudas que las oficinas tuvieran y los cobros pendientes con la indicación de los plazos en que deberían recaudarse. En el ramo de alcabalas, deberían señalarse a los individuos que cubrieran igualas, los ramos y las cantidades.

Los Gobernadores deberían disponer que se formara una razón exacta y circunstanciada de cada una de las rentas o ramos que constituían el erario en el estado de su mando. Las cuentas deberían ser cortadas en cada oficina de renta estatal, asentándose en sus libros de carga y data, una razón que así lo expresara, debidamente firmada.

Los Comisarios Generales y Subcomisarios, tan pronto como hubieren autorizado la razón anterior, deberían rubricar las hojas siguientes de los libros, procediendo a foliarlas, con el fin de que se abriera en las mismas la nueva cuenta que debería llevarse, asentándose como primera partida, la existencia que resultare.

En todo lo concerniente a las Rentas de los Departamentos, los Gobernadores deberían entenderse directamente con el Gobierno General, por conducto del Ministerio de Hacienda.

La Dirección General de Rentas y la Tesorería General, por conducto del Secretario del Ramo de Hacienda, comunicarán al Gobierno General, las observaciones que produjera el examen de los documentos remitidos por las Oficinas de Rentas de los Departamentos.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Sánchez Rodríguez, Martín, op. cit., Pág. 194

¹⁴⁹ La Ley del 3 de Octubre de 1835, congruente con el sistema central establecido, creó las Juntas Departamentales y especificó sus funciones.

A nivel político, la citada Ley pretendía “... eliminar la posibilidad de que instituciones distintas a las autorizadas por el Poder Central tuvieran la posibilidad de fijar la política fiscal y económica de determinadas regiones del país.”¹⁵¹

A nivel económico, se intentaba un mayor control de los recursos fiscales, ante la urgencia de recursos para el sostenimiento de la administración central.

Paralelamente a esta Ley, el 15 de diciembre del mismo año, “... la Secretaría de Hacienda envió una circular disponiendo la suspensión del pago de sueldos, pensiones, préstamos y demás créditos decretados u ordenados por las legislaturas o gobernadores de los extintos estados.”¹⁵² Al desconocerse los compromisos financieros locales, desaparecieron las soberanías de los estados miembros de la Federación.

Asimismo, a los estados (ahora departamentos) “... se les prohibió enajenar bienes, imponer contribuciones, efectuar contratos o gastos extraordinarios sin la previa aprobación del supremo gobierno, el cual tomó el control de todos los ingresos que antiguamente pertenecían a los estados.”¹⁵³

También, por decreto de finales de mes de ese año, cesó el contingente de los antiguos estados a la Federación; pero es sustituido por la Ley del 9 de enero de 1836, en donde “... se dispuso que el Gobierno General podría disponer hasta la mitad de las rentas de los Departamentos, mientras subsistiera la guerra con los colonos de Texas, sin alterar las leyes y el método de recaudación vigentes.”¹⁵⁴

Así, la coyuntura de la guerra de Texas actuó a favor de los centralistas al acelerar el proceso de cambio, ya que además de poder apropiarse de los ingresos de los extintos estados, el Gobierno Central fijó un gravamen del 1% sobre el valor de las fincas urbanas como subsidio extraordinario para financiar la campaña militar en Texas.¹⁵⁵

La consecuencia de estas medidas fue la centralización de las rentas.

Una vez eliminadas las instancias intermedias, se procedió al proceso de cambio radical, el cual consistía en “... el de reformar la estructura fiscal y financiera del estado mediante la sustitución de las contribuciones indirectas por las directas”¹⁵⁶, debido a que los miembros de la Comisión de Hacienda argumentaron “... que existía una imperiosa necesidad de establecer impuestos interiores por la excesiva dependencia de los ingresos de las aduanas marítimas y la facilidad con que se interrumpía su recaudación.”¹⁵⁷

¹⁵⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Memorias de la Hacienda Pública de México 1821-1867, Pág. 239-240

¹⁵¹ Sánchez Rodríguez, Martín, op. cit., Pág. 194

¹⁵² Ibidem, Pág. 202

¹⁵³ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 73

¹⁵⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Memorias de la Hacienda Pública de México, Pág. 240

¹⁵⁵ Sánchez Rodríguez, Martín, op. cit., Pág. 195

¹⁵⁶ Ibidem, Pág. 195

¹⁵⁷ Ibidem, Pág. 198

De esta forma, el Gobierno Central envió un proyecto de contribuciones, el cual incluía el establecimiento del derecho de patente, por ser el de más pronta y segura ejecución, reafirmando en Ley el 7 de julio de 1836. Esta Ley consistía en “... que todas las casas de cambio deberían adquirir una patente anual del Gobierno que acreditara el pago de la contribución, que variaba según el giro y el tamaño de la población donde se encontrara el establecimiento.”¹⁵⁸

El proyecto de contribuciones también incluía “... la imposición de 6% a los efectos que habían sido exceptuados del pago de alcabalas, menos el azogue; la venta de bienes nacionales; la contribución de 5% sobre arrendamientos de casas, las contribuciones a las fincas rurales y urbanas”¹⁵⁹, y la analizada derecho de patente.

En dicho proyecto, se anunció “... la desaparición de las alcabalas interiores porque se consideraba que los ingresos por concepto de contribuciones directas serían mayores a lo recaudado vía el cobro de alcabalas.”¹⁶⁰

El 30 de junio de 1836, el Congreso General aprobó el establecimiento del gravamen de las fincas rústicas; para ello, el gobierno central dispuso la elaboración de un padrón donde se expresara el valor de la finca, el nombre del propietario y la cantidad que debería exhibir, con el fin de llevar un control de las fincas afectadas.¹⁶¹ Para la recaudación del impuesto, el gobierno podría comisionar a las tesorerías, oficinas o personas que le parezcan tratando de evitar el pago de gratificaciones y sobresueldos. “Sin embargo, se dispuso la creación de una administración general compuesta de un administrador, un contador, un cajero, un oficial de libros, otro de correspondencia y dos escribientes que se encargarían de verificar los enteros de todos los contribuyentes de la República.”¹⁶²

El 5 de julio de 1836, entra en vigor la Ley que gravaba las fincas rústicas, redactada en términos similares a la anterior.

En su régimen interior, la legislación vigente en 1836 daba a los Gobernadores y a las Juntas Departamentales la facultad de iniciar leyes fiscales relativas a impuestos y administración municipal, (arbitrios y contribuciones) siempre y cuando estuvieran en los términos de la Ley Constitucional.

Sin embargo, el control que ejercía el Gobierno Central era constante, ya que en el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos del 20 de marzo de 1837, se cuida rigurosamente de fijar las atribuciones de los ayuntamientos.

“Las atribuciones de los ayuntamientos eran la Policía de Seguridad y Comodidad; el cuidado de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia; escuelas de primera enseñanza, construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, así como el incremento de la agricultura, industria y comercio y la recaudación o inversión de los propios y arbitrios.”¹⁶³

¹⁵⁸ Ibidem, Pág. 201

¹⁵⁹ Ibidem, Pág. 198

¹⁶⁰ Ibidem, Pág. 198

¹⁶¹ Ibidem, Pág. 199

¹⁶² Ibidem, Pág. 200

¹⁶³ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 156

Aunado a lo anterior el Congreso mediante Ley expedida el 20 de septiembre de 1836, autorizó al gobierno el arreglo del sistema hacendario, en tanto se formulaba la ley orgánica de la materia, promoviendo "... la formación de una Junta Consultiva de Hacienda que tendría por objeto, dictaminar las propuestas gubernamentales y proponer medidas convenientes para el arreglo y régimen de todos los ramos fiscales."¹⁶⁴

Otros acuerdos fueron tomados a la par. "Entre el 21 y el 23 de noviembre el Congreso autorizó al Gobierno a reformar y arreglar las aduanas marítimas y de frontera y a organizar la oficina del papel sellado."¹⁶⁵

De esta forma, el 17 de abril de 1837, el Gobierno dio a conocer la Ley sobre la Organización del Sistema Hacendario. "Con esta Ley se eliminaban las Comisarías Generales y subalternas: las Subcomisarías, Tesorerías Departamentales, Dirección, Contadurías y demás oficinas que dependieran directamente de los gobiernos locales."¹⁶⁶, con el fin de acrecentar el centralismo por parte del Gobierno Central. Dicha Ley se enuncia a continuación:

4.2.2.- LEY SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA HACENDARIO¹⁶⁷

1. Se establecen por el Congreso General las rentas que han de formar el erario nacional en toda la República Mexicana, continuarán las rentas, contribuciones y bienes de que está en posesión el Supremo Gobierno, y las rentas, contribuciones y bienes que establecieron y adquirieron los Departamentos bajo el sistema federal, y existían al publicarse el decreto de 3 de octubre de 1835.
2. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior, las rentas, contribuciones y bienes que por la Ley del 17 de enero último se asignaron al Banco Nacional, entretanto éste desempeña su objeto.
3. La dirección, administración y distribución del erario nacional, se verificará en los Departamentos (pero bajo la responsabilidad de un jefe superior de Hacienda designado directamente por el Gobierno Central) desde la publicación de este decreto; cesan en consecuencia los efectos del decreto del 9 de enero de 1836, que prohibió alterar el método de recaudación y cuentas de las rentas de los Departamentos.
4. Se establecerán en cada Departamento, Jefes Superiores de Hacienda con las atribuciones que se designan en éste decreto. A ellos estarán subordinados todos los empleados de Hacienda de sus respectivos distritos, en los casos y modos que se expresarán.
5. La administración y manejo de los caudales públicos, se dividen en oficinas de recaudación y en oficinas de distribución: las primeras harán el cobro de los derechos que forman el erario, y cuidarán de la conservación, aumento y recaudación de lo que produzcan los mismos derechos; las segundas se encargarán de la misma inversión de

¹⁶⁴ Sánchez Rodríguez, Martín, op. cit., Pág. 202

¹⁶⁵ Ibidem, Pág. 203

¹⁶⁶ Ibidem, Pág. 203

¹⁶⁷ Fragmento de la Ley de Centralización Hacendaria. En ella se hizo una sola masa de las rentas públicas y se separaron las ramas de recaudación y distribución, encargándose lo primero a la Dirección de Rentas y lo segundo a las Tesorerías Departamentales.

los fondos nacionales, en los diversos objetos de la administración pública, aquellas se denominarán administraciones de rentas, y las otras tesorerías departamentales.

6. Las administraciones de rentas se dividirán en principales y subalternas.¹⁶⁸

Los Jefes Superiores de Hacienda eran nombrados por el Gobierno Central y dependían directamente de la Dirección General de Rentas; además de vigilar el buen funcionamiento del ramo en sus jurisdicciones, los centralistas optaron por otorgarles atribuciones especiales en el Ramo de Guerra.¹⁶⁹

Estos administradores regionales “... alcanzaron mayor autonomía fiscal y militar que durante el federalismo o la colonia por la falta de un control legislativo estatal que pusiera coto a las decisiones de los gobernadores u oficiales de Hacienda, y por la disposición discrecional de fondos por parte de las guarniciones militares y el fortalecimiento de los comandantes militares regionales.”¹⁷⁰

“Las administraciones principales de rentas estaban sujetas a una doble vigilancia: a la que ejercía la Dirección General de Rentas, y a la de los Jefes Superiores de Hacienda. Ubicadas en las capitales de los Departamentos, las administraciones principales tenían la obligación de recaudar las rentas, contribuciones y productos de bienes nacionales en su demarcación. De estas oficinas se desprendían las administraciones subalternas que se localizaban fuera de las capitales departamentales y tenían que dar cuenta a las principales.”¹⁷¹

Junto a las anteriores, fueron creadas las “... tesorerías departamentales en cada una de las capitales regionales, que dependían del Jefe Superior de Hacienda. Éstas tenían la obligación de recibir los productos líquidos de las rentas e invertirlos conforme a las leyes y disposiciones.”¹⁷²

Así, la Organización de la Dirección General de Rentas, de acuerdo a la Ley del 17 de abril se explica a través del siguiente organigrama:

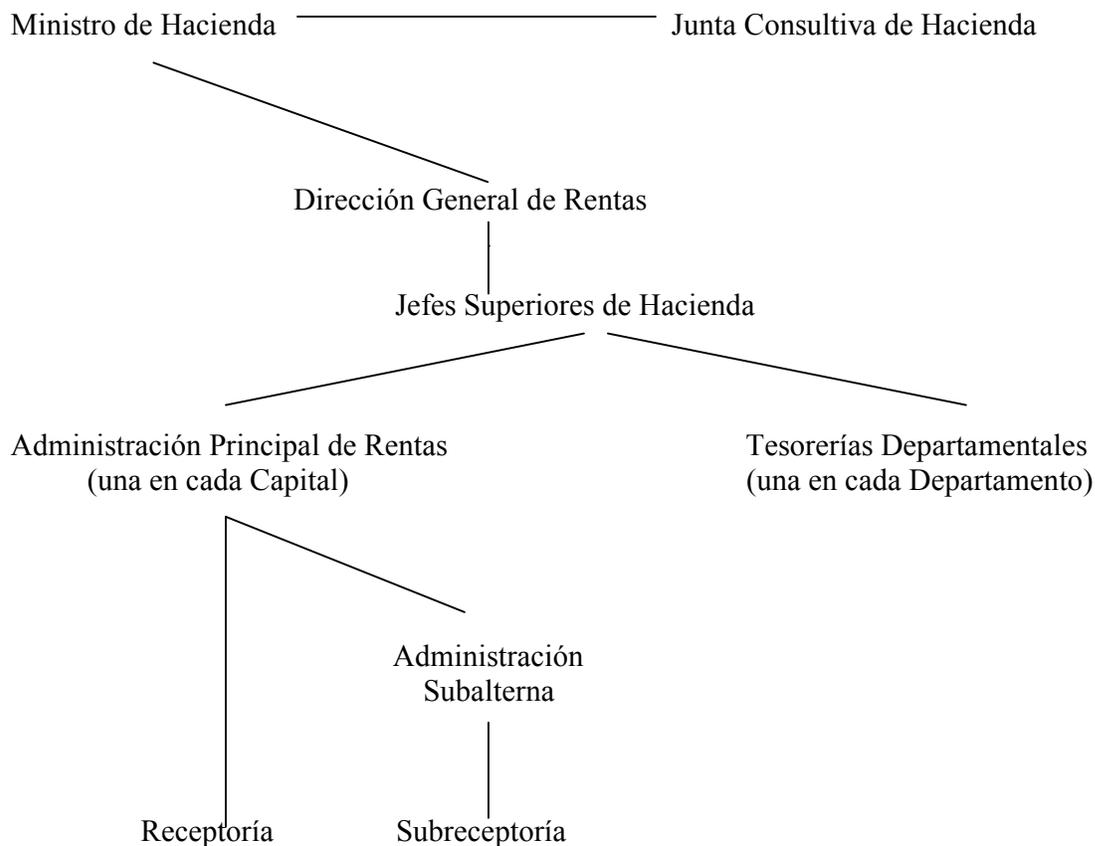
¹⁶⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Memorias de la Hacienda Pública de México 1821-1867, Pág. 242-243.

¹⁶⁹ Sánchez Rodríguez, Martín, op. cit., Pág. 204

¹⁷⁰ Ibidem, Pág. 205

¹⁷¹ Ibidem, Pág. 205

¹⁷² Ibidem, Pág. 205



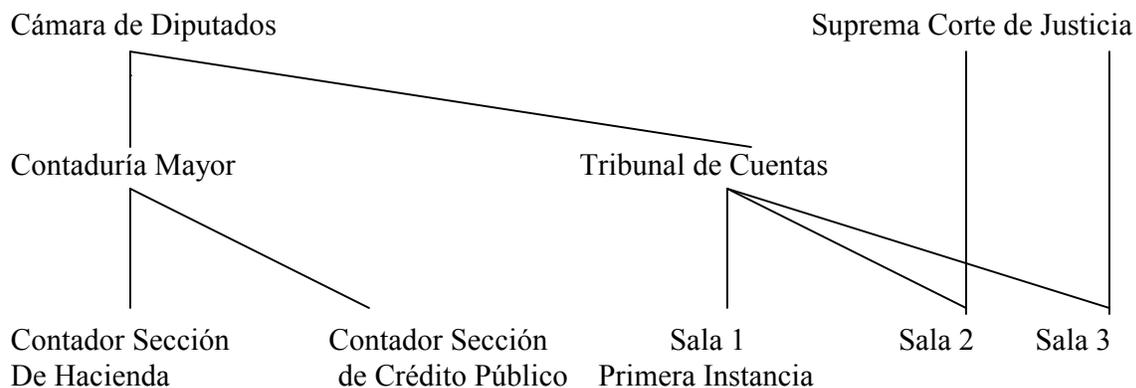
Fuente: Organigrama tomado de Sánchez Rodríguez Martín, op. cit., Pág. 204

Paralelamente, otra reforma de trascendencia fue cuando el 15 de marzo de 1838 se crea el Tribunal de Revisión de Cuentas, dependiente del Poder Judicial. El Tribunal estaría compuesto de tres salas: la primera, que juzgaría en primera instancia, la formarían tres contadores mayores; las otras dos salas dependerían de la Suprema Corte de Justicia.¹⁷³

Al lado del Tribunal de Cuenta se encontraba la Contaduría Mayor, dos de cuyos contadores formaban parte de la primera sala; esta instancia revisora estaba compuesta por dos secciones: una de Hacienda y otra de Crédito Público. Sin embargo, dos años después de la caída del régimen central, el tribunal fue suprimido y reestablecida la Contaduría Mayor en 1846.¹⁷⁴ La organización del Tribunal de Revisión de Cuentas se muestra a continuación con otro organigrama:

¹⁷³ Ibidem, Pág. 207

¹⁷⁴ Ibidem, Pág. 207



Fuente: Organigrama tomado de Sánchez Rodríguez, Martín, op. cit., Pág. 206

Para 1839, las Rentas que conformaban el erario del Gobierno Central eran prácticamente las antiguas rentas federales, aunque con diferente clasificación y con las reformas llevadas a cabo por los centralistas, y son:

- a) Impuestos sobre el Comercio Exterior (3 Rentas)
- b) Impuestos sobre el Comercio Interior (7 Rentas)
- c) Impuestos sobre Propiedades, Rentas y Giros (29 Rentas)
- d) Rentas y Ramos de Giros (12 Rentas)
- e) Ramos de Reintegro y de Balance (5 Rentas)
- f) Recursos Extraordinarios (4 Rentas)
- g) Ramos de Depósito (4 Rentas)¹⁷⁵

En ese mismo año, los gravámenes al comercio interior aumentaron a tal grado (como el pago del 15% de Derecho de Consumo) que provocaron desabasto y protestas en su contra, lo que incluso, originó que algunos Departamentos se segregaran del resto, todo ello como consecuencia del férreo control ejercido por el Gobierno Central.

Dos años después, 1841, las Siete Leyes Constitucionales fueron abolidas, pero a su vez, el 28 de septiembre de ese mismo año, salieron al conocimiento público, Las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República adoptadas en Tacubaya, las cuales no acarrearán ningún cambio en el régimen impuesto en 1835, por lo que continuó la centralización de las rentas públicas.

En el año de 1842, las rentas del Gobierno Central se conformaban de la siguiente manera:

- I. Impuestos sobre el Comercio Exterior (4 Rentas)
- II. Impuestos sobre el Comercio Interior (7 Rentas)
- III. Impuestos sobre Propiedades, Rentas, Giros y otros Ramos de Ingresos (37 Rentas)
- IV. Rentas y Ramos de Giro (14 Rentas, entre ellas el Papel Sellado)

¹⁷⁵ García Galeana, Heladio, op. cit., Pág. 48

- V. Ramos de Reintegro y de Balance (6 Rentas)
- VI. Recursos Extraordinarios (3 Rentas)
- VII. Ramos de Depósitos (2 Rentas)

Como puede notarse, el número de rentas que conformaban cada uno de los ramos es cada vez mayor al compararse con las anteriores clasificaciones mostradas, con lo que podemos observar una mayor apropiación de fuentes impositivas por parte del Gobierno Central.

Al mismo tiempo, se convocó a un Nuevo Congreso con carácter de constituyente, que a su vez fue disuelto y reemplazado por una junta de notables que expidió Las Bases de Organización Política de la República Mexicana el 13 de junio de 1843, conocidas como Bases Orgánicas, que al igual a las anteriores Bases adoptadas en Tacubaya dos años antes, ratifican la estructura centralista, preservando la organización departamental.

Estas Bases Orgánicas son de relevancia, ya que contienen una cierta delimitación de las facultades impositivas. De acuerdo con ellas, los Departamentos no tenían libertad para crearse una hacienda propia, ya que si bien, las Asambleas Departamentales formaban sus presupuestos anuales de gastos, tenían que dirigirlos al Congreso para su aprobación.

Asimismo, dichas Asambleas tenían la facultad para aplicar inmediatamente los arbitrios que determinasen; “pero el Presidente de la República podía suspender su ejecución dando cuenta al Congreso, y éste podía además aprobarlos o desaprobarlos.”¹⁷⁶

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana contiene dos artículos referidos a la Hacienda Pública, que son el 199 y el 200 y que se muestran a continuación:

Art. 199. La Hacienda Pública se dividirá en General y Departamental. En el primer período de sesiones del primer Congreso se dará la ley, distribuyendo las rentas en las dos partes expresadas, de modo que las asignadas a los Departamentos sean proporcionadas a sus gastos, incluyendo en estos el pago de las dietas de sus respectivos diputados.

Art. 200. Una Ley, que iniciará el gobierno en el primer período de sesiones del primer Congreso, arreglará la Hacienda General, y establecerá como base señalar los medios de amortizar la deuda pública, y los fondos con que debe de hacerse.¹⁷⁷

El 11 de julio de ese mismo año, el Gobierno Central expidió un decreto en donde uniformaba las cuotas de las alcabalas en todos los Departamentos y dando reglas para su cobro.

Pero, quizá, el cambio más radical en lo referente a los impuestos, fue el establecimiento en 1842, de una contribución directa en toda la República denominada Derecho de Capitación, consistente en imponer a todos los ciudadanos de 16 a 60 años en posibilidades de trabajar el pago de un real mensual al Erario.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 157

¹⁷⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Memorias de la Hacienda Pública de México 1821-1867, Pág. 276

¹⁷⁸ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 57

“Desconocido Santa Ana por decreto del 17 de diciembre de 1844, y habiendo quedado al frente del Gobierno Joaquín Herrera, se expide la Ley del 6 de agosto de 1845, en que se asigna a los Departamentos para sus gastos todas las contribuciones directas y un porcentaje en el rendimiento de los ingresos del Supremo Gobierno variables según los estados.”¹⁷⁹

Como lo recalca Manuel Yáñez, esta Ley es importante, ya que establece un sistema opuesto al de la Constitución Federal de 1824 y en específico a la Ley de Clasificación de Rentas de ese año, ya que en dicha Ley de 1824, los estados aportaban un contingente para la Federación; mientras que en la Ley de 1845, es el Gobierno Central el que aporta su contingente para el sostenimiento de los Departamentos, “... estableciéndose el principio de que cuando los recursos de éstos no bastasen para cubrir sus gastos se les asignara un tanto por ciento de las rentas que el Gobierno Central percibiera en sus demarcaciones.”¹⁸⁰ Esto ocurrió por ejemplo, cuando el Departamento de California se le concedieron las dos terceras partes de la aduana de Monterrey.

“Al mismo tiempo (la Ley de 1845) consigna el principio de que la recaudación se haga por los recaudadores de los Departamentos tratándose de derechos de patente y el de husos de fábricas de hilados y tejidos, por estimar que estaban más capacitados para hacerlo, aunque su producto pertenecía al Gobierno Central.”¹⁸¹

Este sistema como puede observarse es muy similar al actual Sistema de Participaciones en donde la Federación hace “participar” de los ingresos que capta, un porcentaje a los estados; asimismo, las autoridades locales son las encargadas de recaudar ciertas fuentes cuyos ingresos pertenecen al Gobierno Federal; por lo que, los basamentos del actual sistema no fueron nuevos, ni mucho menos innovadores cuando se implementaron, al compararse con la Ley analizada arriba.

A manera de conclusión, este período comprendido entre 1835 y 1845, las reformas llevadas a cabo, poco ayudaron a resolver los problemas que las habían provocado. Existieron varios factores de entre los cuales sobresalen la falta de legitimación del gobierno, los problemas técnicos y la falta de un aparato administrativo especializado y leal.¹⁸²

Sobre el primer factor, “a pesar del inicial apoyo que recibieron las reformas fiscales de algunos grupos como el de comerciantes de la Ciudad de México, los malos resultados durante su primer año de práctica y el rompimiento del compromiso gubernamental de que serían retirados si el resultado no era el deseado, aumentó el descontento incluso entre quienes inicialmente habían apoyado las iniciativas gubernamentales.”¹⁸³

Sobre los otros factores referidos a los problemas técnicos y la falta de un aparato administrativo capacitado, influyeron de manera determinante en los resultados de las contribuciones directas. “Los gravámenes a la propiedad requerían del conocimiento pormenorizado del valor de las fincas rústicas y urbanas, algo que para el tiempo en que se

¹⁷⁹ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 157

¹⁸⁰ Ibidem, Pág. 157

¹⁸¹ Ibidem, Pág. 157

¹⁸² Sánchez Rodríguez, Martín, op. cit., Pág. 208

¹⁸³ Ibidem, Pág. 208

establecieron las contribuciones estaba lejos de ocurrir.”¹⁸⁴”La falta de información sobre los recursos que se querían controlar, debido a la precariedad de los censos o catastros, y la ausencia de un aparato técnico especializado leal al poder central, actuaron contra una mejor y mayor recaudación, y de la consolidación de las reformas fiscales llevadas a cabo.”¹⁸⁵

Así, en el papel, las reformas centralistas auguraban un éxito relativo, pero los factores anteriormente señalados, incluyendo el constante estado de guerra, definieron la suerte del régimen centralista, como lo indica Luis de la Rosa en su papel de Ministro de Hacienda: “Así es como se ha perdido en nuestra hacienda, por resultado de la guerra civil, todo sistema, toda regularidad administrativa, así es como se ha hecho olvidar a los ciudadanos el deber de contribuir para los gastos públicos...”¹⁸⁶

A continuación un cuadro que demuestra el comportamiento de los impuestos, las erogaciones y el déficit, y que es claro ejemplo de la situación relatada.

Recaudación de Impuestos, erogaciones y déficit del período 1826-1844

AÑO	RECAUDACION DE IMPUESTOS	EROGACIONES	DÉFICIT
1826-1827	15 137 981	16 364 218	1 216 237
1827-1828	12 446 893	12 982 092	535 199
1828-1829	12 787 994	14 016 978	1 226 984
1829-1830	11 656 479	13 828 491	2 172 012
1830-1831	14 521 690	17 601 289	3 079 599
1831-1832	13 033 698	16 937 364	3 903 686
1832-1833	11 891 909	n.d.	n.d.
1833-1834	12 838 721	19 937 384	7 095 769
1834-1835	n.d.	n.d.	n.d.
1835-1836	17 036 042	28 876 024	11 839 982
1836-1837	12 950 545	19 802 628	6 852 083
1837-1838*	13 262 921	26 588 304	13 303 381
1839	17 545 190	27 318 729	9 773 537
1840	15 452 919	21 255 097	5 802 173
1841	14 724 788	22 997 219	8 272 431
1842	15 968 774	30 693 711	14 670 937
1843	19 602 180	34 035 277	14 433 097
1844	20 592 058	31 304 102	10 712 148

n.d. no disponible

* Comprende 18 meses

Fuente: cuadro tomado de Sánchez Rodríguez, Martín, op. cit., Pág. 209

¹⁸⁴ ibidem, Pág. 211

¹⁸⁵ Ibidem, Pág. 213-214

¹⁸⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La Hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales,

En cuanto a las contribuciones directas (pilar de las reformas fiscales centralistas), su mejor momento fue en el año de 1843 cuando alcanzaron a cubrir 17.3% de los ingresos del gobierno, mientras que en el año de 1840 sólo representó el 3.3% de dichos ingresos, véase el siguiente cuadro:

Ingresos sobre Contribuciones Directas 1836-1844

AÑO	Recaudación de Impuestos	Impuestos sobre las propiedades y Negocios	
		\$	%
1836-1837	12 950 545	582 940	4.5
1837-1838*	13 262 921	1 373 345	10.4
1839	17 545 199	622 718	3.6
1840	15 452 919	503 094	3.3
1841	14 724 788	1 054 598	7.2
1842	15 698 774	2 377 745	14.9
1843	19 602 180	3 393 543	17.3
1844	20 592 058	3 050 145	14.8

*Comprende 18 meses

Fuente: Cuadro tomado de Sánchez Rodríguez, Martín, op. cit., Pág. 210

Lo importante a recalcar de este período de régimen centralista es la continuación y acentuación (por las propiedades intrínsecas de dicho régimen) del proceso de centralización que hemos venido analizando.

La instauración política del gobierno Centralista en 1835, acarreó en materia fiscal la centralización de las rentas. Con la Ley del 17 de abril de 1837, se ejerció un mayor control sobre las rentas departamentales; además esta disposición se tradujo en diversos reglamentos que subordinaron a los departamentos al poder central en forma administrativa y fiscal. El 14 de julio de 1843 se dictaron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, que pretendieron ser una constitución, pero que en realidad sirvieron para establecer un centralismo más acentuado y para institucionalizar la dictadura de Santa Anna.

Y pese a los magros resultados obtenidos, los políticos centralistas no abandonaron la idea de cambiar la estructura fiscal del Estado. “A las soberanías políticas, militares, fiscales y financieras asumidas por los estados durante la república federal, que en concepto de los centralistas amenazaban con la desintegración territorial del país, se les opuso la creación de un gobierno central fuerte...”¹⁸⁷, que ejerciera el monopolio de la exacción fiscal asumiendo las funciones político-económicas; para ello no se podía aceptar que las élites regionales fijaran la política fiscal en sus dominios o que otras corporaciones cobraran y administraran los recursos fiscales sin el control del Gobierno Central.

El proyecto en materia fiscal de los centralistas tenía como fundamento los preceptos llevados a cabo por Francia a mediados de siglo, poniendo especial énfasis en las

¹⁸⁷ Sánchez Rodríguez, Martín, op. cit., Pág. 193

contribuciones directas. “En diferentes ocasiones los ministros de Hacienda se refirieron a las bondades de las contribuciones directas, y afirmaron que éstas mejoraban las costumbres de los habitantes del país al comprometerlos a cooperar con los gastos de la sociedad, eran equitativas, ayudaban a conocer la riqueza de la nación, etc., mientras que los impuestos indirectos eran inestables, vejaban a los contribuyentes, exigían gran número de empleados e incitaban al fraude y a la corrupción.”¹⁸⁸

Por lo anterior, las afirmaciones hechas por varios autores¹⁸⁹ acerca de que la política fiscal y financiera durante este período era solo un compendio de medidas extraordinarias que buscaban obtener ingresos adicionales para “salir al paso” son infundadas y deben de ser revisadas, debido a las consecuencias que en el proceso de centralización acarreó esta etapa, como hemos analizado, y que no han sido tomadas en su real valor.

¹⁸⁸ Ibidem, Pág. 213

¹⁸⁹ entre ellos, la citada en esta tesis Marcela Astudillo

4.3.- RESTABLECIMIENTO DEL RÉGIMEN FEDERAL

Con el restablecimiento del régimen federal, el país volvió a un esquema muy similar al establecido en 1824.

Para esa época, el país no sólo vivió los problemas derivados de las luchas internas, sino que la situación se vió agravada con la anexión de Texas a los E.UA. y la posterior intervención estadounidense.

“Para el 4 de agosto de 1846 el Gral. Mariano Salas proclamó en la Ciudad de México el Plan de la Ciudadela. De acuerdo con este plan, se sustituía el Congreso por otro compuesto por representantes nombrados popularmente, según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento del de 1824...”¹⁹⁰

Así, el 22 de agosto de ese año, el Gobierno publicó un decreto por el cual se declaraba vigente la Constitución de 1824; dicho decreto se enuncia a continuación:

*Decreto del Gobierno por el que se declara vigente la Constitución de 1824*¹⁹¹

Art. 1. Mientras se publica la nueva Constitución, regirá la de 1824, en todo lo que no pugne con la ejecución del Plan proclamado en la Ciudadela de esta capital el día 4 de agosto del presente mes, y lo permita la excéntrica posición de la República.

Art. 2. No siendo compatible con el Código fundamental citado, la existencia de las asambleas departamentales y del actual Consejo de Gobierno, cesarán desde luego en el ejercicio de sus funciones.

Art. 3. Continuarán, no obstante, los gobernadores que existen, titulándose “*de los estados*”, con el ejercicio de las facultades que a éstos cometían las Constituciones respectivas.

Art. 4. Los gobernadores de los Departamentos nuevos que carecen de Constitución particular, normarán el ejercicio de sus funciones por las del estado cuya capital éste más inmediata.

Art. 5. Como los funcionarios de que tratan los artículos anteriores no tienen hoy un título legítimo, se declara que solo deben su existencia al movimiento político que va a regenerar a la nación; y consiguientemente, siempre que al interés de la misma convenga, podrá reemplazarlos el general en jefe encargado del poder ejecutivo general.¹⁹²

¹⁹⁰ Yáñez Ruiz Manuel, op. cit., Pág. 157

¹⁹¹ Como caudillo de la revolución que se proclamó en la Ciudadela en la madrugada del 4 de agosto de 1846, Mariano Salas se apoderó de la Presidencia de la República el día 5 del propio mes. Entregó las riendas de la administración a Valentín Gómez Farías, el 23 de diciembre del mismo año. Correspondió a Mariano Salas expedir el decreto por el cual se declaró vigente la Constitución de 1824. Quedó restablecido el Federalismo.

¹⁹² Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Memorias de la Hacienda Pública de México 1821-1867, Pág. 295-296

El 17 de septiembre de 1846, se expidió un Decreto relativo a la Clasificación de Rentas Generales y de los estados. En este Decreto se declara pertenecer a las Rentas Generales de la Federación las siguientes fuentes:

1. Los Derechos de Importación y exportación.
2. El Derecho de Consumo, (Impuesto a las mercancías que sustituyó al de Internación).
3. El producto de la Venta de Tierras Libres, que la Ley consagra a la Federación.
4. Los productos de las Rentas de:
 - Tabaco
 - Correos
 - Lotería Nacional
 - Salinas
 - Papel Sellado
 - Casas de Moneda
5. Todas las Rentas que se perciben en el Distrito Federal y Territorios
6. Los Bienes Nacionales; y
7. El Producto del Contingente¹⁹³

“En el artículo 8º, se declaraba que pertenecían a los estados, todas las rentas, impuestos y contribuciones establecidos por disposiciones generales que no se encontraran contenidas en la enumeración anterior a favor del Gobierno Federal con la obligación de cubrir un contingente y con la sanción de la intervención de sus rentas en caso de no cubrirlo.”¹⁹⁴

De esta forma, a consecuencia de dicho Decreto, el Gobierno Federal (como ocurrió en 1824) dependió fiscalmente en buena parte del “contingente” enviado por los estados.

El 10 de octubre del mismo año, en sus últimos días como presidente, el Gral. Mariano Salas expide un Decreto en el cual abolía en toda la República la renta de alcabalas a partir del 6 de diciembre, prohibiendo a los estados volver a establecerla bajo cualquier forma.¹⁹⁵

“En el artículo 4º de este decreto se establecía en calidad de compensación, por esta supresión, para el Gobierno Federal un impuesto de 6 al millar sobre las fincas rústicas de toda la República, además del 3% que correspondía a los estados.”¹⁹⁶

“En el artículo 6º se aumenta en un 50% las contribuciones sobre establecimientos industriales, objetos de lujo, profesiones y ejercicios lucrativos, sueldos y salarios, todo ello en beneficio del Gobierno Federal.”¹⁹⁷

Asimismo, se confirma como parte de los ingresos federales las contribuciones directas del Distrito Federal; y en virtud de la invasión norteamericana, “... fueron decretados (en la capital) diversos impuestos extraordinarios sobre la propiedad privada y eclesiástica tanto

¹⁹³ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 59-60

¹⁹⁴ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 158

¹⁹⁵ Ibidem, op. cit., Pág. 158

¹⁹⁶ Ibidem, op. cit., Pág. 158

¹⁹⁷ Ibidem, op. cit., Pág. 158

urbana como rural, para lo cual el gobernador del Distrito reglamentaría la ejecución del mismo.”¹⁹⁸

La falta de ingresos suficientes, obligó a la Federación a dictar otro Decreto el 21 de abril de 1847, en el cual se le retiraban determinadas fuentes impositivas a los estados para que éstas, pasaran a formar parte del Gobierno Federal.

“En este decreto se hace notar que el estado Federal necesita rentas fijas y seguras con que atender a los gastos generales; que la mayor parte de los estados en la época primera de la Federación, sin haber contado con los productos de las contribuciones directas llegaron muchos de ellos a un grado notable de opulencia sólo con las demás rentas, por lo que estas contribuciones directas no podía decirse que fueran un elemento esencial de su Hacienda y, que tomando en consideración por otra parte, que el Estado naciente de esas ramas de imposición exigía que se estableciera una dirección acertada y uniforme, en uso de sus facultades extraordinarias de que estaba investido, se declaraban Rentas de la Federación, la contribución de 3 al millar sobre fincas rústicas y urbanas y las señaladas a los establecimientos industriales sobre sueldos y salarios, sobre objetos de lujo y sobre profesiones y ejercicios lucrativos.”¹⁹⁹

También, se agrega como Renta de la Federación, mediante Decreto de fecha 30 de abril de 1847, el 3% que se cobraba sobre pastas de plata y oro y que se había asignado originalmente a los estados desde julio de 1828.²⁰⁰

A pesar de los diversos decretos, disposiciones y reglamentaciones dictados por el Gobierno Federal, la generalidad en cuanto a la condición de la Hacienda Pública no variaba a la mostrada a principios de la vida independiente: un sistema impositivo ineficaz, déficit continuo, endeudamiento excesivo, corrupción administrativa, etc., todo ello rodeado bajo la atmósfera de la inestabilidad política y la parálisis económica; pero sobre todo el acontecimiento que empeoró la ya de por sí grave situación, fue sin duda, la invasión estadounidense.

“Este conflicto tuvo muchas implicaciones para la Hacienda Pública, y la situación de ésta última influyó en la forma como se resolvió el conflicto, pues la crisis de las finanzas públicas acentuó la debilidad política del centro frente a las localidades del norte y frente a los ejércitos norteamericanos. Con el Erario en quiebra, no había recursos suficientes para mantener un ejército que defendiera a la nación.”²⁰¹

La situación se agravó aún más, con la ocupación de las aduanas de Veracruz, Matamoros y Tampico por el ejército estadounidense, ya que éste empezó a administrar las Rentas Federales destinándolas al sostenimiento de sus hombres.²⁰²

El ejército invasor entró a la Ciudad de México el 14 de septiembre de 1847. Poco antes habían abandonado la capital las fuerzas militares al mando del Gral. Santa Anna. En vista del desastre renunció este general al mando y se dirigió rumbo a Puebla.

¹⁹⁸ Alvarado Armando, Beato Guillermo, et.al., op. cit., Pág. 124

¹⁹⁹ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 159

²⁰⁰ Ibidem, Pág. 159

²⁰¹ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 60

²⁰² Ibidem, Pág. 60

El día 11 de noviembre de 1847 el Congreso declaró Presidente de la República al Gral. Pedro María Anaya, quien permaneció en el poder pocos días, ya que el 7 de enero de 1848, volvió a encargarse del poder Don Manuel de la Peña y Peña, el cual gobernó hasta el 3 de junio del mismo año.

El 2 de febrero de 1848 se firmó el Tratado de Paz que se llamó de Guadalupe-Hidalgo, por el cual México recibió 15 millones de pesos, a cambio de la Alta California, Nuevo México, Texas y una parte de Coahuila, ya que los límites se fijaron en el Río Bravo del Norte, y de allí tirándose una línea hasta San Diego, en California.

Las consecuencias (todas ellas negativas) de la guerra con los Estados Unidos de América para la Hacienda Pública y el Erario fueron:

- A. En el artículo 6º del mencionado Tratado se expidió que los buques y ciudadanos de los Estados Unidos tendrían en todo tiempo un libre e ininterrumpido tránsito por el Golfo de California, y por el río Colorado desde su confluencia con el Gila. Por tanto, el Gobierno Mexicano se veía en la necesidad de respetar hechos consumados y de no insistir en el cumplimiento de cobrar ningún tipo de impuesto o contribución bajo ninguna denominación o título, a los buques, efectos, mercancías o personas que navegaran por dichas aguas.
- B. En el artículo 19º del mismo, las mercancías introducidas durante la guerra contra los Estados Unidos, quedaron consideradas como de libre tráfico y sin que se pudiera exigir por ellas derecho alguno. Esto abrió una brecha amplia al abuso, ya que no habiendo excepción alguna, ni siquiera entre los artículos estancados, como el del tabaco; los géneros de algodón ordinarios y otros que perjudicaban, con su introducción, la industria del país, los enormes cargamentos continuaban entrando sin pagar ningún derecho, aparte de las que eran introducidas de contrabando.
- C. La abolición de alcabalas y de estancos efectuados por el ejército invasor en los lugares que ocupó, dificultando enormemente su reimplantación.
- D. Aunado al punto anterior, la abolición de prohibiciones y el establecimiento de un arancel con derechos bajos, que el ejército de los E.U.A. puso en práctica en los puntos ocupados por él.
- E. La aproximación de las fronteras al centro de la República y a los puntos de consumo, lo cual daba facilidades y un gran incentivo para el contrabando.
- F. Como por el Tratado de Paz se habían modificado las fronteras de la República, hubo necesidad de cambiar estas aduanas a la nueva línea divisoria; estas nuevas oficinas ameritaban una organización. Esta les fue proporcionada por Decreto del 20 de noviembre de 1848.

Enlistado elaborado en base a Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Págs. 60-61; y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), La Hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales, Págs. 89, 92-93

El contrabando fue sin lugar a dudas la consecuencia más importante de la invasión, no es que no haya existido antes, sino que, se agravó con dicha confrontación. El contrabando fue practicado en gran escala por muchas empresas extranjeras que llegaron a obtener ganancias fabulosas.

Con el contrabando disminuyeron de manera considerable los Ingresos Federales, ya que para esos años, el producto por concepto de impuestos a las importaciones significaban más de la mitad de las Rentas del Erario, siendo la principal fuente. Pero, el contrabando no sólo afectó a las finanzas, también dañó a la incipiente industria nacional, protegida mediante las prohibiciones y los altos impuestos a las mercancías extranjeras, que, paradójicamente, fomentaron aún más dicha actividad ilícita.

La Hacienda Pública instruyó varias medidas para tratar de resolver los problemas acarreados por la invasión y citados arriba. Por ejemplo, en cuanto al punto B, referido al artículo 19º del Tratado, la Hacienda Pública ordenó que quienes tuvieran efectos introducidos durante la guerra, presentaran a los administradores de las aduanas marítimas y terrestres una lista en que demostrasen el número y clase de mercancías; pero lo que sucedió fue que los comerciantes, al ver que iba a terminar el abuso, se propusieron cometer el último, y para conseguirlo presentaron en sus listas una existencia de mercancías diez veces mayor de la que en realidad tenían, pudiendo así seguir introduciendo efectos, sin tener que pagar nada por ellos.

Además, ante la penuria del fisco, “... el presidente Herrera ordenó en octubre de 1848 la duplicación en la carga impositiva para las propiedades del Distrito Federal, además del establecimiento de impuestos directos sobre la municipalidad de México y el Distrito Federal.”²⁰³

A la terrible realidad se le adicionaba la problemática de la geografía nacional. Como lo menciona Heladio García²⁰⁴, la Hacienda Pública desde 1821 a 1848, en realidad nunca logró abarcar a toda la superficie territorial del país, ya que los territorios del norte, sobre todo (y en menor medida los estados del sur y del centro), no estaban comunicados verdaderamente entre sí ni con el centro del país; una constante fue, que de “las remotas y abandonadas Californias ni siquiera se sabía si había Hacienda”²⁰⁵, como si se tratara de otro país, incluso desconocido, de hecho “nada en absoluto sabíamos, todo estaba en la oscuridad, ya hoy se ve claro (en 1826), ha sido surtido aquel distante territorio de tabacos, con dinero y ropas, y se ha abolido el método de la fuerza o autoridad seguido antes..., participarán sus moradores de las ventajas del sistema adoptado por la nación.”²⁰⁶ Esta misma situación prevalecía en mayor o menor medida en toda la República; “en los estados fronterizos era común la falta de comunicaciones, la insalubridad, la despoblación, la falta de garantías y de protección contra las incursiones de indios y bárbaros, etc.”²⁰⁷

Para ese año, 1848, la reorganización de las Rentas Federales fue la siguiente:

- a) Ramos Generales y Permanentes.
- b) Ramos Accidentales.
- c) Recursos Extraordinarios.

²⁰³ Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., Pág. 124

²⁰⁴ García Galeano, Heladio, op. cit., Págs. 54-55

²⁰⁵ citado en García Galeano, Heladio, op. cit., Pág. 54

²⁰⁶ citado en García Galeano, Heladio, op. cit., Pág. 54

²⁰⁷ García Galeano, Heladio, op. cit., Pág. 55

No se menciona la cantidad de fuentes que conformaban cada uno de estos ramos por la sencilla razón de que no existe ese dato, característica más de la precariedad en que se encontraba la situación de la Hacienda Pública.

El 15 de enero de 1851, Don Mariano Arista fue electo Presidente de la República; desde su toma de posesión trató de remediar el desorden de la administración.

En materia fiscal, el Gobierno Federal se vió amenazado de un grave déficit que no se alcanzaba a cubrir ni con el saldo de la indemnización estadounidense. Para ello, la Hacienda Pública dictó una serie de decretos y disposiciones que pretendían dar un alivio a la difícil situación.

Así, por Decreto del 19 de febrero de ese año, la república se dividió en 15 distritos de Hacienda, en lo referente a la contabilidad y rendición de cuentas, con la dotación de empleados, y sueldo anual que se les asigna en el decreto correspondiente. A principios del mes de abril, “...el Gobierno Federal envió una circular a los Gobernadores de los estados, pidiéndoles le envasen una noticia exacta de la situación hacendaria de éstos; los proyectos y esperanzas de su mejora, y todo lo que juzgasen conducente, a fin de formar un juicio completo, para sí cimentar radicalmente el Ramo de Hacienda. Pero nada de esto dio el resultado que se deseaba. Los estados se encontraban en la misma situación precaria que el Gobierno Federal con respecto al erario, y éste pidió a las Cámaras facultades extraordinarias para obtener recursos.”²⁰⁸

El 26 de mayo, el Presidente Arista nombró Secretario de Hacienda al señor Manuel Piña y Cuevas; ambos, presentaron una serie de iniciativas sobre creación de nuevos impuestos al Congreso el 13 de junio.

“En la primera de dichas iniciativas se solicitaba autorización para disponer del saldo del fondo de indemnización americana y además que se estableciera un derecho de consumo a los productos extranjeros y un impuesto sobre artículos de algodón, se aumentara el derecho de circulación y exportación de moneda y que esto se complementara con imprescindibles economías, suprimiendo y arreglando diversas oficinas públicas. En la segunda iniciativa se solicitaba el establecimiento de un impuesto de cuatro el millar sobre la propiedad rústica y urbana de la República dividiéndose su producto por mitad entre la Federación y los estados.”²⁰⁹

“Estas iniciativas no merecieron la aprobación del Congreso no obstante que implicaban que se compartiera entre el Gobierno Federal y los estados el manejo y administración de estas contribuciones...”²¹⁰, como sucede actualmente con ciertas fuentes de ingreso dentro del esquema prevaleciente.

A pesar de ello, se solicitó una vez más el apoyo de los gobernadores, citándolos para el 17 de agosto de 1851, en donde el Secretario de Hacienda Piña y Cuevas les expuso la seria

²⁰⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), La Hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales, Pág. 117

²⁰⁹ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 166

²¹⁰ Ibidem, Pág. 166

precariedad del erario federal y de la bancarrota existente, entre su exposición mencionó las siguientes líneas:

“... se registra la captación más baja desde 1826, el descenso se puede atribuir a los daños que acarrió la invasión norteamericana, una epidemia de cólera..., así como el desmantelamiento de la estructura fiscal centralizada, con lo que se perdió la capacidad de recaudar impuestos directos y absorber otros ingresos producidos por las tesorerías de los estados.”²¹¹

“Los gobernadores contestaron con fecha de 28 de agosto la exposición del Ministro de Hacienda, tratando de demostrar que no había deficiente; que el malestar era falta de sistema y abusos de la administración en el manejo de los caudales públicos, y que el Congreso General no tenía facultad de aplicar al Erario Federal impuestos que en la Ley de Clasificación de Rentas del 17 de septiembre de 1846 (trascrita arriba) se habían aplicado a los estados y que esta clasificación debía considerarse como inmutable, es decir, que no podía alterarse por los medios comunes y ordinarios de una ley secundaria, sino en los términos y mediante los trámites que se observan en la modificación de las leyes constitutivas y concluían sugiriendo que los estados diesen la quinta parte de sus ingresos.”²¹²

A pesar de lo argumentado por los gobernadores de los estados, la realidad daba la razón al Ministro de Hacienda Piña y Cuevas y a la Federación. En efecto, los ingresos totales del Gobierno Federal para el año fiscal de 1851-1852, eran uno de los más raquíuticos vistos a partir de que México se erigió como nación independiente. Véase el siguiente cuadro:

Ingresos Totales del Gobierno Federal en Millones de Pesos

Ejercicios Fiscales	Ingresos
1822	9.3
1825-1826	17.6
1830-1831	11.7
1835-1836	7.2
1841	8.1
1846	10.2
1851-1852	8.3

Fuente: Cuadro tomado de López Rosado, Diego G. op. cit., Pág. 229

Asimismo, la participación del Contingente en los ingresos del Gobierno Federal, desde su reinstalación en 1846, fue de los más bajos registrados a partir de su instauración en la Ley de Clasificación de Rentas de 1824. Para verificar lo anterior, se muestra el siguiente cuadro:

²¹¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), La Hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales, Pág. 120

²¹² Yáñez Ruíz, Manuel, op. cit., Págs. 168-169

Participación del Impuesto de Contingente en los Ingresos de la Hacienda Pública de la República Mexicana

AÑOS	TOTAL DE INGRESOS	INGRESOS POR CONTINGENTE	%
1824-1825	10,303	1,672	16.23
1825-1826	17,724	1,642	9.26
1826-1827	17,017	979	5.75
1827-1828	13,645	1,382	10.13
1828-1829	14,593	1,436	9.84
1829-1830	14,103	1,398	9.91
1830-1831	18,392	1,357	7.38
1831-1832	17,583	849	4.83
1832-1833	22,305	625	2.80
1833-1834	21,124	332	1.57
1834-1835	18,353	n.d	n.d
1835-1836	28,876	98	0.34
1836-1837	20,670	n.d	n.d
1837-1838	25,018	n.d.	n.d.
1838-1839	29,136	n.d.	n.d.
1839-1840	21,227	n.d.	n.d.
1840-1841	23,996	n.d.	n.d.
1841-1842	30,682	n.d.	n.d.
1842-1843	34,138	n.d.	n.d.
1843-1844	31,873	n.d.	n.d.
1844-1845	24,159	n.d.	n.d.
1845-1846	24,027	n.d.	n.d.
1846-1847	24,154	n.d.	n.d.
1847-1848	n.d.	n.d.	n.d.
1848-1849	25,726	619	2.41
1849-1850	18,282	358	1.96
1850-1851	14,956	242	1.62
1851-1852	11,022	383	3.47

Fuente: Cuadro tomado de Castañeda Zavala, Jorge, op. cit., Pág. 46

Estas circunstancias, llevaron a que el 30 de agosto de 1851, el Gabinete renunciara.

No obstante, se realizaron un conjunto de reformas administrativas, las cuales cambiaron la forma en que se clasificaban las Rentas que conformaban el Erario Federal, así tenemos que para ese año, 1851, la clasificación era:

- A) *Ramos Permanentes*.- Cuyos productos sirven todos los años para las atenciones ordinarias de la administración y de la deuda pública.

- B) *Ramos de Ingresos y Rentas Eventuales*.- Son con las que se ha contado en el año económico, y que es dudoso que tengan lugar en el año económico siguiente.
- C) *Ramos Ajenos*.- Que están consignados a objetos especiales no comprendidos en el presupuesto general.²¹³

El Sr. Lucas Alamán connotado personaje de la política mexicana del siglo XIX, en su libro Historia de México, menciona lo que a según su punto de vista, ha sido el devenir histórico de la política fiscal en México y su resultado actual en las finanzas públicas de la nación.

Primeramente, realiza un enlistado de las fuentes de ingreso que pertenecen a la Federación, siendo éstas: “... la parte decimal, espolios y vacantes con la supresión de la coacción civil para el pago de diezmos; y las propiedades nacionales, que casi todas han sido enajenadas; las que existen han sido distribuidas entre la Federación y los estados, aplicando a la primera las Casas de Moneda que se han multiplicado considerablemente; el tabaco y naipes, únicos artículos que han quedado estancados; el papel sellado, la lotería y las aduanas marítimas, comprendiendo tanto los derechos de importación como los de exportación; si a esto se agregan las rentas del Distrito Federal, y los contingentes de los estados, esto es lo que constituye el Erario Federal...”²¹⁴

Sin embargo, indica más adelante, “la parte aplicada a la Federación ha quedado casi reducida a la nulidad: las Casas de Moneda han sido arrendadas a particulares, recibiendo adelantado el arrendamiento de algunos años; el tabaco, alternativamente estancado y desestancado, se repartió el monopolio por algún tiempo entre la Federación que exclusivamente compraba la rama de los cosecheros, y los estados que la recibían a un precio fijo y la elaboraban y vendían los labrados; los naipes casi no producen ninguna utilidad; la fabricación de pólvora ha quedado libre; el papel sellado y la lotería están aplicados a otros objetos, y como son pocos los estados que pagan Contingente; el Erario Federal no cuenta más que con las rentas de México y su Distrito y los productos de las aduanas marítimas, reducidos a menos de la mitad, por estar aplicada la mayor parte al pago de los dividendos de la deuda exterior y a los fondos del crédito público, de donde resulta que el Gobierno General está en la imposibilidad de cubrir las precisas atenciones del servicio público...”²¹⁵

En contraparte, los estados “... en medio de estas irregularidades, (han) aumentado las contribuciones... y han llegado casi todos al punto de cubrir los gastos de su administración; el de México tiene un sobrante considerable, y el de Guanajuato disfruta de gran superabundancia por los derechos de las platas de sus minas que se hallan en la mayor prosperidad...”²¹⁶

Lo anterior, según Alamán, es resultado de un sistema que ofrece inconvenientes gravísimos en las relaciones de los estados con el Gobierno General y entre sí mismos. “Las facultades de los congresos y gobiernos de éstos, tienen en algunos casos determinados por la Constitución, cierta limitación y dependencia del Congreso y Gobierno Generales, estando

²¹³ García Galeana, Heladio, op. cit., Pág. 49

²¹⁴ Alamán, Lucas, Historia de México (Desde los primeros movimientos que propiciaron su Independencia en el año de 1808 hasta la época presente), México, Fondo de Cultura Económica (F.C.E.) e Instituto Cultural Helénico, 1952, Tomo V, Pág. 886

²¹⁵ Ibidem, Pág. 887

²¹⁶ Ibidem, Pág. 889

obligados a contribuir a los gastos comunes con la sumas que por estos se les asignen, y aquellos puntos de interés recíproco entre ellos, como el comercio que hacen entre sí, deben ser replegados por el Congreso General. Todo esto, que aun en teoría sería difícil de combinar, ha quedado en la práctica reducido a completa nulidad, no teniendo las autoridades generales medios para hacerse obedecer y habiendo los locales usurpado un poder absoluto; de donde resulta que con estados libres, soberanos e independientes, no puede haber hacienda, ni ejército, ni nación.”²¹⁷

Afirma que “...por consecuencia de la facultad de los estados tienen de arreglar su hacienda, no hay sistema alguno general de ésta, y los diversos y muchas veces opuestos principios adoptados en cada uno (de los estados), son un obstáculo para que pueda haberlo.”²¹⁸

El Gabinete, antes de su renuncia, volvió a insistir en la necesidad del mejoramiento de la Hacienda Pública Federal e indicó: “si no se establecen rentas suficientes y propias del Gobierno Federal para que ellas le proporcionen recursos seguros y oportunos y si no se penetran todos de la necesidad de dar respetabilidad y firmeza al Gobierno de la Unión, muy en breve desaparecerá la tranquilidad pública, a la cual deben sus progresos los estados...”²¹⁹ Y así sucedió poco tiempo después al instaurarse la “Dictadura Vitalicia” de Santa Anna.

Como puede observarse, este período comprendido entre los años de 1846 y 1852, resultó ser para la Hacienda Federal de una constante bancarrota y una falta de ingresos prevaleciente, a consecuencia principalmente del desmoronamiento de la estructura centralizada que malogradamente se alcanzó en el régimen central.

El delicado entorno prevaleciente fue una de las causas que propiciaron la derrota frente a la invasión del ejército norteamericano; ante la falta de fondos suficientes, era casi imposible la defensa de la nación. Dicha intervención vino a agravar la ya de por sí deteriorada situación.

No obstante, el Gobierno Federal decretó una serie de disposiciones y reglamentaciones que fueron engrandeciendo su campo de acción impositiva; sobre este aspecto, los liberales tomaron muy en cuenta las declaraciones que en su momento dictó el Partido Conservador en lo referente a que los ingresos del Gobierno Federal no deberían de cimentarse prioritariamente en los impuestos indirectos (principalmente en los impuestos al Comercio Exterior), por ser éstos muy variables e inconsistentes y siendo difícil reemplazarlos con la urgencia que demandaba el momento.

Por ello, y también como consecuencia de la intervención norteamericana; las arcas de la Federación por diversas reglamentaciones se apoderaron de la mayor parte de las contribuciones directas que estaban en manos de los estados, decretó la implementación de otros nuevos a lo largo de este período, y la duplicación de los que ya existentes como ocurrió en el Distrito Federal.

Es decir, el Gobierno Federal se daba cuenta de la apremiante necesidad de acaparar y diversificar sus fuentes tributarias (como lo advirtió el Congreso de 1851 antes de renunciar), si

²¹⁷ Ibidem, Pág. 884

²¹⁸ Ibidem, Pág. 886

²¹⁹ México a través de los Siglos, citado por Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 169

es que no quería verse subordinado a las exigencias y problemas que la realidad le presentaba, llámense gobiernos locales, deuda externa, etc.

Lo importante a recalcar es que a pesar de la mala situación que atravesaba la Hacienda Federal; el proceso de Centralización a favor de la Federación en menoscabo de los gobiernos locales continuaba, si bien a marchas forzadas.

4.4.- CENTRALIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS EN 1853

En el mes de octubre de 1852, se encontraban en Guadalajara algunas fuerzas armadas, y en rebeldía, en contra del Gobierno Federal.

Don Guillermo Prieto, Ministro de Hacienda en esa época, pidió a la Cámara de Diputados la facultad para conseguir un préstamo, a fin de combatir y atender a las más urgentes necesidades del Erario.²²⁰

El ambiente enrarecido se encargó de combatir la iniciativa de Don Guillermo Prieto, haciéndola fracasar y dando lugar a que la revuelta se extendiera en los estados de Sinaloa, Michoacán y Aguascalientes. El 5 de diciembre se pronunció la guarnición del puerto de Tampico y el mismo día entraron en la capital de Guanajuato las fuerzas sublevadas del estado de Jalisco.²²¹

Don Guillermo Prieto se presentó a la Cámara de Diputados el 16 de diciembre, presentando una iniciativa para que el Gobierno Federal se proporcionase los recursos necesarios para restablecer en la República el orden legal.

Al mismo tiempo, Guillermo Prieto envió un comunicado a los gobernadores de los estados, informándoles de la necesidad de incrementar los ingresos de la Federación. A continuación se enunciarán algunos fragmentos de dicho comunicado, en los cuáles, Guillermo Prieto reafirmando su espíritu federalista, no deja de recalcar la necesidad de cierta centralización de las fuentes impositivas por parte de la Federación para hacer frente a las necesidades más apremiantes.

“La Hacienda Federal es un caos inexplicable. Con perversidad y malicia, o con un candor verdaderamente lamentable, se le ha complicado con cuestiones políticas que la enervan y la destruyen, cuando ella no es otra cosa que una ciencia de administración, cuando sus fundamentos están reducidos a la moralidad, unidad y economía”²²²

En su argumento, criticó la Ley de Clasificación de Rentas, al mencionar que a los estados se les usurpaba la facultad de establecer las contribuciones que considerasen necesarias, a favor de la Federación, al respecto comenta: “ellos (los estados), y nunca el Congreso General, tenían derecho para decir cuáles eran las rentas que creaban, cuáles las contribuciones que establecían sin que tuviesen que depender en esta parte de una soberanía extraña, porque entonces la de ellos quedaba degradada y aun destruida; prescindamos de que se adoptó en esta Ley el sistema de contingentes que, además de poner siempre una soberanía en frente de otra, produciendo frecuentemente choques y colisiones entre ellas, y además de constituir a los estados independientes en lo que no pueden serlo, es decir, en lo que toca a los gastos

²²⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), La Hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales, Pág. 118

²²¹ Ibidem, Pág. 119

²²² Guillermo Prieto, en Memorias de la Hacienda Pública de México 1821-1867, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Pág. 366

generales, son puramente nominales como ingreso a la Hacienda ... y esa coacción de un soberano sobre otro no puede ejercerla el Gobierno General, sin grave detrimento de la armonía que debe reinar entre las supremas autoridades”²²³

“... los estados... se “contentaron” por entonces con los que les quiso dar la Ley de Clasificación de Rentas; muy pocos de entre ellos mejoraron este ramo de su administración; quedándose los demás en el natural conflicto que sobrevenía de que muchas de las rentas que se les concedieron, no producían lo necesario para sus gastos...”²²⁴. De ahí, los estados, necesitados de recursos, irrumpieron en esferas de acción netamente federales, “... dando por última consecuencia esa anarquía en que hoy se encuentra el ramo de Hacienda.”²²⁵

Esta defensa a la soberanía de los estados, la deja a un lado, no por menoscabo, sino por la necesidad de fortalecimiento del Gobierno Federal; así, menciona:

“Si el Congreso de la Unión tiene indisputable y exclusiva facultad de establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la República, según está dispuesto en el acta constitutiva y, en la constitución federal, para que esta facultad no sea nugatoria y estéril, es forzoso que tenga los medios de hacerla efectiva, es decir, un poder expedito, eficaz y seguro para desempeñarla positivamente...”²²⁶

“Mientras no se trace el círculo visible y claro de la hacienda federal; mientras las contribuciones de éstas no se hallen sostenidas por un poder expedito, libre, directo y eficaz en la exacción; mientras los exactores y agentes de esa hacienda no sean de la exclusiva dependencia del Poder de la Unión, ni tengan en su línea, amplia y desembarazada potestad para cumplir con sus deberes, será de todo punto imposible que esa hacienda se forme y se sostenga.”²²⁷

Así, para resolver dicha problemática, “... el Congreso de la Unión debe ejercer una plena y perfecta soberanía en el ejercicio de la facultad que tiene, de fijar los gastos generales y decretar las contribuciones necesarias para cubrirlos. Dentro de este círculo ninguna potestad tienen los estados como tales; la acción del Poder Federal debe ser expedita, y ninguno de aquellos tiene derecho para disputarle la propiedad de tales o cuales rentas, ni para ponerle óbices en la recaudación y administración de las que con tal objeto se establecieron...”²²⁸

“Por consecuencia del anterior principio, todos los jefes y agentes de la Hacienda Federal deben tener en su esfera, libre y desembarazada acción dentro del territorio de los estados, y ninguna autoridad de éstos puede con derecho hacerles resistencia ninguna, puesto que sus atribuciones están consignadas en las leyes federales, y su responsabilidad depende exclusivamente del centro de unidad, de la cabeza única que está al frente de la administración federal. Cualquiera resistencia, pues, de parte de los estados en esta parte, es un exceso de su soberanía, es un abuso que debe corregirse por el poder de la Unión, ya en la forma política,

²²³ Ibidem, Pág. 368

²²⁴ ibidem, Pág. 369

²²⁵ Ibidem, Pág. 368

²²⁶ Ibidem, Pág. 369

²²⁷ Ibidem, Pág. 370

²²⁸ Ibidem, Pág. 373

declarando sin valor ni efecto las leyes o decretos expedidos por los estados, ya en la judicial, declarando la competencia de los jueces de la Federación.”²²⁹

De esta forma, “... las contribuciones que decreta el Congreso de la Unión para los gastos generales, pueden recaer sobre los bienes y personas de los ciudadanos de los estados, y estos no pueden oponerse...”²³⁰

En cuanto al pago del contingente señalado a los estados, establece que éste, “... debe ser de una naturaleza perentoria, efectiva, adoptándose las medidas más propias y conducentes, para que en el caso de que alguno dejare de pagarlo, ..., se intervengan las rentas, y se embarguen las fincas y propiedades del estado que haya faltado al cumplido pago de su cuota corriente...”²³¹

Y no solamente por ser legal, sino también necesario; los estados, de acuerdo a la parte 8º del artículo 161 de la constitución deben de remitir a la Federación anualmente, los datos estadísticos necesarios, ya que, “... estos datos precisos que debiesen servir de punto de partida para el arreglo de las contribuciones necesarias, hasta hoy no las han remitido con puntualidad ninguno de los estados, de manera que, sin exageración puede decirse, que el Poder Federal está del todo ciego en esta materia e inutilizado para desempeñar sus deberes.”²³²

“Lo mismo debe decirse de las noticias sobre riqueza y población a que se refiere la Ley del 4 de agosto de 1824 (Ley de Clasificación de Rentas) en su artículo 18, de las balanzas de movimiento mercantil, que debieran servir al Congreso para el arreglo del comercio de los estados entre sí...”²³³

Y, mucho “... menos puede ponerse en duda la obligación de los estados de contribuir a la consolidación y amortización de las deudas reconocidas por el Congreso General...”²³⁴, como lo reglamenta la parte 7º del artículo 161 de la Carta Magna.

Según Prieto, la regularización de la Hacienda Federal era imperiosa, para demostrarle a los enemigos del sistema, la fortaleza del Gobierno Federal, ya que éstos, han combatido haciendo “... notar que el vínculo de la Unión está quebrantado, que la Alianza Federativa no tiene fuerza, que cada estado tira por distinto rumbo y en divergencia...”²³⁵

El voto de la Cámara de Diputados a la iniciativa de Prieto fue favorable, sin embargo, la Cámara de Senadores la reprobó a virtud de que “... no le inspiraba confianza el personal de la administración, que no sabía si mañana sería ministro el señor Prieto, y que entonces no podría responder del uso que el gobierno haría de la autorización.”²³⁶

²²⁹ Ibidem, Págs. 373-374

²³⁰ ibidem, Pág. 374

²³¹ ibidem, Pág. 374

²³² Ibidem, Pág. 371

²³³ Ibidem, Pág. 375

²³⁴ ibidem, Pág. 375

²³⁵ Ibidem, Pág. 372

²³⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), La Hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales, Pág. 119

El panorama se agravó cuando la Guardia Nacional y Fuerza del Castillo de San Juan de Ulúa, se adhirió al Plan de Guadalajara.

El Presidente Arista contrariado ante la oposición que encontraba en las Cámaras, la rápida marcha de la sublevación iniciada por el partido conservador que prometía prosperidad, orden y justicia, ganándose con ello adeptos, y la renuencia a la ejecución de las reformas hacendarias, llevó a su renuncia el 5 de enero de 1853; nombrándose en su lugar, Don Juan Bautista Cevallos, presidente de la Suprema Corte de Justicia.

El 6 de febrero de ese año, se estableció un Convenio firmado por el presidente interino Cevallos y el General Uruga, estableciéndose, “que el Poder Ejecutivo que se elija..., tendrá hasta la promulgación de la nueva Constitución Política que ha de formarse, las facultades necesarias para restablecer el orden social, plantear la administración pública, formar el erario nacional y expeditar las atribuciones del Poder Judicial, haciendo en él las reformas convenientes, sin atacar su independencia.”²³⁷. Ante la presión del Partido Conservador, fue nombrado casi por unanimidad el Gral. Santa Anna.

Consecuentemente, el Gral. Santa Anna, tomó posesión de la Presidencia el 20 de abril de 1853.

Al inicio de su gobierno, Santa Anna expidió las *Bases para la administración de la República* que impusieron el régimen central. En materia hacendaria, señalaba que los gobernadores de los estados debían cuidar de la buena administración, inversión y recaudación de las rentas públicas.

Sobre esta vía, ya instaurado el régimen central de manera política, sólo faltaba su instalación de manera económica y fiscal. Así, para el 14 de mayo de 1853, sale a la luz un decreto en el cual se determinaba la centralización de las Rentas Públicas. A continuación, algunos de sus fragmentos más relevantes:

4.4.1.- DECRETO DE CENTRALIZACIÓN DE LAS RENTAS PÚBLICAS²³⁸

(14 DE MAYO DE 1853)

Art.1. Se fijan los ramos que han de formar el erario nacional, continuarán las contribuciones y demás rentas existentes hasta la fecha de este decreto, en todos los lugares de la República, exceptuando la capitación, que queda desde luego extinguida.

²³⁷ Ibidem, Pág. 122

²³⁸ El Decreto expedido por el secretario Haro y tamariz fija los ramos que han de formar el erario nacional. Su encabezado se dio, al igual que en todos los siguientes, por orden de Santa Anna, quien (incongruentemente orgulloso de detentar la Gran Cruz de la Real y Distinguida Orden Española de Carlos III) dispuso que en todo decreto emitido por su gobierno se mencionara este título unido al de presidente de la República. Más tarde, el 29 de mayo, para llenar los objetivos del artículo 16 de esta Ley, a fin de que las direcciones que en él se mencionaban pudieran reunir los datos concernientes a la elaboración de la Memoria, se especificarían los ramos que formaban la Hacienda Pública.

Art.2. Los bienes de que está en posesión el Supremo Gobierno, y los que se consideran como de los estados y de los territorios, quedan desde esta fecha a disposición del primero, haciéndose cargo de sus gravámenes.

Art.3. Quedan igualmente a su disposición y en los mismos términos, las contribuciones y demás rentas generales de los estados y territorios.

Art.4. Es, por consiguiente, del exclusivo cargo del Supremo Gobierno, el pago de la deuda interior a que estaba afecto el contingente de los estados.

Art.5. Los productos de los ramos y bienes municipales seguirán recaudándose e invirtiéndose en los objetos a que están destinados, conforme a sus reglamentos.

Art.6. El jefe de la oficina de hacienda de mayor categoría que haya en cada estado, ejercerá por ahora las atribuciones que la Ley del 17 de abril de 1837, señaló a los Jefes Superiores de Hacienda.

Art.7. Para la recepción de las rentas de que disponían los estados, se observarán las doce prevenciones de la circular del 15 de diciembre de 1853, expedida por el Ministerio de Hacienda.

Art.8. Las oficinas de hacienda existentes en los estados y territorios, quedan al cargo de los funcionarios que hagan las veces de Jefes Superiores de Hacienda.

Art.9. Los empleados de esas oficinas continuarán desempeñando las plazas que obtienen.

Art.10. La oficina principal distribuidora que exista en cada estado, queda por ahora con el carácter de tesorería departamental, centro de las sub-comisarías que se hallen establecidas o deban establecerse en los lugares convenientes.

Art.11. Donde no haya sub-comisarios, lo serán los administradores de correos.

.
. .

Art.16. Reunidos en cada dirección los datos concernientes a los ramos de su cargo, presentará una Memoria al Ministerio de Hacienda, para que impuesto el Supremo Gobierno del número y naturaleza de esos ramos, de las cuotas, sus productos y demás, resuelva lo que sea conforme con una buena administración hacendaria.

.
. .

Art.19. Los estados fronterizos continuarán haciendo los gastos necesarios para su defensa contra los indios bárbaros. ²³⁹

²³⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Memorias de la Hacienda Pública de México 1821-1867, Pág. 381-383

De acuerdo a los propósitos trazados en el artículo 16 de la anterior Ley, el 29 de mayo de 1853 se dicta un Decreto en el cual se establecen los Ramos que forman la Hacienda Pública. Las Rentas que integran los Ingresos de la Federación son las siguientes:

DECRETO DEL 29 DE MAYO DE 1853

(Decreto que especifica los Ramos que forman la Hacienda Pública)

1. El producto por arrendamiento o enajenación de todos los bienes muebles o inmuebles que sean patrimonio de la Nación.
2. Todos los derechos de importación y exportación (incluso en los primeros, los de muelles y averías), toneladas, anclaje, de puerto, internación, almacenaje y tránsito, que se cobrarán conforme al arancel en los puertos habilitados para el comercio exterior.
3. El derecho de circulación de moneda y los demás impuestos al oro y plata exceptuándose el real llamado de minería por no ser renta nacional.
4. Los derechos de consumo que se cobren en toda la República a los efectos extranjeros.
5. El derecho que se cobre en toda la República por venta de fincas rústicas y urbanas.
6. El producto de la renta del tabaco.
7. La renta del papel sellado
8. La de naipes.
9. La de salinas.
10. La de correos.
11. La de lotería.
12. La de acuñación de moneda.
13. El derecho de fortificación de Veracruz.
14. El derecho de consumo de los géneros, licores y efectos nacionales en toda la República.
15. Los peajes.
16. El derecho de pasaportes y cartas de seguridad.
17. Los réditos y capitales que se reconocen a la Nación.
18. Los aprovechamientos.
19. Los derechos sobre títulos.
20. Los de oficios vendibles y remunerables.
21. Multas y la parte de comisos que correspondan al gobierno, conforme a las leyes.
22. Alcances de cuentas.
23. Donativos.
24. Impuestos sobre herencias transversales.
25. Impuestos sobre fincas rústicas y urbanas de la república.
26. El derecho de patente sobre giros comerciales.
27. El derecho sobre establecimientos industriales.
28. El derecho sobre profesiones y ejercicios lucrativos.
29. El derecho sobre objetos de lujo.
30. El derecho sobre sueldos y salarios.
31. El descuento para montepío civil y militar.
32. El derecho de amortización impuesto sobre la adquisición de fincas y capitales por las manos muertas.

33. La parte que con arreglo a las leyes corresponde al erario en el descubrimiento de tesoros ocultos.
34. Las restituciones a la Hacienda Pública.²⁴⁰

De los anteriores decretos pueden destacarse los siguientes puntos:

- I. Continúan los mismos impuestos, conforme al Artículo 1º del Decreto de Centralización de las Rentas Públicas.
- II. El “Supremo Gobierno” se hace cargo de todos los gravámenes que cobraban los estados, conforme al artículo 2º del Decreto de Centralización de las Rentas.
- III. Los productos de los ramos y bienes municipales seguirán recaudándose e invirtiéndose de igual forma, conforme al Artículo 5º del Decreto de Centralización de las Rentas Públicas.²⁴¹

Lo importante de estos decretos como puede notarse es lo dispuesto en el Artículo 2º del Decreto de Centralización de las Rentas Públicas, en donde se dispuso la Centralización a favor del “Supremo Gobierno” de todas las contribuciones y rentas generales de los estados y territorios, sin embargo, los municipios continuaron percibiendo sus ingresos con base en las disposiciones expedidas con anterioridad²⁴². Así, únicamente en este período, se reconocían los impuestos a nivel federal y a nivel municipal.

A pesar de que el Gobierno Central ahora contaba con las fuentes de ingreso estatales, gracias al citado decreto de Centralización, seguía carente de fondos, resultado principalmente de la presión por los gastos militares para el sostenimiento del Régimen Centralista y los gastos onerosos del gobierno de Santa Anna. Para ejemplificar dicha situación, Matías Romero en su Memoria de 1970, indica que en el ejercicio fiscal de 1853-1854, los ingresos fueron alrededor de \$15,383,975.00, mientras que los egresos alcanzaron la desproporcionada cifra de 32,378,046.00, habiendo con ello un déficit de 16,994,071.00, cifra superior a los ingresos de ese año fiscal.

Este desorden financiero, es una de las razones por las cuales en dicho período se muestra el mayor número de decretos y ordenaciones referidos a modificaciones a los impuestos con el fin de establecer nuevos o aumentar los ya existentes²⁴³. De 1853 a 1855 se “... introdujo el pago de numerosos impuestos, en su gran mayoría excesivos, si no es que absurdos...”²⁴⁴; por citar algunos, se impuso un gravamen a las puertas y ventanas exteriores de los edificios urbanos y rústicos del país, así como otro referido a la posesión de perros.

Paralelamente, el 2 de junio de 1853, sale a la luz un decreto por el cual se restablece el cobro de alcabalas, derogado anteriormente por los decretos del 22 de agosto y 17 de septiembre de 1846. De acuerdo a este decreto, quedaron libres de esta renta, entre otros, el carbón, la leña, el maíz; y, si iban en “hombros de hombres”, sombreros de lanas nacionales y

²⁴⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Memorias de la Hacienda Pública de México 1821-1867, Pág. 384

²⁴¹ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 78

²⁴² Retchkiman, Benjamín, Gil Valdivia, Gerardo, op. cit., Pág. 65

²⁴³ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 78

²⁴⁴ Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., Pág. 123

tompeates de todos tamaños.²⁴⁵ Asimismo, para allegarse apremiantemente de recursos, la “Dictadura Vitalicia” dispuso en el Distrito Federal el cobro de impuestos extraordinarios.

Para evitar el desvío de recursos, el Gobierno Central dictaminó una serie de disposiciones que aspiraban a evitar el fraude al erario público y que con ello, llegara una mayor cantidad de ingresos a las arcas. De esta forma, “... destaca la ley penal para los empleados de Hacienda, que castigaba con la pena de muerte los “crímenes de los empleados de Hacienda”, es decir, la sustracción de caudales, el ocultamiento malicioso de éstos y los actos para defraudar al erario.”²⁴⁶

A pesar de los diversos intentos por obtener mayores recursos, los ingresos lejos de mejorar, empeoraron, ya que muchas de las disposiciones instrumentadas crearon descontento en la población, incluso entre aquellos que eran partidarios al régimen central.

Aunado a ello, a partir de 1851 a hasta mediados de 1855, (incluyendo por supuesto los dos años de gobierno de Santa Anna) la Hacienda Nacional no existió como tal, debido al recrudecimiento de la guerra civil. Los productos de correos, papel sellado, tabaco, platas, lotería, etc., de naturaleza central, eran tomados por las autoridades de cada pueblo, por las tropas del gobierno en vigor o por las fuerzas adversarias, disminuyendo de manera significativa los ingresos del erario nacional.²⁴⁷

Como citó Matías Romero en su Memoria de Hacienda en el año de 1870, los exiguos ingresos del Gobierno dictatorial de Santa Anna, sirvieron fundamentalmente para el sostenimiento del cuerpo militar en el cuál se cimentaba; para muestra véase el siguiente cuadro:

Egresos totales y Gastos del Ramo de Guerra
(millones de pesos)

AÑOS	EGRESOS TOTALES	RAMO DE GUERRA	% DEL TOTAL
1825	17.1	12.0	70.2
1840	18.9	15.2	80.4
1855	17.5	10.0	57.1

Fuente: Cuadro tomado de López Rosado, Diego G., op. cit., Pág. 231

Esta gran proporción del Ramo de Guerra en los egresos totales del gobierno, aunado a los gastos fastuosos en promoción del Régimen Central, dejaba un minúsculo remanente para la administración gubernamental y sobre todo a la reorganización hacendaria. De ahí, que la enorme cantidad de impuestos nuevos decretados o el aumento en cuanto al monto a pagar de

²⁴⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Memorias de la Hacienda Pública de México 1821-1867, Pág. 385

²⁴⁶ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 78

²⁴⁷ García Galeana, Heladio, op. cit., Pág. 55

los existentes, respondan a la premura de obtener recursos y a la falta de técnicas fiscales correctas.

A pesar de ello, el Decreto de Centralización de las Rentas Públicas establecida en 1853, posiblemente fue la disposición más ambiciosa, no sólo de este gobierno, sino de los que le anteceden, ya que pretendió abarcar un amplio campo de actividades económicas. Y no solo eso, al dictaminar que los ingresos estatales pasarían a formar parte de las rentas nacionales, se acometía un robustecimiento del Gobierno Central, con la finalidad de ejercer un control más eficaz sobre las autoridades locales, que habían logrado aumentar sus poderes regionales a tal grado que en ciertas circunstancias desobedecían y/o desacataban los dictámenes del Gobierno General; por ello, la urgencia de un gobierno central más fuerte, menos laxo, y que mejor vía que a través de la concentración económica.

Este Decreto de Centralización, directa e indirectamente coadyuvó al ensanchamiento del Gobierno Nacional. Directamente debido a que en la etapa en la cuál estuvo vigente, centralizó todos los caudales estatales a las cajas del erario nacional. Indirectamente, porque al declararse derogado dicho decreto, se supondría que las fuentes impositivas y derechos que pertenecían a los estados antes del decreto regresarían a éstos, sin embargo, una cantidad considerable de los ingresos estatales pasaron a formar parte permanente de las Rentas Nacionales, al ver el Gobierno Nacional la rentabilidad que éstos tenían en el Erario.

Esta prisa por fortalecer el Gobierno Nacional, no sólo era prioridad de los gobiernos conservadores, como fue el de Santa Anna en esta etapa, también lo era del partido liberal; el analizado arriba Guillermo Prieto, siendo Ministro de Hacienda se mostró partidario de la concentración²⁴⁸ no por detrimento a las autoridades locales, sino por los beneficios que para la Nación procuraba el mantener y fortalecer el Gobierno Federal para así poder hacer frente y salir airoso a la problemática que se le presentase.

²⁴⁸ Macedo, Pablo, La Evolución Mercantil, Comunicaciones y Obras Públicas y la Hacienda Pública, México, 1989, Universidad Nacional Autónoma de México (U.N.A.M.), Facultad de Economía, Pág. 381

4.5.- ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA

El descontento general que provocó la gestión de Santa Anna, se manifestó rápidamente el 1º de marzo de 1854 con el Plan de Ayutla que desconocía la dictadura militar del Gral. Antonio López de Santa Anna; asimismo, convocaba al nombramiento de un gobierno interino, elegido por los representantes de los estados y territorios.

“La revolución iniciada con el Plan de Ayutla cobró mayor fuerza con la llegada a Acapulco del Gral. Ignacio Comonfort, en diciembre de 1854. El Gral. Santa Anna viéndose sin recursos y amenazado por la creciente oposición armada, dejó el poder el 9 de agosto de 1855. La Guarnición y el Ayuntamiento de México se vieron obligados a adherirse al Plan de Ayutla, pero la Guarnición al pronunciarse desnaturalizó dicho plan revirtiendo la revolución en provecho de los moderados y del ejército y designando como jefe al Gral. Rómulo Díaz de la Vega, autorizándolo para nombrar dos representantes por cada Departamento a efecto de que eligieran presidente interino de la República, abrogándose las facultades del jefe superior a que el Plan se refería. Díaz de la Vega eligió tales representantes entre los moderados, los santaannistas y algunos jesuitas, quienes nombraron presidente interino al Gral. Martín Carrera, falseando así el Plan de Ayutla.”²⁴⁹

En el efímero Gobierno Provisional de Martín Carrera como forma de legitimación, se dio a conocer el 20 de agosto de 1855, una convocatoria para reunir un congreso extraordinario que elaborara una nueva constitución para el país.

“Los verdaderos autores de dicho Plan desconocieron lo hecho por Días de la Vega y por ende al Gral. Martín Carrera. Más tarde, los disidentes conferenciaron en Lagos con Comonfort reconociendo dicho plan y, reunidos en Cuernavaca, eligieron de común acuerdo Presidente Interino de la República al Gral. Juan Álvarez el 4 de octubre de 1855.”²⁵⁰

Siendo Presidente Interino el Gral. Juan Álvarez, dictaminó una serie de medidas tendientes a reorganizar la administración y el ramo de hacienda en particular con el fin de restablecer la unidad del país. Sin embargo, “... los constantes alzamientos y motines no se lo permiten: el Gobierno Federal tenía en armas a más de 20 mil soldados, tuvo que equiparlos; las comunicaciones entre Veracruz y México se rompieron, se paralizó el comercio y todas las transacciones, se cobraron diversos aranceles con considerables rebajas, no se cubrió la lista civil, se tuvieron que solicitar préstamos y suplementos a cambio del arrendamiento de la Casa de Moneda o de la mitad de los derechos de circulación y exportación de platas, etc.”²⁵¹

²⁴⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), La Hacienda Pública de México a través de los Informes Presidenciales, Pág. 123

²⁵⁰ Ibidem, Pág. 123

²⁵¹ García Galeana, Heladio, op. cit., Págs. 55-56

En su mandato, Juan Álvarez volvió a convocar a la formación de un congreso extraordinario que constituyese libremente a la nación bajo la forma de República Democrática Representativa.²⁵²

El 8 de diciembre de 1855, se designa como Presidente a Don Ignacio Comonfort.

El Congreso extraordinario al que invitó a formar Juan Álvarez, se declaró constituyente durante la presidencia de Comonfort e inició sesiones el 18 de febrero de 1856.

El 15 de mayo de 1856, el Presidente Comonfort en uso de las facultades que le concedió el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dicho Estatuto aspiraba a organizar el gobierno y la administración pública federal, mientras se elaboraba y se concluía la nueva Constitución. El Estatuto en su sección octava trata de la Hacienda Pública y la sección siguiente, es decir, la novena, se refiere a las obligaciones y atribuciones de los gobiernos de los estados y territorios; a continuación se transcribirán las mencionadas secciones, ya que son las que aluden a la materia fiscal.

*ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA*²⁵³

(15 DE MAYO DE 1856)

Sección Octava Hacienda Pública

Art. 102. los bienes de la Nación, las contribuciones y las rentas establecidas o que se establecieren, se dividen en tres partes:

1. Bienes, Rentas y Contribuciones generales.
2. Bienes, Rentas y Contribuciones de los estados y territorios.
3. Bienes, Rentas y Contribuciones comunales y municipales.

Art. 103. Las Rentas Generales serán percibidas por los agentes del Gobierno General, y administradas por él inmediatamente, o por medio de sus direcciones, juntas u oficinas principales, sin que en su orden o recaudación pueda mezclarse autoridad alguna, a no ser por expresa autorización del Gobierno Supremo.

Art. 104. La cuenta de todos los ramos que pertenecen a los gastos comunes y que forman el Erario General de la Nación, se llevará precisamente por la Tesorería General, a la que rendirán sus cuentas todos los que manejen, ya por designación de la ley, ya por empleo fijo, ya por comisión accidental, caudales del Erario.

Art. 105. Los gastos se harán conforme al presupuesto, y la Tesorería General presentará su cuenta a la Contaduría Mayor para su glosa y purificación de las que le sirvan de comprobantes.

Art. 106. Los empleados que sirvan para la dirección y recaudación de las rentas, serán nombrados precisamente por el Gobierno General.

²⁵² Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), La Hacienda Pública de México a través de los Informes Presidenciales, Pág. 124

²⁵³ El 15 de mayo de 1856 el Presidente Ignacio Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, anticipo de la Constitución. En teoría tuvo vigencia hasta la promulgación de la Constitución el 5 de febrero de 1857.

Art. 107. Las rentas de los estados y territorios serán percibidas y administradas directamente por los gobernadores y jefes políticos, e invertidas conforme a los presupuestos, que se publicarán, los cuáles serán aprobados por el Gobierno General.

Art. 108. Las cuentas de la recaudación de todas las rentas que pertenecen a los estados y territorios, se llevarán por las Tesorerías Generales de ellos; estas oficinas remitirán sus cuentas comprobadas a la Contaduría Mayor para su glosa y purificación.

Art. 109. La propiedad raíz, la industria fabril y el comercio extranjero pagarán, según las leyes y decretos del Gobierno General, un impuesto común y uniforme en toda la República; y los gobernadores no podrán imponer decretos sobre estos ramos.

Art. 110. Ni el Gobierno General ni los de los estados o territorios, ni las corporaciones municipales harán ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos; toda infracción importará responsabilidad.

Art. 111. Ningún gasto extraordinario se hará por el Gobierno General, ni por los de los estados y territorios, sin acuerdo del Consejo de Ministros. En los casos de suma urgencia podrán los gobernadores y jefes políticos acordar el que fuere necesario, dando cuenta inmediatamente al Supremo Gobierno.

Art. 112. Por la ley especial de clasificación de rentas se fijarán las que corresponden al Gobierno General, a los estados y territorios y a las municipalidades.

Sección Novena

Gobierno de los estados y territorios

Art. 114. Los gobernadores de los estados y Distrito y los jefes políticos de los territorios serán nombrados por el Presidente de la República, y deberán ser mexicanos por nacimiento o naturalización y tener treinta años de edad.

Art. 115. Son obligaciones de los gobernadores:

I. Cuidar de la conservación del orden público

.
.

IV. Formar dentro de seis meses la estadística del estado y dirigirla al Gobierno General con las observaciones que crean convenientes.

V. Formar los presupuestos del estado y dirigirlos al Gobierno General para su aprobación.

.
.
.

Art. 117. Son atribuciones de los gobernadores:

.
.
.

III. Crear los empleados necesarios para la recaudación y distribución de la Hacienda que corresponde al estado, asignarles sus dotaciones, nombrar los empleados y reglamentar las obligaciones de éstos.

IV. Arreglar la inversión y contabilidad de la hacienda del estado.

V. Establecer arbitrios para completar sus gastos o para hacer los extraordinarios que eran convenientes.

.

VII. Ser jefe de la hacienda pública del estado.²⁵⁴

A la par de la publicación de este Estatuto, se nombró una comisión que estudiase el problema hacendario y diera algunas proposiciones de ordenación. Una de las propuestas más interesantes a las que llegó la comisión, era aquella referida a que la imposición recayera en los ingresos producidos y la riqueza (contribuciones directas) en sus tres divisiones: territorial, industrial y mercantil de un modo proporcional, otorgando a los estados la posibilidad de aumentarlas en un porcentaje adicional.²⁵⁵ “Así, se observa desde esa época la tendencia a dejar la recaudación bajo la responsabilidad de la Federación.”²⁵⁶

Además, la comisión recomendó abandonar la separación de las fuentes impositivas y recurrir a un sistema concurrente (que era el que se había estado llevando a cabo por las diversas razones mencionadas con anterioridad) en el que tanto la Federación como los estados utilizaran las mismas fuentes impositivas, pero coordinado, en donde el Gobierno Federal se encargará de la administración y recaudación del impuesto y posteriormente repartiera parte del impuesto a los estados; de esta forma, el Gobierno Federal percibiría en una sola exhibición los ingresos de su impuesto y los del gravamen estatal. Según la comisión, con este sistema coordinado se posibilitaría el ahorro de dinero y de administración, tanto para la autoridad receptora como para los contribuyentes al disminuir el costo de recaudación.²⁵⁷

El Estatuto Orgánico Provisional, además de restablecer el Régimen Federal y con ello, la Hacienda Pública a los niveles Federal, estatal y municipal, establece gravámenes exclusivos para el Gobierno General, que conforme al artículo 109 son la propiedad raíz, la industria fabril y el comercio extranjero, prohibiendo a los gobernadores de los estados y territorios imponer cualquier otra carga sobre dichas fuentes.

También, el Estatuto declara que la recaudación de las rentas generales, será realizada únicamente por agentes del Gobierno General sin que intermedie autoridad alguna (Art. 103). Estos agentes serán nombrados directamente por el propio Gobierno General (Art. 106), y para su ejercicio no deberá existir cualquier resistencia o impedimento, ya que sus obligaciones y responsabilidades dependen únicamente del Gobierno General. Estos artículos como puede notarse, están inspirados en las recomendaciones que en su momento manifestó Guillermo Prieto siendo Secretario de Hacienda, antes del restablecimiento del Régimen Central por el Gral. Santa Anna en 1853.

Conforme al Art. 110 del mencionado Estatuto, cualquier gasto ajeno al determinado en los presupuestos Federal, estatal y municipal, será motivo de sanción. Este artículo y los del párrafo anterior, intentaban evitar el desvío y el desfaldo de los ingresos federales haciendo que en la recaudación de dichos ingresos participarán únicamente empleados federales. Asimismo, se contemplaba castigar acorde a la infracción cometida a aquellas personas que realizaran

²⁵⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Memorias de la Hacienda Pública de México 1821-1867, Págs. 431-134

²⁵⁵ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 79

²⁵⁶ Ibidem, Pág. 79

²⁵⁷ Ibidem, Págs.79-80

gastos que no estuviesen explícitos en los presupuestos. La Federación mediante el Artículo 107, se reserva el derecho de aprobar o desaprobar los presupuestos de los estados y territorios.

Con estos artículos, la Federación se fue apropiando de mayores atribuciones al aprobar o no los presupuestos de los estados miembros, así como de los territorios para mayor vigilancia de éstos; de castigar a los autores de cometer gastos fuera del marco presupuestal; y de aumentar sus ingresos al emplear funcionarios propios sin la necesidad de la intervención de autoridad local alguna.

La comisión nombrada para analizar el proyecto hacendario, recomendó que la administración y recaudación impositiva recayera en la Federación, dando una parte de los ingresos obtenidos a las entidades federativas; y que las principales fuentes de ingreso federal fueran a las personas y a su patrimonio, es decir, contribuciones directas, dichas contribuciones serían manejadas por el Gobierno Federal debido al carácter propio de tales gravámenes, siendo difícil su administración en las manos de las autoridades locales.

Con ello, la Federación pretendía acaparar la mayor parte de las fuentes impositivas.

El Art. 117 fracción V, siendo una de las atribuciones de los gobernadores, era el de establecer los arbitrios necesarios para completar sus gastos ordinarios. Con ello, más la creciente apropiación de fuentes por parte de la Federación daban como resultado el problema de la concurrencia impositiva, problema que se quería solventar mediante la emisión de una nueva Ley de Clasificación de Rentas, paralela a la nueva Constitución que se estaba elaborando.

4.6.- CONSTITUCIÓN DE 1857 Y LEY DE CLASIFICACIÓN DE RENTAS

En el transcurso de los trabajos del Congreso Constituyente de 1856-57, “... las discusiones sobre asuntos financieros estuvieron enmarcadas en el contexto del liberalismo, tanto económico como político, posición ideológica del grupo dominante.”²⁵⁸

Dentro de los acalorados debates llevados a cabo, destacaron los de índole fiscal, causando un sin fin de controversias y puntos de conflicto. Uno de ellos para ejemplificar, fue el Art. 65 del proyecto en su fracción VIII, que facultaba al Congreso de la Unión para impedir por medio de bases generales que en el comercio de estado a estado se establecieran restricciones.

“La comisión, por voz del Sr. Mata explicó: que el fin perseguido era evitar que los estados gravasen los productos de los otros, con derechos más altos que los suyos propios o que establecieran prohibiciones y se hiciesen una guerra de impuestos tan funesta para los pueblos...; con la facultad del Congreso de impedir por medio de Bases Generales que en el comercio de estado a estado se establecieran restricciones, se abarcaba tanto a los impuestos excesivos como a las prohibiciones, etc.”²⁵⁹

En palabras del Señor Arriaga miembro de la comisión dictaminadora, las restricciones podían consistir en varias medidas que no fueran únicamente leyes de impuestos, como por ejemplo, prohibir la introducción de ciertos productos.²⁶⁰

El Sr. Zarco argumentaba que era “... muy difícil que hubiera bases generales que impidieran restricciones que podían ser de muy distinta naturaleza y que la calificación de “restricciones” dependía de las ideas económicas que profesase el Congreso en un determinado momento, que si la intención era que el comercio interior gozara de garantías, que el comercio no encontrara trabas a cada paso, en una palabra que un estado no gravase los productos de los otros, con derechos más altos que los suyos propios, ni decretara prohibiciones, esto debería decirse explícitamente en un artículo constitucional.”²⁶¹ El término “restricciones” lo consideraba muy vago, y la idea de establecer bases generales le parecía centralizar por parte de la Federación decisiones exclusivas de los estados, con ello se violentaba su soberanía.

El Sr. Arriaga no concordaba con las ideas del Sr. Zarco, ya que reflexionó que “... si el precepto se refería solo a los derechos que pueden llamarse diferenciales y a las prohibiciones, quedaban en pie otros gravámenes, como obligar a transitar por caminos más largos y a todo lo que inventa el sistema fiscal, cuando por error se opone a la libertad de comercio.”²⁶² Recalcaba, que la vaguedad del artículo ofrecía la ventaja de abarcar todas las restricciones posibles; también, no negaba que hubiese algo de centralización por parte de la Federación al

²⁵⁸ Retckiman Benjamín, Gil Valdivia Gerardo, op. cit., Pág. 66

²⁵⁹ Yáñez Ruíz, Manuel, op. cit., Pág. 171

²⁶⁰ Ibidem, Pág. 172

²⁶¹ Ibidem, Pág. 172

²⁶² Ibidem, Pág. 172

establecer Bases Generales para el comercio interestatal, pero que no violentaba de ninguna forma la soberanía de los estados, ya que, se intentaba, la armonía en las relaciones entre los estados y esa es labor del Poder Federal.

De esta forma, el artículo en discusión no varió en su redacción y paso tal cual a la Constitución de 1857.

Otro ejemplo que expresa el tono de las discusiones, lo encontramos en el mismo artículo 65 y en la misma fracción, la VIII, pero que en su parte primera se refiere a los aranceles al comercio exterior y que a continuación examinaremos; la segunda parte se refiere al comercio interestatal que acabamos de analizar.

En esta primera parte en el escrito del mencionado artículo, se planteaba la posibilidad en cuanto a los aranceles sobre el comercio exterior, de que el Ejecutivo tuviese la facultad de alterarlos, para que las reformas fuesen oportunas y el Congreso se limitara sólo a expedir las bases generales.²⁶³ “Sin embargo Ignacio Ramírez expresó que los aranceles eran contribuciones como cualquier otra, por lo que sólo debían ser creadas y modificadas por los representantes populares, como todos los impuestos. Agregó Ramírez que el arancel sólo en apariencia recae sobre el extranjero, ya que quien en realidad lo paga es el consumidor final y consideró que de utilizarse criterios proteccionistas era el Congreso quien debía establecerlos...”²⁶⁴

Con esta argumentación, más otras que se expresaron en el sentido de que debería de ser el Congreso General quien estableciere los aranceles respectivos, repercutieron en la redacción de esta primera parte del artículo, en contraparte a su parte segunda que si sufrió modificaciones. De esta forma, en vez de ser el Ejecutivo quien tuviese la facultad de expedir los aranceles sobre el comercio exterior, lo sería el Congreso General.

En este proyecto para una nueva constitución también figuran otros artículos relevantes, entre ellos, el Artículo 36 que establecía la obligación de todo mexicano de contribuir para los gastos públicos tanto de la Federación como del estado y del municipio en que residiera de la manera proporcional y equitativa que fijaran las leyes.²⁶⁵

El Artículo 65 fracción V otorgaba facultades al Congreso para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que anualmente debía de presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.²⁶⁶

“El proceso de aprobación paulatina de las fuentes de ingreso por parte de la Federación también puede observarse en el campo de las limitaciones a la facultad impositiva de los estados.”²⁶⁷ Un ejemplo de ello es el Artículo 112 que determinaba la prohibición a los estados de establecer sin el consentimiento del Congreso de la Unión, derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, ya que eran materias exclusivas de la Federación.²⁶⁸

²⁶³ Retchkiman Benjamín, Gil Valdivia Gerardo, op. cit., Pág. 66

²⁶⁴ Ibidem, Pág. 66

²⁶⁵ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 170

²⁶⁶ Ibidem, Págs. 170-171

²⁶⁷ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 86

²⁶⁸ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 171

Sobre este orden de ideas, se veía la posibilidad de distribuir las facultades impositivas entre la Federación y los estados, y de expresarlo como un artículo de la nueva Carta Magna; de esta forma, aparece una iniciativa expresada en el artículo 120 del proyecto el cual indicaba que para formar la hacienda particular de los estados, éstos sólo podrían establecer contribuciones directas; la Federación únicamente se reservaba la facultad de establecer contribuciones indirectas.

La argumentación que se dió para establecer dicha distribución, la otorgó Don Melchor Ocampo al aseverar "... que los impuestos directos requieren una larga serie de procedimientos fiscales que molestan al ciudadano por lo que debían quedar a beneficio de los estados mientras que el impuesto indirecto era más fácil y sencillo en su recaudación."²⁶⁹

Sin embargo, la verdadera finalidad de este artículo, era el de apropiarse por parte de la Federación de las alcabalas, impuesto típico indirecto que había sido tan lastimoso para el comercio y para la actividad económica en general.²⁷⁰

Este artículo del proyecto que pretendía dividir las rentas, se confrontaba directamente con el alcance del artículo 65 fracción V, el cual facultaba al Congreso a establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos, ya que de acuerdo al artículo 120, el Congreso General sólo podría establecer contribuciones indirectas para cubrir el presupuesto de egresos de la Federación.²⁷¹

Esta fue una de las razones por las cuáles este artículo, el 120, no fue aprobado y por ende, no pasó a formar parte de la nueva Carta Magna.

La no aprobación de este artículo motivo la elaboración de la Ley de Clasificación de Rentas, pretendiendo la Federación reservarse las contribuciones más importantes en esa época.

Al finalizar los acalorados debates, algunos de los artículos analizados del proyecto formaron a ser parte del contenido de la nueva Constitución, con ciertas modificaciones en su redacción final.

Así, tenemos que el artículo 36 del proyecto pasó a ser el artículo 31 fracción II, el cual establecía la obligación de todo mexicano de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del estado y del municipio en que residiera de la manera proporcional y equitativa que fijaran leyes.

El analizado artículo 65 fracción VIII del proyecto de Constitución quedó como el artículo 72 fracción IX y su redacción resultó de la siguiente manera: "... se facultaba al Congreso para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir, por medio de bases generales que en el comercio de estado a estado se establecieran restricciones."²⁷²

²⁶⁹ Ibidem, Pág. 174

²⁷⁰ Ibidem, Pág. 174

²⁷¹ Ibidem, Pág. 174

²⁷² Ibidem, Pág. 171

Además, “... el poder fiscal de los estados se veía restringido al prohibírseles gravar el comercio exterior, así como para establecer derechos de tonelaje, ni algún otro de puerto sin autorización del Congreso.”²⁷³

El poder tributario de la Federación quedó plasmado en el artículo 72 fracción VII de la nueva Carta Magna, que dictaba “... la facultad del Congreso para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación, que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.”²⁷⁴ Este precepto deriva del artículo 65 fracción V del proyecto de constitución.

A pesar con la minuciosidad en que se llevaron a cabo en los trabajos, dentro de esta nueva Constitución existieron “lagunas” u “omisiones” que daban como resultado que algunos artículos se contradijeran entre sí. Por citar, la fracción VII del artículo 72 que determinaba que el Congreso tenía facultades para cubrir el presupuesto de egresos imponiendo las contribuciones necesarias para ello, se confrontaba directamente con el artículo 117 que indicaba que las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales, se entendían reservadas a los estados. De haberse aplicado este ordenamiento, el Gobierno Federal únicamente podría cubrir su presupuesto de egresos con las contribuciones que la propia Constitución le estableciere expresamente, en particular, los gravámenes al comercio exterior, lo cuál era inviable financieramente.²⁷⁵

La falta de un artículo que determinara que fuentes impositivas pertenecerían a la Federación y que otras a los estados y municipios propició la confección de la Ley de Clasificación de Rentas. Recordemos que en el proyecto de constitución, el artículo 120 intentaba delimitar los campos impositivos al otorgarle a la Federación los impuestos indirectos y a los estados los gravámenes directos, pero dicha propuesta no fue aceptada.

El 5 de febrero de 1857, el Presidente Ignacio Comonfort juró la Constitución Política y el día 7 del mismo mes el Congreso Constituyente clausuró sus sesiones. Esta nueva Constitución se publicó hasta el día 12 de febrero; sin embargo, acorde al artículo único transitorio se indicaba que aunque dicha Constitución después de publicada y jurada en toda la República “... no comenzaría a regir sino hasta el día 16 de septiembre de ese año, en que debía instalarse el primer Congreso Constitucional, surtiendo efectos únicamente las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los estados.”²⁷⁶

Esta nueva Constitución, en su artículo 20, indicaba que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por estadios libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Suprema.²⁷⁷

Acorde a esta precepto constitucional, las partes integrantes de la Federación eran los estados de:

²⁷³ Retchkiman Benjamín, Gil Valdivia Gerardo, op. cit., Pág. 66

²⁷⁴ Ibidem, Pág. 66

²⁷⁵ Ibidem, Pág. 67

²⁷⁶ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 176

²⁷⁷ Martínez Cabañas, Gustavo, op. cit., Pág. 26

1) Aguascalientes; 2) Coahuila 3) Colima; 4) Chiapas; 5) Chihuahua; 6) Durango; 7) Guanajuato; 8) Guerrero; 9) Jalisco; 10) México; 11) Michoacán; 12) Nuevo León; 13) Oaxaca; 14) Puebla; 15) Querétaro; 16) San Luis Potosí; 17) Sinaloa; 18) Sonora; 19) Tabasco; 20) Tamaulipas; 21) Tlaxcala; 22) Valle de México; 23) Veracruz; 24) Yucatán; 25) Zacatecas; y 26) el Territorio de Baja California.

Esta misma Constitución establecía, asimismo, “... que los estados de Coahuila y Nuevo León comprendían el territorio que había pertenecido a los dos distintos estados que lo formaban, exceptuando la separación de la parte de la Hacienda de Bonanza que se reincorporaría a Zacatecas.”²⁷⁸

“La misma Constitución determinaba que los estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas recobrarían la extensión y límites que tenían el 31 de diciembre de 1852, con las alteraciones siguientes; el pueblo de Contepec, que había pertenecido a Guanajuato, se incorporaría a Michoacán. La municipalidad de Aqualulco, que había pertenecido a Zacatecas, se incorporaría a San Luis Potosí. Las municipalidades de Ojo Caliente y San Francisco de los Adames, que habían pertenecido a San Luis Potosí, así como los pueblos de Nueva Tlaxcala y San Andrés de Teul, que habían pertenecido a Jalisco, se incorporarían a Zacatecas. El departamento de Tuxpan continuaría formando parte de Veracruz. El Cantón de Huimanguillo, que había pertenecido a Veracruz, se incorporaría a Tabasco.”²⁷⁹

El período comprendido entre el 12 de febrero y el 16 de septiembre de 1857, continuó gobernando Ignacio Comonfort, en base al Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, dictando varias disposiciones legislativas, paralelas a la nueva Constitución. Entre estas disposiciones se encuentra la nueva Ley de Clasificación de Rentas publicada el 12 de septiembre de 1857.²⁸⁰

4.6.1.- LEY DE CLASIFICACIÓN DE RENTAS²⁸¹

(12 de Septiembre de 1857)

Las Rentas, Contribuciones y Bienes Generales (de la Federación) se enlistan a continuación:

1. Los derechos de importación, exportación, tonelaje, pilotaje y anclaje, fero y mejoras materiales, internación y amortización, establecidos por la Ordenanza General de Aduanas del 31 de enero de 1856 y por el Decreto del 18 de febrero de 1857.
2. Los derechos de circulación de moneda, conforme al artículo 2º del Decreto del 23 de mayo de 1857.

²⁷⁸ Ibidem, Pág. 26

²⁷⁹ Ibidem, Pág., 26

²⁸⁰ Yáñez Ruíz, Manuel, op. cit., Pág. 176

²⁸¹ Esta Ley de Clasificación de Rentas, dividía las fuentes de ingreso, contribuciones y bienes de la Nación, en: las rentas, contribuciones y bienes generales (es decir, de la Federación); y las rentas, contribuciones y bienes de los estados.

3. El 3%, que conforme al Decreto al Decreto del 22 de noviembre de 1821, se cobra al oro y plata, pasta y los costos de ensaye.
4. El Real de Minería que formaba una de las Rentas Generales, con arreglo al Decreto del 10 de octubre de 1855.
5. La mitad de los derechos de contrarregistro, que conforme a la citada Ordenanza General de Aduanas y al Decreto del 1º de enero de 1856, debían pagar los géneros, frutos y efectos extranjeros.
6. La mitad del derecho de traslación de dominio, que se cobraba conforme al Decreto del 13 de febrero de 1856.
7. Los derechos que a su importación debía pagar el tabaco extranjero, con sujeción al Decreto del 14 de agosto de 1856, y los que establecía sobre el tabaco nacional el Decreto del 21 de enero del mismo año.
8. Los productos del expendio del papel sellado en toda la república, en los términos que prevenía la Ley del 14 de febrero de 1856, y posteriores aclaraciones.
9. Los productos líquidos de la Renta de la Lotería de San Carlos.
10. Los productos de las Casas de Moneda.
11. Los de los arrendamientos, ventas o explotaciones de las salinas de propiedad nacional, y los derechos que se imponían a las que pertenecían a particulares.
12. Los de los arrendamientos, ventas o explotaciones de los terrenos baldíos, en toda la República.
13. Los de los arrendamientos, ventas o explotaciones de las neveras y azufreras de toda la República, que no fueran por títulos claros y legalmente definidos de propiedad particular.
14. Los del arrendamiento, venta o explotación de las guaneras.
15. Los derechos que se imponían por la pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino y demás objetos de esa clase.
16. Los derechos de peajes, en todos los caminos generales que partían de la capital de la República y terminaban en las de los estados y en los puertos.
17. Los réditos y capitales que por cualquier título se adeudaran al Erario.
18. El derecho del 15% que causaban los bienes que se amortizaban, entendiéndose que éstos nos habían de ser raíces, supuesta la prohibición de las leyes vigentes, y los demás impuestos que se establecieran sobre bienes eclesiásticos.
19. Los créditos activos de las rentas y fondos pertenecientes al Gobierno General.
20. Los productos del correo.
21. Los derechos sobre títulos, privilegios y patentes de invención.
22. El derecho impuesto a las fábricas, por Decreto del 4 de agosto de 1857.
23. El derecho de medio por ciento, impuesto por el Decreto del 2 diciembre de 1841 y por la Circular aclaratoria del 15 de mayo de 1856.
24. Los derechos que se pagaban por la extracción de maderas, conforme al Decreto del 14 de agosto de 1854.
25. El Contingente de los estados, que se reducía al 20% de sus rentas y que satisficieran con bonos de la deuda interior; a cuyo efecto los referidos estados admitirían precisamente, de toda clase de causantes, por las contribuciones directas e indirectas que les pertenecían, el mismo 20% en bonos.
26. Las rentas del Distrito Federal, que se aplicaban a gastos Generales, a las que serían consignadas, mientras no se erigiera el estado del Valle.
27. Las rentas del territorio de la Baja California.
28. El derecho de fortificación que se cobraba en Veracruz.

29. Los de los oficios públicos de escribanos, vendibles y renunciables, que se cobraban en el Distrito Federal y en la Baja California.
30. Las demás rentas que se establecieran por leyes generales, únicas a las que correspondía además modificar o derogar las que entonces existían con ese carácter.
31. Las minas, criaderos de carbón de piedra, fósiles y demás materias subterráneas.
32. Los castillos y fortalezas, las ciudadelas, almacenes, cuarteles y maestranzas de artillería de propiedad nacional, los palacios, casas de correos y de moneda, los ensayes, los edificios que sirvieron de fábricas y oficinas del tabaco, en los que estaban situadas las oficinas del Gobierno General, los de los colegios, casas de caridad y beneficencia, de corrección y prisiones, cuando los propios edificios eran de propiedad nacional, por compra, donación o cualquiera otro título traslativo de dominio.
33. Los bosques y parques, que no fueran de propiedad particular, las islas y playas, y los puertos, radas, ensenadas, bahías, vados, ríos, lagunas y caída de agua, sin perjuicio de observarse las leyes vigentes, respecto al uso que a los particulares les estaba permitido hacer de esos bienes.
34. Los buques de guerra, guardacostas, transportes, y demás embarcaciones del servicio nacional.
35. Los derechos que tenía la Nación en las empresas de banco, caminos de fierro, o cualquiera otra empresa mercantil, según los contratos respectivos.
36. Los bienes mostrencos que había en el Distrito Federal y Baja California.
37. La parte que conforme a las leyes correspondía al Erario, en el descubrimiento de tesoros ocultos en el Distrito Federal y en la Baja California.

Además de otorgarle a la Federación una mayor cantidad de fuentes impositivas como puede notarse, esta Ley contiene otra serie de reglamentaciones que permitieron el engrandecimiento del Gobierno Federal.

Por ejemplo, de acuerdo con la Fracción XXX de esta Ley de Clasificación de Rentas, entre las contribuciones y rentas generales (de la Federación) se fijaba la posibilidad de establecer otras rentas por leyes generales.

“Entre las contribuciones, rentas y bienes de los estados se fijaban todas las demás contribuciones que tuvieran a bien imponer las autoridades locales en uso de sus facultades constitucionales siempre que no se opusieran a las leyes generales (Fracción XII).”²⁸² Asimismo, el artículo 112 de la nueva Constitución estipulaba que los poderes locales gozaban de autonomía para el establecimiento de sus sistemas fiscales.

La razón tanto de la Fracción XXX, la Fracción XII, así como del artículo 112. era el de “... propiciar que cada uno de los ámbitos de gobierno fuera autosuficiente económicamente y no tuviera que supeditarse a otra instancia para cubrir sus necesidades.”²⁸³

Sin embargo, lo anterior se distorsionó, ya que la facultad de crear nuevas contribuciones por parte de la Federación, mediante leyes emitidas por el Congreso Central (Fracción XXX), los estados se veían limitados al no poder gravar la misma fuente acorde a la Fracción XII; de esta forma se subordinaba el poder tributario de los estados a favor de la

²⁸² Ibidem, Pág. 180

²⁸³ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 83

Federación, violando con ello el artículo 117 de la nueva Constitución que indicaba que aquellas facultades no expresamente descritas a la Federación, se entendían reservadas para los estados.²⁸⁴

Además, al no existir un principio claro que delimitara el campo impositivo entre la Federación y los estados²⁸⁵, aunado al poder fiscal ilimitado que le otorgaba a la Federación la Fracción XXX, y la facultad de los estados de establecer las contribuciones, rentas, etc., necesarias para cubrir los gastos necesarios para su administración y organización (con las limitaciones antes descritas) contribuyeron a consagrar la concurrencia impositiva²⁸⁶, pero con una peculiaridad, que ésta era favorecedora a la Federación por lo anterior relatado.

Sobre este aspecto, Ignacio Luis Vallarta, quien fuese presidente de la Suprema Corte de Justicia, avala la concurrencia impositiva al establecer que: “Las facultades del Congreso Federal y de las legislaturas de los estados en materia de impuestos, son concurrentes y no exclusivas; es decir, aquél puede decretar una contribución que recaiga sobre el mismo ramo de la riqueza pública, ya gravado por el estado.”²⁸⁷ Asimismo, afirmaba que la Federación tenía “prioridad” al momento de establecer las contribuciones que a bien tuviese que decretar.

Resumiendo, la tendencia a restringir las facultades de los estados en materia impositiva, la separación de ciertos impuestos conforme a la Ley de Clasificación de Rentas, reservándose a la Federación los más productivos de esa época,²⁸⁸ la aprobación de la Suprema Corte de Justicia acerca de la concurrencia impositiva pero con matices favorecedores a la Federación, y las facultades impositivas ilimitadas del Gobierno Central, permitieron el ensanchamiento de la Federación. Además, “.. no obstante que la Federación tenía la facultad de imponer las contribuciones que juzgara pertinentes, se completaban los ingresos federales con el 20% de contingente de las rentas de los estados.”²⁸⁹ de acuerdo al Artículo 3º Fracción XX y al punto 25 del enlistado de la Ley de Clasificación de Rentas.

De esta forma, se propiciaba aún más el proceso de Centralización por parte de la Federación.

El artículo 7º de la misma Ley es claro ejemplo de lo anterior, al reservar única y exclusivamente a la Federación los gravámenes a la industria fabril, la minería y al comercio extranjero. Según la Ley estas fuentes tributarias “...pagarían según las leyes y decretos que dispusiese el Congreso de la Unión, un impuesto común y uniforme en toda la República, sin que los estados pudiesen imponer mayores contribuciones ni derechos sobre estas ramas, ni tampoco gravar las producciones de otros estados con más altos derechos de los señalados para sus productos locales, ni imponer tampoco ninguna contribución por el simple tránsito de las producciones.”²⁹⁰

²⁸⁴ Retchkiman Benjamín, Gil Valdivia Gerardo, op. cit., Pág. 67

²⁸⁵ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 83

²⁸⁶ La concurrencia impositiva significa la posibilidad de que dos o más niveles de gobierno puedan acudir a las mismas fuentes tributarias, aun cuando de hecho no las utilicen todas a la vez o completamente alguna en particular.

²⁸⁷ Ignacio Luis Vallarta, Citado en Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 83

²⁸⁸ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 83

²⁸⁹ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 181

²⁹⁰ Ibidem, Pág. 181

No obstante lo anterior, la propia Ley preveía aquellas situaciones en las cuales los estados estuviesen faltos de dinerario; este escenario se contemplaba en el artículo 4º fracción IX, en el que se “... establecía la posibilidad de que de las rentas generales se hicieran asignaciones temporales a los estados cuyas rentas, por causas especiales no bastasen para cubrir sus gastos.”²⁹¹

Finalmente, la Ley citada, englobaba las contribuciones municipales dentro de las de los estados.

Las reformas que introducía la Constitución de 1857, así como la ejecución de las Leyes de Reforma a partir de 1855 en la organización del estado mexicano, produjeron la más violenta oposición en el partido conservador.

Al expedirse las Leyes de Reforma, se intentaba una vez más, reorganizar a la sociedad y por supuesto, continuar con el proceso de consolidación del estado nacional. Entre las leyes promulgadas más importantes destacan: las referidas a la libertad de enseñanza, de pensamiento y de imprenta; las conocidas, Ley Juárez (por Benito Juárez en 1855) que suprimía los privilegios del clero y del ejército, y declaraba a todos los ciudadanos iguales ante la ley; la Ley Iglesias (por José María Iglesias) que privaba al clero de su injerencia en los cementerios; y la que desamortizó los bienes de la Iglesia, que prohibía que el clero siguiera poseyendo bienes raíces, obra del notable ministro que sustituyó a Payno en la Secretaría de Hacienda, Don Miguel Lerdo de Tejada.²⁹²

Estas Leyes trataban de aumentar la secularización de la sociedad, de aumentar el poder del estado laico y de minar la fuerza de las corporaciones militares y eclesiásticas.²⁹³

Sin embargo, las disposiciones antes mencionadas no pudieron aplicarse con puntualidad, ya que “... los liberales se vieron amenazados por la activa resistencia del clero, las sublevaciones en diversas partes del país, y la delicada situación internacional. Con el objeto de derogar la constitución, el General Félix María de Zuloaga se pronunció el 17 de diciembre de 1857 con el Plan de Tacubaya. A él se adhirió el General Comonfort dos días después. El Congreso protestó vivamente ante este pronunciamiento y Don Benito Juárez fue llamado por ley a ejercer la Presidencia de la República, dado su carácter de Presidente de la Suprema Corte de Justicia.”²⁹⁴ Con ello, inició la Guerra de Reforma o Guerra de los Tres Años.

Al principio las victorias fueron de los conservadores, obligando a Juárez a trasladar el gobierno fundado en la Constitución a diversas regiones de la república como Guanajuato, Guadalajara y Veracruz.

De esta forma, el Grupo Conservador entraba a la Ciudad de México y reinstauraba el Régimen Centralista. Entre las primeras disposiciones del nuevo régimen destaca la de centralizar nuevamente todas las rentas a favor del Gobierno Central; con esta disposición, los rendimientos de las fuentes impositivas de los estados pasaron a formar parte del Centro, al

²⁹¹ Ibidem, Pág. 181

²⁹² Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Memorias de la Hacienda Pública de México 1821-1867, Pág. 435

²⁹³ García Galeana, Heladio, op. cit., Pág. 73

²⁹⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), La Hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales, Pág. 127

igual que algunos impuestos municipales. Todo ello, con el firme propósito de allegarse de recursos y sostener a los ejércitos que luchaban contra las fuerzas liberales.

Algunos de los impuestos que se integraron a las arcas centrales, no regresaron de nueva cuenta a los niveles de gobierno estatal y/o municipal (según fuese el caso), como podría acordarse al finalizar la Guerra de Reforma, sino que después de terminada ésta, tales fuentes de ingreso formaban ahora parte de los ingresos federales, continuando con ello, el constante proceso centralizador.

La necesidad de dinerario por parte del Gobierno Conservador lo orilló a concertar “un empréstito de 12.5 millones de pesos que sería de gran perjuicio a la Nación, cifra por demás escandalosa, que se unía a los créditos otorgados por el clero.”²⁹⁵

Mientras tanto, el Partido Liberal a través de Miguel Lerdo de Tejada en su papel de Ministro de Hacienda, publicó un Manifiesto a la Nación en junio de 1859, en el cual planteaba la necesidad de una reforma radical a las finanzas públicas; del establecimiento de un sistema de impuestos que no contraviniera al desarrollo de la riqueza y coadyuvara a la marcha liberal y progresista de la Nación.²⁹⁶

Dentro de las reformas planteadas en este Manifiesto se destacan:

- ◆ La abolición de las alcabalas, contrarregistros y peajes;
- ◆ La abolición del derecho sobre traslación de dominio;
- ◆ Modificar y reducir los impuestos al Comercio Exterior;
- ◆ Determinar claramente la separación de los ingresos del Gobierno Central y de los estados.²⁹⁷

Posteriormente, Juárez en el mismo año, expidió en Veracruz una circular “... en la que prescribía que todos los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, los establecimientos de giro e industria y las profesiones se destinarían al financiamiento de los estados, en tanto que las contribuciones indirectas a la Federación.”²⁹⁸

A lo largo de los tres años de guerra civil y ante la crisis financiera que a ambos lados aquejaba, recurrieron uno y otro a medidas extremas para allegarse de recursos, como préstamos forzosos, solicitud de créditos externos y a la celebración de tratados, como el de Mon-Almonte por parte de los conservadores y el tratado de McLane-Ocampo por el grupo liberal, sin que algunos pudieran concretarse.

La Guerra de Reforma o Guerra de los tres años “... fue favorable a las fuerzas liberales, en gran medida gracias a que las fuentes de financiamiento al gobierno conservador se fueron extinguiendo paulatinamente...”²⁹⁹ Además, las Leyes de Reforma “... otorgaron al Erario

²⁹⁵ Castañeda Zavala Jorge, op. cit., Pág. 14

²⁹⁶ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Págs. 64-65

²⁹⁷ Ibidem, Pág. 65

²⁹⁸ Retchkiman Benjamín, Gil Valdivia Gerardo, op. cit., Pág. 68

²⁹⁹ Castañeda Zavala, Jorge, op. cit., Pág. 14

ciertos capitales para su sostenimiento durante los años de la guerra contra los conservadores...³⁰⁰

El alcance de las Leyes de Reforma no solo se circunscribe a su capacidad de obtener recursos fiscales para el Gobierno, sino que, su verdadera finalidad era la de minar el poder económico de la Iglesia y decretar la separación de ésta con el Estado, a la vez que posibilitaban el asentamiento de algunos grupos de propietarios que se beneficiaron con la desamortización.³⁰¹

Paradójicamente, la “modernización” que trajo consigo la desamortización, consecuencia de la Ley Lerdo, fortaleció a la clase terrateniente, que sería de ahí en adelante, uno de los grupos económicos más importantes del país, principalmente en el Porfiriato.

La Guerra de Reforma concluyó cuando en enero de 1861, Jesús González Ortega derrotó en Calpulalpan al ejército conservador de Miguel Miramón. De esta forma, Benito Juárez entró triunfante a la Ciudad de México el 11 de enero del mismo año.

La realidad de la Hacienda Pública (como podría esperarse después de una confrontación bélica) era caótica, y así lo hizo constar Juárez en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, el 9 de mayo de 1861, al pronunciar:

“La Hacienda Pública se encuentra en lamentable situación, que no pueden remediar las Leyes de Reforma ni la nacionalización de los bienes en manos muertas, en medio de las circunstancias apremiantes del momento y de urgencias que no admiten demora. Estrictas economías, buena fe y severidad en la distribución de los fondos públicos, son indispensables para crear el Erario Nacional.”³⁰²

Para ese entonces, Guillermo Prieto presenta su renuncia a su cargo de Secretario de Hacienda, ante lo cuál, Benito Juárez nombra en su lugar a José María Mata el 9 de abril de 1861, “...quien urgido por la falta de numerario y deseoso de aumentar los ingresos de la Federación...”³⁰³ “... continuó ejecutando la venta de bienes eclesiásticos con el fin de obtener fondos para el Erario público y aminorar la carga de los acreedores.”³⁰⁴

Los liberales al retomar el poder, manifestaron que el déficit se situaba alrededor del 50%, José María Mata reciente Secretario de Hacienda calculaba ingresos por 10 millones de pesos y egresos por 15 millones.³⁰⁵

“El Ministro de Hacienda Señor José María Mata, no pudo, a pesar de sus deseos y constantes esfuerzos, organizar la Hacienda Pública, por lo que renunció el 2 de mayo de 1861, entrando a desempeñarle Don José María Castaños...”³⁰⁶

³⁰⁰ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 63

³⁰¹ Ibidem, Pág. 63

³⁰² Benito Juárez en, la Hacienda Pública de México a través de los Informes Presidenciales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Pág. 127

³⁰³ Ibidem, Pág. 130

³⁰⁴ Alvarado Armando, Beato Guillermo, op. cit., Pág. 136

³⁰⁵ Castañeda Zavala, Jorge, Pág. 15

³⁰⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), La Hacienda Pública de México a través de los Informes Presidenciales, Pág. 130

A causa de los constantes levantamientos presentados en diversos puntos del país, José María Castaños, dentro de sus primeras acciones como Secretario de Hacienda, "... solicitó un préstamo por un millón de pesos para los gastos de campaña, además de suspenderse por un año el pago a los acreedores internos..."³⁰⁷

"El deseo de destruir a la reacción, se había convertido en verdadera obsesión por los gobernantes, y de aquí que en 4 de junio de 1861 se expidiera un decreto concebido en estos términos: Se faculta al Gobierno para que se proporcione recursos de cualquiera manera que sean con el fin de destruir a la reacción."³⁰⁸

La penuria financiera no dejaba de cimbrar al Gobierno Federal a pesar de las medidas adoptadas. Benito Juárez, agobiado por la falta de recursos (que principalmente eran dirigidos para mantener la campaña contra los conservadores), declaró el 17 de julio de 1861 la Ley de Suspensión de Pagos, explicando en una carta la razón de dicho mandato. A continuación un extracto de la mencionada carta:

"... no podíamos seguir manteniendo nuestra fuerzas por más tiempo, porque no era ya posible sacar el dinero usando de los medios violentos de la fuerza. Nos hemos visto pues en la triste situación pero inevitable, se suspender todos nuestros pagos, incluso los de las convenciones y de la deuda contraída en Londres. Mientras hemos podido hacer frente a nuestros gastos, aún durante la lucha de tres años; pero hoy nos es ya imposible vivir. Salvar a la sociedad y reorganizar nuestra hacienda, para poder satisfacer más adelante nuestros compromisos con la debida religiosidad, es el objeto que nos ha guiado a decretar la suspensión."³⁰⁹

4.6.2.- LEY DE SUSPENSIÓN DE PAGOS³¹⁰

(17 DE JULIO DE 1861)

1. Desde la fecha de esta Ley, el Gobierno de la Unión percibirá todo el producto líquido de las rentas federales, deduciéndose tan solo los gastos de administración de las oficinas recaudadoras, y quedando suspensos por el término de dos años todos los pagos, incluso el de las asignaciones destinadas para la deuda contraída en Londres, y para las convenciones extranjeras.

³⁰⁷ Alvarado Armando, Beato Guillermo, op. cit., Pág. 136

³⁰⁸ Secretaría de Hacienda y crédito Público (S.H.C.P.), La Hacienda Pública de México a través de los Informes Presidenciales, Pág. 130

³⁰⁹ Benito Juárez, citado en La Participación del Estado en la Vida Económica y Social Mexicana, 1767-1910, Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., Pág. 136

³¹⁰ Juárez con esta disposición, tomó una determinación peligrosa; a fin de que el gobierno pudiera hacer uso de los fondos aduanales comprometidos casi en su totalidad para hacer frente a la deuda extranjera, decretó la suspensión de pagos por dos años. "Esto (analiza Carlos Pereyra) no habría tenido consecuencias desdichadas en otras circunstancias ni con otras acreedores, pero entonces los diplomáticos extranjeros acechaban la ocasión para destruir el gobierno de Juárez e intervenir en México." Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Memorias de la Hacienda Pública de México 1821-1867, Pág. 533

2. Las aduanas marítimas y demás oficinas recaudadoras de las rentas federales, enterarán todos sus productos líquidos en la Tesorería General, sujetándose exclusivamente a las órdenes del Ministerio de Hacienda. En los días quince y último de cada mes, remitirán al mismo el estado de sus ingresos y egresos.
3. Dentro del término de un mes, el Gobierno formará y publicará un presupuesto económico de todos los gastos públicos sobre la base de hacer en el 31 de diciembre de 1855 las reducciones que sean convenientes. El Gobierno se sujetará a ese presupuesto económico desde su publicación, y solo el Congreso podrá variarlo después.
4. Los pagos del presupuesto se harán en el orden siguiente:
 - I. Los de la fuerza armada en campaña y en guarnición. Los del material de guerra. Los de inválidos y mutilados en campaña. Estos pagos se harán íntegros, sin permitirse agregados.
 - II. Los de las clases activas de la lista civil, y los de los militares que no estén en servicio. En estos pagos, excepto los de los sueldos de trescientos pesos para abajo, que se satisfarán íntegros, se harán los demás con estricta igualdad proporcional.
 - III. Los de las clases pasivas y pensionistas del Erario. Mientras no se les pueda hacer el pago íntegro, se les aplicará con estricta igualdad proporcional el sobrante que hubiere cada mes después de pagadas las dos clases anteriores, o al menos la cantidad mensual que, para el caso de no haber ese sobrante, deberá el Gobierno señalar con tal objeto en el presupuesto.
 - .
 - .
 - .
6. Se establece una Junta Superior de Hacienda compuesta de un presidente y cuatro vocales, nombrados todos por el Gobierno, con aprobación del Congreso, debiéndose elegir dos al menos de entre los diversos acreedores del Erario. Con la misma aprobación nombrará el Gobierno cinco suplentes. La Junta tendrá y organizará con aprobación del Gobierno una oficina con las secciones necesarias para su despacho y una sección liquidatoria de la deuda pública..
7. Serán atribuciones de la Junta:
 - I. Liquidar lo que se adeude por la deuda contraída en Londres y por las convenciones extranjeras.
 - II. Liquidar los créditos posteriores que aun no lo estén de los comprendidos en la Ley de 30 de noviembre de 1850.
 - III. Liquidar los créditos posteriores legítimos contra el Erario hasta 30 de junio del presente año, incluso los comprendidos en la Ley de 17 de diciembre de 1860, para hacer la conversión conforme a las bases que se darán en una Ley especial.
 - IV. Cobrar todos los créditos a favor del Erario de que no tengan conocimiento las oficinas, pudiendo con aprobación del Gobierno celebrar arreglo con los deudores.
 - V. Ejercer por sí en el Distrito y por medio de los Jefes Superiores de Hacienda en los estados y Territorios, todas las atribuciones relativas a la

desamortización de bienes de corporaciones y a la nacionalización de los eclesiásticos, administrando y realizando lo que queda de éstos, incluso los edificios de los conventos suprimidos.

- VI. Terminar en la vía administrativa, con aprobación del Gobierno, todas las cuestiones pendientes con motivo de las Leyes de desamortización y nacionalización, siempre que los interesados se sometan previamente a su resolución, en cuyo caso no les quedará ningún recurso judicial ulterior.

10. En la Ley especial que se dictará para la conversión de la deuda pública, se fijará la parte con que los estados deben contribuir para su pago.
11. Se autoriza al Gobierno para que dentro del término de un mes pueda decretar un impuesto sobre el tabaco, que se cobre para el Erario Federal en toda la República.
12. Se autoriza al Gobierno para que durante los meses que faltan de este año, pueda aumentar en el Distrito el derecho de alcabala a los efectos nacionales hasta una mitad más, en los artículos que a su juicio lo permitan, exceptuándose de todo aumento los artículos de industria agrícola y fabril especificados en el Decreto de 24 de septiembre de 1855. Tanto el Erario Federal como las municipalidades del Distrito, percibirán el aumento que se hiciere en la parte correspondiente.
13. Se duplica en el Distrito el derecho de contrarregistro que se cobra a los efectos extranjeros, debiendo subsistir la duplicación solo por el tiempo que sea absolutamente preciso, a juicio del Gobierno, para el objeto del artículo siguiente.
14. Con el nuevo producto del derecho de alcabala y contrarregistro, y con la contribución que se imponga contra el tabaco, el Gobierno pagará de toda preferencia las deudas que haya contraído desde 29 de mayo último y las que contrajere para los gastos del restablecimiento de la paz pública; subsistiendo las órdenes que en virtud de refacciones se hayan expedido para el pago de los caudales tomados en Laguna Seca.
15. Cesan todas las facultades y toda intervención de los gobernadores y de cualesquiera otros funcionarios de los estados en las aduanas marítimas y demás rentas federales. Cualquiera invasión en las atribuciones que la Constitución y las Leyes cometen al Gobierno de la Unión, en la administración y distribución de sus rentas, será considerada como cause grave de responsabilidad. Los empleados federales que consintieren en que se distraigan las rentas para otras atenciones; que autoricen o permitan algún pago contra lo que dispone esta Ley o que enerven de cualquiera modo el cumplimiento de las órdenes del Ministerio de Hacienda, quedarán por el mismo hecho destituidos de su empleo, e inhabilitados para ejercer ningún cargo o comisión del Gobierno, y se sujetarán a juicio para las otras penas que merezcan por su falta.

16. Queda facultado el Gobierno para reformar y organizar dentro de un mes, todas las oficinas, sobre la base de reducir el importe de la planta de cada una de ellas, pudiendo aumentar el sueldo de algunos empleados, disminuyendo su número.³¹¹

Esta Ley de Suspensión de Pagos si se observa detalladamente, tiene una significativa trascendencia en el proceso de centralización a favor de la Federación, por las razones que a continuación se expresan.

Esta Ley, cuya finalidad prioritaria era el de decretar la suspensión de los pagos a las deudas contraídas por el Gobierno y de esta manera, allegarse de dichos recursos; también contiene una serie de disposiciones que fomentaban el fortalecimiento del Gobierno Federal, esta tendencia puede detectarse desde la redacción del artículo 1º y 2º, al permitirle al Gobierno Central, obtener todo el producto líquido de las rentas federales restándole únicamente los gastos mínimos de administración, dichos productos líquidos estarían sujetos exclusivamente a las órdenes del Secretario de Hacienda (nombrado directamente por el Ejecutivo Nacional).

Dichos ingresos servirían en primera instancia (y casi exclusivamente) al sostenimiento de las fuerzas republicanas en contra de las milicias conservadoras que se habían nuevamente reorganizado y aumentado en número (Art. 4º).

Asimismo, se dispuso el establecimiento de la Junta Superior de Hacienda que tendría por objeto organizar y ordenar el sistema hacendario que se encontraba en frágil situación; dentro de sus atribuciones, se encontraban la de continuar con la desamortización de los bienes eclesiásticos (Ley Lerdo), y la de vigilar la correcta liquidación de las deudas y créditos contraídos por el Gobierno Federal.

Sin embargo, lo más relevante, resulta la capacidad del Gobierno Central de fijar y establecer diversos dictámenes que son expresión de su continuo acaparamiento de poder económico y político en detrimento de los poderes locales; muestra de ello, es el artículo 10, en el cual, el Gobierno dictaminaría la parte con la que los estados contribuirían al pago de las deudas, ya que es obligación de los estados apoyar al Gobierno Federal en el finiquito de los empréstitos acordados por éste. Este dictamen también estaba elevado a precepto constitucional en la reciente Carta Magna de 1857.

La capacidad fiscal ilimitada del Gobierno Federal se demuestra con la aplicación de un impuesto al tabaco en toda la República a favor del Erario Federal (Art.11).

El Distrito Federal, cuyas rentas mediante decreto han pertenecido desde los primeros años de la Independencia a la Federación, acto por el cual ha sido una fuente reservada y segura de recursos (hecho por sí solo que confirma el proceso centralizador) vuelve a confirmar dicho status, mediante la aplicación de un aumento en el derecho de alcabala y de duplicar el cobro por el derecho de contrarregistro, según los artículos 12º y 13º.

El Artículo 15 suprimía las facultades de los gobernadores estatales y jefes militares para disponer de las rentas de las aduanas marítimas y de cualquier otra renta federal.

³¹¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Memorias de la Hacienda Pública de México 1821-1867, Págs. 533-537.

Contemplaba como “causa grave de responsabilidad” cualquier desvío, despilfarro, mal uso o invasión en la administración y distribución de los ingresos federales; aquellas personas que cometiesen tales delitos serían destituidos inmediatamente de sus cargos con la imposibilidad de volver a ejercer su cargo o comisión gubernamental, paralela a la ejecución de un juicio por aquellas penas en que hubiese incurrido.

Meses más tarde, estos esfuerzos por allegarse de dinerario y que, indirectamente repercutían en una apropiación mayor de recursos por el Gobierno Central en detrimento de las legislaturas estatales, se complementaban con diversas disposiciones llevadas a cabo por el Presidente Juárez, como lo es el reestablecimiento del “contingente”, pero ahora con el nombre de Contribución Federal.

“El 6 de diciembre de 1861, la Secretaría de Hacienda expidió una circular sobre el establecimiento de la Contribución Federal. En este documento el Ministro de Hacienda hace especial hincapié en el mal que carcomía a la República por el desorden de sus rentas, por lo que con autorización del Presidente de la República y la aprobación del Congreso de la Unión se había estudiado la conveniencia se establecer la Contribución Federal, o sea, una contribución general en toda la República en la que se comprendieran más o menos directamente a todos los habitantes.”³¹²

“La Ley respectiva se expidió el 16 de diciembre de 1861, fijando la Contribución Federal a razón de un 25% adicional sobre todo entero que debiera hacerse por cualquier título o motivo en las Oficinas Federales, en las del Distrito y Territorios y en las particulares de los estados, incluyendo las municipales, quedando únicamente exceptuados de este pago los enteros que no llegaran a 4 reales, las contribuciones de plazas en los mercados, la alcabala de los efectos de primera necesidad que las personas introdujeran en hombros a las poblaciones para venderlas, los peajes, los portes de correo y la compra de papel sellado.”³¹³

Una medida dentro de las disposiciones decretadas por Benito Juárez, que mermó la capacidad tributaria de los estados de manera trascendental, fue la Ley del 11 de diciembre de 1861, “... en que se facultó al Ejecutivo para que dictara cuantas providencias juzgase convenientes sin más restricciones que la de salvar la independencia o integridad del territorio nacional, procedió a nulificar diversas disposiciones dictadas por los estados, en materia tributaria, que se juzgaron inconvenientes.”³¹⁴

Con esta medida, la supuesta “autonomía” de los estados para establecer las contribuciones necesarias que juzgasen convenientes para el sostenimiento de su administración y organización se veía ampliamente limitada; con ello, los sistemas tributarios de los estados se veían supeditados a los juicios y dictámenes del Gobierno Federal, una prueba más de su constante fortalecimiento en medio del panorama difícil que se vivía en aquel entonces.

³¹² Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 181

³¹³ Ibidem, Págs. 181-182

³¹⁴ Ibidem, Pág. 182

En palabras de Marcela Astudillo, “Esto se decía, era con el fin de ordenar las finanzas públicas pero en los hechos únicamente se trataba de un paso más para restar atribuciones impositivas a los estados...”³¹⁵

La Ley que suspendía por dos años el pago de la deuda pública “... dió pie para que Gran Bretaña, Francia y España, trataran de intervenir en la política mexicana, dando oídos a las versiones del Partido Conservador sobre la situación del país.”³¹⁶

El 31 de octubre de 1861 se firmó la Convención de Londres, que agrupó las reclamaciones de los acreedores españoles, franceses e ingleses, así como “... para exigir del Gobierno Mexicano una protección más eficaz para las personas y propiedades de sus súbditos. En enero de 1862, arribaron a Veracruz las escuadras de esas tres potencias. Debido a la hábil diplomacia de Don Manuel Doblado se firmaron los Tratados de la Soledad. Las negociaciones con el Gobierno del Señor Juárez se interrumpieron en abril de 1862.”³¹⁷ Así, Inglaterra y España retiraron sus tropas con la promesa de una inmediata indemnización y el pago de sus adeudos.

Sin embargo, los franceses no cumplieron con lo pactado en los Tratados de la Soledad (hecho enérgicamente denunciado por Juárez) y permanecieron en el país desarrollando una amplia campaña militar, con el firme propósito de instalar la Monarquía de Maximiliano de Austria.

El Emperador Napoleón III quería formar una zona dominada por Francia que se extendiera por Europa, Asia y América, deteniendo el crecimiento de los Estados Unidos. Las tropas francesas que se hallaban en Orizaba avanzaron rumbo a la Ciudad de México, durante su transcurso, se le sumaron las tropas conservadoras.

El 5 de mayo de 1862 el General francés Conde de Lorencez atacó la Ciudad de Puebla, que defendía el General Ignacio Zaragoza. Puebla estaba protegida por los fuertes de Loreto y Guadalupe. Los franceses atacaron con fuerza, pero tres veces las fuerzas nacionales resistieron y finalmente triunfaron. “Las armas nacionales se han cubierto de gloria”, informó por telégrafo Zaragoza al Ministro de Guerra del Presidente Juárez.

Sin embargo, siguieron llegando tropas francesas a Veracruz. En marzo de 1863, el ejército francés, más numeroso y mejor equipado que el mexicano, volvió a atacar Puebla, ahora defendida por Jesús González Ortega, ante el fallecimiento de Zaragoza. La Ciudad resistió heroicamente más de dos meses, hasta que las municiones y los alimentos se agotaron.

Los franceses entraron a Puebla el 19 de mayo, en medio de la alegría de los conservadores.

Ante la inminente toma de la Ciudad de México por parte de los franceses y las tropas conservadoras, el 29 de mayo de 1863, “... dió el Ejecutivo un Decreto por el cual se trasladaban los poderes de la Federación a la Ciudad de San Luis Potosí y el 31 abandonaron el

³¹⁵ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 85

³¹⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), La Hacienda Pública de México a través de los Informes Presidenciales, Pág. 133

³¹⁷ Ibidem, Pág. 133

Presidente y sus Ministros la capital. Forey, General francés, y Márquez, conservador mexicano, entraron en la Ciudad de México, diez días después. Al triunfo de las fuerzas intervencionistas siguió el establecimiento del Imperio. Maximiliano y Carlota llegaron a Veracruz el 29 de mayo de 1864.³¹⁸

De esta forma, se instala el denominado II Imperio.

Juárez, ante esta situación, recalca la necesidad de satisfacer los gastos de guerra, con preferencia a otras erogaciones de la Administración Pública. Sobre este aspecto, declaró: “Muy poco puedo decir, acerca de los ramos de la Administración, extraños a la Hacienda y Guerra. Esos ramos se atienden como es posible en la situación que atravesamos; pero bien comprendéis que, por la naturaleza de las cosas, la guerra es para la república y para su Gobierno, las más preferente de nuestras exigencias, y la que debe absorber casi del todo la atención y los recursos del Poder Federal.”³¹⁹

El entorno para el Gobierno Federal era realmente difícil, “... durante la época de la intervención, el Gobierno Republicano carente de ingresos ordinarios, se mantuvo de la acuñación de moneda barata, préstamos forzosos y créditos extranjeros; la situación llegó a ser tan crítica que los funcionarios debían hacer aportaciones personales para sostener sus propias escoltas.”³²⁰

A pesar de ello, sin dinero y con pocas armas, viajando de un lugar a otro hasta instalarse en Paso del Norte (hoy Ciudad Juárez), el Gobierno de Juárez mantuvo una larga lucha contra la intervención extranjera. Desde donde se encontrara, Juárez iba dirigiendo los movimientos de los ejércitos nacionales, que comandaban Mariano Escobedo, Ramón Corona y Porfirio Díaz.

Por otra parte, Maximiliano de Habsburgo ya con el título de Emperador de México, sacó a la luz pública el Estatuto Provisional del Imperio, en el cual centralizó todos los ingresos a favor de las Cajas Imperiales, excepto los municipales, “... pero estos últimos serían decretados por el Emperador, con base en los proyectos enviados por los ayuntamientos respectivos.”³²¹

Al lado de este Estatuto, decretó una serie de disposiciones fiscales que coadyuvaban a la centralización de las fuentes impositivas en beneficio de las Cajas Imperiales.

Sin embargo, el Gobierno de Maximiliano tampoco pudo superar la crisis financiera. Para hacer frente a esta situación hacendaria, Maximiliano “... solicitó tres préstamos a Francia que importaron \$107 millones, cantidad que sumada a los \$75 millones a que ascendían los empréstitos ingleses, hizo que el total alcanzara \$182 millones. Estos recursos se usaron para el pago de intereses de la deuda inglesa, una donación gratuita a Maximiliano para liquidar su situación personal, el pago al gobierno francés de indemnizaciones y gastos de guerra y otros

³¹⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), La Hacienda Pública de México a través de los Informes Presidenciales, Pág. 136

³¹⁹ Ibidem, Pág. 134

³²⁰ Retchkiman Benjamín, Gil Valdivia Gerardo, op. cit., Pág. 68

³²¹ Ibidem, Pág. 68

conceptos más que, adicionados a la deducción que, por el manejo de estos préstamos se hizo, en la práctica resultó que el impacto de estos capitales en la economía del país fue casi nulo.”³²²

Aunado a lo anterior, la contratación de estos créditos con Francia se realizó en condiciones extremadamente desventajosas. “Para pagar sólo los intereses el Imperio empeñó la mitad de los productos de las aduanas de todo el país.”³²³

En cuanto a los egresos, para 1864 se muestra una triplicación de los mismos en comparación a los efectuados por la República (72.267 millones de pesos), destacando los gastos personales del emperador por 3.5 millones, y para 1866 se estiman gastos totales por 48 millones de pesos.³²⁴ Esta situación empeoró la ya de por sí ruinosa condición fiscal del Imperio.

Maximiliano de Habsburgo resultó ser un hombre de amplia cultura y de ideas progresistas; el sentido liberal que el Emperador de México imprimió a la mayoría de sus actos de gobierno, lo sitúa en la dinámica económica del momento, muestra de ello, es que la estructura fiscal se seguía manteniendo de igual forma que la orientada por los liberales, en donde “... los impuestos al comercio exterior representan una fuente permanente y principal de las finanzas públicas. Para los bienes nacionalizados se aprecia la continuidad de las medidas puestas en marcha desde la Revolución de Ayutla, por lo que al dárseles continuidad se recogen los frutos sembrados por el liberalismo mexicano.”³²⁵

El resultado que se arroja del período 1861-1867 y que se muestra a continuación, es claro ejemplo de las dificultades en que estuvo inscrito el Gobierno Conservador y el del propio Imperio. Obsérvese el siguiente cuadro:

Situación Fiscal del Período 1861-1867

CONCEPTO	MILLONES DE PESOS
Total de Ingresos	525
Entradas	250
Aduanas Marítimas	31.5
Bienes Nacionalizados	62
Aduanas Interiores	30.5
Caja Central	83
Préstamos Franceses	281
Deuda Externa Reconocida	308

Cuadro Tomado de Castañeda Zavala, Jorge, op. cit., Pág. 16

Para finales de 1866, el Imperio de Maximiliano de Habsburgo empezaba a sucumbir. La ideología liberal y progresista del Emperador, demostrada en su simpatía y aprobación de

³²² López Rosado, Diego G., op. cit., Pág. 234

³²³ Retchkiman Benjamín, Gil Valdivia, Gerardo, op. cit., Pág. 68

³²⁴ Castañeda Zavala, Jorge, op. cit., Pág. 15

³²⁵ Ibidem, Pág. 16

las Leyes de Reforma y en la separación de la iglesia en los asuntos del Estado, lo distanció del Clero y de algunos conservadores. Esto, aunado a la constante penuria financiera repercutieron en el debilitamiento del Imperio.

El acontecimiento que dió la puntilla al II Imperio fue el retiro de las tropas francesas ordenado por Napoleón III ante las presiones de los Estados Unidos (que reconocían como único Gobierno legítimo al de Juárez) y a las posibles agresiones de las potencias europeas en contra de Francia. De esta forma, el Imperio quedaba sin sustento militar y endeble a los ataques constantes de las fuerzas republicanas.

En marzo de 1867, embarcaron los últimos contingentes para Francia. Para los liberales fue entonces más fácil derrotar a Maximiliano que se fue a refugiarse a Querétaro. Porfirio Díaz tomó Puebla. Ramón Corona y Mariano Escobedo sitiaron en Querétaro al Emperador hasta que se rindió.

El 19 de junio de 1867 fue ejecutado junto con sus generales mexicanos Tomás Mejía y Miguel Miramón, ambos prominentes representantes del Partido Conservador.

Don Benito Juárez entró en la Ciudad de México el 15 de julio de 1867.

Recapitulando, en este período (1857-1867) se elaboraron múltiples disposiciones y leyes encaminadas a consolidar un estado fuerte y vigoroso que pudiera hacer frente a los graves problemas económicos, políticos y sociales por los que atravesaba el país; pero, la situación bélica retrasó o en algunos casos impidió la aplicación de dichas reformas.

A pesar de ello, el proceso centralizador a favor de la Federación se aceleró en esta etapa, al tener el Gobierno Central mayor número de fuentes de ingreso y a las capacidades fiscales ilimitadas que le dio la Constitución y la Ley de Clasificación de Rentas, entre otros decretos, que repercutieron en el fortalecimiento del Estado Federal.

Lo anterior se complementa con la capacidad del Ejecutivo de derogar ciertas disposiciones en materia tributaria dictadas por los estados que juzgase inconvenientes. Asimismo, se contemplaba castigar con severidad a aquellas personas que dispusiesen de los fondos federales sin tener el debido consentimiento, así como el mal uso de los mismos. Y en definitiva, los gobernadores y jefes militares quedaban negados a hacer uso de los recursos federales como se venía practicando con anterioridad.

La situación de la Hacienda Nacional no era distinta a la existente en 1821, en 1833, en 1843 o a la presentada a inicios de la promulgación de las primeras Leyes de Reforma. Una deficiente política tributaria y una deuda pública enorme, mantenían al Erario Nacional en constante bancarrota.

De hecho, “el sistema fiscal vigente de 1821 a 1867 no varió de manera sustancial al establecido por la Real Hacienda durante la Colonia en este período de tiempo sólo se agregaron de manera anárquica algunas disposiciones impositivas, que escasamente lograron paliar las urgentes necesidades de capitales. Los ingresos disminuyeron y los egresos siguieron aumentando al haber mayores gastos para el ejército, para mantener el control interno. Los gastos del ejército y el costo de la recaudación fiscal absorbían cerca del 80% de los ingresos, y el 20% restante era insuficiente para los gastos de la administración y para el pago de la deuda.

Por lo tanto, hubo un déficit constante y una quiebra de la Hacienda, en crisis permanente; y de los gobiernos en turno, pues sin ingresos suficientes, estos se volvían inestables. Lo que provocó constantes cambios de gobierno, de ministros de Hacienda y de proyectos, al no haber una continuidad política real.³²⁶

Otro grave problema por el que tuvieron que enfrentar los diferentes Ministros de Hacienda a partir de 1821 fue la enorme dependencia del Erario Federal en un reducido número de impuestos. “Cuatro de ellos aportaron el 80% del total, y uno solo, el producto de las aduanas, aportó más del 60%. Lo que significó una gran dependencia del Erario con relación a las fluctuaciones del mercado mundial, así como a los bloqueos y tomas de aduanas.”³²⁷

Recaudación Promedio de los Principales Impuestos (1822 a 1867)

Impuestos	Producto Medio (Miles de Pesos)	% del Total Efectivo
Producto de aduanas (1)	6, 399	62.3
Alcabalas en el D.F. (2)	1,027	10.0
Contingente (3)	863	8.4
Papel Sellado (4)	148	1.4
Total de Ingresos Efectivos (5)	10,268	100

Cuadro Tomado de Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 66

- (1) Incluye los impuestos a la importación y exportación, así como los servicios aduanales. En un promedio de 44 años.
- (2) Término medio de 18 años y medio, 1825-26 a 1836-37, 1841 a 1844, 1848-49, 1853 y 1856.
- (3) Corresponde por término medio a 15 años y medio de Contingente, 1825 a 1835-36, y de 1848 a 1851-52.
- (4) Corresponde por término medio a los 26 primeros años de Papel Sellado, 1825 a 1845 y de 1848 a 1856.
- (5) Corresponde por término medio a los ingresos habidos de 1822 a 1867.

“La desorganización de la Hacienda, la dependencia del Erario de los impuestos al comercio exterior y de los ruinosos préstamos, acentuaban la crisis de las finanzas públicas y hacían cada vez más urgente una reforma hacendaria que estabilizara la situación.”³²⁸

Sobre la situación fiscal prevaleciente en los primeros años de la vida independiente, vale la pena reproducir un extracto del libro “La Evolución Mercantil, Comunicaciones y Obras Públicas, La Hacienda Pública” de Pablo Macedo, en el cual analiza desde su punto de vista, la situación por la que atravesó el país desde su liberación de España.

“... permítasenos solamente preguntarnos sí, conforme a la célebre afirmación del barón Louis, *la buena política hace la buena hacienda* ó si las cosas no pueden decirse totalmente a la inversa y en esta forma: *la mala hacienda es causa de la mala política*. Lo probable es que ambas afirmaciones contengan parte de una sola verdad, porque el encadenamiento de los complejos fenómenos sociales no permite aislar ni considerar separadamente sus diversos

³²⁶ García Galeana, Heladio, op. cit., Págs. 52-53

³²⁷ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Págs. 65-66

³²⁸ Ibidem, Pág. 66

elementos. Por eso creemos exacta la fórmula en que nuestro pensador, el señor ingeniero Don Francisco Bulnes, ha condensado la ley que rigió la relación entre nuestros deficientes y nuestras revoluciones, ley que puede expresarse así: mientras el deficiente no llegaba al 25% de los egresos, aunque surgiera una revolución, la dominaba siempre el gobierno establecido; si el deficiente excedía el 25%, la revolución triunfaba y el nuevo gobierno venía a desempeñar una función liquidadora de los compromisos de su antecesor, pasándolas al capítulo de la deuda pública.”³²⁹

Para concluir este capítulo, y a la vez, ofrecer una panorámica resumida de la situación fiscal de los primeros 50 años de vida independiente, se transcribirá el excelente y de incalculable valor histórico (debido a la falta de estadísticas y a la constante situación bélica) trabajo que elaboró Manuel Payno (varias veces Ministro de Hacienda), concretizado en el siguiente cuadro que muestra los años económicos a partir de 1825 hasta 1867 y que sirve de excelente colofón.

³²⁹ Macedo Pablo, La Evolución Mercantil, Comunicaciones y Obras Públicas, La Hacienda Pública, Ed. Facultad de Economía-U.N.A.M., 1989, Pág. 423

Situación Fiscal 1825-1867

AÑOS ECONÓMICOS	PRESUPUESTO DE INGRESOS (Pesos)	PRESUPUESTO DE EGRESOS (Pesos)	DEFICIENTE CALCULADO (Pesos)
1825	9,770,372.37	17,066,438.61	7,296,066.24
1825-1826	17,658,942.29	16,666,463.46	
1826-1827	13,685,964.42	15,703,980.69	2,018,016.27
1827-1828	13,667,637.64	15,558,276.42	1,890,638.78
1828-1829	14,192,132.61	15,604,719.01	1,412,586.40
1829-1830	13,140,737.22	13,624,005.95	483,268.73
1830-1831	11,752,346.50	17,438,540.34	5,686,193.84
1831-1832	12,000,000.00	20,499,680.66	8,499,680.66
1832-1833	14,500,000.00	22,392,607.89	7,892,607.89
1833-1834	13,000,000.00	17,000,000.00	4,000,000.00
1834-1835	8,724,686.54	12,724,686.54	4,000,000.00
1835-1836	7,255,809.34	14,290,744.34	7,034,935.00
1836-1837	11,096,099.17	17,381,543.88	6,285,444.71
1837-1838	14,806,092.00	40,733,916.91	25,927,824.91
1839	4,431,474.25	20,378,792.67	15,947,318.42
1840	4,526,121.81	18,947,675.80	14,421,753.99
1841	8,074,100.00	21,836,781.19	13,762,681.19
1842	14,650,000.00	19,326,475.27	4,676,475.27
1843	8,310,484.81	21,129,173.90	12,818,689.09
1844	7,998,436.16	19,923,819.77	11,925,383.61
1845	10,679,493.93	25,222,304.81	14,542,810.88
1846	10,247,760.50	24,310,030.69	14,062,270.19
1847	8,820,649.82	26,977,951.11	18,157,301.29
1848-1849	12,105,802.00	24,870,780.87	12,764,978.87
1849-1850	7,726,797.76	16,580,520.58	8,853,722.82
1850-1851	8,983,027.22	20,292,130.62	11,309,103.40
1851-1852	8,274,927.61	26,012,242.07	17,737,314.46
1852-1853	10,044,298.35	16,287,532.85	6,243,234.50
1853-1854	15,383,975.00	32,378,046.00	16,994,071.00
1854-1855	17,519,128.85	17,519,128.85	
1855-1856	12,000,000.00	14,228,324.93	2,228,324.93
1856-1857	12,000,000.00	14,228,324.93	2,228,324.93
1857-1858	13,389,480.43	14,727,616.70	1,338,136.27
1858-1859	14,058,516.85	14,415,633.47	357,116.62
1859-1860	13,793,425.21	15,023,805.78	1,230,380.57
1860-1861	9,895,000.00	15,543,885.00	5,648,885.00

1861-1862	8,000,000.00	8,327,418.04	327,418.04
1862-1863	6,800,000.00	9,992,901.60	3,192,901.60
1863-1864	7,500,000.00	8,500,000.00	1,000,000.00
1864-1865	6,375,000.00	7,225,000.00	850,000.00
1865-1866	5,418,750.00	6,141,250.00	722,500.00
1866-1867	8,670,000.00	9,826,000.00	1,156,000.00
TOTAL 43 AÑOS	450,927,470.66	746,859,152.2	296,924,360.37
El sobrante calculado para el segundo año fue de			992,478.83
Queda por total del deficiente calculado de 43 años			295,931,881.54

Fuente: Macedo Pablo, La Evolución Mercantil, Comunicaciones y Obras Públicas, La Hacienda Pública, Ed. Facultad de Economía-U.N.A.M., 1989, Pág. 422

4.7.- 1867-1876

El 15 de julio de 1867, la capital de México recibió con júbilo a Juárez, que regresaba triunfante. Con su victoria se afianzaba la República, que había sido atacada por el Imperio de Maximiliano.

A la victoria liberal, el Gobierno Federal tuvo que darse a la difícil tarea de enfrentarse a la desorganización social y a la parálisis provocada por la guerra.

“El triunfo de la República sobre el Segundo Imperio marcó un momento definitivo en el proceso de consolidación del Estado Nacional. A partir de entonces, el Estado impulsó las condiciones para el desarrollo económico del país, mediante sus diferentes políticas, pero para que el Estado pudiera desempeñar ese papel, fue necesario superar la continua crisis de las finanzas públicas.”³³⁰

Desde los inicios de la Reforma, se elaboraron múltiples iniciativas, disposiciones y leyes encaminadas a este propósito. “Desgraciadamente la realización de estas reformas se vió interrumpida por la intervención francesa y es hasta los primeros días del año económico de 1867-1868 cuando terminada la intervención francesa y el Gobierno Imperial de Maximiliano, que el Gobierno Nacional se consagró a la reorganización del Gobierno Federal y en especial de la Hacienda Pública.”³³¹

Lo anterior puede confirmarse con la declaración hecha por el Presidente Juárez en 1861, indicando: “Este mal necesita un remedio pronto y radical; ese remedio, difícil pero posible, debe sacarse de la reducción de aranceles, del establecimiento de las contribuciones directas y supresión de alcabalas, de la reorganización de las otras rentas federales, de la consolidación de la Deuda Pública, de la moralidad y economía en el régimen hacendario... del castigo eficaz del peculado y cualesquiera otro abuso en el manejo de los caudales.”³³²

La necesidad de una reforma hacendaria era apremiante, una reforma que permitiera obtener los recursos para mantener los gastos del Estado, que ofreciera una política adecuada para el arreglo de la deuda y otorgar los lineamientos necesarios para la organización administrativa y el funcionamiento de la Hacienda Pública.³³³

Esta reforma no podía darse rápidamente ni obtener resultados a corto plazo. Tendría que elaborarse de acuerdo a las grandes tendencias de la sociedad y a las posibilidades del nuevo grupo en el poder y ponerse en práctica de una manera gradual. Variados fueron los obstáculos que tuvieron que superar los impulsores de la reforma para poder ponerla en marcha; son de mencionarse los siguientes: la correlación de fuerzas entre el grupo en el poder y los diferentes sectores de propietarios; la oposición de los grupos localistas al fortalecimiento del poder central, y las propias condiciones económicas del país.³³⁴

³³⁰ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 69

³³¹ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit. Pág. 182

³³² Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., Pág. 148

³³³ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 70

³³⁴ Ibidem, Pág. 70

Es por ello, que la “Reforma Hacendaria no pudo darse de golpe, en una acción que diera respuesta a las necesidades para superar la crisis hacendaria, sino mediante diversas transformaciones que se lograron a lo largo del periodo.”³³⁵

Los planteamientos de la Reforma Hacendaria comenzaron a ser diseñados por el grupo liberal triunfante durante los primeros años del periodo. De 1867 a 1875 se produce una gran cantidad de informes, proyectos, iniciativas y memorias que contienen las ideas fundamentales de la Reforma. Su objetivo principal fue el de superar el continuo déficit mediante el aumento de los recursos fiscales y crediticios que el Erario manejaba en ese tiempo.³³⁶

Primeramente, el 20 de julio de 1867 quedó nombrado como Ministro de Hacienda y Crédito Público, José María Iglesias, que venía desempeñando dicho puesto por orden de Juárez expedida en Saltillo, desde enero de 1864.

Para incrementar los recursos, Iglesias y otros analistas, propusieron tres vías, que son las siguientes:

1. La administrativa
2. La del Crédito y la Moneda
3. La Fiscal

Por la vía administrativa se intentaba cubrir dos niveles: por una parte, la reestructuración en el funcionamiento de todas las oficinas y dependencias de la Secretaría de Hacienda, y por el otro, la reducción del gasto público.³³⁷

En cuanto al primero, se acometió reorganizar el papel de la Secretaría, el de la Tesorería General de la Federación y el de las oficinas recaudadoras en el interior de la República, con la intención de centralizar la toma de decisiones por el Ejecutivo.³³⁸

La centralización de las decisiones fue de primordial importancia, pues durante los primeros 40 años de vida independiente se habían arraigado múltiples prácticas en el manejo de los recursos y en la toma de decisiones en materia hacendaria que no dependían de la Secretaría, sino de las urgencias de las autoridades o de los jefes militares locales.³³⁹

La Secretaría de Hacienda, desde su surgimiento, tuvo un reducido control sobre los escasos recursos que llegaban a sus oficinas. De ahí que la reorganización se enfocara a centralizar la toma de decisiones sobre la aplicación de las leyes y la distribución de los ingresos, a partir de un plan fiscal general que controlara el propio Ministro de Hacienda.³⁴⁰

³³⁵ Ibidem, Pág. 70

³³⁶ Ibidem, Pág. 71

³³⁷ Ibidem, Pág. 71

³³⁸ Ibidem, Pág. 72

³³⁹ Ibidem, Pág. 72

³⁴⁰ Ibidem, Pág., 72

Con respecto a la reducción del gasto público, se tomaron diversas medidas, entre las que destacan: procurar el mejoramiento en la administración de los recursos, aminorar los gastos de la recaudación y reducir el presupuesto de guerra.³⁴¹

Para la mejor administración de los recursos se propuso organizar los presupuestos y las cuentas del tesoro a través de la creación de un sistema de estadística fiscal que funcionara en todas las dependencias y principalmente en la Tesorería. Al mismo tiempo, se planteó simplificar las funciones para obtener recursos y con ello, disminuir los gastos de recaudación.³⁴²

En lo que toca a los gastos de guerra, los cuales absorbían más del 70% del presupuesto, la medida que se acordó fue la de ir disminuyendo paulatinamente el número de personas activas dentro del ejército, desde soldados hasta oficiales de rango superior, con el fin de ir adelgazando dicha Secretaría y a su vez, los recursos destinados a la misma, y con ello enviar dichos caudales a otras dependencias que los requiriesen.

Al Ministro José María Iglesias le correspondió “... la reorganización de las plantas del Ministerio, de la Tesorería General, de la planta de la Contaduría Mayor de Hacienda, el establecimiento de la administración de Bienes Nacionales y la reforma de las ordenanzas aduaneras y de la administración de Rentas del Distrito Federal.”³⁴³

Las reformas en la organización administrativa empiezan con la Ley del 6 de agosto de 1867 que decretó la organización de la Secretaría de Hacienda y centralizó en ésta el control de las oficinas en los aspectos económico, directivo y administrativo, y cedió a la Tesorería General el papel de recaudar y distribuir los recursos.³⁴⁴

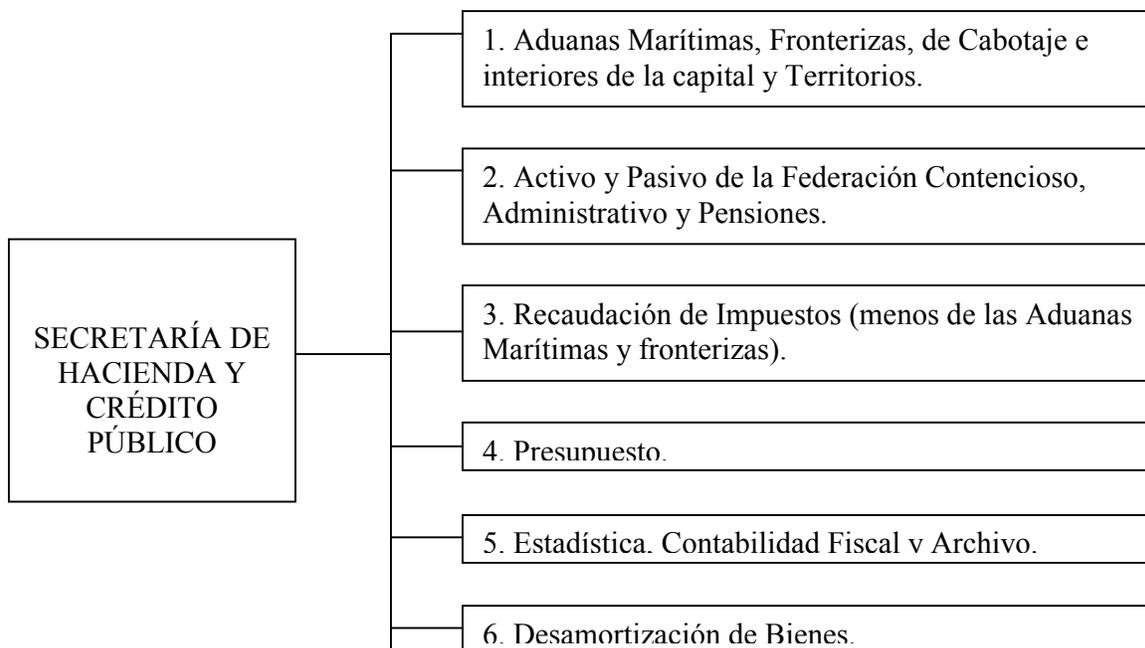
Con base a esta Ley, la Secretaría de Hacienda se organizaba en seis secciones:

³⁴¹ Ibidem, Pág. 72

³⁴² Ibidem, Pág. 72

³⁴³ Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., Pág. 148

³⁴⁴ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 76



Cuadro tomado de Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 77

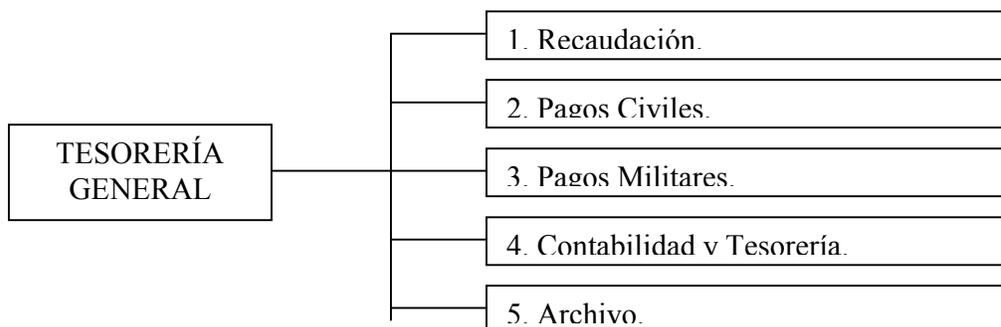
También, la Secretaría de Hacienda tenía a su cargo las siguientes dependencias: las Oficinas Generales, las Jefaturas de Hacienda, las Aduanas Marítimas y Fronterizas, las Oficinas del Timbre, las Casas de Moneda, la Lotería Nacional, la Agencia Financiera en Londres, la Administración de Rentas, la Dirección de Contribuciones y la Tesorería General.³⁴⁵

De acuerdo al Artículo 89 de la Constitución de 1857, reglamentado por la Ley de 1867, cada año el Secretario de Hacienda tenía la obligación de presentar a la Cámara de Diputados la Memoria del Ramo para informar sobre la gestión hecha por el Ministerio durante el año fiscal. Asimismo, debía de presentar el proyecto de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en la primera ronda de sesiones de la Cámara (abril), con la finalidad de que fueran revisados y en su caso modificados, para que, posteriormente fueran aprobados por el Legislativo.³⁴⁶

Paralelamente, la Ley de 1867 otorgó a la Tesorería General la administración de los ingresos del Erario y la obligación de informar al Ministro del ramo sus entradas y salidas. La organización de la Tesorería, conforme a esta Ley, abarcó las siguientes secciones:

³⁴⁵ Ibidem, Pág. 77

³⁴⁶ Ibidem, Pág. 78



Cuadro tomado de Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 78

En materia de impuestos, la fuente más productiva para la Federación, es decir, el Comercio Exterior, sufrió también diversas modificaciones. A la importación se le gravaba con las contribuciones denominadas de tonelaje, faros, pilotaje, practicaaje, anclaje y muelles, además de varios derechos directos y adicionales que se cobraban por diferentes causas, como el derecho de internación del 10%, pagadero al embarcarse los efectos para el interior, o el derecho de contrarregistro del 20%, causado a la llegada de las mercancías a la capital o al principal punto de destino en el interior. A partir de 1867 aparece un nuevo derecho adicional que vino a sustituir al de peaje, a la vez que se crearon dos nuevos sobre toda introducción de efectos nacionales; en cambio, desapareció el derecho de fortificación sobre el tabaco extranjero.³⁴⁷

En octubre de 1867, se “... dispuso que el derecho de contrarregistro o consumo se pagara en las Aduanas Marítimas y Fronterizas, separándose la mitad del impuesto para aplicarlo a cada uno de los estados en que respectivamente se hiciera el consumo de las mercancías...”³⁴⁸

De esta forma, el derecho de contrarregistro o de consumo que percibían los estados sobre las importaciones, “... siguió considerándose como un recargo al derecho de importación que los estados no podían crear sin autorización del poder federal que en todo tiempo había reputado de su exclusiva competencia legislar sobre la materia.”³⁴⁹ Con ello, se denota el proceso continuo de centralización a favor de la Federación, que se refleja en este caso, en la capacidad exclusiva de dictaminar disposiciones sobre comercio exterior.

Dos meses después, el 1 de diciembre, se circuló el Reglamento para la Administración y Contabilidad de los Caudales del Gobierno General, estableciendo como fundamentos de la administración, la ley de ingresos y el presupuesto de egresos y distinguiendo el presupuesto probable del presupuesto real o definitivo, lo cual en sí, constituyó un elemento positivo para la organización de las finanzas gubernamentales.

³⁴⁷ López Rosado, Diego G., op. cit., Pág. 228

³⁴⁸ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 186

³⁴⁹ Ibidem, Pág. 187

En el capítulo 4° de dicho Reglamento, se dan disposiciones en el sentido de que ningún impuesto podrá establecerse ni cobrarse si no está autorizado por el Poder Legislativo; que todos los ingresos del Erario General quedan bajo el dominio directo de la Secretaría de Hacienda y la recaudación no puede realizarse sino por empleados del ramo, además, contiene otras disposiciones en relación a las atribuciones y responsabilidades del Gobierno General.³⁵⁰

El 15 de enero de 1868 fue nombrado Ministro de Hacienda, Matías Romero, rindiendo la protesta de ley el día siguiente.

El 30 de enero del mismo año, se declara estar vigente la Ley de Clasificación de rentas del 12 de septiembre de 1857, sin embargo, dicha situación no duraría mucho tiempo.

Dentro de la Reforma Hacendaria, la vía fiscal era uno de los senderos por el cual el Gobierno Federal pretendía regularizar el escenario ruinoso existente.

El Gobierno General englobado en las ideas del liberalismo económico, intentaba fomentar las actividades productivas y el intercambio. Así, por ejemplo, uno de los ramos que reclamaban una urgente reestructuración era el de la minería.

No obstante de que la minería fue el ramo más importante durante la Colonia, en la primera mitad del siglo XIX permaneció en estancamiento absoluto; su producción no había podido superar a la lograda antes de la Independencia. De ahí que para 1867, la preocupación principal de los mineros y del Gobierno Federal fuera el impulsar de manera significativa mencionado sector. Para lograrlo, a principios de 1868, el Gobierno General nombró una Junta compuesta por mineros y personas de prestigiada ilustración, encargada de examinar el entorno y proponer alternativas. Para esta Junta se invitó a un representante de cada uno de los estados mineros.³⁵¹ Entre los argumentos pronunciados destacan las siguientes líneas:

“El inconveniente principal que tienen los impuestos que actualmente pesan sobre la minería, no consiste tanto en su monto, que es sin embargo bastante considerable, cuanto en que recaen no sobre las utilidades de la minería sino sobre todo el capital que emplee en la minería, ya sea que obtenga ganancias o que sufra pérdidas, resultando muchas veces que estos impuestos se cobran sobre las pérdidas de la negociación...

Esta sería la única base sólida de que debe partirse al reformar la legislación rentística vigente sobre la minería para darle el incremento de que es susceptible y que requiriera las necesidades del país, es conveniente derogar todos los impuestos que actualmente paga para sustituirlos con uno que no pase del 5% sobre las utilidades líquidas.”³⁵²

A través de cinco medidas, la Junta propuso un cambio radical de los impuestos:

1. Derogar todos los impuestos que pesaban sobre la minería y sustituirlos por uno que no pasase del 5% sobre las utilidades líquidas, como se mencionó en la argumentación arriba expuesta.

³⁵⁰ Ibidem, Pág. 182

³⁵¹ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 86

³⁵² Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 194

2. Hacer que las casas de moneda volvieran a poder del gobierno.
3. Dar libertad para exportar oro y plata en pasta con exención de todo derecho.
4. Dar libertad para que los particulares pudieran hacer el apartado de los metales.
5. Reducir los derechos de amonedación al costo de esa operación.³⁵³

El Gobierno Federal tomó en cuenta las consideraciones de la Junta de tal forma que como primer paso, derogó los impuestos del 3% sobre platas y del real por marco de minería; esta abolición era el inicio de una nueva legislación que debería de terminar con el régimen colonial.

Dentro del marco del continuo proceso de centralización, es de gran relevancia señalar otro decreto, el cual, una vez más limitaba la capacidad tributaria de los estados, dicho decreto se dió a la luz pública el 2 de mayo de 1868, en el cual el Congreso de la Unión decreta que ningún estado puede cobrar derechos por el simple tránsito de mercancías, ni imponer bajo ninguna denominación, a los frutos de otros estados, mayores contribuciones que las que exige para sus propios frutos.

Para ese entonces, la clasificación impositiva continuaba fincada en la Ley de Clasificación de Rentas de 1857; la cual, se enlista a continuación, de acuerdo al monto de recaudación:

1. Ingresos Aduanales.- Que contenían a los impuestos de importación, a los de exportación y a los servicios.
2. Renta del Papel Sellado.
3. Derechos de Portazgo, Consumo y Almacenaje.
4. Productos de Bienes Nacionalizados.
5. Productos de Contribuciones Directas en el Distrito Federal y Territorios.
6. Productos de Arrendamiento de Casas de Moneda y Derechos de Fundición, Amonedación y Ensaye.
7. Productos del Fondo de Fomento.
8. Producto del Fondo de Instrucción Pública.³⁵⁴

En cuanto al problema de la deuda, se desconocieron todas las deudas contraídas por el Imperio de Maximiliano, lo cual asociado a los ingresos extraordinarios permitió alcanzar un inesperado superávit presupuestal en el año fiscal de 1867-1868.³⁵⁵

Este superávit y la mejora constante en la situación que guardaba el erario público, provocó un absurdo optimismo en el Congreso de la Unión que originó temores al Ejecutivo en la medida de que dicho órgano legislativo suprimiera o redujera ciertos impuestos existentes en aquel entonces.

³⁵³ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 86

³⁵⁴ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 92-93

³⁵⁵ Retchkiman Benjamín, Gil Valdivia, Gerardo, op. cit., Pág. 68

En la comunicación al Congreso de la Unión del 25 de mayo de 1868, se insistió sobre la materia y se hizo notar la diferencia que existiría entre los ingresos y los egresos, en la forma en que estaba por decretarlos el Congreso. No obstante lo anterior, el órgano Legislativo, suprimió o redujo algunos de los impuestos existentes; así por ejemplo, se derogaron los siguientes³⁵⁶:

Los ya mencionados real por marco a las platas y el 3% de Minería, el derecho de hipoteca establecido en el Distrito Federal, el de circulación de moneda, el de fortificación en Veracruz, el de traslación de dominio en todo el país, el del tribunal Mercantil, el de tabaco y el decreto sobre impuestos a la propiedad rústica y sobre fábricas y molinos.³⁵⁷

El Congreso de la Unión insistió en reducir las contribuciones e incrementar los gastos, originando con ello, nuevamente el déficit presupuestal durante varios años fiscales.³⁵⁸

El 29 de mayo de 1868, se separó temporalmente de la Secretaría de Hacienda Matías Romero para desempeñar una misión diplomática, quedando en su lugar José María Garmendia.

Tratando de salvar la situación, José María Garmendia gestionó del Congreso la expedición de la Ley del 30 de mayo de 1868, el cual indicaba cuáles eran las rentas y bienes de la Federación.

4.7.1.- DECRETO QUE SEÑALA CUÁLES SON LAS RENTAS Y BIENES DE LA FEDERACIÓN³⁵⁹

(30 DE MAYO DE 1868)

Art. 1.- Son Rentas y Bienes de la Federación:

- I. Los derechos de importación y los demás que se cobren en las aduanas marítimas y fronterizas de la república a las mercancías extranjeras, sea cual fuere la denominación de aquellos, excepto el real por bulto que están autorizados a cobrar los ayuntamientos de los puertos con destino a los fondos municipales.
- II. Los derechos de exportación.
- III. los productos de la fundición, amonedación y ensaye de la plata y oro que se introducen en las casas de moneda.

³⁵⁶ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 182

³⁵⁷ Ibidem, Pág. 183

³⁵⁸ Retchkiman Benjamín, Gil Valdivia, Gerardo, op. cit., Pág. 68

³⁵⁹ Al derogarse la Ley de Clasificación de rentas del 12 de septiembre de 1857, por este decreto, se enumeraron cuáles eran las rentas y bienes de la Federación, entre las que se distinguen los derechos de importación y exportación; los productos de fundición, amonedación y ensaye; los productos de la venta del papel sellado; los productos del correo; y en relación a los bienes, los castillos y fortalezas, así como las propiedades de carácter federal como edificios, playas, islas y bienes mostrencos.

- IV. Los productos de la venta del papel sellado común, y del que sirve para el pago de la contribución federal.
- V. La mitad del producto de la venta, arrendamiento o explotación de los terrenos baldíos en toda la república, quedando la otra mitad a beneficio de los estados en cuyo territorio se encontraren.
- VI. El producto de la venta, arrendamiento o explotación de las guaneras.
- VII. El de los derechos que se impongan por la pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino y demás objetos análogos.
- VIII. Los réditos y capitales que por cualquier título se adeuden al Erario Federal.
- IX. Los productos del correo.
- X. Los derechos sobre privilegios y patentes de invención.
- 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 Art. 71 de la Constitución declare el Congreso General.
- XIII. Los castillos y fortalezas, las ciudadelas, almacenes y maestranzas de artillería, casas de correo y de moneda, y los demás edificios que por compra, donación o cualquiera otro título sean de propiedad nacional.
- XIV. Las islas y playas, los puertos, ensenadas, bahías, lagunas y ríos navegables.
- XV. Los buques de guerra, guardacostas, transportes y demás embarcaciones del erario federal.
- XVI. Los derechos que tenga la República en las empresas de bancos, caminos de fierro o cualesquiera otras empresas de interés general que autorizare el Congreso de la Unión.
- XVII. Los bienes mostrencos que hubiere en el Distrito Federal y en los Territorios, y la parte que conforme a las leyes corresponde al erario en el descubrimiento de tesoros ocultos en los mismos puntos.

Art. 2.- Se deroga la Ley de Clasificación de rentas expedida el 12 de Septiembre de 1857.³⁶⁰

Este nuevo ordenamiento legal ratificó la contribución federal del 25% a pesar de la fuerte oposición de las legislaturas de los estados de México, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Varios representantes habían propuesto la sustitución de la contribución federal por el del contingente, pero el Congreso estimó que dicha medida habría disminuido los ingresos federales, por lo que no se aceptó.³⁶¹

Asimismo, este decreto omitió hablar del derecho de consumo, como lo habían hecho las leyes anteriores, al clasificar las rentas de los estados y los de la Federación; esta omisión originó que la mercancía extranjera fuera gravándose por las localidades.³⁶²

La enumeración a que nos refiere la Ley no era limitativa ya que, como se indicó, con fundamento en la fracción VII del artículo 71 Constitucional, el ámbito federal tenía facultades para imponer todas las contribuciones que considerase necesarias para financiar sus gastos

³⁶⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Memorias de la Hacienda Pública de México 1868-1911, Pág. 71-72

³⁶¹ Retchkiman, Benjamín, Gil valdivia, Gerardo, op. cit., Pág. 69

³⁶² Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 187

públicos. Por lo tanto en las materias no señaladas como exclusivas para la Federación, se entendía que existían facultades coincidentes entre el centro y los estados. En esta etapa de la evolución del orden federal se nota de una forma muy clara su tendencia centralizadora.³⁶³

En lo referente a los ingresos de los estados, en la mayoría de éstos el déficit era continuo por lo que muchos de ellos recurrían al crédito. Su principal fuente de ingresos eran las alcabalas a pesar de que estaban prohibidas por el artículo 124 de la Carta Magna. Estos gravámenes, así como la falta de vías de comunicación fueron las principales causas del estancamiento de la industria, la agricultura y el comercio. Sin embargo, la prohibición para establecer alcabalas iba dirigida a los estados, no así para la federación, la cuál también recurrió a ellas mediante diferentes denominaciones, imponiendo el portazgo y el derecho de consumo que se cobraban en el Distrito Federal.³⁶⁴

Para el siguiente año, 1969, la situación de la Hacienda Pública todavía era problemática. Entre algunas de las primeras disposiciones destaca la Ley del 7 de enero, en la cuál se autorizó la libre exportación de derechos de piedra mineral, con el firme propósito de continuar con los esfuerzos por reanimar al sector minero.

Sin embargo, estas medidas adoptadas no tuvieron el resultado que se esperaba de ellas, en gran medida debido a que sus efectos fueron nulificados por los gobiernos de algunos estados, cuyas legislaturas reestablecieron para sus erarios los derechos suprimidos por el Congreso de la Unión para el Tesoro Federal.³⁶⁵

El 1º de abril de 1869, el Ejecutivo mandó una serie de iniciativas al Congreso de la Unión que comprendían los siguientes puntos:

- A) Libertad de exportación de oro y plata en pasta sin derechos, y la reiteración de establecer un impuesto del 5% sobre las utilidades líquidas de todas las minas.
- B) Establecimiento del impuesto del timbre.
- C) Abolición definitiva de las alcabalas en los estados y supresión de la contribución federal en la República.
- D) Establecimiento de un impuesto sobre herencias.
- E) Libertad de exportación de todos los productos nacionales sin pago ninguno de derechos.
- F) Impuesto sobre la propiedad raíz con el objeto de facilitar su explotación y su subdivisión.³⁶⁶

El esquema que se pretendía en esencia era el de sustituir la contribución federal y la del timbre, y dejar a los estados que aboliesen las alcabalas, los productos de la contribución federal, por un término razonable a fin de que dentro de él, reorganizasen sus erarios y sustituyesen con otro u otros impuestos los ingresos que obtenían de las alcabalas.³⁶⁷

³⁶³ Retchkiman Benjamín, Gil Valdivia, Gerardo, op. cit., Pág. 69

³⁶⁴ Ibidem, Pág. 70

³⁶⁵ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 186

³⁶⁶ Ibidem, Págs. 184-185

³⁶⁷ Ibidem, Pág. 185

Sin embargo, las iniciativas no fueron tomadas en cuenta, tanto por el Congreso de la Unión como de las legislaturas locales, lo cual, aunado a las reducciones que se acordaron en los impuestos, perpetuaron el déficit presupuestal y la crisis económica que durante ese período y en años posteriores sufrió la República.³⁶⁸

Se volvió a insistir sobre estos puntos, como se muestra en las Memorias de Hacienda de 1869 y del 16 de Septiembre de 1870; en esta última se trazan amplia y profundamente las innovaciones que se deberían de realizar en el régimen hacendario.

No cabe duda de que la influencia del Ministro de Hacienda Matías Romero fue decisiva. Indicaba que más allá de reformas organizativas, la verdadera clave de la reforma hacendaria radicaba en la reestructuración del sistema impositivo.

La Memoria de Hacienda y Crédito Público del 16 de septiembre de 1870 presentada por Romero al Congreso de la Unión, es considerada por muchos el documento financiero más importante del Gobierno Federal durante el siglo XIX, y tomado asimismo, como punto de partida para el análisis de la administración hacendaria del país.

A continuación, se transcribirán algunos de los razonamientos expuestos por Matías Romero en su Memoria, los cuáles, abarcan un balance histórico de la Hacienda Pública desde la Colonia, para que a partir de ello, pudiese exponer los puntos más trascendentes de su programa orientado a reformar la legislación fiscal de la República.

4.7.2.- MEMORIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, CORRESPONDIENTE AL CUADRAGÉSIMO QUINTO AÑO ECONÓMICO, PRESENTADO POR DON MATÍAS ROMERO AL CONGRESO DE LA UNIÓN.

(16 DE SEPTIEMBRE DE 1870)³⁶⁹

Primeramente, Matías Romero realiza una evaluación histórica del régimen hacendario, redactando las siguientes líneas:

“Los trastornos constantes que han tenido lugar en México casi desde la consumación de la Independencia, y las graves dificultades que ellos han ocasionado, han sido el obstáculo principal con que se han tropezado para introducir en el sistema fiscal de la Nación, las reformas que han indicado como indispensables, la ciencia económica y los intereses más atendibles de la Nación. La República conserva, con muy pocas variaciones, el mismo sistema

³⁶⁸ Ibidem, Pág. 185

³⁶⁹ En 1870, Matías Romero presentó la Memoria correspondiente al año económico de 1869-70; los estudiosos del tema están de acuerdo en señalar que esta Memoria es única en su género. En más de 1000 páginas y mediante el frío y severo análisis y recopilación de leyes, presentó, como nadie más lo había hecho, la evolución y la evaluación histórica de la Hacienda Pública, y la cuál desde muy diversos aspectos ha sido el punto de partida para el estudio de la administración hacendaria del país. Íntimamente vinculado con la ideología liberal, descubrió muy pronto con el material reunido, donde se encontraban las verdaderas dificultades de la Hacienda Pública y se percató de lo urgente que era adoptar una acción decidida y programada. En este documento tomado de su Memoria aparecen los fundamentos más importantes de su programa.

fiscal establecido por el gobierno español para su colonia, que en muchos casos pugna con los más triviales principios económicos...”³⁷⁰

Considerando como apremiante la reforma fiscal, afirma sin embargo, que esta debiera de hacerse de forma prudente y programada, evitando precipitaciones y apresuramientos, al señalar:

“Si por una parte es indispensable la reforma radical en la legislación radical de la legislación fiscal de México, debe por otra tenerse presente que esta reforma sería funestísima a la Nación, si se tratase de llevarla a cabo de una manera precipitada e imprudente. En ningún otro ramo es más necesario que el de Hacienda, seguir el sistema de edificar antes de destruir... Con una sola plumada, en una sola ley de un solo artículo, se pueden destruir todos los impuestos que forman actualmente las rentas federales; pero esto traería consigo la ruina completa de la República, y como resultado final, acaso hasta la pérdida de la nacionalidad; porque de seguro, no se podrían sustituir en varios años los impuestos existentes, y entretanto, la bancarrota del erario sería completa.”³⁷¹

“Al considerar por lo mismo, los cambios que exige la legislación fiscal de la República, debe tenerse presente, que estos deben realizarse con gran prudencia y meditación, dejando al transcurso del tiempo el cuidado de desarrollarlo convenientemente, y siguiendo ante todo, el sistema de crear antes de destruir.”

“Los cambios radicales en la legislación fiscal de la República, que exigen imperiosamente los intereses materiales de la Nación, son estos”³⁷²:

1. No hacer de los derechos marítimos la base del erario federal, por el peligro que hay de que éstos se nulifiquen por muchas causas.
2. Hacer una rebaja prudente en los derechos de importación, una vez sistemadas otras rentas interiores, como el medio más eficaz de evitar el contrabando.

Sobre este punto, desde la óptica liberal prevaleciente en ese entonces, la reducción de los aranceles era una condición para impulsar el comercio, y la producción. Consideraban que la libertad en el comercio era el factor que determinaría el aumento de la producción y no viceversa. Es por ello, que Romero y su grupo de trabajo ponían tanto énfasis en el modelo exportador de desarrollo. Por otra parte, creían que en la medida que aumentaba el comercio exterior podría lograrse un incremento en las recaudaciones, aun cuando las tarifas se fueran reduciendo.³⁷³

3. Establecimiento de las rentas interiores del timbre, del impuesto sobre herencias y de una contribución directa sobre los productos de la propiedad raíz.

Sobre este apartado, Matías Romero expuso:

³⁷⁰ Matías Romero, en Memorias de la Hacienda Pública de México 1868-1911, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), México, Págs. 142-143

³⁷¹ Ibidem, Pág. 143

³⁷² Ibidem, Pág. 143

³⁷³ Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., Pág. 149

“La renta interior que tiene más porvenir y que bien sistemada podría igualar en sus productos a la de las aduanas marítimas es la del papel sellado, ... Una vez establecido el timbre bajo las bases propuestas en la iniciativa del Ejecutivo, se irían aumentando gradualmente sus productos... Cuando se llegase a obtener un producto considerable, sería tiempo de disminuir o suprimir en la parte equivalente los impuestos que ahora existen, y que son de carácter más antieconómico.”³⁷⁴

“Otro de los impuestos fundados en principios más convenientes y cuya adopción debería servir para modificar o suprimir los de carácter más antieconómico es el de herencias.”³⁷⁵

“El establecimiento de una contribución directa sobre la propiedad raíz, productiva, en toda la Nación, sería también otro de los impuestos más convenientes y de mayor porvenir a que pudiera recurrirse, al tratar de regenerar la legislación fiscal de la República.”³⁷⁶

Según los artículos de los citados Armando Alvarado y Guillermo Beato³⁷⁷, el modelo en el cual se basarían los liberales para la instalación de la renta del timbre, era el aplicado por los Estados Unidos de América, en donde, la renta del timbre rendía casi el doble de los derechos de importación, y que en plena guerra (1860-1865), fue uno de los impuestos de mayor aceptación, pues el pueblo lo pagaba casi insensiblemente.

Asimismo, afirman que si bien es cierto que los liberales preferían los impuestos indirectos como el del timbre, no desestimaron algunas contribuciones directas, que particularmente, se cobrarían casi exclusivamente en el Distrito Federal. El primer ejemplo de esta adopción de medidas impositivas, característica de los gobiernos centralistas (como se analizó en su momento), fue el reestablecimiento en 1867 de las contribuciones sobre capitales muebles e inmuebles (basado en una Ley de 1842); el segundo ejemplo fue la Ley de impuestos sobre las herencias, reimplantada en 1867 a partir de una ley anterior de 1843.

4. Abolición de todo derecho de exportación sobre productos nacionales.
5. Supresión absoluta de todo gravamen que pese sobre la industria minera, mientras ésta represente solo pérdidas.
6. Establecimiento de un impuesto sobre las utilidades de los mineros, en sustitución de los gravámenes existentes sobre la minería.
7. Abolición del monopolio del apartado de metales preciosos y que la amonedación se haga por solo su costo.
8. No arrendar las casas de moneda.

³⁷⁴ Matías Romero, en Memorias de la Hacienda Pública de México 1868-1911, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Pág. 144

³⁷⁵ Ibidem, Pág. 144

³⁷⁶ Ibidem, Pág. 144-145

³⁷⁷ Alvarado Armando, Beato Guillermo, et. al., op. cit., Pág. 150

Sobre estos puntos del programa, se denota la urgencia por impulsar la producción minera, tomando en cuenta que no solo había sido la fuente principal de riqueza, sino además, el sector exportador más importante; por ello, era necesario reducir los gravámenes que se recaudaban sobre su exportación.

Sobre la misma línea, Matías Romero pedía la inmediata cancelación de los contratos de arrendamiento de las casas de moneda.

En resumen, el Ministro de Hacienda recalca dos líneas de acción básicas:

- I. La urgencia de estimular los principales ramos de exportación del país.
- II. La necesidad de centralizar el control de las recaudaciones en manos del Gobierno Federal.³⁷⁸

9. Supresión absoluta de las alcabalas.

Sobre este apartado, recuérdese que ya desde mediados de siglo, personas notables como Manuel Payno y Guillermo Prieto habían planteado la necesidad de eliminar este gravamen heredado de la época colonial.

Matías Romero, refiriéndose al tema, exteriorizó:

“Adoptado el sistema de impuestos que se acaba de indicar (el establecimiento de rentas interiores), sería también posible realizar la abolición completa de las alcabalas... El sistema de alcabalas, ha sido una de las causas que han impedido más poderosamente el desarrollo de la riqueza pública. (Sin embargo), las alcabalas formaban el núcleo de las rentas de los estados y una parte considerable de las de la Federación, por lo cual no se han podido suprimir, a pesar de los grandes esfuerzos que se han hecho con ese objeto. En varios estados ha llegado a decretarse la supresión y a practicarla de hecho, pero la ruina del erario que ha seguido a esa medida, ha obligado a algunos a decretar su reestablecimiento.”³⁷⁹

Es por esta causa, que la plena supresión de las alcabalas se topó con una barrera casi infranqueable por parte de los gobernadores locales.

10. Supresión para el erario de la Federación de la contribución federal, para facilitar la supresión de las alcabalas.

Acerca de la desaparición de la contribución federal, Matías Romero puntualizó:

“La razón principal que ha impedido la abolición de las alcabalas, ha sido la dificultad de sustituirlas con algunos otros impuestos de productos equivalentes... Al decretar en los estados las contribuciones que forman su erario, se tiene ya en consideración el recargo de la cuarta parte de cada una de ellas que importa la contribución federal. Una vez que el erario de la Federación dejase de cobrar ese impuesto, él podría a venir a quedar a beneficio del erario

³⁷⁸ Ibidem, Pág. 149

³⁷⁹ Matías Romero, en Memorias de la Hacienda Pública de México 1868-1911, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Pág. 145

del estado, sin recargo ninguno para los contribuyentes y sin alterar para nada el sistema establecido.”³⁸⁰

“Una vez sistemados los impuestos que debieran formar el erario federal, no sería necesaria la subsistencia de la contribución federal para nivelar los ingresos con los egresos en el tesoro de la Federación.”³⁸¹

Éstas, eran las medidas centrales del programa de Matías Romero, sin embargo, indicaba, era necesario complementarlas con los siguientes cambios:

11. Apertura de las costas de la República al comercio de exportación.
12. Establecimiento de líneas de vapores que frecuenten las costas de la República.
13. Demarcación de los límites de la República en sus fronteras del Sur.
14. Prohibición a los estados de establecer derechos sobre la importación o exportación y para gravar a la minería.
15. Obligación de otorgar pagarés por toda venta a plazo.
16. Establecimiento de vapores guarda-costas en nuestro litoral.
17. Ampliación del plazo para el depósito de mercancías extranjeras en la Ciudad de México.³⁸²

De igual forma, Matías Romero elaboró otras proposiciones de política monetaria y crediticia.

Es de lamentarse que este bien estructurado programa de acción en materia hacendaria, tropezó con múltiples obstáculos y sólo pudo aplicarse en algunas de sus partes. Ello se debió principalmente no sólo a la férrea oposición sociopolítica que despertaron dichas medidas, sino también, al lento crecimiento de la economía hasta finales del decenio de 1870.

A largo plazo, el éxito de las reformas hacendarias fue manifiesto, sentando las bases de la prosperidad económica del Porfiriato.

Así, en el año económico de 1869-1870, a la clasificación impositiva se le agregaron: a) el producto de correos, b) el de los ramos menores, c) los rezagos de impuestos federales no cobrados en los años interiores, d) los ingresos por ramos accidentales, e) los ingresos por ramos ajenos.

³⁸⁰ Ibidem, Pág. 145

³⁸¹ Ibidem, Págs. 145-146

³⁸² Matías Romero, en Memorias de la Hacienda Pública de México, 1868-1911, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (S.H.C.P.), México, Págs. 141-146

A finales del año de 1871, el Congreso declaró reelecto a Don Benito Juárez para desempeñar el siguiente período presidencial. Había tenido como contrincantes en la lucha electoral al Lic. Sebastián Lerdo de Tejada y al Gral. Porfirio Díaz. Descontentos varios jefes militares con el resultado de la elección, se levantaron en armas. Porfirio Díaz, lo hizo el 8 de noviembre de 1871, con el Plan de la Noria.

Debido a la rebelión, el presidente reelecto Juárez, solicitó la atribución de facultades extraordinarias, a fin de hacer frente a los sublevados.

Al habersele investido de facultades amplias, Benito Juárez exclamó las siguientes al Congreso de la Unión:

“Al cerrar sus sesiones el Congreso el 15 de diciembre último, la rebelión se mostraba amenazadora en varios estados de la República, contando con fuerzas y elementos que la Nación había confiado a la lealtad de sus caudillos y defensores. Ninguna otra sublevación contra las instituciones, después del triunfo de éstas sobre sus enemigos interiores y exteriores, se había alzado con proporciones tan terribles enfrente del gobierno legal. Así lo comprendisteis sin duda alguna; y para afrontar una situación tan peligrosa, convinisteis en apelar al remedio que previene la Constitución, invistiendo al Ejecutivo de facultades amplias en los ramos de Guerra y de Hacienda.”³⁸³

De esta forma, Juárez, haciendo uso de sus facultades extraordinarias expidió varias leyes y decretos (en materia hacendaria principalmente), que de no haber sido por la circunstancia presente, se habrían retardado en su promulgación. Una de estos dictámenes fue la Ley del timbre del 31 de diciembre de 1871.

Siguiendo las propuestas de Matías Romero, la renta del timbre se estableció en sustitución del papel sellado, consistiendo en el establecimiento de un impuesto en todo el país orientado al intercambio mercantil. Diversos historiadores concuerdan en aseverar que la implantación de la renta del timbre fue la piedra angular de la reforma hacendaria.

³⁸³ Benito Juárez, en La Hacienda Pública de México a través de los Informes Presidenciales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Pág. 147

4.7.3.- LEY DEL TIMBRE EXPEDIDA POR BENITO JUÁREZ

(31 de diciembre de 1871)³⁸⁴

Art. 1 En sustitución de la renta del papel sellado se establecerá la renta del timbre, con el uso de estampillas, cuya matriz se determinará en un reglamento especial.

Art.2 Las estampillas se dividirán en dos clases: estampillas para documentos y libros, y estampillas para contribución federal, las cuáles circularán solamente en el bienio que ellas expresen.

Art. 3 Las estampillas para documentos y libros serán de las clases y los valores siguientes:

Primera	Diez pesos	Segunda	Cinco pesos
Tercera	Un peso	Cuarta	Cincuenta centavos
Quinta	Veinticinco centavos	Sexta	Diez centavos
Séptima	Cinco centavos	Octava	Tres centavos
Novena	Un centavo		

.
. .

Art. 10. La contribución federal será pagada con estampillas especiales para tal uso, y mayores en dimensión que las destinadas a documentos y libros. La matriz correspondiente se determinará en el reglamento a que se refiere en el artículo 1º de esta Ley.

.
. .

Art. 13. Las estampillas especiales para el pago de la contribución federal, tendrán los siguientes valores:

Primera	Cinco pesos	Segunda	Un peso
Tercera	Veinticinco centavos	Cuarta	Cinco centavos
Quinta	Un centavo		

385

³⁸⁴ Don Benito Juárez, en uso de sus facultades extraordinarias que el Congreso le había concedido, expidió la Ley del Timbre, el 31 de diciembre de 1871, estipulándose que debía regir hasta el 1º de julio de 1872. Ordenaba que, en sustitución del papel sellado, se usarán estampillas cuya matriz se determinaría en un reglamento especial. Se reconocieron dos tipos de estampillas: para documentos y libros, y para la contribución federal, las cuáles circularían por bienios; en relación a las primeras se distinguieron nueve clases con valores diversos y para las segundas quedó establecida la edición de estampillas, de una mayor dimensión, en cinco clases. La misma ley dispuso que las estampillas se imprimirían en una oficina que dependería directamente de la Secretaría de Hacienda.

El día siguiente, 1º de enero de 1872, el Presidente Juárez expidió El Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas, el cuál prohibió a los estados en algunos de sus artículos gravar con cualquier impuesto las mercancías extranjeras; sin embargo esta prohibición fue derogada por la Ley del 31 de mayo de 1872, que estableció un derecho del 6% de consumo para el Distrito Federal.³⁸⁶

Asimismo, en los primeros meses de ese año, 1872, el Ejecutivo emitió una nueva iniciativa para la supresión de alcabalas, pero que, debido a la situación crítica y al ser las éstas la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales, no tuvo éxito.

La rebelión contra el gobierno de Juárez fue sofocada por los generales Alatorre y Rocha. El primero derrotó al General Mier y Terán en San Mateo Sindihui. Don Sostenes Rocha, a las fuerzas combinadas de varios jefes rebeldes en el cerro de la Bufa, en Zacatecas.

El día 18 de julio de 1872 murió el Presidente de la República, Benito Juárez. Fue llamado para sucederle, el Lic. Sebastián Lerdo de Tejada, Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

En materia fiscal, con la aprobación de la renta del timbre, los productos del papel sellado pasaron a llamarse precisamente renta del timbre.

La Comisión Permanente del Congreso convocó a elecciones para presidente de la República, siendo electo Sebastián Lerdo de Tejada para el período de 1872-1876.

Durante el primer período de sesiones ordinarias iniciado el 16 de septiembre de 1873, se discutió y aprobó la ley del 25 de septiembre de ese mismo año, por la cual quedaban incorporadas a la Constitución las Leyes de Reforma.

Prosiguiendo con las reformas, Lerdo de Tejada saca una ley el 18 de noviembre de 1873, en donde, se le impuso a la Tesorería General la obligación de presentar la Cuenta Pública en un plazo de tres meses y medio, durante septiembre, al finalizar el año fiscal. La Cuenta Pública debería incluir los informes que le enviaran a la Tesorería General las oficinas recaudadoras.

En lo tocante a las imposiciones, se fortalecieron las contribuciones directas en el Distrito Federal y en los Territorios, así como los impuestos sobre herencias y donaciones. Sobre este último, el Reglamento de noviembre de 1867 aumentó el impuesto de 0.1% a 6.1%.

A manera de resumen, la historiografía mexicana del siglo XIX, establece el año de 1867 como el inicio del fortalecimiento del Estado Nacional, entendiéndose por ello, un poder político, administrativo y militar que logra la subordinación de los diversos poderes patrimoniales.

La lucha por el poder va a cambiar de contenido y de forma. Los antiguos conflictos entre federalistas y centralistas, liberales y conservadores y los proyectos de organización productiva divergentes, tienden a desaparecer, para dar paso a luchas al interior del Estado.

³⁸⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Memorias de la Hacienda Pública de México 1868-1911, Págs. 163-179

³⁸⁶ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 187

El proceso de unificación del nuevo grupo en el poder se caracteriza por una tendencia fundamental, hacia la centralización del poder político y económico, que Juárez inició magistralmente mediante el control del Congreso y de los gobernadores locales.

Pero la concentración del poder político y la unificación del bloque en el poder, si bien eran indispensables para centralizar en el nuevo Estado el mando efectivo, hasta entonces disperso en regiones y corporaciones, no eran suficientes para consolidarlo económica y administrativamente. El caos y la administración fiscal fue la otra lucha que tuvieron que enfrentar los liberales³⁸⁷

Ya desde inicios de la Reforma se habían elaborado una serie de iniciativas y disposiciones, encaminadas a superar el desorden de las finanzas públicas, pero fue a partir de 1867 que éstas empezaron a concretarse, a todo este largo proceso se le ha denominado Reforma Hacendaria.

Así, en un inicio, la Reforma Hacendaria se acometió a otorgar orden y certidumbre a la administración pública; mediante la Ley de 1867, con arreglo al Artículo 89 de la Constitución de 1857, se emprendió la reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Tesorería General y de las oficinas recaudadoras en el interior del país con el único fin de centralizar la toma de decisiones por el Ejecutivo.

Asimismo, para lograr la mejor administración de los recursos, se propuso organizar los presupuestos y las cuentas del tesoro. Sobre estas cuestiones, es de resaltar el Reglamento para la Administración y Contabilidad de los Caudales del Gobierno Federal que establece como fundamentos de la administración la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, a la vez de dictar diversas disposiciones en materia organizativa. Igualmente, hay que recalcar la Ley de 1873, que obligó a la Tesorería General la presentación de la Cuenta Pública.

Paralelamente, se inició la reelaboración y acumulación de estadísticas generales, provinciales y por sectores productivos.

En materia tributaria, se dieron los primeros pasos para disminuir o derogar algunos impuestos que se remontaban de la época colonial, y suprimirlos por otros más apropiados a las condiciones prevalecientes de ese entonces, por ejemplo, se pueden citar los diversos esfuerzos por eliminar las cargas tributarias que pesaban sobre la minería y sustituirlas por uno solo que recayese sobre las utilidades.

También es de recordar las continuas limitaciones a los estados en su facultad para crear y/o modificar impuestos, es decir, restricciones a su soberanía impositiva. Acerca de este rubro, el Artículo 4º del Reglamento para la Administración y Contabilidad de los Caudales, se establece que ningún impuesto podrá establecerse ni cobrarse si no está autorizado por el Poder Legislativo. Y el Decreto del 2 de mayo de 1868, en el que se dicta que ningún estado puede cobrar derechos por el simple tránsito de mercancías, ni imponer bajo ninguna denominación, a

³⁸⁷ San Juan Victoria Carlos, Velázquez Ramírez Salvador, (Artículo), en "México en el siglo XIX (1821-1910) Historia Económica y de la Estructura Social", Ciro Cardoso (coordinador), Ed. Nueva Imagen, S.A., México, D.F., 1983

las producciones de otros estados mayores contribuciones que las que exige para sus frutos propios.

Con la salida de la Ley de Clasificación de Rentas del 30 de mayo de 1868, se acentuó la tendencia centralizadora a favor de la Federación, ya que si bien, se elaboró una enumeración de los impuestos reservados exclusivamente para el Gobierno Federal, dejando en teoría las demás fuentes impositivas para ser cobradas por los estados; la Federación en base al artículo 72 fracción VIII se guardaba la facultad de imponer las contribuciones necesarias para financiar sus gastos.

Complementariamente, la salida de esta Ley generó el desagrado de varios estados que no estuvieron conformes con la clasificación realizada y otras disposiciones que emanaban de ella.

Así, a partir de 1861, la Federación empezó a reservarse los impuestos más rentables, trasladó a su beneficio los impuestos anteriormente cobrados por Territorios y Zonas fronterizas y prohibió a los estados gravar los ramos destinados a ella, asimismo se fue creando una numerosa y adiestrada burocracia dependiente de la Federación, todo esto, permitió ir centralizando progresivamente los ingresos en esta última. Ésta situación era una exigencia (impuesta por la realidad socioeconómica para fortalecer al Estado) que no pudieron comprender los gobiernos locales.

Para 1870, el Ministro de Hacienda Matías Romero en su Memoria del Ramo a su cargo, elaboró un detallado y concienzudo estudio, considerado como el fundamento fiscal más completo del siglo pasado, y tomado por ende, como el punto de partida para los estudios versados sobre materia fiscal.

En dicho documento realiza una evolución y una evaluación del sistema fiscal prevaleciente en la República Mexicana desde sus tiempos en que era colonia española, con el fin de que, a partir de dicho análisis presente su programa de trabajo.

Entre otros puntos, Matías Romero especifica la necesidad de establecer rentas interiores que sirvieran de contrapeso a la enorme dependencia que se tenía sobre los ingresos al comercio exterior, en especial, establecer la renta del timbre y promover su diseminación; fomentar la minería; crear líneas de comunicación para facilitar la actividad productiva, así como la reiterada prohibición hacia los estados de establecer derechos sobre la importación y/o exportación y para gravar la minería.

En el mismo sentido de fortalecer a la Federación y debilitar a los poderes regionales, se situaron los intentos, no del todo exitosos, de suprimir las alcabalas, ya que gran parte de la autonomía política regional del poder de los caciques y caudillos regionales, se asentaron precisamente en el usufructo de aquéllas, de ahí que su supresión no se encarara solamente como una política destinada a facilitar la libre circulación de mercancías, sino también como una medida política para reducir el poder de los gobiernos regionales.³⁸⁸

³⁸⁸ Ibidem, Pág. 84

Las propuestas hechas por Matías Romero no fueron puestas a la práctica con la prontitud que se requería, sin embargo, a largo plazo, fueron los cimientos en los que se postuló la prosperidad porfirista.

Otra medida fundamental para sanear las finanzas públicas, consistió en la drástica reducción del ejército, que a su vez, significó una reducción de los gastos estatales.

La descomunal deuda rondaba peligrosamente en torno a la hacienda pública. El monto global de la deuda interna y externa era sencillamente mortal para una Federación que captaba a lo sumo 20 millones de pesos anuales. Por ello, el Ministro Iglesias, primeramente, y secundado por Romero, se abocaron a la tarea de desconocer la deuda contraída por el Imperio de Maximiliano, y también los convenios contraídos con convenciones diplomáticas que habían hipotecado los derechos aduanales, principal fuente de ingresos públicos, al pago de las deudas internas y externas.

Finalmente, a partir de la administración de Juárez se empezó a delinear una política abiertamente impulsora de la actividad de los empresarios particulares; los lineamientos a seguir intentaron estimular la agricultura, los transportes, el comercio y la industria, en especial el ramo minero. Al centrar sus intervenciones y estímulos a las actividades económicas más ligadas a la exportación, se identificaban con los intereses de los grupos de exportadores, de latifundistas e intermediarios que obtenían sus mayores ganancias de la vinculación de la economía nacional con el mercado mundial.³⁸⁹

³⁸⁹ Ibidem, Pág. 85

4.8.- EL PORFIRIATO

Al comenzar el año de 1876 e iniciar los lerdistas los trabajos para la reelección de Don Sebastián Lerdo de Tejada, volvió el Gral. Porfirio Díaz, candidato de la oposición a reclamar sus derechos por medio de las armas. En Oaxaca, el 1º de enero de 1876 se habían pronunciado varios militares con el Plan de Tuxtepec; Díaz se puso a la cabeza del movimiento armado al dar a conocer un manifiesto en Palo Blanco el 21 de marzo de 1876, que reformaba dicho Plan.

En noviembre de ese mismo año, con la victoria de las fuerzas porfiristas en la batalla de Tecuac, Lerdo de Tejada abandonó la capital y el ejército vencedor ocupó la Ciudad de México el 23 de noviembre.

Porfirio Díaz tomó posesión provisional de la Presidencia el 26 de noviembre de 1876.

Efectuadas las elecciones por virtud del decreto del 23 de noviembre de 1876 (cuya convocatoria establecía el Plan de Tuxtepec reformado en Palo Blanco), el Congreso de la Unión, el 2 de mayo de 1877, declaró Presidente Constitucional por voto unánime de cerca de 200 Distritos al Sr. Gral. Díaz, quién rindió la protesta de Ley el día 5 del mismo mes y año. Su mandato contaría desde el 1º de diciembre de 1876 al 30 de noviembre de 1880.

Para finales de 1876, la Clasificación de los ingresos de la Federación era la siguiente:

- 1) Los ingresos provenientes de las adunas marítimas y fronterizas;
- 2) Los productos de la administración de rentas del Distrito federal y del Territorio de Baja California;
- 3) El Impuesto del Timbre;
- 4) Las Contribuciones Directas del Distrito Federal;
- 5) Los ingresos derivados de los bienes nacionalizados conforme a las Leyes del 12 y 13 de julio de 1859, febrero de 1861, diciembre de 1869 y agosto de 1876;
- 6) Los productos de las casas de moneda provenientes de derechos de fundición, amonedación y ensaye;
- 7) Los productos de los fondos destinados a la instrucción pública;
- 8) La renta de correos de acuerdo con la Ley de diciembre de 1856 y el Reglamento de enero de 1872;
- 9) El producto del derecho de consumo en el territorio de Baja California;
- 10) Los ingresos derivados de los ramos menores;
- 11) Los rezagos;
- 12) Los productos de bienes y capitales de la nación;
- 13) El impuesto del 10% a los premios de la Lotería Nacional.³⁹⁰

Además de estos rubros existían otras contribuciones estipuladas en diversas leyes, sin que estuviesen sistematizadas por ningún criterio.

³⁹⁰ Retchkiman Benjamín, Gil Valdivia Gerardo, op. cit., Pág. 72

Al asumir la Presidencia de la República el Gral. Porfirio Díaz, la situación de la Hacienda Pública con motivo de la revuelta era ruinosa, haciéndolo así saber al inaugurar las Sesiones del Congreso de la Unión el 1º de abril de 1877.

“Es un hecho notorio, el desnivel constante que ha habido en los ingresos y egresos de las rentas de la República. Si a este desnivel se agregan los crecidos gastos que hizo la anterior Administración en el último año de su existencia, pretendiendo dominar la insurrección nacional y lo onerosos contratos a que ocurrió para proveerse de recursos, puede fácilmente concebirse la ruina en que la revolución triunfante encontró el tesoro público.”³⁹¹

Es por lo anterior, que el Gral. Díaz acometió con prontitud la reorganización de la administración y funcionamiento de las finanzas públicas, en especial de la S.H.C.P., enfocándose en las oficinas recaudadoras para hacerse llegar urgentemente de numerario; el Presidente indicó al respecto:

“Terminada la Guerra Civil, el Ejecutivo se ha ocupado y se ocupa, muy detenidamente, de estudiar la reorganización de la Hacienda procurando, a la vez, aumentar los productos de rentas, por el buen arreglo de las oficinas federales, y disminuir los gastos por economías introducidas en todos los ramos, y especialmente en el de Guerra...”³⁹²

Sin embargo, Díaz no partió de “cero”; como se mencionó en el apartado anterior, Juárez y Lerdo se dieron a la tarea de transformar de manera profunda la administración pública en todos sus aspectos. Para ello, decretaron una serie de disposiciones dirigidas a ordenar la organización de las finanzas federales, en específico, del sistema hacendario, colocando con ello, los cimientos en los cuáles se fincaría el régimen fiscal porfirista.

Como muestra, muchas de las recomendaciones dictadas por Matías Romero en su Memoria de 1870, habían ya sido puestas en práctica antes de la llegada de Díaz, como por ejemplo, la renta del timbre, que desde su aplicación había venido mostrando un efecto favorecedor a los ingresos del erario federal. Este tipo de reformas aunado a las que implementaría Díaz a lo largo de su gobierno (derivadas principalmente del análisis de Matías Romero), explican el mejoramiento palpable del tesoro público.

Así, si bien es cierto que Díaz llegó al poder al poder se topó con una caída drástica de los ingresos públicos, esta situación no duraría mucho, al contar ya con la infraestructura necesaria, heredada de los gobiernos anteriores que le permitió acometer de mejor manera la reestructuración de la administración pública.

Primeramente, el gobierno de Díaz se abocó al problema de la deuda que como consecuencia de la revuelta, había aumentado significativamente. Es por ello, que dentro del plan de reformas, se creó en 1877 la sección liquidatoria, organismo especializado en la contabilidad, manejo y pago de la deuda.

Es de mencionar que un aspecto muy importante del proceso de centralización financiera y política que se venía originando, ha sido la legitimación que de él ha dado el

³⁹¹ Gral. Porfirio Díaz, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), La Hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales, Pág. 160

³⁹² Ibidem, Pág. 161

órgano judicial federal. En el ámbito fiscal la Suprema Corte de Justicia no ha limitado a la Federación para su financiamiento a las materias que expresamente le asigna la Constitución, sino que le ha reconocido facultades fiscales ilimitadas, permitiendo el fortalecimiento del régimen federal.³⁹³

Sobre este aspecto, es de relatar la tesis de Luis Ignacio Vallarta, Ministro de la Suprema Corte de Justicia en 1879 sobre la coincidencia fiscal entre la Federación y las entidades federativas. Varios propietarios de fábricas de hilados y tejidos ubicadas en los estados de Tlaxcala, Coahuila y Nuevo León solicitaron amparo contra la contribución impuesta a este tipo de industrias, por la Ley de Ingresos de la Federación, del 7 de junio de 1879. El ministro Vallarta resumió los tres principales puntos planteados en el amparo: a) En la expedición de la Ley de Ingresos no se observaron los preceptos constitucionales; b) El gravamen sobre las fábricas no es proporcional ni equitativo; y el más importante para nuestro análisis, c) El Poder Federal ha invadido el régimen interior de los estados al decretar este impuesto.³⁹⁴

Los quejosos al promover el amparo afirmaron que la contribución señalada vulneraba la soberanía de los estados, ya que el artículo 40 de la Carta Magna de 1857, indicaba: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior”. Por lo tanto, el establecimiento de contribuciones directas sobre las propiedades y las personas (que correspondía al régimen interior de cada estado), vulneraba la soberanía de las entidades federativas.³⁹⁵

Ante este argumento, Vallarta enunció el artículo 72 fracción VII que facultaba al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos. Para el Ministro de la Suprema Corte, el Orden Federal podría establecer contribuciones directas e indirectas, ya que la Constitución no se lo impedía. Además, recordó los debates del Congreso Constituyente de 1856-57 sobre el tema, en donde se rechazó consagrar en la Constitución cualquier clasificación de rentas, así como el de otorgar a la Federación los impuestos indirectos y a los estados los directos. Aditivo a esto, el Ministro Vallarta sustentó que los estados podrían imponer todo tipo de gravámenes excepto los reservados expresamente para la Federación, o bien los que les estuviesen prohibidos por disposición de la Norma Suprema. Sin embargo, la Federación carecía de facultades para ocupar o disponer de los ingresos estatales, así como para impedir la recaudación tributaria de éstos porque eso sí sería violar el artículo 40. De esta forma, Luis Ignacio Vallarta negó el amparo desechando los tres planteamientos referidos.³⁹⁶

Este principio ha sido de gran trascendencia para la vida jurídica, política y económica del país, ya que ratificó la coincidencia impositiva entre la Federación y los estados, salvo las excepciones expresamente señaladas por la Carta Suprema. Asimismo, esta ha sido la posición “normal” de la Suprema Corte de Justicia aún en la actualidad, excepto algunas resoluciones excepcionales que se han manifestado en otro sentido. En razón de esta interpretación

³⁹³ Retchkiman Benjamín, Gil Valdivia Gerardo, op. cit. Pág. 71

³⁹⁴ Ibidem, Pág. 71

³⁹⁵ Ibidem, Pág. 71

³⁹⁶ Ibidem, Pág. 71-72

jurisprudencial se legitimó la ampliación del poder tributario de la Federación, coadyuvando al proceso de centralización.³⁹⁷

El Plan de Tuxtepec, reformado en Palo Blanco, el 21 de marzo de 1876, establecía en su artículo II la no reelección del Presidente de la República y los gobernadores de los estados. Pero, cuando el Congreso de la Unión elevó a precepto constitucional ese artículo, el 5 de mayo de 1878, fue permitiendo la posibilidad de la reelección, ya que la reforma que se hizo a los artículos 73 y 109 de la Carta Magna, establecía que el Presidente duraría en el poder 4 años, no pudiendo ser reelecto para el período inmediato, ni ocupar la Presidencia por ningún motivo sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. El artículo 109 prohibía la reelección de los gobernadores de los estados.

Efectuadas las elecciones, y previo decreto del Congreso, tomó posesión como Presidente Constitucional, el Gral. Manuel González el 1º de diciembre de 1880, día en que tomó protesta de Ley.

Manuel González al igual que Porfirio Díaz, concedió especial importancia a la reestructuración de la Hacienda Pública, con el fin de dar una mayor fluidez a la actividad económica, eliminando aquellos impuestos que entorpecían su desenvolvimiento.

Para entender de mejor manera la evolución de las finanzas públicas durante este período, puede dividirse su análisis en dos etapas: la primera comprende desde el inicio de la administración del Gral. Manuel González hasta 1894; y la segunda, que arrancaría de 1895 (año en que desaparece el déficit fiscal), al obtenerse un superávit, situación que se prolongaría hasta la caída del régimen porfirista.³⁹⁸ Analicemos el primer período.

La Hacienda Pública de 1880 a 1895 se caracterizó por el constante déficit que tuvo que enfrentar, ocasionado por los cuantiosos gastos militares y por la caída en las recaudaciones, realidad que se acentuaba por la deficiente organización del aparato administrativo, que permitía la duplicidad en el cobro de los gravámenes, puesto que los gobiernos de los estados, para cubrir sus gastos, con frecuencia establecían contribuciones sobre fuentes impositivas ya gravadas anteriormente por la Federación.

No obstante, el Gral. Manuel González mostraba su bienestar ante la mejoría pequeña pero constante, de la Hacienda Pública, al declarar en la apertura del inicio de sesiones del Congreso de la Unión, el 1º de abril de 1881, las siguientes palabras: “Tengo una particular satisfacción en anunciar al congreso que el estado de la Hacienda Pública mejora progresiva y notoriamente.”³⁹⁹

No obstante, afirmaba más adelante: “... en materias hacendarias estamos todavía en la infancia, siendo probable que necesitemos aún de muchos tanteos para establecer un sistema de impuestos sólidamente fundado en la observación y la experiencia y con cuyo producto puedan atenderse regularmente las obligaciones públicas.”⁴⁰⁰

³⁹⁷ Ibidem, Pág. 72

³⁹⁸ López Rosado, Diego G.. op. cit., Pág. 353

³⁹⁹ Gral. Manuel González, en La Hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), Pág. 176

⁴⁰⁰ Ibidem, Pág. 195

Dentro de esos “tanteos”, se enmarca la Ley del 30 de mayo de 1881, que es considerada como la disposición más general y trascendental de la reforma hacendaria, ya que plasmó todas las reformas organizativas y administrativas realizadas desde 1867. Además, señaló las funciones y en concreto, reforzó el papel centralizador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y secundariamente, definió las responsabilidades de la Tesorería General y de la Sección Liquidatoria creada en 1877.⁴⁰¹

De acuerdo a esta ley, la Tesorería General tendría como trabajos, las siguientes:

- 1) Vigilar la glosa general y preventiva de todas las oficinas de la Federación;
- 2) Recaudar los impuestos de acuerdo a la Ley de Ingresos;
- 3) Hacer los pagos con base en el Presupuesto de Egresos;
- 4) Hacer llegar las cuentas de ingresos y egresos.

Por su parte, la Sección Liquidatoria tendría por funciones:

- 1) Ordenar y glosar la contabilidad de la Tesorería desde 1867 hasta 1881;
- 2) Depurar el crédito y liquidar la deuda pública.

Asimismo, la Ley del 30 de mayo de 1881, estableció la forma de presentar la Cuenta del Tesoro. Anteriormente, ésta se elaboraba en base a una Ley de 1867, que estipulaba dos estados, el de ingresos y el de egresos. Con la nueva Ley los estados aumentaron a seis, siendo:

- A) Existencia de entradas.
- B) Ingresos por la Ley de Impuestos.
- C) Egresos por Ramos y Partidas Presupuestales.
- D) Existencia de salidas.
- E) Resumen comparativo de los rubros anteriores.
- F) Activo y Pasivo que resulta al cerrar la Cuenta del Tesoro.

Así, desde esta fecha, hasta el año económico 1912-13 en que aparece la última, la Tesorería General publicó las Cuentas del Tesoro según los anteriores lineamientos.

La elaboración de las Cuentas del Tesoro involucró la creación de un Sistema de Estadística Fiscal Nacional, que se formalizó con la fundación de la Dirección General de Estadística.⁴⁰²

A partir de entonces, la Tesorería General pudo recabar la información básica de todas las dependencias del Estado para su análisis y publicación. Ello implicó un paso importante en la capacidad del Gobierno Federal para reunir estadísticas sobre la evolución de la economía pública y privada del país, y para elaborar planes y líneas a seguir sobre la base de esos datos.⁴⁰³

⁴⁰¹ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 84

⁴⁰² Ibidem, Pág. 84

⁴⁰³ Alvarado Armando, Beato Guillermo, et.al., op. cit., Pág. 149

De esta forma, a inicios del año económico 1881-82, el Gobierno Federal había llevado a cabo las medidas necesarias para la organización administrativa. De ahí en adelante, solo se elaboraron ciertos ajustes.

En ese mismo año, se aprobó una nueva Clasificación de Rentas, en donde, como se mencionó con anterioridad, existían varios rubros que sin ninguna sistematización, contenían los impuestos, las contribuciones y los derechos. Conforme a la nueva Ley, la clasificación se elaboró de acuerdo a su objeto de gravamen y lugar de recaudación, resultando así:

- I. Contribuciones sobre importaciones y Exportaciones.
- II. Contribuciones Interiores.
- III. Servicios, Aprovechamientos y Ramos Menores.

El primer grupo englobaba todo lo relacionado con la exportación e importación, carga y descarga, tránsito de mercancías, derechos que cobran los cónsules, vicecónsules y agentes comerciales y consulares de la República y derechos por certificados que expiden los ministros o cónsules de México en el extranjero.

Las contribuciones internas estaban compuestas por dos rubros: los impuestos indirectos y los directos; dentro de las primeros, encontramos, los productos de la renta del timbre, el derecho de portazgo, el 0.5% sobre el valor de la plata, la lotería nacional, herencias, derechos de fundición, ensaye y amonedación. Los impuestos directos comprendían los de patente, de profesiones y empleos y la contribución predial.

El tercer rubro incluía entre otras contribuciones, los productos del correo, de los telégrafos federales, de las imprentas del gobierno federal, multas que se impusieron conforme a las leyes federales, reintegros de alcance o liquidaciones de cuentas correspondientes al erario federal, productos por arrendamientos, rentas y reivindicación de terrenos baldíos, valores y productos de bienes nacionalizados, productos de las ventas o arrendamientos de propiedades de la Federación, productos de las escuelas de Agricultura y de las Artes y Oficios, productos de la venta y arrendamiento de salinas, rezagos de créditos, impuestos y productos federales no cobrados en ejercicios anteriores, derechos sobre la pesca de perlas, ballena, nutria, lobo marino y demás productos análogos y los productos procedentes de capitales, bienes vacantes y cualquier propiedad, valor y derecho que por cualquier título pertenezca a la Federación.⁴⁰⁴

Para 1883, se volvió a insistir en la eliminación de las alcabalas. Basado en la iniciativa de 1872, el Gobierno Federal con fecha del 20 de agosto de 1883 convocó a una reunión de representantes de los estados, a fin de estudiar el tema, a celebrarse el 1º de octubre del mismo año.

El dictamen rendido por la reunión fue en el sentido de reformar el artículo 124 Constitucional. A pesar de una fuerte oposición, el proyecto fue aprobado por el Gobierno Federal y por la mayoría de las legislaturas locales quienes lo elevaron a precepto constitucional, convirtiéndose en la reforma del 22 de noviembre de 1886, quedando en las siguientes palabras:

⁴⁰⁴ López Rosado, Diego. G., op. cit., Pág. 353-354

“Artículo 124.- Los estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior. Solo el Congreso de la Unión podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales e interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero.

No prohibirán directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía, a no ser por motivo de policía, ni gravarán los artículos de producción nacional por su salida por el extranjero o por otro estado.

Las exenciones de derechos que concedan serán generales, no pudiendo decretarlas a favor de los productos de determinada procedencia.

La cuota del impuesto para determinada mercancía, será una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pueda asignársele mayor gravamen que el que reportan los frutos similares de la entidad política en que se decreta el impuesto.

La mercancía nacional no podrá ser sometida a determinada ruta, ni a inspección o registro en los caminos ni exigirse documento fiscal alguno para su circulación interior.

No gravarán la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro les haya sido consentido por la Ley Federal.”⁴⁰⁵

La reforma en cuestión tuvo poco o nulo éxito ya que no impidió la diversidad de cuotas y de formalidades existentes, continuándose cobrando las alcabalas.

En lo referente al ramo minero, en el año de 1884 se estableció el Código Minero, el cual estipulaba la reducción de todos los derechos que pesaban sobre la industria a uno solo; esto, en la práctica solo se consiguió parcialmente.

Las elecciones del año de 1884 dieron como resultado el triunfo del Gral. Porfirio Díaz. El 1º de diciembre de ese año tomó posesión de la Presidencia por segunda vez.

El Presidente Díaz dio continuidad a la serie de reformas que se venían llevando a cabo. Así, en 1885, entre los ajustes en la organización administrativa, destaca el traslado de la Sección Liquidatoria a la Dirección de Deuda Pública, dependiente de la Secretaría de Hacienda. La Sección estuvo encargada del registro, reconocimiento y liquidación de la deuda pública.

Retomando la minería, con toda la experiencia adquirida a través de los diversos análisis, reuniones, etc., se expide la Ley del 6 de junio de 1887, en el que declara libre de toda contribución federal, local y municipal, excepto el impuesto del timbre, las minas de carbón de piedra con todas sus variedades, las de petróleo y las de hierro y azogue, así como los minerales productos de ellas. El hierro nacional dulce y colado en varillas y el azogue nacional líquido.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ Yáñez Ruíz, Manuel, op. cit., Pág. 189

⁴⁰⁶ Ibidem, Pág. 195

Se declaró libre de alcabala, portazgo y de cualquier otro impuesto que sea el nombre que tuviese a la circulación en el interior de la República, del oro y plata en mineral, pasta o acuñados, la de los demás metales y todos los productos de las minas, así como el azogue.

Aparte del derecho federal de acuñación, las minas y sus productos no pagarán más que un solo impuesto que se fijará sobre el valor del metal o de la sustancia explotada sin deducción de costos y el cual nunca podrá exceder del 2% de su valor. El impuesto mencionado será para el estado en el cuál se encuentre ubicada la mina, o para la Federación cuando ésta se localice en el Distrito Federal o en los Territorios. El porcentaje a cobrar será determinado anualmente por las legislaturas locales, sin excederse del 2% citado. Las haciendas de beneficio u oficinas metalúrgicas pagarán al estado o a la Federación como un único impuesto, hasta el 6 al millar sobre el valor de la finca o su maquinaria. La Federación recibirá el 25% de las contribuciones que correspondan a los estados.⁴⁰⁷

También esta Ley enuncia que cualquier otro impuesto, excepto el del timbre, sea cual fuese su denominación que pese sobre la extracción, producción o utilidad de las minas, beneficio, producción o utilidad de los establecimientos metalúrgicos, capitales invertidos en las minas o haciendas de beneficio, acciones y títulos, traslación de dominio y demás acciones relativas a ellas queda tajantemente prohibido.⁴⁰⁸

El 21 de octubre de 1887, el Congreso de la Unión reformó nuevamente el Artículo 78 de la Carta Magna. Éste ahora establecía que el Presidente podría entrar a ejercer su cargo el 1º de diciembre y durar en él cuatro años, pudiendo ser reelecto para el período constitucional inmediato; pero quedará inhábil en seguida para ocupar la Presidencia por nueva elección a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones.

En la reforma que el Congreso de la Unión efectuó al artículo 78 de la Constitución, el 1º de diciembre de 1890, sólo quedó establecido que el Presidente de la República entraría a realizar sus funciones el 1º de diciembre y duraría en el poder cuatro años.

Ante el fracaso de la reforma efectuada el 22 de noviembre de 1886 para la eliminación de las alcabalas, el Gobierno Federal mediante circular publicada en el Diario Oficial el 8 de diciembre de 1890, por conducto de la Secretaría de Hacienda invitó a los gobernadores de los estados a que se reunieran en una conferencia para llevarse a cabo en la Ciudad de México el 5 de enero de 1891.

En esta circular, se hacía resaltar que correspondía al Poder Federal conforme a la Carta Magna, impedir por medio de bases generales que en el comercio de estado a estado se estableciesen restricciones onerosas, de tal forma, que ejercería una facultad legítima prescribiendo algunas reglas que corrigieran los inconvenientes que se derivan de la diversidad de la legislación en materia de impuestos indirectos, pero que el Ejecutivo no adoptaba tal medida por el riesgo que habría en transformar la Hacienda Pública de varios estados, originando tal vez un mayor mal, que el que se pretendía remediar.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Ibidem, Pág. 195

⁴⁰⁸ Ibidem, Pág. 195-196

⁴⁰⁹ Ibidem, Pág. 189-190

Los trabajos realizados en la conferencia dieron como resultado una nueva propuesta para reformar el artículo 124 Constitucional, en las siguientes expresiones:

“Artículo 124.- Desde el 1º de julio de 1893, las mercancías nacionales y extranjeras serán absolutamente libres en su circulación dentro del Territorio Nacional. Por lo tanto:

- I. Ni la Federación, ni los estados podrán decretar impuesto con el nombre de alcabala, portazgo, bultos, o cualquier otro que de algún modo u otro impida o restrinja la circulación de mercancías.

Tampoco podrán:

- 1) Imponer contribuciones por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior.
- 2) Gravar en ningún caso la entrada al territorio de cada entidad política, o a la salida de él a alguna mercancía ni prohibir una u otra sino por motivos de policía.
- 3) Decretar impuestos que en el comercio interior graven las mercancías, distinguiéndolas a causa de su lugar de producción o procedencia, ni establecer otras diferencias en los impuestos, que las que se remiten a la clase y calidad de las mercancías.

II) Solo el Congreso de la Unión podrá decretar derechos de tránsito; pero únicamente sobre efectos extranjeros que atraviesen en el país.

III) Ni la mercancía nacional ni la extranjera legalmente importada, podrán ser sometidas a determinada ruta, ni a inspección ni registro, ni se les exigirá documento fiscal alguno para su circulación interior. Excluye en todo caso la facultad del Poder Federal para reglamentar la internación de la mercancía extranjera.

IV) los efectos extranjeros en los términos que señale una Ley Federal, quedarán equiparados a los nacionales en lo que respecta a los impuestos generales y locales.”⁴¹⁰

Este proyecto al final, se consideró diminuto y deficiente, por lo que de nueva cuenta se fracasó en el intento de eliminar las problemáticas alcabalas.

En lo referente a la manera de ordenar los ingresos, en el año económico de 1891-92, se volvió a emitir una nueva clasificación de rentas, que dividió el rubro de servicios, aprovechamientos y ramos menores, en dos: A) Servicios Públicos; B) Productos, Aprovechamientos y Ramos Menores.

Paralelamente, se prosiguieron con las medidas tendientes a superar la dependencia del Erario Federal en los impuestos al Comercio Exterior. Sobre esta vía, las acciones implementadas destacadas fueron la creación de la renta del timbre, el reforzamiento de las contribuciones directas en el Distrito Federal y Territorios y los impuestos sobre las herencias.

⁴¹⁰ Ibidem, Pág. 190

En lo tocante a la renta del timbre, recordemos que ésta fue establecida por Ley expedida en 1871, aunque, debido a la oposición de comerciantes, mineros, industriales y gobiernos locales y a la falta de máquinas impresoras, empezó a cobrarse hasta 1875. Es por lo anterior, que la Ley del 20 de marzo de 1876 sobre la materia, solamente abarcó a las estampillas comunes (antiguo papel sellado) y a la Contribución Federal.

Sin embargo, mediante Ley emitida el 15 de septiembre de 1880 y mayo de 1881, es que la renta del timbre pudo extenderse progresivamente a varias mercancías. La Ley del 8 de enero de 1895 denomina a este impuesto como Renta Interior del Timbre; esta Ley, aunada a la expedida el 31 de marzo de 1887, resaltaban claramente que no era un impuesto sobre una sola materia, sino que, era una serie de impuestos que gravarían todo lo relacionado al intercambio mercantil, abarcando casi todas las materias imponibles al respecto.⁴¹¹ Es hasta esta fecha que adquiere su verdadero carácter innovador, convirtiéndolo en el icono de la Reforma Hacendaria.

Después de la crisis de 1890-92, se emitió una nueva Ley del Timbre, estableciendo impuestos especiales sobre ciertas mercancías. Ya para 1893, la Renta del Timbre estaba totalmente consolidada.

En la Renta del Timbre, también, puede apreciarse el continuo proceso centralizador de la Federación, ya que, la Ley de la Renta Federal del Timbre del 25 de abril de 1893, en su artículo 2º, establecía que la emisión de estampillas era facultad exclusiva del Poder Federal y que ningún estado, autoridad, ni corporación, podría emitir las, ni cobrar por medio de ellas impuestos o prestaciones.

Este artículo se convirtió en la fracción III del Artículo 111 de la Carta Suprema de 1857, mediante Decreto del 1º de marzo de 1896.

Para dar una idea de la relevancia que tomó la Renta Interior del Timbre, mostramos a continuación los aumentos acelerados en los rendimientos que brindó. Así, los ingresos de la Renta del Timbre, pasaron de 9 millones de pesos en 1891-92 (24% del total de los ingresos federales), a 14 millones de pesos en 1893-94 (35% de los ingresos federales); he ahí la razón principal por la cuál esta renta se centralizó única y exclusivamente para la Federación, era como puede verse muy rentable.

En 1894 se realizaron diversos cambios en la Ley de Ingresos, implementando una nueva Clasificación de los mismos. Ahora, la Ley de Ingreso se dividiría en 4 rubros: a) impuestos sobre el comercio exterior; b) impuestos que se cobran en el Distrito Federal y Territorios; c) Servicios Públicos y Aprovechamientos; d) Ramos Diversos.

Regresando al tema de las alcabalas, el Gobierno Federal, ante el poco éxito de los esfuerzos anteriormente realizados, presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional a los artículos 111 y 124. El Congreso de la Unión evaluó la iniciativa y aprobó las reformas el 30 de mayo de 1895, en los términos siguientes:

⁴¹¹ Ibidem, Pág. 187

“Artículo 111.- Los estados no podrán:

- III. Acuña moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen 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 incumban diferencias de impuestos o requisitos, a causa de la procedencia de las 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 distinto origen.

Artículo 124.- Es facultad privativa de los Poderes de la Unión gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualesquiera que sea su procedencia; pero sin que la Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal y Territorios, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del Artículo 111.”⁴¹²

Con la reforma a estos artículos constitucionales se logró no sólo reducir sustancialmente la existencia de las alcabalas, sino además, se fortaleció el Régimen Federal, al establecer una serie de impuestos exclusivos, muchos de los cuáles eran cobrados por los gobiernos municipales y estatales bajo otra denominación, quedando dichos gobiernos con limitadas fuentes impositivas, esto a la larga, permitió acrecentar la subordinación de los poderes locales al cada vez más robustecido Poder Federal.

Al establecerse las reformas constitucionales citadas, con anterioridad la Secretaría de Hacienda había dado los pasos necesarios para implantar la manera en que se compensarían los impuestos que se percibían y que iban a desaparecer.⁴¹³

El punto a destacar, es que, en la exposición del Ministro de Hacienda solo se planteó la forma de suplir los rendimientos alcabalatorios que cobraba la Federación, prioritariamente aquellos que estaban bajo las denominaciones de derechos de portazgo y de consumo en el Distrito Federal y Territorios, sin aclarar y/o comentar sobre el modo en que los estados subsanarían las entradas percibidas por las alcabalas en sus territorios, que en algunos de ellos, representaban el 70% de sus ingresos.

De este modo, la Federación estableció y reservó para sí una serie de impuestos para compensar la supresión de las alcabalas y prohibiendo enérgicamente a los estados y municipios cobrar esas fuentes de ingreso bajo alguna otra denominación; ello originó un ensanchamiento del Gobierno Federal, en contraparte, se continuó con el proceso de adelgazamiento en las finanzas públicas de los gobiernos locales.

⁴¹² Ibidem, Pág. 191

⁴¹³ Ibidem, Pág. 192

Este fue el error que se cometió en la eliminación de las alcabalas y también la causa por la cuál los ayuntamientos se vieron privados de varios recursos que disfrutaban.

Los impuestos que se establecieron como exclusivos de la Federación fueron:

- 1) Aplicación del 5% sobre derechos de consumo y del 2% de internación para las mercancías extranjeras a favor del Gobierno Federal. En esta forma se compensaba al Gobierno Federal, pero los estados quedaban despojados del 5% que recibían.
- 2) Establecimiento de contribuciones especiales sobre la harina y otros productos del trigo, sobre el pulque, sobre materiales de construcción y sobre fábricas de puros y cigarros. Estos impuestos, en su mayoría eran cobrados principalmente por los estados y municipios.
- 3) Aumento del derecho de patente y de la contribución predial y aumento del porcentaje en el cobro del timbre sobre conocimiento de fletes y portes.⁴¹⁴

Para el año fiscal de 1896-97, cuando se suprimieron las alcabalas, eran tantas las leyes y disposiciones que se habían añadido a lo largo de esos años, que fue urgente reorganizarlos y ordenarlos en una nueva categorización. La Ley de Ingresos de 1897 clasificó a los ingresos en cinco rubros, resultando así:

- A) Impuestos sobre el Comercio Exterior.
- B) Impuestos internos que se causan en toda la Federación.
- C) Impuestos interiores que se causan sólo en el Distrito Federal y en los Territorios.
- D) Servicios Públicos.
- E) Productos y Aprovechamientos diversos.⁴¹⁵

La serie de transformaciones a causa del seguimiento en la aplicación de las reformas, dieron como resultado, que el volumen de los ingresos recaudados de 1880 a 1895, si bien registró una secuencia muy variable, mantuvo una tendencia a la alza, a un ritmo promedio anual de 2.4%. Del total de los ingresos que obtuvo la Federación, el 76% los consiguió por vía de los impuestos y el resto se captó a través de conceptos tales como el de recuperaciones, ventas, rezagos y otras fuentes ordinarias de ingreso. En relación a los impuestos, el 94.1% correspondió a los indirectos y únicamente el 5.9% a los directos, lo que nos da a entender que la política fiscal de aquel lapso de tiempo se apoyó en gravámenes que recaían principalmente sobre el consumidor.⁴¹⁶

Del pequeño monto de los impuestos indirectos, el 54.4 % se refirió a lo recaudado por concepto de impuestos a la propiedad raíz, el 24.2% sobre los ingresos, y el 21.3% sobre los capitales. El 68.6% de los impuestos indirectos que recolectó durante este período, concernió a los impuestos sobre importaciones, agregándosele el 1% de los impuestos sobre exportaciones;

⁴¹⁴ Ibidem, Pág. 192-93

⁴¹⁵ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 95-96

⁴¹⁶ López Rosado, Diego G., op. cit., Pág. 354

el 21% correspondió a los impuestos sobre rentas y el 8.5% restante, tocó a los gravámenes sobre la minería. En los ingresos del Gobierno Federal derivados de recuperaciones, ventas y rezagos, se incluían las ventas de bienes muebles e inmuebles de la Nación.⁴¹⁷

El cuadro que a continuación se presenta, muestra los ingresos federales de ese período:

Ingresos del Gobierno Federal
(millones de pesos)

Años	Total	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	Otros Ingresos	Recuperaciones y Ventas	Rezagos
1881-82	30.5	0.6	21.4	5.8	0.35	2.3
1882-83	32.2	1.2	22.3	6.3	0.31	2.1
1883-84	32.7	0.8	21.5	7.9	0.45	2.0
1884-85	30.2	0.9	20.6	6.3	0.80	1.5
1885-86	27.8	1.1	19.7	4.7	0.46	1.7
1886-87	31.1	2.1	23.4	5.1	0.06	0.5
1887-88	34.0	2.2	25.7	4.9	0.68	0.5
1888-89	34.4	1.5	26.3	5.7	0.14	0.7
1889-90	38.6	1.6	29.8	5.9	0.08	1.2
1890-91	37.4	1.9	28.3	6.1	0.04	1.1
1891-92	37.5	1.8	28.1	6.4	0.13	0.9
1892-93	37.7	2.1	26.2	8.6	0.09	0.7
1893-94	40.2	3.4	28.2	8.8	0.23	0.5
Total	444.3	20.1	321.5	83.5	3.82	15.7

Fuente.- Cuadro tomado de López Rosado, Diego G., op. cit., Pág. 354-355

El 20 de enero de 1897 se expide una nueva Ley de Ingresos para los Municipios del Distrito Federal, en la que, además de establecer las rentas propias y los impuestos municipales, tenía la característica de comprender las asignaciones de ingresos federales y las subvenciones que el Régimen Federal concedería a los ayuntamientos; en otras palabras, ya desde ese entonces, el Gobierno Federal otorgaba una parte de sus ingresos a los gobiernos locales, en cierta forma, como una manera de compensar la expropiación que hizo de una cantidad importante de fuentes impositivas estatales y municipales.

Otra forma de ejemplificar el continuo proceso de centralización a favor del Gobierno Federal, en específico, del Poder Ejecutivo, lo encontramos en el Decreto del 14 de diciembre de 1897, en el cual se le da al Ejecutivo la facultad de ordenar la organización política y municipal del Distrito Federal, pudiendo fijar el número de municipios, designar la demarcación de cada uno de ellos y determinar los deberes y atribuciones de las oficinas,

⁴¹⁷ Ibidem, Pág. 354

empleados y funcionarios, y en general, hacer las reformas necesarias en todos los ramos de la administración local.⁴¹⁸

Este Decreto se refuerza con la Ley del 26 de marzo de 1903 sobre Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en donde se estipula que la estructura y administración política del Distrito Federal correría a cargo del Ejecutivo Nacional, a través de la designación de las tres máximas autoridades locales, que son: el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad del Distrito Federal y al Presidente del Consejo Municipal.⁴¹⁹

Y lo más revelante, la Ley declara el cese de la personalidad jurídica de los ayuntamientos y faculta al Gobierno Federal asumir todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los municipios del Distrito Federal y de todos sus gastos. Por lo tanto, las rentas públicas de carácter municipal quedan establecidas ahora como Rentas de la Federación.⁴²⁰

Ya para ese entonces, se habían cristalizado la mayor parte de las medidas conforme a la reforma hacendaria iniciada en los tiempos de Juárez y Lerdo, demostrándose en la desaparición del déficit fiscal a partir de 1895.

Importante para ese logro, fue sin duda, el fomento al comercio interno a través de la creación de medios de comunicación.

Alrededor de la década de los cincuenta, se otorgaron varias concesiones a particulares para la instalación de caminos de fierro y de los telégrafos. Paralelamente, el Gobierno Federal inició la construcción de caminos, la ampliación de los correos, la subvención a buques mercantes y la edificación de obras en los puertos. Sin embargo, fue hasta el periodo porfirista que los medios de comunicación tuvieron un crecimiento acelerado.⁴²¹

La innovación más trascendente y fundamental para la promoción del comercio fue el establecimiento de una red ferroviaria de carácter nacional, que logró romper con la barrera de la distancia, comunicar un número importante de poblaciones y transportar un gran número de productos. En la construcción de esta red ferroviaria intervinieron capitales extranjeros, nacionales y el Gobierno Federal. Para este último, el proyecto de las vías férreas fue el sector prioritario durante todo el periodo, destinando el mayor número de los recursos empleados en el fomento de las comunicaciones.

⁴¹⁸ Yáñez Ruiz, Manuel., op. cit., Pág. 197

⁴¹⁹ Ibidem, Pág. 197-198

⁴²⁰ Ibidem, Pág. 198

⁴²¹ Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 89

**Porcentaje de los Gastos Federales destinados a las vías de comunicación
(1868-69 a 1912-13)**

Años	FF.CC.	Vapores y Correos	Telégrafos	Caminos	Total en Comunicaciones
1868-69 a 1878-79	3.86%	2.89%	0.78%	2.15%	9.68%
1879-80 a 1890-91	10.64%	2.33%	1.60%	0.47%	15.045
1891-92 a 1912-13	*	4.48%	2.71%	0.28%	
Total del Periodo		4.09%	2.29%	0.50%	

Fuente: Pérez Siller, Javier Francisco, op. cit., Pág. 90

Para 1910, los ferrocarriles alcanzaron un total de 19,285 kilómetros de vías, que unieron una gran parte de las zonas productoras y comerciales del país.⁴²²

Como puede notarse en el cuadro, los caminos fueron la otra vía de comunicación terrestre. Al inicio del período, la Federación le otorgó una cantidad considerable de recursos para la construcción, reparación y mantenimiento de los caminos. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta fueron desplazados por la red ferroviaria y el Gobierno Federal les disminuyó las subvenciones.⁴²³

Entre los caminos y los ferrocarriles se cubrieron las necesidades del transporte. Ambos atendieron al mercado interno y externo. El transporte marítimo cubrió el resto del comercio.

Desde su surgimiento, la comunicación por vía marítima fue muy deficiente, pues el país no contaba con una flota mercante capaz de cubrir las necesidades. Es por ello, que el Gobierno Federal se vió impulsado a ofrecer subvenciones a compañías nacionales y principalmente extranjeras; así como otorgar premios y estímulos que alentaran a crear una flota nacional. Durante todo el período porfirista se continuó con esta práctica⁴²⁴

Además de los peligros naturales de las costas mexicanas, otro elemento que dificultó el transporte marítimo fue la ausencia de obras portuarias. Alo anterior, el Gobierno Federal a finales de la época porfirista, respondió mediante la construcción de faros, muelles, canales, diques, cobertizos, balizas y múltiples obras en los principales puertos del país, destacando los cimentados en los Veracruz, Tampico, Coatzacoalcos, Tuxpan y Salina Cruz.⁴²⁵

Asimismo, la política gubernamental fomentó paralelamente los medios de comunicación como el telégrafo y los correos. En un inicio, la Secretaría de Gobernación se

⁴²² Ibidem, Pág. 89

⁴²³ Ibidem, Pág.. 90

⁴²⁴ Ibidem, Pág. 90-91

⁴²⁵ Ibidem, Pág. 91

encargó de extender los correos y de construir y subvencionar el trazado de líneas telegráficas. De esta forma, de 1870 a 1890, los correos experimentaron una expansión sorprendente, pasando de 479 oficinas que había en 1870 a casi 1500 en 1890; el caso de las líneas telegráficas no es distinto, de 1,000 Km. de líneas en 1870, se pasó a más de 47,000 en 1890.⁴²⁶

A partir de 1891, se creó la Secretaría de Comunicaciones, encargándose de estos ramos, dictaminando su crecimiento y conservación. Para 1910, los correos contaban con 2,500 oficinas, y los telégrafos con 74,000 Km. de líneas. Con estas instalaciones se cubrieron las principales regiones productoras y comerciales del país.

En resumen, de 1867 a 1910, el Gobierno Federal otorgó considerables recursos para la creación de una red de medios de comunicación que cubrieran a todo el país. Estos vieron su mayor expansión en el Porfiriato, cuando quedaron construidas las principales vías del ferrocarril, las líneas de telégrafos, los correos y las subvenciones a los vapores.⁴²⁷

En relación al Comercio Exterior, se realizaron un gran número de modificaciones en la política fiscal sobre importaciones y exportaciones, destacando las que a continuación se enuncian:

Por el lado de las importaciones se tomaron las siguientes medidas:

- A. De 1868 a 1871, con el objeto de frenar el contrabando, se establecieron los contrarresguardos en la frontera norte.
- B. En 1872 se aprobó la nueva Ordenanza Aduanal que a pesar de mantener altos impuestos, hizo reducciones y aumentó el número de mercancías libres de derechos, además de romper con las prohibiciones que mantenían los anteriores aranceles. Esta política, con ligeras variantes siguió en las Ordenanzas de 1880, 1885, 1887 y la de 1891.
- C. Durante todo el período se otorgó exención de impuestos a las importaciones de bienes de capital y de algunas materias primas. También, se gravó a los bienes suntuarios ya aquellos que se produjeran en el país.⁴²⁸

Para las exportaciones, se decidieron las siguientes acciones:

- A. de 1867 a 1892, se dio libertad de gravamen para la exportación de productos agrícolas, a excepción de la orchilla, que fue gravada en 1867, y de la madera para construcción, que lo fue en 1879. A partir de 1892, a consecuencia de la baja en el precio de la plata en el mercado mundial, los productos mexicanos se abarataron y se aceleraron las exportaciones de materias primas agropecuarias a precios muy ventajosos. A partir de esa fecha se empezaron a gravar estos productos. De esta forma, en 1893 se gravó al café y al henequén; en 1894 al cuero, a las pieles, a la raíz de zacatón, al chicle, al ixtle y a la vainilla; y finalmente, en 1898 al palo de tinte y al moral.

⁴²⁶ Ibidem, Pág. 91

⁴²⁷ Ibidem, Pág. 91

⁴²⁸ Ibidem, Pág. 87

- B. De múltiples maneras se impulsó la exportación de metales preciosos. Mediante la promulgación de una Ley en 1882, se redujo los impuestos en más de 50% sobre dichos metales; y en 1887 se publicó otra que dejó de gravar a la exportación de los mismos.
- C. Para estimular a la minería, durante todo el período se dejó exentos de gravámenes a la exportación de metales no preciosos y al combustible. Sólo en 1913 se le impuso una carga al petróleo.⁴²⁹

En cuanto a la minería, el retorno de las casas de moneda a poder del Gobierno Central se logró de 1892 a 1895, alcanzándose con ello un trascendental avance para que la Federación tuviera la exclusividad en la fundición, ensaye, acuñación de moneda, etc.; con el fin de tener un mayor control sobre el dinerario, y con ello, reforzar el papel del estado mediante la política monetaria.

En 1893 se concedió la libertad para exportar oro y plata en pasta, en 1897 se permitió a los particulares hacer el apartado de metales y, en 1905 con la reforma monetaria, se derogó el impuesto de amonedación.⁴³⁰

A raíz de la reforma monetaria de 1905 se presenta un giro sustancial en la política monetaria, al continuar con el largo proceso de instituir el papel interventor del Estado en esta materia. Este cambio fue pausado y sujeto a las fluctuaciones monetarias internacionales y presiones internas, no logrando cimentarse firmemente a causa del debilitamiento del gobierno porfirista y de los desajustes socioeconómicos de la primera década del siglo pasado, que concluyeron en el movimiento revolucionario de 1910.⁴³¹

Así, como puede notarse, es a principios del siglo XX, cuando todas las medidas recomendadas por Matías Romero en 1870 para mejorar la administración y organización fiscal a través de la reforma hacendaria, dan bonancibles resultados.

Para haber alcanzado este estado satisfactorio, hay que recalcar la labor importante que realizaron al respecto los ministros de Hacienda desde los tiempos de Juárez. Si el reformador del fisco fue Romero, el innovador en materia del crédito público fue Manuel Dublán, Secretario de Hacienda de 1880 a 1890, impulsor de la banca y promotor de la conversión de las viejas y pesadas deudas internas y externas.⁴³²

Le sucede José Yves Limantour, quien, además de cosechar los esfuerzos de sus antecesores, perfecciona todos los elementos que componen la hacienda pública, logrando concentrar en sus manos un mayor número de instrumentos de poder financiero que cualquier figura política desde la Independencia, considerándosele como el icono hacendario del Porfiriato.

⁴²⁹ Ibidem, Pág. 88

⁴³⁰ Ibidem, Pág. 87

⁴³¹ Alvarado Armando, Beato Guillermo, op. cit., Pág. 138

⁴³² Ibidem, Pág. 137

A los ministros de Hacienda habría que agregar el papel que desempeñaron los secretarios de Fomento, los cuales impulsaron un programa de obras públicas que habría de contribuir directamente al fortalecimiento del Estado dentro de la economía.⁴³³

Todo lo anterior, llevó a una etapa de superávit fiscal a partir de 1895, hasta el inicio de la Revolución. En estos 15 años, los ingresos mostraron una tendencia al aumento, con pequeñas reducciones en el año fiscal de 1900-01, en el que el país afrontó una crisis financiera, y en el periodo de 1907-09, a raíz de los primeros brotes de la Revolución, que causaron inquietud en el país.

Ingresos y Egresos Federales de 1894 a 1903

Ejercicios	Ingresos Ordinarios en Efectivo	Egresos Ordinarios en Efectivo	Excedente de los Ingresos	Proporción
1894-1895	43,945,699.05	42,838,652.69	1,113,046.36	2.60%
1895-1896	50,521,470.42	45,070,123.13	5,541,347.29	12.11%
1896-1897	51,500,628.75	48,330,505.25	3,170,123.50	6.25%
1897-1898	52,697,984.55	51,815,285.66	882,698.89	1.70%
1898-1899	60,139,212.84	53,499,541.94	6,639,670.90	12.41%
1899-1900	64,261,076.39	57,944,687.85	6,316,388.54	10.90%
1900-1901	62,998,804.63	59,423,005.75	3,575,798.88	6.02%
1901-1902	66,147,048.72	63,081,513.73	3,065,534.99	4.86%
1902-1903	76,023,416.11	68,222,522.20	7,800,893.91	11.43%

Fuente: Cuadro tomado de Pablo Macedo, op. cit., Pág. 476

En general, el volumen de los ingresos recaudados en el periodo 1894-95 a 1909-10, manifestó una tendencia a la alza, a un ritmo anual de 8.9%. Los ingresos recaudados por concepto de impuestos ascendieron a una tasa media anual de 8.7%, en la que tuvieron gran influencia los impuestos indirectos, que crecieron al 8.5% en promedio anual; le siguieron en importancia en cuanto al monto de lo recaudado, los ingresos ordinarios que aportaron el 19.7% y las recuperaciones, ventas y rezagos, que sólo contribuyeron con el 0.7%.⁴³⁴

En este periodo de tiempo, la recaudación por concepto de contribuciones indirectas continuó concentrando el mayor volumen de los ingresos percibidos, ya que, si bien, el porcentaje fue relativamente menor que en la etapa 1880-1895, éste se mantuvo elevado, alcanzando el 92.5% del total, mientras que los impuestos indirectos apenas llegaron al 7.5%.⁴³⁵

⁴³³ Ibidem, Pág. 137

⁴³⁴ López Rosado, Diego. G., op. cit., Pág. 358

⁴³⁵ Ibidem, Pág. 358

Ingresos del Gobierno Federal
(millones de pesos)

Años	Total	Directos	Indirectos	Otros Ingresos	Recuperaciones y Ventas	Rezagos
1894-95	43.9	3.1	32.1	8.3	0.1	0.4
1895-96	50.5	3.4	38.4	8.1	0.1	0.5
1896-97	51.5	2.6	39.6	8.4	0.1	0.6
1897-98	52.7	2.3	40.8	9.2	0.2	0.2
1898-99	60.1	2.5	47.2	10.1	0.1	0.1
1899-00	64.3	3.0	49.6	11.4	0.08	0.2
1900-01	63.0	2.8	47.9	11.9	0.1	0.3
1901-02	66.1	3.5	49.3	13.0	0.06	0.3
1902-03	76.0	3.9	57.1	14.5	0.3	0.1
1903-04	86.5	5.5	63.3	17.2	0.09	0.6
1904-05	92.1	6.1	67.3	18.0	0.2	0.5
1905-06	102.0	5.5	74.6	20.9	0.3	0.6
1906-07	114.3	6.2	81.9	25.5	0.2	0.5
1907-08	111.8	7.4	82.3	21.2	0.5	0.4
1908-09	98.8	7.9	66.0	24.2	0.1	0.5
1909-10	106.3	8.2	75.6	22.0	0.08	0.4
Total	1239.9	73.9	913	243.9	2.61	6.2

Fuente: Cuadro tomado de López Rosado, Diego G., op. cit., Pág. 358-359

En el desglose de los impuestos directos, se encuentra que las imposiciones sobre la propiedad raíz, alcanzaron el mayor porcentaje de participación, logrando el 74.3% del total de las contribuciones directas, frente al 17.6% que correspondió a los impuestos sobre capitales y el 8.1% referido a las cargas que gravaban a los ingresos.⁴³⁶

Dentro de los impuestos indirectos, los correspondientes al comercio exterior se mantuvieron como los más importantes, aportando el mayor volumen, aunque no en la misma proporción, ya que se dependió en menor medida de ellos, además, la supresión de las alcabalas sobre el tráfico interior de las mercancías importadas, contribuyó a que este tipo de ingresos sólo alcanzara a cubrir el 60.2%; los que recaían sobre las ventas, contribuyeron con un 23.0%; la minería el 6.0% y la industria el 10.8%. La participación de los derechos y productos en el total de los ingresos ordinarios fue muy reducida.⁴³⁷

La clasificación impositiva derivada de las modificaciones realizadas en 1897 continuó casi sin cambios, sólo en el año fiscal de 1908-1909, se le agregó un nuevo capítulo, el de Productos de Bienes Inmuebles de la Nación.

⁴³⁶ Ibidem, Pág. 359

⁴³⁷ Ibidem, Pág. 359

A partir de entonces, el federalismo mexicano adoptó características centralistas porque el proyecto modernizador de corte liberal tenía como uno de sus elementos centrales el eliminar los obstáculos al comercio (principalmente de transporte y de aranceles internos) como una condición necesaria para el crecimiento y asegurar competencias exclusivas para la Federación. El libre flujo del comercio solo fue posible a través de la ampliación de la infraestructura ferroviaria (por iniciativa de la Federación, pero concesionada a las compañías extranjeras), y el debilitamiento de los poderes fiscales de los estados.

Los municipios, por otra parte, quedaron prácticamente en el olvido. El fortalecimiento del Gobierno Federal se logró estableciendo fuentes de ingreso propios a través de impuestos sobre el comercio, la minería y las manufacturas, el fortalecimiento del Poder Judicial Federal y mediante la consolidación de un ejército propio como medida coercitiva.

Así, el federalismo en México se manifestó desde su triunfo como un proyecto fuertemente centralista: para fortalecer al gobierno federal, se debilitó a los estados.

I

Yo soy un hombre sincero
De donde crece la palma.
Y antes de morirme quiero
Echar mis versos del alma.

Yo vengo de todas partes,
Y hacia todas partes voy:
Arte soy entre las artes,
En los montes, monte soy.

Yo sé los nombres extraños
De las yerbas y las flores,
Y de mortales engaños,
Y de sublimes dolores.

Yo he visto en la noche oscura
Llover sobre mi cabeza
Los rayos de lumbre pura
De la divina belleza.

Alas nacer vi en los hombros
De las mujeres hermosas:
Y salir de los escombros,
Volando las mariposas.

He visto vivir a un hombre
Con el puñal al costado,
Sin decir jamás el nombre
De aquélla que lo ha matado.

Rápida como un reflejo,
Dos veces vi el alma, dos: Cuando murió el pobre viejo, Cuando ella me dijo
adiós.

Temblé una vez -en la reja,
A la entrada de la viña,-
Cuando la bárbara abeja
Picó en la frente a mi niña.

Gocé una vez, de tal suerte
Que gocé cual nunca: cuando La sentencia de mi muerte
Leyó el alcalde llorando.

Oigo un suspiro, a través
De las tierras y la mar,
Y no es un suspiro. -es
Que mi hijo va a despertar.

Si dicen que del joyero
Tome la joya mejor,
Tomo a un amigo sincero
Y pongo a un lado el amor.

Yo he Visto al águila herida
Volar al azul sereno,
Y morir en su guarida
La víbora del veneno.

Yo sé bien que cuando el mundo
Cede, lívido, al descanso,
Sobre el silencio profundo
Murmura el arroyo manso.

Yo he puesto la mano osada
De horror y júbilo yerta,
Sobre la estrella apagada
Que cayó frente a mi puerta.

Oculto en mi pecho bravo
La pena que me lo hiere:
El hijo de un pueblo esclavo
Vive por él, calla y muere.

Todo es hermoso y constante, Todo es música y razón,
Y todo, como el diamante,
Antes que luz es carbón.

Yo sé que el necio se entierra
Con gran lujo y con gran llanto, -
Y que no hay fruta en la tierra
Como la del camposanto.

Callo, y entiendo, y me quito
La pompa del rimador:
Cuelgo de un árbol marchito
Mi muceta de doctor.

José Martí

5.- MOVIMIENTO DE REVOLUCIÓN Y CONSTITUCIÓN DE 1917

Desde los primeros meses de 1909 diversos elementos políticos se apresuraron a la campaña electoral. Estos se concentraron en dos grupos antagónicos: los reeleccionistas y los antirreeleccionistas, los primeros postularon para presidente de la República al Gral. Porfirio Díaz, mientras que los segundos a Don Francisco I. Madero, en sendas convenciones políticas el 3 de abril de 1909 y el 15 de abril de 1910 respectivamente.

Efectuadas las elecciones, la Cámara de Diputados declaró electos el 24 de septiembre de 1910 al Gral. Porfirio Díaz como presidente y al Sr. Ramón Corral como vicepresidente, para el sexenio del 1º de diciembre de 1910 al 30 de noviembre de 1916, rindiendo protesta de ley el 1º de diciembre del mismo año.

El Partido Antirreeleccionista a la cabeza de Francisco I. Madero, consideró como una imposición oficial la declaratoria de elección de la fórmula Díaz-Corral, convocando al pueblo a desconocer tal resultado, lanzando el 5 de octubre de 1910 el Plan de San Luis, en el cual incitaba a tomar las armas el 20 de noviembre de ese año.

El Gobierno Federal ante la conspiración, ordenó el cateo del domicilio del jefe del antirreeleccionismo en Puebla, Aquiles Serdán, durante el cual, éste murió heroicamente. Este hecho en vez de intimidar a los inconformes, profundizó su animadversión, iniciando el movimiento revolucionario Pascual Orozco en Ciudad Guerrero, Chihuahua, precisamente el 20 de noviembre de 1910.

El día 17 de mayo de 1911 se firmó el armisticio entre las fuerzas federales y los revolucionarios. Cuatro días después, el delegado del Gral. Porfirio Díaz pactó con los revolucionarios en Ciudad Juárez y el 25 de mayo renunció Díaz a la Presidencia de la República. El Secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra, por ministerio de ley, fue designado Presidente Interino, quien protestó ante el Congreso de la Unión el 26 de mayo de 1911.

El 1º de junio de 1911, el Gobierno interino lanzó la convocatoria para elecciones extraordinarias de presidente y vicepresidente de la República, las cuales se efectuaron el 10 y 15 de octubre de ese año. Dado el entusiasmo popular por Francisco I. Madero, éste salió triunfante en las elecciones. La Cámara de Diputados lo declaró Presidente Constitucional el 2 de noviembre de 1911. Madero tomó posesión del 6 de noviembre del mismo año.

El día 9 de febrero de 1913 estalló un cuartelazo en la Ciudad de México para derrocar al Presidente de la República. Victoriano Huerta, Comandante Militar de la Plaza asaltó el Poder Ejecutivo el 18 de febrero, asesinando a Francisco I. Madero y Pino Suárez.

El 10 de octubre de 1913, Huerta disolvió la Cámara de Diputados. La de Senadores ante tal afrenta suspendió sus sesiones. El mismo día de la disolución Huerta convocó a elecciones extraordinarias para diputados y senadores y para presidente y vicepresidente de la República. Las elecciones se efectuaron el 26 de octubre ante la gran abstención y antipatía ciudadana. La Cámara de diputados declaró nulas las elecciones presidenciales el 9 de diciembre de ese año.

Al recibir el telegrama-circular de Huerta en el que éste informaba a los gobernadores de los estados que había asumido el Poder Ejecutivo, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, encabezó el movimiento “constitucionalista” desconociendo al gobierno espurio de Huerta el 19 de febrero de 1914 y proclamando el Plan de Guadalupe el 26 de marzo siguiente, ambos actos sancionados por el congreso de aquel estado. Prosiguió entonces un largo periodo de lucha armada y de complicaciones internacionales. Ante la presión, el usurpador Huerta abandonó el cargo el 15 de julio de 1914. En el decreto del 20 de agosto de ese mismo año se dispuso que a partir de esa fecha el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista sería el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación.

En materia fiscal, los continuos cambios originados por el triunfo de uno y otro bando, provocaron lógicamente, la ausencia de cuentas públicas en la mayor parte de las entidades federativas y una desorganización hacendaria general; sin embargo, es de destacarse las siguientes disposiciones, ya que algunas de ellas, limitan aún más el campo impositivo de los estados, y en otros casos, se restituyen atribuciones y funciones, a saber:

1. El decreto del 1º de junio de 1914 que establece un impuesto predial federal sobre toda finca rústica de propiedad particular.
2. El decreto del 19 de septiembre del mismo año en el cual se ordena la formación del catastro de la República para que tanto los gobiernos de los estados como el Gobierno Federal conocieran la verdadera riqueza del país y de esta forma, pudieran distribuirse de una manera más racional y equitativa los impuestos sobre los contribuyentes.
3. El decreto del 29 de diciembre de 1914 instituyendo que la libertad municipal es la base de la democracia y que uno de los ideales, quizá el primero de la Revolución, era la restitución de la libertad de los municipios, y con ello, de los bienes y rentas que originalmente gozaban, por lo que se derogaba la Ley del 26 de marzo de 1903.
4. El Acuerdo del 1º de noviembre de 1915, dictado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista prohibiendo a los gobiernos de los estados el otorgamiento de concesiones que impartieran privilegios o exenciones de impuestos, aún a título de protección a la industria nueva. También, en el mismo acuerdo, los estados estarían impedidos para gravar la introducción o salida de mercancías de un estado a otro, o de un lugar a otro en el mismo estado, así como restringir de la manera que fuese el libre tránsito de mercancías.
5. El 3 de febrero de 1916, Venustiano Carranza alertó a los gobiernos de los estados que por ningún motivo podrían imponer más contribuciones que las que expresamente les permitía la Constitución Federal y su constitución respectiva local, debiendo inmediatamente derogarse aquellos decretos, imposiciones, etc., que establecieran contribuciones a la importación, exportación o que habían reestablecido el cobro de impuestos alcabalariorios.

6. El 1º de abril de 1916, Carranza expide un decreto mediante el cual, los municipios gozarían de la facultad para nombrar a su tesorero y formar su propio plan de arbitrios y presupuesto de egresos, acabándose con ello, la obligada dependencia de los ayuntamientos al administrador de rentas del estado.

Enlistado elaborado en base a: Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 198-199, y Servín, Armando, “*Las Finanzas Públicas Locales durante los últimos cincuenta años*”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), México, 1956, Pág. 24

Consolidado el movimiento revolucionario, Venustiano Carranza convocó el 19 de septiembre de 1916 a la formación de un Congreso Constituyente a efecto de incorporar a la Constitución de 1857 las reformas enlistadas arriba y otras más de índole político y social. El Congreso Constituyente se instaló el 1º de diciembre de ese año y terminó sus labores el 31 de enero de 1917 formulando una nueva Carta Magna, la cuál fue promulgada el 5 de febrero de 1917.

Con la Constitución de 1917 se reafirma el carácter federal de gobierno, expresado éste en el artículo 40, que a la letra dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

En el aspecto fiscal, la Carta Magna de 1917, esta inspirada fundamentalmente en la de 1857.⁴³⁸

Así, tenemos que en el artículo 31 fracción IV de la nueva Constitución el cual establece como obligaciones de los mexicanos el 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, corresponde exactamente al artículo 31 fracción II de la Carta Magna de 1857.

El artículo 73 fracción VII establece como facultad del Congreso de la Unión el imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, el cual atañe a la fracción VII parte final del artículo 72 de la Constitución de 1857.

Las dos constituciones se inspiran en el mismo principio de concurrencia de facultades impositivas entre la Federación, los estados y los municipios para cubrir sus respectivos presupuestos,⁴³⁹ pero siempre dando prioridad al Régimen Federal.

En las dos constituciones se suprimen las alcabalas y aduanas interiores, como se indica en el artículo 124 de la Constitución de 1857 y en los artículos 117 y 131 de la de 1917. Sobre esta vía, las facultades del Congreso a fin de evitar las alcabalas por medio de bases generales se encuentran en el artículo 72 fracción IX de la Constitución de 1857, y en el artículo 73 fracción IX de la Carta Magna de 1917, aunqu eliminando las palabras “bases generales”.⁴⁴⁰

⁴³⁸ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 199

⁴³⁹ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 199

⁴⁴⁰ Ibidem, Pág. 200

Las limitaciones a la Federación para establecer estancos se hallan consignadas en el artículo 28 tanto de la Constitución de 1857 como en la de 1917, esta última agrega que tampoco habrá exenciones de impuestos a título de protección a la industria.

La Federación y los estados en sus facultades impositivas tienen la limitación derivada del respeto a las garantías individuales y a la que las contribuciones deben ser proporcionales y equitativas.⁴⁴¹

Para continuar acrecentando el poder centralizador de la Federación, se enuncian limitaciones y restricciones a las facultades impositivas de los estados, plasmadas éstas en los artículos 117 y 118.

El artículo 117 prohíbe a los estados gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; imponer contribuciones a la entrada y salida de mercancías, ya sean éstas de procedencia nacional o extranjera dentro de su territorio; gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros; expedir y 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 éstas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

El artículo 118 constitucional en su fracción I, indica que las entidades federativas, no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Una de las novedades presentadas en la nueva Constitución es la redacción del artículo 115, referente al municipio. En su versión original, dicho artículo establecía que los estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directo y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.

⁴⁴¹ Ibidem, Pág. 200

WE WALK ALONE

Frozen as I feel
I live moment to moment
Fast smiles to disappear
Changing moment to moment

But nothing can come or go, without our
Pulling and pushing
The pictures We paint bring out our tears

We walk alone
Into the treacherous water
Alone into the dead of the night
We walk alone
Into the hands of strangers
And the love that keeps us walking on

Heard of a tangled web
If only I had seen it
Was touched by the kiss of death
I didn't feel any different after

Pull away from the web, it stretches but
Never breaks free
The poems we write, they bring out our tears

We walk alone
Into the treacherous water
Alone into the dead of the night
We walk alone
Into the hands of strangers
And the love that keeps us walking on

Too many strangers eyes have laid upon my
Soul
Too many sure hands have let me go

We walk alone
Into the treacherous water
Alone into the dead of the night
We walk alone
Into the hands of strangers
And the love that keeps us walking on

Written and lead vocal by S. Johnny Indovina

HUMAN DRAMA

Songs of Betrayal Part 2

1995

6.- HACIA LA COORDINACIÓN FISCAL (Fortalecimiento del Gobierno Federal)

Al triunfar las fuerzas constitucionalistas, Venustiano Carranza convocó a elecciones extraordinarias para Presidente, Diputados y Senadores para la XXVII Legislatura. El Congreso quedó instalado el 15 de abril de 1917.

Después de las elecciones de marzo del año citado, el Congreso de la Unión declaró Presidente de la República a Venustiano Carranza, quien otorgó la protesta de ley para tomar posesión de la Presidencia el 1º de mayo de 1917. De acuerdo con el artículo 3º transitorio de la Constitución, su periodo presidencial debía computarse desde el 1º de diciembre de 1916 al 30 de noviembre de 1920.

No obstante que el país no se encontraba aún completamente pacificado, el Gobierno Federal acomete el problema de la reorganización de las finanzas públicas.

Así, para el año de 1918, el Gobierno Federal invitó a algunos especialistas americanos en finanzas para estudiar el problema fiscal mexicano, especialmente al Dr. Harry Alfred D. Chandley, profesor de la Universidad de Columbia; como resultado de los trabajos realizados se presentó un estudio del mismo profesor con prólogo de E.R.A. Seligmen.

En dicho prólogo, el profesor Seligmen estima que todos los problemas de la reforma impositiva se deben enfocar desde tres ángulos: el administrativo, el político y el económico.

El aspecto que más relación tiene con el asunto que nos atañe, es la reforma impositiva política, entendiéndose por ésta el arreglo de las controversias entre las diferentes jurisdicciones impositivas.

Por otra parte, el profesor Chandley, en su trabajo, manifestaba lo siguiente:

“Que con excepción de limitaciones constitucionales de aduanas y otras que están reservadas al Gobierno Federal, parecía que en el sistema fiscal mexicano no existen otras restricciones relativas a las fuentes de ingresos federales y estatales.

No obstante, por tradición, se ha pretendido reservar a la Nación las llamadas “Industrias Nacionales”, esto es, las industrias cuyas actividades no tienen fronteras que se encierren dentro de ningún estado, sino que se extienden dentro de varias entidades de la Federación.

El Gobierno Federal ha seguido la política de otorgar concesiones de exención de impuestos a algunas de las más importantes ramas de la industria nacional. El efecto de estas concesiones, juntamente con el panorama general de distribución de las fuentes tributarias, ha sido la de despojar a los estados de una gran parte de su base impositiva, cuyos ingresos disfrutaban los gobiernos locales de otros países.

Los sistemas hacendarios estatales descansan en unas pocas bases impositivas, que varían según cada estado, y en una multiplicidad de impuestos secundarios que en algunos estados llegar a ser hasta de 50 a 57. Como en el federal, en los estatales parece no ponerse atención al propósito de establecer impuestos de acuerdo con la capacidad para pagarlos.^{»442}

En el capítulo 5 de su análisis, denominado “Medidas Generales para realizar los Principios Anteriores”, enfatiza varios aspectos relevantes, destacando:

En lo referente a la división de las fuentes entre el Gobierno Federal y las entidades federativas, recalca que en “... la actual distribución, el Gobierno Federal retiene casi privativamente una proporción mayor de las fuentes generales productoras de ingresos que las que retienen los gobiernos centrales de la mayor parte de los países. Este hecho es sin duda alguna la causa de los increíblemente bajos ingresos de los estados y de la multiplicidad de pequeños impuestos.”

Más adelante, enfatiza: “El punto importante que debe hacerse resaltar ahora es que, con una o dos excepciones, el Gobierno Federal no debe entregar su control sobre las fuentes de ingresos que actualmente conserva. Hay que dejar que el Gobierno Federal recaude el impuesto y otorgue a gobiernos locales y estatales una participación justa.”^{»443}

Sobre el sistema hacendario nacional, acentuaba la urgente necesidad de simplificarlo.

“El sistema hacendario de México es complejo, intrincado, heterogéneo, ineficaz y costoso. Es un freno para las actividades productivas y oprime a las pequeñas empresas. Una reforma del sistema implicará introducir cambios simultáneamente en los gobiernos federal y estatal pues se encuentran íntimamente relacionados y gravan regularmente las mismas fuentes.”^{»444}

Como inicio de la reforma, Chandley recomendaba que “... muchos de los impuestos estatales y federales podrían ser eliminados sin reducir materialmente los ingresos de los gobiernos, compensando los de alto costo de recaudación por un ligero aumento en las tarifas de dos o tres impuestos distintos.”^{»445}

Este importante y trascendental estudio influyó de manera decisiva y definitiva en la política hacendaria que siguió el Gobierno Federal en los años subsecuentes.

De tal suerte, que a inicios de la década de los años veinte, se efectúa una amplia labor de modernización del sistema jurídico aplicable en diversas áreas de la economía. Así, por ejemplo, en materia fiscal se inicia el arduo proceso de sustitución de los gravámenes indirectos, pieza fundamental del regresivo sistema impositivo nacional, por impuestos directos como lo es con el establecimiento del impuesto sobre la renta.⁴⁴⁶ Este impuesto fue estipulado en la Ley de Ingresos Federales para 1924 bajo la denominación de Impuesto Sobre Sueldos, Salarios y Emolumentos y Sobre Utilidades de Sociedades y Empresas.

⁴⁴² Dr. Harry Alfred D. Chandley, en Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 203-204

⁴⁴³ Ibidem, Pág. 204

⁴⁴⁴ Dr. Harry Alfred D. Chandley, en “Convenciones Hacendarias ¿Reto o Fracaso del Federalismo?”, en, Revista Economía Informa, No. 323, Facultad de Economía-U.N.A.M., México, febrero 2004, Pág. 17

⁴⁴⁵ Dr. Harry Alfred D. Chandley, en Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 205

⁴⁴⁶ Retchkiman, Benjamín, Gil Valdivia, Gerardo, op. cit., Pág. 74

Este impuesto, se mencionaba en la Ley, se fundaba en la necesidad de introducir en el sistema fiscal federal impuestos directos que vinieran a gravar a cada causante acorde con su capacidad económica, con la única finalidad de que la contribución para con los gastos públicos significara sacrificios relativamente iguales para todos, en concordancia con los preceptos constitucionales.

Paralelamente, con base en el análisis del Dr. Chandley, el Gobierno Federal se da a la tarea de desmenuzar y posteriormente convertir (según fuese el caso) en impuestos especiales, muchas de las cargas y tributos que se encontraban diseminados en varias leyes.

Esta obra se inicia con la expedición del Decreto de mayo de 1922, que modificó el impuesto especial del timbre sobre el petróleo de producción nacional, seguido del Decreto del 13 de diciembre de 1922, fijando los impuestos a la producción del petróleo crudo y sus derivados. En la adición de este último decreto, se establece en el artículo 12, que del producto del impuesto se aplicaría un 5% a los estados, tomando en cuenta la ubicación de los pozos cuando se tratara de petróleo crudo y de las refinerías si se trataba de derivados.⁴⁴⁷

Con este decreto se inicia también, propiamente dicho, el principio de otorgar participaciones a las entidades federativas en los impuestos federales que se establecieron, siendo ésta otra de las recomendaciones dictadas por el Dr. Chandley.

El sistema de otorgar participaciones a los estados en los impuestos federales se propagó, aunque lentamente, a otras fuentes impositivas, como fue el caso del henequén. Así, por ejemplo, el 28 de octubre de 1924 se estableció un impuesto único sobre la industria henequera, que se pagaría sobre la fibra que se exportase, según el precio que alcanzara en los muelles de los puertos de embarque, aplicándose a los estados de Yucatán y Campeche, principales productores, una tercera parte del impuesto en proporción a la producción de henequén en cada estado, siempre que no se gravara por las entidades federativas o por sus municipios la industria henequera, la fibra y los puertos de donde se produjera.

A pesar de los constantes esfuerzos por mejorar el sistema fiscal nacional, éste aún se encontraba desordenado, caracterizado principalmente por la anarquía fiscal, resultado de que en la Constitución de 1917 no se distribuyeron las competencias tributarias entre la Federación y las entidades federativas, reafirmando así el sistema de concurrencia fiscal que se venía arrastrando. Tanto la Federación como los estados no fueron capaces de crear un sistema impositivo eficaz, ni en el plano económico, ni en el estrictamente financiero.

Por ello, el Presidente en turno Plutarco Elías Calles, encomendó a su Ministro de Hacienda, el Ing. A.J. Pani, llevara a cabo la reorganización de la Hacienda Pública. Con ese fin, el Ministro Pani elaboró un análisis del régimen fiscal vigente en aquel entonces, mostrándose a continuación los fragmentos más significativos del mencionado trabajo:

El régimen fiscal en la actualidad es uno "... de los mayores obstáculos que se oponen en la República al establecimiento de un nuevo régimen económico mejor y más congruente con los postulados contemporáneos, a la creación de la unidad económica nacional cuya

⁴⁴⁷ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 206

existencia es necesaria, y a la estabilización y desarrollo de un sistema eficaz para el aprovechamiento de nuestras riquezas naturales...”

“El estudio de este régimen fiscal, tanto en lo que se refiere a los planes de arbitrios locales como a las leyes federales de ingresos, revelan numerosos y gravísimos defectos que invalidan en principio dicho régimen, hacen menor la productividad del impuesto, gravan sin equidad al causante y constituyen una traba casi insuperable para la producción y circulación de la riqueza.”

“La base de nuestro sistema fiscal es el impuesto indirecto sobre consumos, que, cuando no se corrige con otros impuestos, es considerado como un impuesto desproporcionado y poco técnico por las más fundadas doctrinas modernas, resulta en todas partes inversamente proporcional a la capacidad económica del contribuyente, y en México, por la situación peculiar del país, es absolutamente injustificado y perjudicial.”

“Si existen impuestos directos, éstos lo son en apariencia, y así, el impuesto indirecto, cuya conservación es todavía indispensable por las necesidades pecuniarias de los estados y de la Federación, no tiene correctivo alguno que pueda enmendar sus defectos o remediar los males considerables que causa.”

“Pero a este defecto de principio, se suman otros inconvenientes producidos por la falta de un criterio técnico en la legislación fiscal, por la complejidad de las leyes de impuestos, por la inestabilidad y la multiplicidad de gravámenes que recaen sobre unas cuantas fuentes de riqueza.” A estas consideraciones se agregan “... las innumerables corruptelas muchas de ellas consagradas por las mismas leyes, de más de treinta administraciones fiscales distintas, complicadas, costosas, lentas, ineficaces, cuando no inmorales...”

“No hay, en suma, ningún elemento técnico ni moral que oriente o coordine las legislaciones de impuestos en la República...” “... resulta patente la necesidad de acudir con urgencia a estudiar técnicamente nuestro sistema de tributación, a precisar sus más graves defectos y a corregirlos con decisión, sin vacilar por consideraciones ocasionales, secundarias ante la magnitud de nuestro problema económico.”

“Es indispensable, por lo tanto, proceder desde luego a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como a determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes. Es necesario, por último, proveer a la creación de un órgano permanente, que se ocupe de estudiar las necesidades y las circunstancias siempre cambiantes de la economía nacional, y de proponer las medidas que deban adaptarse en materia fiscal en la República toda, así como de vigilar el cumplimiento del plan único de impuestos que se establezca.”⁴⁴⁸

Así, el propio Secretario de Hacienda y Crédito Público, convocó a los gobernadores de los estados, con fecha 22 de julio de 1925, para que se discutieran los problemas de concurrencia fiscal y de delimitación de campos impositivos.

⁴⁴⁸ Ing. J.A. Pani, en Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Págs. 208-210

Imbuidas las autoridades fiscales de las necesidades de una coordinación impositiva, evalúan que el medio más práctico de obtenerla es por medio de convenciones nacionales fiscales.

6.1.- PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL

La primera Convención Nacional Fiscal se convocó para el 10 al 20 de agosto de 1925; celebrándose ocho sesiones los días 10 y 15 y todos los comprendidos entre el 17 y el 22 de agosto del mismo año.

La Convención que no contó con la participación del Poder Legislativo, creó cinco comisiones, siendo éstas: a) para el estudio de los impuestos sobre el comercio y la industria; b) de los impuestos especiales; c) sobre capitales (herencias, legados y donaciones); d) de los impuestos sobre operaciones jurídicas, y, e) adquisiciones profesionales. Se estableció otra comisión para el estudio del problema de la concurrencia de autoridades en materia tributaria y para proponer las reformas constitucionales necesarias a fin de solucionarlo.⁴⁴⁹

Después de una serie de discusiones y debates, la Primera Convención Nacional Fiscal formuló una serie de recomendaciones, las cuáles se enlistan a continuación:

- A) Adicionar el artículo 131 de la Constitución para que cada cuatro años se reuniese una Convención, integrada por un representante de cada estado y otro del Gobierno Federal, cuya tarea sería la de proponer impuestos que deban causarse en toda la República, uniformar sistemas impositivos y delimitar competencias en las distintas actividades fiscales.
- B) La adición a la fracción III del artículo 117 constitucional integrando un sistema de participaciones en impuestos federales para los estados y los municipios.
- C) Se recomienda la creación de un cuerpo consultivo fiscal que facilite la ejecución de los acuerdos tomados en la Convención Nacional Fiscal y prepare los trabajos de futuras convenciones.
- D) Sería facultad privativa de las autoridades locales establecer impuestos sobre la propiedad raíz, sobre actos no comerciales realizados dentro de la propia jurisdicción.
- E) Sería facultad privativa de la Federación establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria, pero las autoridades locales tendrían participación en los rendimientos de estos impuestos y en la fijación de coeficientes y tasas que se establecieren.
- F) En cuanto a las gravámenes sobre sucesiones y donaciones se gravarían a nivel local, pero la Federación fijaría determinadas cuotas.
- G) Se recomienda que en el establecimiento de impuestos especiales concurren facultades impositivas de la Federación y de las entidades federativas mediante la celebración de convenios. Sólo podrán establecerse impuestos especiales cuando los productos gravados representen una porción considerable de la riqueza pública o sean de consumo perjudicial.

Enlistado elaborado en base a: López Tijerina, Gerardo, op. cit., Pág. 18; Retchkiman, Benjamín, Gil Valdivia, Gerardo, op. cit., Pág. 75; Servín, Armando, op. cit., Págs. 27-28

⁴⁴⁹ López Tijerina, Gildardo, en Convenciones Hacendarias ¿Reto o Fracaso del Federalismo?, en Revista Economía Informa, No. 323, Febrero 2004, Facultad de Economía-U.N.A.M., México, D.F., Pág. 18

Como resultado de las recomendaciones de la Convención Nacional Fiscal, se expidieron diversas leyes. Así, el 31 de diciembre de 1925, se emitieron la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados y la Ley del Impuesto sobre Donaciones. También, el 29 de abril de 1927, se publicó la Ley del Impuesto sobre la Minería.

De acuerdo a Armando Servín, el breve periodo de 1910 a 1925 se caracteriza como “...una época de malabarismos gubernamentales para allegarse de recursos fiscales y como una época en la cuál se inicia, por nueva cuenta, el sistema de convocar a los gobiernos de las entidades federativas para tratar asuntos de índole fiscal.”⁴⁵⁰

En 1926, con la tendencia de la Primera Convención Fiscal, el Ejecutivo Federal envió un proyecto de reformas constitucionales para hacer efectivas las diversas recomendaciones dictadas por la Convención. En dicho proyecto se reafirma la exclusividad del Poder Federal sobre las más importantes fuentes tributarias, como lo son la industria, la actividad mercantil y el Impuesto sobre la Renta, entre otras, en base a los siguientes razonamientos:

El Ejecutivo “... considera necesario uniformar los sistemas de impuestos existentes en la República, siguiendo para ese efecto un plan de distribución de rentas en la cual se atribuyen privativamente al Poder Federal los impuestos que deben corresponderle exclusivamente, ya sea por la necesidad de no romper con la situación existente, ya por el interés de nuestra nacionalidad y de nuestra unidad económica, ya por la amplitud de la base de tributación o la mayor capacidad de las autoridades federales, debido a sus propias condiciones para administrar dichos impuestos.”

Con vista en estos hechos, se sostiene, “... la atribución exclusiva a la competencia federal de los impuestos sobre el comercio interior y a la industria, aun cuando deban repartirse sus productos con los estados...”, ya que, “... la atribución a los estados de los impuestos sobre el comercio y la industria implicaría el peligro de dislocar la política que el Poder Federal siga en materia arancelaria y significa, además, el riesgo de desalentar la introducción al país o la producción en él de algunas clases de artículos por la visión de las nuevas cargas que supongan los desiguales impuestos de los estados, desaliento que redundaría en perjuicio de nuestra balanza comercial.”

“Hay industrias que se desenvuelven en varios estados y que, por tanto, afectan los intereses generales de la economía nacional...” “Estas industrias, así como la actividad mercantil general, deben ser de la competencia del poder que representa la unidad nacional, es decir, del Poder Federal, porque la importancia y el desarrollo de las industrias y actividades mercantiles no interesan sólo a un estado, sino a la República entera; porque la actividad mercantil e industrial dentro del país, están tan estrechamente ligadas con el comercio internacional que no es posible desvincular los regímenes que les atañen; porque, finalmente, el campo de tributación que la industria y el comercio representan es de tal manera amplio, que no puede ser dominado por la jurisdicción reducida de los poderes locales y sólo el Gobierno de la República está en aptitud de juzgar, con uniformidad y con amplitud, de las posibilidades de tributación que ese campo ofrece y de las necesidades que con apremio presenta.”

⁴⁵⁰ Servín, Armando, op. cit., Pág. 28

“Reconocida y proclamada la conveniencia de que todo gravamen al comercio o la industria sea establecido y administrado uniformemente por la Federación, es menester, también asegurar a los poderes locales una participación en los nuevos impuestos que el Poder Federal cree sobre la industria y el comercio interior.”

“Motivos igualmente poderosos sostienen la atribución exclusiva del Impuesto sobre la Renta a la competencia federal.” debido a que este impuesto “... tiene menos posibilidades de éxito a medida que más restringe la base del impuesto, lo cuál es debido a que la renta de los contribuyentes, y, sobre todo, de los contribuyentes de mayor capacidad, no tiene una conexión necesaria con la localidad en que habitan, sino que proviene de fuentes de riqueza ubicadas en distintas partes de la República. Sólo el Poder Federal, por consiguiente, está capacitado para legislar con acierto sobre ese impuesto, para controlarlo, así como para resolver los distintos conflictos que su administración haga surgir.”

“La exclusiva competencia del Poder Federal para establecer gravámenes sobre el aprovechamiento de los recursos naturales de la Nación comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 Constitucional, fácilmente se justifica como consecuencia de los postulados de ese artículo, en virtud de los cuales, aquellos recursos forman parte del patrimonio nacional.”⁴⁵¹

Sin embargo, la iniciativa de reformas no prosperó en el Congreso de la Unión, fue rechazado. A pesar de ello, queda el antecedente de la intención por parte del Gobierno Federal de asirse de los impuestos más importantes y rentables, propiciando con ello la continuación del proceso de centralización.

La falta de antecedentes que permitieran bases seguras de colaboración entre las autoridades fiscales de la Federación y de los estados, y en cierta forma, la ausencia de estudios que orientaran las decisiones de la Primera Convención Nacional Fiscal, dio como resultado, que las resoluciones de ésta, en su mayoría, sólo tuvieran el carácter de recomendaciones generales; pero fueron primordiales, en cuanto implicaron el reconocimiento unánime del problema y la urgencia de resolverlo lo más pronto posible.⁴⁵²

La idea de ir otorgando participaciones se fue concretizando paulatinamente, de tal suerte, que en la Ley de Ingresos del Erario Federal para 1928, en sus artículos 12, 13 y 14 se establecían las siguientes participaciones:

- A) 2% adicional sobre el monto de los impuestos a la importación y a la exportación cuyo producto se aplicaba como subsidio otorgado por la Federación a los municipios donde se encontraban ubicadas las Aduanas Marítimas y Fronterizas por donde hubiese entrado al país o salido de él, las mercancías gravadas.
- B) Las entidades federativas y municipios disfrutaban de un subsidio o participación fijado en la Ley sobre los pozos petrolíferos o fondos mineros que hubiesen dentro de su territorio.
- C) Las entidades federativas y municipios participaban de un 30% repartible por partes iguales del producto del impuesto que la Federación recaudara por la explotación de bosques de propiedad nacional.⁴⁵³

⁴⁵¹ Plutarco Elías Calles, en Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 213-214

⁴⁵² López Tijerina, Gildardo, op. cit., Pág. 19

⁴⁵³ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 217-218

6.2.- SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL

En 1931, el Presidente Pascual Ortiz Rubio recalca la necesidad de organizar la Segunda Convención Nacional Fiscal, externando dicha inquietud en su Informe de Gobierno del 1º de Septiembre de 1932, declarando:

“En el campo fiscal, los propósitos cardinales del programa hacendario tienden (según reza la convocatoria que el Gobierno Federal dirigió a los gobiernos de los estados para la Primera Convención Nacional Fiscal, reunida en agosto de 1925) a establecer un plan nacional de arbitrios; unificar el sistema fiscal en toda la República; delimitar competencias impositivas; disminuir los gastos de recaudación y administración; simplificar sistemas, corregir las corruptelas, aumentar el producto de los impuestos y hacer más equitativo su distribución entre los causantes. Como las conclusiones de mayor trascendencia de dicha Convención (tal es, por ejemplo, la iniciativa de reformas constitucionales enviada al H. Congreso de la Unión desde finales de 1926) han sido olvidadas o desatendidas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha convocado, para enero del año entrante a la Segunda Convención Nacional Fiscal, con los fines (entre otros) de revisar las conclusiones de la Primera Convención y estudiar y proponer los medios más adecuados para ejecutarlas.”⁴⁵⁴

La Convención se llevó a cabo hasta febrero de 1933, bajo el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, con la participación de los representantes del Gobierno Federal, estatales, del Distrito Federal y de los territorios; el Poder Legislativo volvió a estar ausente. La Convención tenía como objetivos:

- I. Revisión de las conclusiones de la Primera Convención nacional Fiscal.
- II. Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los estados y de los municipios.
- III. Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellas con el sistema federal.
- IV. Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ella.⁴⁵⁵

La Convención desarrolló con mayor amplitud la tendencia modestamente esbozada en las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal. En materia de concurrencia impositiva y reformas constitucionales, la Convención aprobó y recomendó las siguientes conclusiones:

- ❖ Dar vida dentro del régimen constitucional del país a la Convención Nacional Fiscal como organismo de coordinación y consulta obligatorias en materia impositiva.

⁴⁵⁴ Lic. Pascual Ortiz Rubio, en Convención Nacional Hacendaria (artículo), en, Revista Economía Informa, No. 323, Febrero 2004, Facultad de Economía-U.N.A.M., México, D.F., Pág. 9-10

⁴⁵⁵ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 219

- ❖ Como principio de legislación, recomendó la necesidad de que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio, debía estar gravado por dos o más impuestos, tasas o derechos, sino por un solo gravamen establecido por la autoridad más capacitada para ello, de acuerdo con la limitación de facultades impositivas, la que a su vez, tendría a su cargo la determinación, administración y recaudación de cada impuesto reconociendo a las otras autoridades una participación conveniente en el rendimiento.
- ❖ La delimitación de facultades impositivas debía tender a que la tributación local descansara sobre la tributación territorial rústica y urbana, los gravámenes no comerciales y las tasas o derechos sobre los servicios municipales.

La Federación tenía la facultad privativa para gravar el comercio exterior, la renta, la producción o explotación de recursos naturales, cuyo dominio directo corresponde a la Federación; los impuestos sobre la industria cuando requiera formas especiales de tributación y los servicios públicos y concesiones federales, consagrándose el derecho de las entidades federativas y municipios a participar en el rendimiento de los impuestos que la Federación estableciera con el carácter de exclusivos.

- ❖ Recomendó la desaparición de la contribución federal.
- ❖ El criterio de que los impuestos especiales solo podrían establecerse cuando los productos gravados representasen una porción considerable de la riqueza pública o cuando fuesen de consumo perjudicial, fue modificado, en el sentido de que el impuesto especial más que como recurso fiscal debiera ser utilizado principalmente como un elemento administrador de los recursos naturales.
- ❖ Por último, concluyó la Convención, que se prohibiese gravar las actividades y productos del sector agropecuario, excepto en el caso de Yucatán que tendría dicha facultad transitoriamente.

Enlistado elaborado en base a: Retchkiman, Benjamín, Gil Valdivia, Gerardo, op. cit., Pág. 75; Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Págs. 219-220; Servín, Armando, op. cit., pág. 41

Varias de estas conclusiones fueron convertidas en leyes, decretos o reformas constitucionales varios años después, de las cuales, la mayoría de ellas, favorecían a la Federación, y en consecuencia a perpetuar el proceso centralizador.

Paralelamente a la Convención, el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa para reformar la fracción X del artículo 73 Constitucional, para concederle al Poder Legislativo la facultad para legislar en toda la República sobre Energía Eléctrica, además de minería, comercio e instituciones de crédito, facultad que ya estaba establecida con carácter exclusivo al Congreso de la Unión.

En la iniciativa se establecían las razones por las cuales, la Federación debería tener la exclusividad para legislar sobre energía eléctrica. Algunos de esos argumentos exponían:

“Que el aumento en el número de las empresas que explotaban la industria eléctrica, la extensión territorial en que operaban; las múltiples obligaciones y su enorme importancia como requisito indispensable para acelerar en lo futuro la industrialización del país, confirmaban la exigencia de que en la legislación en materia de electricidad hubiera uniformidad de criterio, coordinación y unidad de dirección, indispensables para desarrollar un sistema meditado de electrificación según las conveniencias políticas, sociales y económicas de la Federación.”

“Que si la explotación para fines industriales de las aguas de los ríos de propiedad nacional se sujetaba a concesión federal, era ilógico que los problemas de generación, transformación, distribución y consumo de energía eléctrica producida en los ríos nacionales pudiera estar sometida a la jurisdicción de las entidades federativas.”

“Que los gobiernos locales tenían una visión determinada sobre el problema, preocupando a unos los impuestos, a otros las necesidades de las poblaciones y a otros la electrificación de la región, lo que daba una idea de los diversos puntos de vista respecto a la cuestión eléctrica.”⁴⁵⁶

Es por estas razones, que la legislación sobre energía eléctrica debiera ser facultad exclusiva del Poder Federal. Sin embargo, en estas discusiones se hizo notar también el compromiso de hacer un reparto del producto del impuesto sobre los tres factores que intervienen en el factor, es decir, la Federación, el estado productor y el estado consumidor.

Finalmente, en enero de 1934, se reformó la fracción X del artículo 73 Constitucional, otorgándose al Congreso de la Unión facultades para legislar sobre energía eléctrica, por lo que se confería a la Federación la exclusividad tributaria sobre dicha actividad. Asimismo se determinó que las entidades federativas y los municipios participaran en los impuestos federales sobre esta materia en la proporción que establezcan con el Gobierno Federal.

En 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas giró al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a la Constitución con la finalidad de solucionar el problema de la distribución de competencias fiscales entre la el orden federal y las entidades federativas. Esta iniciativa a pesar de no ser aprobada, fue de vital importancia por las soluciones que en ella se sentaban.

En la iniciativa se proponía conservar y aún más ampliar la competencia fiscal de la Federación, pero concediendo en la mayoría de las fuentes impositivas, un monto de participación a los estados y a los municipios.

Cárdenas, en la iniciativa, proponía la atribución definitiva de algunas contribuciones al Gobierno Federal, a las entidades federativas y a los municipios, ya que consideraba que determinados impuestos por tener ya en esos momentos un destino exclusivo a la Federación, derivado de la Constitución misma, no deberán dejar de ser privativamente federales, y porque otros por su propia naturaleza, deben ser sólo del Gobierno de la República o de los estados o de los municipios.⁴⁵⁷

⁴⁵⁶ C. Presidente Lázaro Cárdenas, en, Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Págs. 220-221

⁴⁵⁷ Ibidem, Pág. 229-230

El Presidente enunciaba que entre las contribuciones reservadas para la Federación figuraban, en primer término, "... las contribuciones sobre el comercio exterior que han sido siempre y no podrían dejar de serlo, objeto privativo de imposición por el órgano legislativo de la República."

"También incluye el proyecto al Impuesto sobre la Renta entre los privativamente federales,..." debiendo "... los estados, el Distrito Federal, Territorios y Ayuntamientos, participar en el rendimiento de ese arbitrio público..."

"Los gravámenes fiscales sobre los recursos naturales que pertenecen a la Nación, como son los impuestos sobre producción de metales y compuestos metálicos, sobre producción de sal, sobre producción de petróleo, sobre el uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal y sobre pesca y buceo. Si el dominio sobre los recursos naturales es federal, también debe serlo privativamente la legislación que los grava..."

"Las entidades federativas y los municipios deben, por claras razones, participar en los impuestos sobre recursos naturales, cuando la explotación se haga dentro de los límites de sus respectivas circunscripciones territoriales."

"La iniciativa atribuye privativamente al Gobierno Federal, las contribuciones sobre instituciones de crédito y al hacerlo conserva la competencia actual, en sus términos exactos." "De igual manera que las instituciones de crédito, las sociedades de seguros deben estar sujetas a un sistema tributario federal, porque la práctica del seguro se encuentra en todo el territorio nacional, porque por ser en todos sus aspectos las sociedades de seguros regidas por una legislación federal..."

"Como los estados mantienen en la actualidad algunos gravámenes sobre sociedades de seguros o actos conectados con el contrato de seguro, he juzgado conveniente proponer que las entidades federativas participen en el impuesto de que se trata."

"Se agrega, en seguida, la facultad privativamente federal para establecer tributos especiales que gravan la producción industrial que por su importancia se localiza en varias entidades federativas, lo que requiere una legislación homogénea, que sólo puede expedir con efectos saludables el Congreso de la Unión..."

"Los impuestos de que se trata y que conviene federalizar, son los actualmente establecidos sobre energía eléctrica, gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles y empresas de transporte de jurisdicción federal, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabacos, alcoholes, aguardientes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación y cerveza."⁴⁵⁸

Se confió a la Federación conceder participaciones en todos esos impuestos, excepto en el caso de las contribuciones a los ferrocarriles y a las empresas de transporte de jurisdicción federal.⁴⁵⁹

⁴⁵⁸ Ibidem, Pág. 230-233

⁴⁵⁹ Retchkiman, Benjamín, Gil Valdivia, Gerardo, op. cit., Pág. 76

“El juego, así como las loterías y rifas, tienen tal tendencia a generalizarse en la República, que la resolución de los problemas sociales que plantean, rebasa los límites estrechos de la competencia legislativa de los estados, y por este motivo resulta necesario atribuir también a la Federación los impuestos sobre esas fuentes.”

“Los impuestos sobre maderas y bosques son también, en el proyecto de reformas a la Constitución Política del país objeto de privativa imposición por parte de la autoridad federal.”

“Finalmente, se cierra la enumeración de contribuciones asignadas exclusivamente a la Federación, con los derechos sobre servicios públicos federales y concesiones federales...”

En cuanto a los estados, “el primero de los impuestos que con exclusión de otras competencias se asigna a las entidades federativas, es el impuesto sobre la propiedad territorial, que no obstante el régimen de concurrencia tributaria, ha sido siempre local.” “El proyecto dispone que en el rendimiento del impuesto sobre la propiedad territorial participen los ayuntamientos.”

“Otro impuesto que ha de corresponder privativamente a los estados en sustitución de los defectuosos impuestos llamados de patente, es el impuesto general al comercio y a la industria. De gran porvenir este tributo, estimo que corresponde su administración a los estados para evitar su evasión y hacer fácil su cobro...”

“A consecuencia de la reforma, el Erario Nacional tendrá que perder sus ingresos por el impuesto del timbre y para compensar en parte esta merma se hace partícipe a la Federación en el impuesto sobre el comercio y la industria y también en él tendrán participación los municipios con objeto de sustituir sus gravámenes actuales sobre el comercio y la industria de sus jurisdicciones.”

La iniciativa, por otra parte, incluye las funciones y procedimientos que ha de seguir la Convención Nacional Fiscal.

“Las facultades de la Convención Nacional Fiscal se hacen consistir en proponer la delimitación de la competencia tributaria entre la Federación, los estados y los municipios, en los arbitrios no asignados privativamente a alguna de esas entes de derecho público, y en aprobar las conclusiones necesarias para uniformar los sistemas tributarios relativos a los gravámenes privativamente locales.”

“Cuando la Convención Nacional Fiscal, en uso de la primera de sus facultades, proponga la asignación privativa de un determinado gravamen, su proposición pasará a la Comisión Permanente, la que formulará una iniciativa de la ley delimitativa de competencia.”

“La iniciativa de la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal es un proyecto de adición a la Ley Fundamental por lo que sólo se considerará aprobada si el

Congreso acuerda la adición por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes y la mayoría de las legislaturas de los estados también la aceptan.”

“En el proyecto se faculta asimismo a la Convención Nacional Fiscal para aprobar las conclusiones tendientes a uniformar los sistemas fiscales de impuestos privativos de las entidades federativas o de los ayuntamientos.”

“Las conclusiones de la Convención Nacional Fiscal para uniformar los sistemas locales de arbitrios pasa, de acuerdo con lo que en la iniciativa se sugiere, a la Comisión Permanente Fiscal, para que ésta formule las bases que desarrollen, con toda la amplitud que sea necesaria, los principios esquemáticos y generales que las conclusiones entrañan; las bases se enviarán directamente por la Comisión a los gobernadores de las entidades en que deban aplicarse a fin de que los ejecutivos de cada estado y de los territorios y Distrito Federal, formulen una iniciativa de ley que tienen la obligación de presentar a las correspondientes legislaturas de los estados y al Congreso de la Unión, en el concepto de que ni a los gobernadores o el Presidente de la República en su iniciativa ni a las legislaturas o al Congreso al expedir la ley, les es permitido contrariar las bases formuladas.”⁴⁶⁰

Asimismo, dentro de la Iniciativa se fijaban las maneras y las formas para el pago de las participaciones de los estados a municipios en arbitrios privativamente federales; de los municipios en ingresos que en forma exclusiva se atribuyen a los estados y, por último, de la Federación en las contribuciones asignadas sólo a los estados.

En la Iniciativa se especificaba que para que dichas participaciones fuesen obligatorias y puedan fijarse en la forma prevista deberán ser consignadas dentro de la Ley Fundamental o en alguna ley secundaria posterior.

En otro apartado, recalca determinadas ventajas en la creación de oficinas únicas encargadas de la percepción y el cobro de toda clase de ingresos, éstos beneficios se enlistan a continuación:

- 1.- Se hace imposible la existencia de los conflictos , hoy insolubles, que se presentan con motivo del ejercicio separado de la facultad económica coactiva, por parte de la Federación y por las entidades miembros de ella.
- 2.- Se facilita a los causantes el pago de sus impuestos.
- 3.- Se disminuyen los gastos de recaudación, que en la mayoría de los estados llegan a porcentajes muy altos, haciendo desaparecer una duplicidad inútil de erogaciones.
- 4.- Se eliminan a los gobiernos locales sus problemas de recaudación hacendaria, proporcionándoles el mejor servicio de la organización federal.⁴⁶¹

Finalmente, el Ejecutivo manifestaba las bondades de dicha iniciativa en caso de aprobarse, explicando:

⁴⁶⁰ C. Presidente Lázaro Cárdenas, en, Yáñez Ruiz, Manuel. op. cit., Pág. 234-236

⁴⁶¹ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 239

“Ante todo, corregirá los efectos desfavorables para la economía nacional de la concurrencia tributaria y de la falta de unidad en la legislación impositiva, lo que, por sí solo, es un motivo bastante para dar el paso trascendental que propongo.”

“Se ha cuidado al mismo tiempo en forma escrupulosa no lesionar sino al contrario favorecer, la economía financiera de los estados, de los territorios y del Distrito Federal.”

“Las entidades federativas, en efecto, sólo pierden el Impuesto sobre la Renta, que no todas tienen considerado en su régimen tributario...”, “En cambio, adquieren facultad exclusiva para legislar sobre el comercio y la industria, que les producirá un importante rendimiento, y sobre contratos o actos jurídicos que se realicen dentro de sus respectivas jurisdicciones.”

“Tampoco puede producir la reforma constitucional un desnivel en el Presupuesto de la Federación, porque, como se ha visto, sólo se privará el Erario Nacional del Impuesto del timbre.”

“Para la hacienda pública municipal es extraordinariamente ventajosa la reforma. Hasta hoy los Ayuntamientos sólo han disfrutado de los ingresos que las Legislaturas de los estados les asignan y en numerosas entidades, con una lamentable incompreensión de las necesidades municipales, no se les han fijado los arbitrios indispensables para la satisfacción de los servicios de la localidad. Si la iniciativa es aprobada, los municipios contarán con participaciones en impuestos que antes no tenían, tendrán asegurado su pago por el Erario Nacional y gozarán de determinados ingresos sustraídos de la competencia del estado.”⁴⁶²

Este proyecto de reformas constitucionales aunque no se llevó a cabo por el Congreso de la Unión, tuvo una enorme trascendencia porque sus razones inspiraron reformas constitucionales que se efectuaron posteriormente, como la efectuada en 1942. También es de enfatizar la enorme cantidad de fuentes tributarias que se le otorgarían a la Federación, en contraste con las pocas contribuciones exclusivas que gozarían las haciendas locales.

Ya para 1937, en materia de participaciones, la Ley de Ingresos precisaba en sus artículos 6, 7 y 8 las participaciones otorgadas a los estados y municipios en la forma siguiente:

Participaciones a las entidades federativas.

Impuestos

- A. Consumo de gasolina
- B. Consumo de benzol
- C. Cerillos y fósforos
- D. Importación y Producción de Energía Eléctrica
- E. Cerveza
- F. Explotaciones Forestales
- G. Expendios de bebidas alcohólicas
- H. Producción de metales y compuestos metálicos
- I. Producción de sal

⁴⁶² C. Presidente Lázaro Cárdenas, en, Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 237-238

J. Producción de petróleo.

Productos

- A. Arrendamiento y Explotación de terrenos nacionales
- B. Enajenación de terrenos baldíos, excedencias y demasías.

Los municipios dentro de sus respectivas jurisdicciones, el Departamento del Distrito Federal, y los gobiernos de los territorios federales, participarían en el rendimiento de los siguientes impuestos y en los demás que las leyes especiales determinarán, con arreglo a las disposiciones respectivas.

- A. Explotaciones forestales
- B. Expendios de bebidas alcohólicas
- C. Fondos mineros
- D. Fondos petroleros
- E. Producción de sal
- F. Producción de petróleo
- G. Cerillos y fósforos⁴⁶³

A finales de 1938 se publicó el Código Fiscal de la Federación que implantó las reglas básicas aplicables a todos los impuestos federales, salvo que las leyes impositivas específicas indicasen lo contrario. También, en ese año, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación introduciendo el proceso contencioso administrativo en el sistema jurídico mexicano.⁴⁶⁴

También, en ese mismo año, y a consecuencia de las reflexiones dictadas por el Presidente Lázaro Cárdenas en materia de Energía Eléctrica, sale a la luz la Ley de la Industria Eléctrica, en la cual se regula con mayor amplitud la mencionada industria, al reglamentar, por ejemplo, las concesiones y permisos otorgados a los productores nacionales, los bienes afectos a dichas concesiones y permisos, la manera en que habrá de realizarse la venta de la energía eléctrica y las formas en que el Gobierno Federal realizaría la inspección y vigilancia. Dicha Ley vino a abrogar el Código Nacional Eléctrico que venía rigiendo dicha actividad desde 1926.

Al año siguiente, en 1939, y sobre la misma vía, se publica la Ley del Impuesto sobre Consumo de Energía Eléctrica, en la cual, establece en su artículo tercero que la cuota del impuesto será del 10% del importe de las facturas o recibos por consumos de energía eléctrica que expidiesen las empresas vendedoras concesionadas; en su artículo quinto, especifica que el rendimiento de dicho impuesto se destinará exclusivamente a integrar el patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad y sería invertido en la construcción y mejoramiento de las obras de electrificación.

Los distintos razonamientos, recomendaciones y sugerencias difundidos tanto en las Convenciones Nacionales Fiscales como en las iniciativas de ley, en especial, la iniciativa de 1936 por Lázaro Cárdenas y mencionada arriba, vieron su concretización en las reformas constitucionales del 13 de octubre de 1942, adicionándose la fracción XXIX del artículo 73

⁴⁶³ Yáñez Ruiz, Manuel, op. cit., Pág. 225-226

⁴⁶⁴ Retchkiman, Benjamín, Gil Valdivia, Gerardo, op. cit., Pág. 76

constitucional en el cual se contienen las materias sobre las que la Federación tiene competencia para establecer contribuciones, siendo éstas:

- 1) Comercio Exterior
- 2) Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 constitucional
- 3) Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4) Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

Impuestos especiales sobre:

- a) Energía eléctrica
- b) Producción y consumo de tabacos labrados
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo
- d) Cerillos y fósforos
- e) Aguamiel y productos de su fermentación
- f) Explotación forestal

Y por adición del 10 de febrero de 1949, se agregó a los impuestos especiales, el de producción y consumo de cerveza. De acuerdo al artículo 73 fracción XXIX-A, “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.” Este artículo servirá años después como uno de los basamentos jurídicos para el actual sistema de participaciones.

La reforma señalada siguió la tendencia iniciada con anterioridad, de enumerar los impuestos reservados a la Federación y hacer partícipes a los estados en ciertos impuestos federales. Las participaciones en impuestos federales, aunque obligatorias conforme a la Constitución, su porcentaje se fijaría por el Congreso de la Unión, con menoscabo de la autonomía fiscal de los estados. Más aguda es la intervención federal, cuando en otra parte de la reforma de 1942 se adicionó la fracción IX del artículo 117, prohibiendo a los estados “gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que en el Congreso de la Unión autorice.”

De esta forma, puede observarse que las medidas adoptadas en 1942 para resolver la concurrencia tributaria se acompañaron de la tendencia a controlar la actividad fiscal de los estados, aun dentro del estrecho margen donde hasta ahora han quedado cautivos debido a la ampliación del ámbito fiscal federal.⁴⁶⁵

⁴⁶⁵ López Tijerina, Gildardo, op. cit., Pág. 20

6.3.- TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL

Con el propósito de dar solución al problema de la distribución de competencias de los niveles de gobierno en materia tributaria, de cimentar los fundamentos de una coordinación fiscal, se convocó a la Tercera Convención Nacional Fiscal.

Para dicho evento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del subsecretario Eduardo Bustamante, Jefe de la delegación del Gobierno Federal, elaboró un conjunto de propuestas con el propósito de crear una estructura fiscal para toda la nación, de constituir un sistema tributario nacional con la finalidad de lograr la consolidación del Estado Nacional.

El Presidente Miguel Alemán Valdés y el Secretario de Hacienda Ramón Beteta, propiciaron y difundieron una política fiscal basada en la coordinación fiscal, dejando un poco de lado, pero sin renunciar a ello, al proyecto de ir delimitando las fuentes tributarias entre el Gobierno Federal, los estados y los ayuntamientos, como se venía planteando en las dos convenciones nacionales fiscales anteriores. La novedosa propuesta tenía una fuerte tendencia centralizadora.⁴⁶⁶

Sobre este orden de ideas, la coordinación fiscal estaba llamada a reemplazar paulatinamente, a la delimitación de campos impositivos. De esta forma, en la Tercera Convención Nacional Fiscal se determinaron los siguientes objetivos:

- A) Establecer un sistema nacional de distribución de los gastos públicos entre los contribuyentes.
- B) Planear la forma en que los tres niveles de gobierno, deban distribuirse la facultad de establecer y administrar los impuestos, de acuerdo con el costo de los servicios públicos, así como de su capacidad de control sobre los causantes respectivos, estableciendo el principio de que el reconocimiento de la facultad tributaria a alguna entidad no implicaría que ésta aprovecharía exclusivamente los gravámenes que imponga.
- C) Determinar las bases de la colaboración entre los diversos niveles y las fórmulas de entendimiento entre ellos y los particulares, que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para maximizar su rendimiento.⁴⁶⁷

La Tercera Convención Nacional Fiscal se realizó durante del 10 al 20 de agosto de 1947, en la cuál se lograron varios acuerdos, destacándose:

- a. El desarrollo de un sistema fiscal que permita el aprovechamiento coordinado de las principales fuentes de gravamen entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

⁴⁶⁶ Ibidem, Pág. 20

⁴⁶⁷ Retchkiman, Benjamín, Gil Valdivia, Gerardo, op. cit., Pág. 77-78

- b. La elaboración de un “Plan Nacional de Arbitrios”, que por su carácter y naturaleza deberá ser formulado de común acuerdo entre el Gobierno Federal y los estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios.
- c. Se acordó la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, integrada por tres representantes federales, cinco de las entidades federativas y dos de los causantes (éstos últimos sólo con voz informativa), la cuál tenía la función de proponer medidas para coordinar la acción impositiva federal y local, actuar como consultor técnico y gestionar el pago oportuno de las participaciones.
- d. Se estableció la necesidad de revisar el Plan Nacional de Arbitrios cada tres años o cada vez que fuera necesario con la intervención de la Federación, entidades federativas y ayuntamientos.⁴⁶⁸

Las conclusiones concernientes al Plan Nacional de Arbitrios, en referencia al punto b., fueron las siguientes:

- 1) En cuanto a los ingresos exclusivos de la Federación, se ratificó que estos eran los gravámenes al comercio exterior y sobre la renta, los derechos por servicios públicos federales, los productos de sus inversiones y bienes propios y los aprovechamientos que fuesen resultado del ejercicio de sus funciones. Sin embargo, se aclaró que el carácter federal privativo del Impuesto sobre la Renta era compatible con la participación a las entidades federativas.
- 2) Otra conclusión fue establecer como ingresos privativos de los estados y de los municipios, sin conceder ninguna participación a la Federación, los impuestos sobre la propiedad raíz rústica y urbana, ganadería, productos agrícolas, traslación de dominio de bienes inmuebles, comercio al menudeo de artículos de primera necesidad y sobre expendios de bebidas alcohólicas, así como los derechos por servicios públicos y los productos y aprovechamientos propios.
- 3) Se recomendó atribuir exclusivamente a los municipios, las contribuciones sobre diversiones y espectáculos públicos, mercados, degüello, comercio ambulante y menudeo, los derechos por servicios públicos municipales y los que se causan por las licencias, autorización, registro y permisos que expida la autoridad municipal.
- 4) También se concluyó fijar como ingresos de legislación coincidente, pero uniforme, para los tres niveles de gobierno, los impuestos generales al comercio y a la industria, así como algunos gravámenes locales sobre hilados y tejidos, elaboración y compraventa de azúcar, alcohol y bebidas alcohólicas, aguas envasadas y cerveza que se coordinarían con los impuestos similares de la Federación en caso de coincidencia.⁴⁶⁹

Como consecuencia, y en ejecución de los acuerdos de la Tercera Convención Nacional Fiscal, se expidieron las siguientes leyes:

⁴⁶⁸ Federalismo Hacendario (artículo), en, revista INDETEC, Edición Especial Contemporánea 30 años, INDETEC, Enero 2003, Guadalajara, Jalisco, Pág. 28

⁴⁶⁹ Retchkiman, Benjamín, Gil Valdivia, Gerardo, op. cit., Pág. 78

- La expedición de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (1948).
- La Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas (1948).
- La Primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (1953).

La Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), definía como objeto gravable, los ingresos provenientes de compra-venta, permutas y algunas prestaciones de servicios de carácter mercantil, percibidos por comerciantes e industriales; en donde, la Federación percibiría el 60% del rendimiento del impuesto, y los estados el restante 40%.

La finalidad de la Ley era la de simplificar el sistema fiscal del país, evitando la multiplicidad de legislaciones en la materia y por consiguiente, la gran cantidad de requisitos y procedimientos de control. Asimismo, tenía la intención de otorgar certidumbre a comerciantes e industriales acerca de cuales impuestos deberían pagar.

Los estados que aceptasen coordinarse con el Gobierno Federal celebraban un convenio, mediante el cual derogaban o suspendían la imposición local al comercio y a la industria. En cuanto a la administración del ISIM, se les dio la facultad a las entidades federativas solo para la recaudación (recepción de declaraciones, pago de contribuyentes, etc.), y se indicaba que podía ser realizada por cualquiera de los dos niveles de gobierno, o ser compartida en los términos que se pactaran en el convenio.

La mitad de los estados del país se coordinaron en materia del ISIM en 1948; pero hubo entidades federativas que no se coordinaron durante muchos años (1948-1973). En vista de ello, en 1973 entró en vigor una reforma a la Ley del ISIM en la que se determinaba una tasa del 2.2% para la Federación y de 1.8% a los estados coordinados. Además, se efectuaron nuevos convenios que se anexaron al original, con la empresa de lograr una mayor cooperación de los estados con el Gobierno Federal en materia de vigilancia y administración del ISIM y otros impuestos. En estos convenios se delegaban a las entidades federativas las funciones de fiscalización, práctica de auditorías, formulación de liquidaciones y determinación de sanciones.⁴⁷⁰

La Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, pretendía regular el pago de las participaciones, ya que, uno de los obstáculos más graves a este sistema, eran las demoras constantes que padecían los gobiernos locales al recibir su pago.

Esta ley se publicó en el D.O.F. el 30 de diciembre de 1948, señalando en su artículo primero: “Las participaciones son las cantidades que los estados, territorios, Distrito Federal y municipios tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales y las cantidades que la Federación tiene derecho a percibir en el rendimiento de los impuestos de carácter local.”

⁴⁷⁰ Federalismo Hacendario (artículo), en, revista INDETEC, Edición Especial Contemporánea 30 años, INDETEC, Enero 2003, Guadalajara, Jalisco, Pág. 29

En los artículos subsecuentes, se especificaba que las participaciones en impuestos federales se pagarían a las entidades a través del Banco de México, al que se le consideró como un organismo auxiliar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁴⁷¹

La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados fue el ordenamiento central que durante 26 años rigió el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales y estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1979. Dicha Ley, en su artículo primero, establecía la suspensión de los procedimientos alcabulatorios en la República; y en su artículo segundo, ordenaba la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, a la cual, la Ley le determinó las siguientes funciones:

- Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de la economía pública entre la Federación, los estados, Distrito Federal, territorios y municipios.
- Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal, a solicitud del Gobierno Federal o de los estados de la República.
- Gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales que corresponden a las entidades federativas y a los municipios.
- Ejercer las facultades que le confiere la presente Ley, cuando existan restricciones indebidas al comercio en alguna de las entidades federativas.⁴⁷²

La Comisión Nacional de Arbitrios estaría integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de la Secretaría de Gobernación y uno de la Secretaría de Economía; por cinco representantes de las entidades federativas, correspondientes a cada una de las zonas fiscales del país; y por tres representantes de los causantes, que sólo tendrían voz informativa.

Asimismo, la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, señalaba el procedimiento de revisión de leyes fiscales locales con el propósito de detectar la existencia de procedimientos alcabulatorios u otros contrarios a la Carta Magna, se fijaban las posibles recomendaciones para corregir dichos procedimientos, las sanciones por incumplimiento y los mecanismos de defensa de los estados.⁴⁷³

Después de la Tercera Convención Nacional Fiscal, durante un periodo de más de 20 años, no se efectuó ningún tipo de reunión o de acercamiento en materia fiscal entre los niveles de gobierno. Por el año de 1970, se intentó realizar la Cuarta Convención Nacional Fiscal, pero ésta no se llevó a cabo para evitar la posibilidad de que las autoridades estatales reclamaran la potestad de ciertas competencias tributarias.

La representación de las entidades federativas al interior de la Comisión Nacional de Arbitrios, dio origen a la creación de órganos enfocados a la coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas. Estos órganos eran la Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su Comisión

⁴⁷¹ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 128

⁴⁷² Federalismo Hacendario (artículo), en, Revista INDETEC Edición Especial Contemporánea 30años, INDETEC, Enero 2003, Guadalajara, Jalisco, Pág. 30

⁴⁷³ Ibidem, Pág. 30

Permanente, los cuáles empezaron a sesionar en forma regular a partir de 1972 en Chihuahua, elaborando mecanismos de consulta, estudio y propuesta para mejorar la coordinación, proponiendo cambios en las legislaciones fiscales federal, estatal y municipal.⁴⁷⁴

Al igual que en las anteriores reuniones, prevalece la consigna de fortalecer a las haciendas públicas estatales y municipales a través de incrementos en los porcentajes a distribuir y con la inclusión de nuevos impuestos federales participables.

Este método, a la larga, lejos de fortalecer a las haciendas locales, estableció una estrecha dependencia de éstos respecto a un Gobierno Federal continuamente más robustecido. Asimismo, este método, trajo consigo de que la Federación absorbiera prácticamente la totalidad de las fuentes tributarias, dejando a las entidades federativas en una situación muy endeble.

De 1972 a 1978 se efectuaron 11 Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y aproximadamente una reunión de la Comisión Permanente cada tres meses, por lo que llegaron a ser la parte medular en las reformas a las leyes fiscales y de los cambios en los procedimientos administrativos.

Resultado de estas Reuniones Nacionales fue la creación en 1973, del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de Estados y Municipios (INDETEC) como asociación civil. El Instituto tenía como objetivo realizar trabajos básicos de investigación tributaria y prestar servicios de asesoría en materia de técnicas fiscales y financieras; cumpliría las funciones de estudio, asesoría e intercambio de información que se les asignó a las comisiones permanentes tanto de la Primera como de la Segunda Convención Nacional Fiscal.

A pesar de los avances y logros alcanzados para el mejoramiento y desarrollo de la situación fiscal en el país, para mediados de la década de los setenta, el régimen hacendario vigente, en especial, la coordinación fiscal, se encontraba estancada, ya que, la principal de las leyes impositivas coordinadas, la del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), junto con otras leyes especiales eran ya obsoletas, a consecuencia de que el conjunto de participaciones distribuibles que alcanzó en 1976 su punto más alto, su porcentaje empezó a disminuir.

A ello, hay que agregar que en algunos otros impuestos no se otorgaban participaciones, que en otros, la participación estaba condicionada a la suspensión de los gravámenes locales sobre las mismas fuentes o a la celebración de convenios de colaboración.

⁴⁷⁴ Saucedo Sánchez, José Alberto, Hacia el Federalismo Fiscal, Ed. INAP, México, D.F., Pág. 82

Impuestos Federales Participables y No Participables hasta 1979

Impuestos Federales No Participables	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre la renta de empresas (causantes mayores) - Sobre la renta de personas físicas - Generales a la exportación e importación - Establecidos en la Ley General del Timbre
Impuestos Federales Participables por invitación a los estados para que suspendan su cobro.	<ul style="list-style-type: none"> - Llantas y cámaras de hule. - Cemento - Artículos electrónicos. - Alfombras y tapetes - Vidrios y cristal
Impuestos Federales Participables por la Celebración de Convenio	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre ingresos mercantiles - Global a los causantes menores - Tenencia o uso de automóviles. - Global a las bases especiales de tributación - Envasamiento de bebidas alcohólicas (marbete único)
Impuestos Federales Especiales Participables por Mandato Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> - Energía eléctrica - Tabacos labrados - Gasolina y otros derivados del petróleo - Cerillos y fósforos. - Aguamiel y productos de su fermentación - Explotación forestal - Cerveza

Fuente: Cuadro tomado de: Federalismo Hacendario (artículo), en, Revista INDETEC Edición Especial Contemporánea 30 años, enero 2003, Guadalajara, Jalisco. Pág. 31

Además, tanto el procedimiento de distribución de participaciones, así como las tasas de participación variaban de impuesto a impuesto. Así, por ejemplo, las tasas de participación oscilaban desde el 1% en el impuesto sobre producción de hierro, carbón y manganeso, hasta el 50% en el impuesto a la explotación de pesca; entre estas dos, existía un gran gama de tasas de participación para los diversos impuestos.

Todo esto hacía del sistema de participaciones en impuestos federales, un sistema complejo e irregular⁴⁷⁵

Es por ello, que a partir de la VII Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, efectuada en 1975, se consideró necesario elaborar una nueva Ley de Coordinación Fiscal, que reorientara el sistema fiscal nacional de manera integral, homologará los sistemas fiscales locales, así como proponer una nueva forma en el reparto de las participaciones, y en estricto sentido, resolviera los graves problemas de la coordinación fiscal de esa época.

⁴⁷⁵ Castañeda Ortega, Ramón, Federalismo Hacendario (artículo), en, Revista INDETEC, Edición Especial Conmemorativa 30 años, INDETEC, enero 2003, Guadalajara, Jalisco, Pág. 31

De dicha Ley, se origina el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

The Partisan (by Anna Marly / Hy Zaret)

When they poured across the border
I was cautioned to surrender,
this I could not do;
I took my gun and vanished.
I have changed my name so often,
I've lost my wife and children
but I have many friends,
and some of them are with me.
An old woman gave us shelter,
kept us hidden in the garret,
then the soldiers came;
she died without a whisper.
There were three of us this morning
I'm the only one this evening
but I must go on;
the frontiers are my prison.
Oh, the wind, the wind is blowing,
through the graves the wind is blowing,
freedom soon will come;
then we'll come from the shadows.
Les Allemands e'taient chez moi, [The Germans were at my home]
ils me dirent, "Signe toi," [They said, "Sign yourself,"]
mais je n'ai pas peur; [But I am not afraid]
j'ai repris mon arme. [I have retaken my weapon.]
J'ai change' cent fois de nom, [I have changed names a hundred times]
j'ai perdu femme et enfants [I have lost wife and children]
mais j'ai tant d'amis; [But I have so many friends]
j'ai la France entie`re. [I have all of France]
Un vieil homme dans un grenier [An old man, in an attic]

pour la nuit nous a cache', [Hid us for the night]
les Allemands l'ont pris; [The Germans captured him]
il est mort sans surprise. [He died without surprise.]
Oh, the wind, the wind is blowing,
through the graves the wind is blowing,
freedom soon will come;
then we'll come from the shadows.

Lead vocal LEONARD COHEN
Songs from a Room

What is a saint? A saint is someone who has achieved a remote human possibility.

It is impossible to say what that possibility is. I think it has something to do with the energy of love. Contact with this energy results in the exercise of a kind of balance in the chaos of existence. A saint does not dissolve the chaos; if he did the world would have changed long ago. I do not think that a saint dissolves the chaos even for himself, for there is something arrogant and warlike in the notion of a man setting the universe in order. It is a kind of balance that is his glory. He rides the drifts like an escaped ski. His course is the caress of the hill. His track is a drawing of the snow in a moment of its particular arrangement with wind and rock. Something in him so loves the world that he gives himself to the laws of gravity and chance. Far from flying with the angels, he traces with the fidelity of a seismograph needle the state of the solid bloody landscape. His house is dangerous and finite, but he is at home in the world. He can love the shape of human beings, the fine and twisted shapes of the heart. It is good to have among us such men, such balancing monsters of love.

Leonard Cohen, Beautiful Losers (1966)

7.- SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

La actual Ley de Coordinación Fiscal, cuyo Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) el 27 de diciembre de 1978, y que entró en vigor el 1º de enero de 1980 (a excepción de los lineamientos de su Capítulo IV referentes a los organismos en materia de coordinación, los cuáles entraron en vigor el 1º de enero de 1979), establece en su artículo 1º el objeto de la misma, el cual es reflejo de los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, siendo éstos:

A) Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal.

Este punto tiene como finalidad de que la Federación, los estados, municipios y Distrito Federal, de común acuerdo, realicen acciones encaminadas a la simplificación del sistema fiscal nacional, tratando de armonizarlo, delimitar los ámbitos de competencia en las facultades impositivas, para evitar la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, que ocasionan cargas excesivas para los contribuyentes y la multiplicidad en las funciones de recaudación, administración y vigilancia, y consecuentemente, un uso mayor de los recursos nacionales.

Paralelamente, coordinar el sistema fiscal nacional, busca alcanzar la equidad tributaria, intentando igualar en todo el país la carga impositiva para los contribuyentes.

Finalmente, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal procura el fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades federativas y municipios, otorgándoles participaciones en ingresos federales vinculados directamente con la dinámica de la Recaudación Federal Participable, sustituyéndose el sistema anterior, en el cual, sólo se participaban en algunos de los impuestos federales.⁴⁷⁶

B) Establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas de los estados, municipios y Distrito Federal en los ingresos federales; y distribuir entre ellos dichas participaciones.

(Capítulo I de la Ley de Coordinación Fiscal)

En la Ley de Coordinación Fiscal se fijaron las reglas generales mediante las cuales la Federación se obliga a transferir a las entidades federativas porcentajes establecidos de determinados conceptos tributarios y no tributarios (derechos) recaudados por la Federación. A estos conceptos la Ley los define como participables, los cuáles son representativos de la dinámica de la Recaudación Federación Participable. De esta manera, se integran fondos de participaciones que se distribuyen entre las entidades federativas mediante reglas de carácter general.

⁴⁷⁶ Castañeda Ortega, Ramón, Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (artículo), en, Revista INDETEC, Edición Especial Conmemorativa 30 Años, enero 2003, Guadalajara, Jalisco, Pág. 32

Asimismo, existen participaciones adicionales que no forman parte de alguno de los fondos existentes. También, en la Ley se establecieron los tiempos en que dichas participaciones tienen que ser entregadas.⁴⁷⁷

C) Fijar reglas de Colaboración Administrativa entre las diversas autoridades fiscales

(Capítulo III de la Ley de Coordinación Fiscal)

En este enunciado, se alude a que diversas funciones operativas de administración de determinados ingresos federales se asuman por parte de los estados y sus municipios, funciones por las cuales los gobiernos locales reciben un incentivo económico. Las funciones, facultades y limitaciones que se desprenden de dichas actividades son reglamentadas por la Ley de Coordinación Fiscal en su Capítulo III y por los convenios de coordinación en materia de administración de Ingresos Federales que cada entidad celebre con la Federación.

Relacionadamente, otros de los objetivos de la colaboración administrativa son la de aprovechar la cercanía que las autoridades locales tienen con la comunidad, lo que las hace más sensibles a las necesidades y para la resolución de problemas de su comunidad, eliminar el excesivo centralismo en los trámites, buscar el incremento en la recaudación de los impuestos federales y mejorar el oportuno cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, como consecuencia de la administración tributaria compartida y la dotación a las autoridades fiscales estatales de facultades que elimine trámites y demoras en los procesos de recaudación, fiscalización y cobranza.⁴⁷⁸

D) Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y financiamiento

(Capítulo IV de la Ley de Coordinación Fiscal)

Con la finalidad de perfeccionar los mecanismos entre las autoridades fiscales federales, estatales y municipales, se crearon los organismos del sistema, cuyas responsabilidades están especificadas en el capítulo IV de la Ley de Coordinación Fiscal.

Estos organismos son: la Reunión Federal de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la Junta de Coordinación Fiscal.

La creación de estas entidades del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se efectuó con la finalidad de crear áreas y/o espacios de participación, en donde las autoridades fiscales federales, estatales y municipales vigilaran el desarrollo y perfeccionamiento del sistema.

La Ley de Coordinación Fiscal establece los instrumentos jurídicos y los organismos que le dan operatividad al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, siendo éstos:

1.- Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y anexos.

⁴⁷⁷ Ibidem, Pág. 32-33

⁴⁷⁸ Ibidem, Pág. 33

- 2.- Convenio de Colaboración Administrativa y anexos.
- 3.- Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos
- 4.- Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

7.1.- CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y ANEXOS

El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al igual que sus anexos, fue celebrado de común acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por cada una de las entidades federativas, previa autorización de la legislatura local, en el cual aceptan adherirse al mencionado sistema. Es el instrumento jurídico de la coordinación fiscal entre cada una de las entidades federativas y la Federación.

Solo el Distrito Federal quedó incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por disposición de la propia Ley de Coordinación Fiscal, mientras que las entidades federativas debían de suscribir el convenio de forma individual; una vez que las entidades federativas realizaban la adhesión, la incorporación era de forma integral y no sólo en relación con algunos de los ingresos federales como sucedía anteriormente.

En el Convenio de Adhesión, las entidades federativas se comprometen a grandes rasgos:

- a) Derogar o suspender una serie de gravámenes estatales y/o municipales autolimitando su potestad tributaria, como lo eran, entre otros, los impuestos cuya materia ahora es gravada por el Impuesto al Valor Agregado y por el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
- b) Se incorporan a un esquema de distribución de ingresos federales vía fondos de participación en base a un porcentaje de la Recaudación Federal Participable.⁴⁷⁹

Al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se le han ido añadiendo anexos por motivos de adaptaciones necesarias en la administración tributaria, los cuales, del 1 al 4 (o del 1 al 5 para estados petroleros) representan adiciones que incrementan el porcentaje de participación de las entidades en el Fondo General de Participaciones (a explicarse con posterioridad), y del 5 al 6 (o del 6 al 7 para estados petroleros) se establece la suspensión de atribuciones para las entidades federativas.

◆ Anexo 1 al Convenio de Adhesión, 1980: Cálculo del Sacrificio Fiscal por Entidad

Este anexo al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, enuncia los impuestos estatales y municipales vigentes en 1978, a suspenderse a partir del 1º de

⁴⁷⁹ Sedas Ortega, Cecilia, Alternativas de Coordinación y Colaboración Intermunicipal y con los estados en materia hacendaria, INDETEC, 2001, Guadalajara, Jalisco, Pág. 149

enero de 1980, y su recaudación estimada para 1979. Y se adiciona al tratamiento de los impuestos suspendidos, el monto de gastos de administración que percibió la entidad federativa en 1979 por los impuestos federales que administraba.

Este anexo fue diferente en cada entidad federativa, a consecuencia de que los conceptos y montos de impuestos suspendidos fueron diferentes en cada una de ellas.⁴⁸⁰

- ◆ Anexo 2 al Convenio de Adhesión, 1980: Ajustes Entidades Petroleras (Veracruz, Tabasco, Campeche, Chiapas y Tamaulipas)

Este apartado sólo reina para las entidades petroleras, a las que se les hacia participar de los impuestos al petróleo, cuya participación especial se incorpora al sistema tomando como base el año de 1979; y para no afectar a las demás entidades federativas se incrementó el Fondo General de Participaciones con el porcentaje que representaba la cantidad correspondiente a cada entidad petrolera en la recaudación federal total por impuestos en el país en 1979.⁴⁸¹

- ◆ Anexo 2/3 al Convenio de Adhesión, 1982: Pasaportes Provisionales

En este anexo, las entidades federativas acordaron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público suspender la expedición de pasaportes provisionales, por lo que, en su momento, se adiciona el porcentaje de integración del Fondo General de Participaciones en la proporción que representa lo que las entidades federativas dejaron de percibir por este concepto.

- ◆ Anexo 3/4 al convenio de Adhesión, 1981: Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

En este agregado, cada entidad federativa se comprometió a participar en la implementación del Sistema Alimentario Mexicano, para lo cual suspendió la aplicación de leyes estatales y municipales que gravaran la producción, enajenación o tenencia de animales, vegetales y diversos alimentos que integraban la canasta básica recomendable. De esta forma, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de que no resultaran afectadas las haciendas públicas locales, pactó en resarcir a cada entidad federativa, los montos que hubiesen percibido, dándoles el tratamiento de impuestos suspendidos, e incrementando el porcentaje de integración del Fondo General de Participaciones con el porcentaje que representara el monto de dichos gravámenes en la recaudación federal total del año de 1979.⁴⁸²

Las entidades federativas adquirieron también la obligación de retirar las casetas para los cobros fiscales, relacionados con los productos establecidos en el anexo.

- ◆ Anexo 4/5 al Convenio de Adhesión, 1981: Reformas al IVA y distribución del Fondo Financiero Complementario

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cada entidad federativa acordaron en reformar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en lo

⁴⁸⁰ Castañeda Ortega, Ramón, op. cit., Pág. 35

⁴⁸¹ Ibidem, Pág. 35

⁴⁸² Ibidem, Pág. 35-36

concerniente a sus cláusulas tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima y novena, lo anterior a consecuencia de las siguientes modificaciones:

- 1) Se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado en diciembre de 1980, resultando que varios gravámenes locales deberían quedar derogados o suspendidos con su respectivo resarcimiento por el Gobierno Federal, bajo el procedimiento de impuestos suspendidos e incremento del Fondo General de Participaciones.
- 2) Se acordó por los tesoreros de las entidades federativas en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales del 13 de marzo de 1981, en establecer una nueva forma de distribución del Fondo Financiero Complementario.
- 3) Se estableció el Impuesto Especial sobre Producción de Bienes y Servicios, y se amplió el objeto del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos para incluir a otro tipo de automóviles, de los cuales, algunos estaban indicados en el Convenio como “impuestos asignables”, por lo que fue necesario actualizar la terminación del mismo. Y finalmente, se precisaron los períodos de cálculo de los impuestos asignables, para la determinación de los coeficientes de participación para cada entidad.⁴⁸³

◆ Anexo 5/6 al Convenio de Adhesión, 1992: 8% Espectáculos Públicos

En este añadido, cada entidad federativa convino con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en que sus impuestos locales (estatales y municipales) a los espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo o cine, en conjunto, no excedan del 8%, y que la Federación suspendía la aplicación del IVA a los mismos en la entidad federativa, todo ello con el fin de fomentar el desarrollo de las mencionadas actividades, que se argüía estaban frenadas a causa de la sobrecarga impositiva.⁴⁸⁴

◆ Anexo 6/7 al Convenio de Adhesión, 1995: Impuestos Sobre Artes Plásticas

De acuerdo a este anexo, se establece que los impuestos pagados en obras por las personas físicas dedicadas a las artes plásticas, con obras de sus producción, no formarán parte del Fondo General de Participaciones; y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferiría a la entidad federativa las obras de arte que recaude, estando obligada la entidad a exhibir en una pinacoteca abierta al público, en forma permanente, la totalidad de dichas obras.⁴⁸⁵

⁴⁸³ Ibidem, Pág. 36

⁴⁸⁴ Ibidem, Pág. 36

⁴⁸⁵ Ibidem, Pág. 36

7.2.- CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA Y SUS ANEXOS

El Convenio de Colaboración Administrativa contiene las reglas, disposiciones, formas y características por las cuales, las entidades federativas realizarán funciones operativas específicas de administración tributaria federal coordinada, estableciendo las reglas del sistema de compensación de fondos y obligaciones tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como de las entidades federativas y sus municipios.

Hasta la fecha se han suscrito cinco Convenios de Colaboración Administrativa distintos entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas, el primero tuvo vigencia de 1980 a 1983, el segundo de 1984 a 1987, el tercero en 1988 y 1989, el cuarto de 1990 a 1996 y el que está actualmente vigente a partir de 1997.

La estructura del Convenio de Colaboración Administrativa es la enlistada a continuación:

I) El objetivo del convenio.- Que algunas de las funciones operativas de administración de los ingresos federales sean asumidas por la entidad federativa, con el fin de ejecutar acciones en materia hacendaria, dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo.

II) Se entiende por “Ingresos Coordinados”, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Activo, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ITUV) y las multas impuestas por autoridades federales no fiscales. Paralelamente, los anexos al Convenio de Colaboración Administrativa incorporan otros ingresos federales coordinados, como el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), los derechos sobre la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT), etc.

III) La entidad federativa podrá delegar a su vez, a sus municipios, las facultades que se le confieren en el Convenio de Colaboración Administrativa, para lo cual deberán suscribir un acuerdo con cada uno de los municipios correspondientes.

IV) Las funciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público delega a la entidad federativa, se confieren al Gobernador del mismo y a quienes conforme a las disposiciones locales tengan facultades para administrar contribuciones.

V) Con respecto a las multas federales no fiscales, la entidad federativa podrá delegar a las autoridades fiscales municipales, la facultad de notificarlas, determinar sus accesorios, recaudar y realizar la cobranza por medio del Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE), efectuar devoluciones y conceder autorizaciones para el pago de parcialidades.

VI) En relación a las facultades de comprobación de los Impuestos al Valor Agregado, sobre la Renta, al Activo, al Especial sobre Producción y Servicios, la entidad federativa tendrá la facultad de ordenar y practicar visitas de auditorías e inspección en el domicilio de los contribuyentes, conforme el propio Convenio de Colaboración Administrativa señale.

VII) A la entidad federativa se le atribuyen facultades concernientes a la determinación de los ingresos coordinados y a sus accesorios, así como en su recaudación, fiscalización y la imposición de las multas correspondientes.

VIII) Se establecen los incentivos económicos que la entidad federativa percibirá por las actividades de administración fiscal coordinada.

IX) Se crea un Sistema de Compensación de Fondos y de Rendición de Cuentas Mensual comprobada de los ingresos coordinados.

X) Se establecen facultades exclusivas a la Secretaría de Hacienda y Crédito público, como son: las de formular querellas, constituir declaratorias de perjuicio, tramitar y resolver los recursos de revocación contra resoluciones definitivas, interponer los recursos de apelación ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, intervenir en los juicios de amparo, así como las facultades de planeación, programación, normatividad y evaluación con respecto a los ingresos coordinados.

XI) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la entidad federativa pactan los programas de trabajo y fijación de metas para el ejercicio de las funciones relacionadas con los ingresos coordinados.

XII) En caso de incumplimiento de algunas de las obligaciones señaladas en el Convenio de Colaboración Administrativa para la entidad federativa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá tomar a su cargo esas atribuciones mediante aviso por escrito efectuado con anticipación.⁴⁸⁶

Hasta la fecha, el Convenio de Colaboración Administrativa tiene siete anexos, aunque la numeración llegue hasta el número 14, esto se debe a las reformas y cambios que ha sufrido el Convenio, en donde, algunos de los anexos se han derogado o en algunos de los casos, éstos han pasado a formar parte del propio Convenio, por lo que los numerales han quedado vacantes.

De esta forma, los anexos con los que cuenta el Convenio de Colaboración Administrativa se resumen a continuación⁴⁸⁷:

◆ *Anexo 1, relativo a los Derechos de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT)*

La entidad federativa, a través de sus municipios, asume las funciones operativas de administración de los derechos por el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o prórroga de concesiones por el uso o goce de la ZOFEMAT, terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas y por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en la mencionada ZOFEMAT.

◇ Se le otorgan al municipio las facultades de recaudación, comprobación, determinación y cobranza, con respecto a los derechos de la ZOFEMAT; en materia de autorizaciones: el

⁴⁸⁶ Sedas Ortega, Cecilia, op. cit., Págs. 155-157

⁴⁸⁷ Ibidem, Págs. 157-163

autorizar el pago de créditos fiscales a plazo, así como la devolución de pagos indebidos; y en materia de multas: a notificarlas e imponerlas y a condonarlas en su caso.

- ◇ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reserva las facultades de planeación, programación, normatividad y evaluación.
- ◇ La SEMARNAP ejerce de forma exclusiva la posesión y propiedad de playas, terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas.
- ◆ *Anexo 2, relativo al Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN)*

La entidad federativa realizará las funciones operativas del Impuesto Federal sobre Automóviles Nuevos, siendo éstas:

- Recaudación, comprobación, determinación y cobro del ISAN.
- Autorizaciones para efectuar los pagos a plazos.
- Imponer multas.
- Intervenir en los Recursos Administrativos y en los Juicios.

- ◆ *Anexo 3, relativo a la Incorporación al Registro Federal de Contribuyentes.*

La entidad federativa, a través de sus municipios, desplegará facultades operativas de verificación para la incorporación al Registro Federal de Contribuyentes (RFC), tratándose de los señalados en la Sección III del capítulo VI del título IV de la Ley del Impuesto sobre la renta (Pequeños Contribuyentes).

- ◇ Los municipios tendrán la facultad de realizar actos de verificación, para que los contribuyentes se incorporen al RFC, en forma compartida con la entidad federativa; de localizar a los contribuyentes no inscritos en el RFC; de notificar los requerimientos que el estado emita; de solicitar la inscripción al RFC y de vigilar que los contribuyentes localizados cumplan con su inscripción.
- ◇ La entidad federativa, mediante la administración local de recaudación informará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre los contribuyentes que se hayan inscrito al RFC, a consecuencia de los actos de verificación de los municipios.
- ◇ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reserva el ejercicio de las facultades de planeación, programación, normatividad y evaluación de las acciones de verificación.

- ◆ *Anexo 5, relativo a los Derechos de Obra Pública*

La entidad federativa se ocupa de la administración de los derechos establecidos en la Ley Federal de Derechos a cargo de los contratistas de obra pública y de servicios relacionados con la misma, financiados con recursos comprendidos en el convenio de desarrollo Social, por los servicios de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de la Función Pública.

- ◇ La entidad federativa realizará las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza.
- ◇ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reserva la planeación, normatividad y evaluación.
- ◆ *Anexo 11, relativo a la tenencia ilegal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera*

Este agregado va dirigido principalmente a los municipios colindantes con la frontera, por donde se da la entrada y salida de cualquier tipo de mercancía extranjera. Por consiguiente, a dichos municipios se les delega las siguientes facultades:

- ◇ Detectar e informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre los centros de almacenamiento, distribución o comercialización de mercancías extranjeras que se presuman ilegales.
- ◇ Vigilar e informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre tianguis, mercados, puestos en vías públicas o vehículos en los que se expendan mercancía ilegal.
- ◇ Asegurar la mercancía que se presuma ilegal y ponerla a disposición de la administración local de auditoría fiscal en un plazo menor a las 48 horas.
- ◇ Comunicar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la comisión o presunta comisión de delitos fiscales.
- ◇ Colaborar con las autoridades fiscales.
- ◆ *Anexo 13, relativo a los derechos por servicios turísticos (cédula turística)*

La entidad federativa efectuará las funciones operativas de administración derivadas del cobro de los derechos que se establecen en la Ley Federal de Derechos, por los servicios del Registro Nacional de Turismo y expedición de constancias de inscripción o cédulas turísticas.

- ◇ La entidad federativa realizará las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro.
- ◇ La entidad federativa deberá presentar semestralmente a la Secretaría de Turismo un informe del total de ingresos percibidos por tales conceptos y la aplicación de los mismos.
- ◆ *Anexo 14, relativo a la vigilancia de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de mercancía extranjera*

La entidad federativa colaborará con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de toda clase de mercancías de procedencia extranjero, exceptuando vehículos. Para ello, el estado podrá ejercer las siguientes facultades:

- ◇ Efectuar visitas domiciliarias
- ◇ Verificar mercancías en transporte para comprobar su legal estancia o tenencia en territorio nacional.
- ◇ Expedir órdenes de visita domiciliaria y de verificación de mercancías en transporte.
- ◇ Levantar actas circunstanciadas con las formalidades de la Ley Aduanera y del Código Fiscal de la Federación.
- ◇ Notificar, si proviniese, el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.
- ◇ Realizar embargos precautorios de las mercancías y de los medios de transporte, turnándolos a la administración local de auditoría fiscal federal.
- ◇ Averiguar centros de almacenamiento, distribución y/o comercialización de mercancías de procedencia extranjera.
- ◇ Comunicar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la comisión o presunta comisión de delitos fiscales.

7.3.- DECLARATORIA DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS

En 1982 se introducen una serie de reformas fiscales con la finalidad de instrumentar la coordinación en materia de derechos entre la entidad federativa y sus municipios con la Federación, siendo dicha coordinación de carácter opcional. En otras palabras, la coordinación en materia de derechos es un acto voluntario de las entidades federativas, sin menoscabo de que de no coordinarse en esta materia, pudieran quedar fuera del Sistema nacional de Coordinación Fiscal, causa por la cual recibió la denominación de “Declaratoria”.

De esta forma, cada entidad federativa se coordinaría, si así le conviniese; habiéndose iniciado dicha coordinación en marzo de 1982 y generalizándose para todas las entidades federativas con la coordinación de Jalisco y Nuevo León en noviembre de 1994.

Dentro del marco de la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público plantea la ventaja de que las entidades federativas se coordinen en materia de derechos, comprometiéndose ésta a aumentar los recursos que integran el Fondo General de Participaciones inicialmente con el 0.5% de la Recaudación Federal Participable y a partir de 1994 con el 1% de la misma, beneficiándose de dichos incrementos a aquellas entidades que atendieran positivamente a la coordinación.

También el Fondo de Fomento Municipal se triplicaría para aquellas entidades federativas y sus municipios que se coordinasen en materia de derechos, al elevarse la tasa

adicional sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados del 1% al 3% a partir de enero de 1982.

Es así, que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal en los artículos 2º y 2-A relativos a la conformación de los fondos; asimismo, se adicionan los artículos 10-A y 10-B, en donde se establecen cuales son los derechos coordinados, y que por ende, las entidades federativas y sus municipios no podrán cobrar, una vez que se coordinen.

Las entidades federativas que opten por coordinarse en materia de derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales y municipales especificados en el Artículo 10-A. Estos derechos se enlistan a continuación:

I.- Licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones, inclusive los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- Licencias de construcción
- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- Licencias para conducir vehículos.
- Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.

II.- Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

- Registro Civil
- Registro de la Propiedad y del Comercio

III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios. No se consideran comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos o de tránsito por las vías públicas.

IV.- Actos de inspección y vigilancia

En términos generales, se establece que los derechos no pueden ser diferenciales en función de la actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por el tipo de servicios a que se dediquen los vehículos o por licencias para conducirlos.

En lo concerniente a certificaciones de documentos o su reposición por extravío o destrucción parcial o total, ésta perfectamente permitido el cobro de derechos por la prestación del servicio que a este respecto realice la entidad federativa o el municipio.

También se autoriza el cobro de derechos por concesión o uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las entidades federativas o a sus municipios.

Lo dispuesto y establecido en el artículo 10-A, no podrá considerarse, en ningún caso, como limitativo a las facultades que gozan las entidades federativas y sus municipios para

requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia.

La connotación de derechos, aún cuando tengan otra denominación en la legislación local, será la de las contribuciones que en términos del Código Fiscal de la Federación se consideren por dicho ordenamiento como derechos.⁴⁸⁸

7.4.- ORGANISMOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Otra de las líneas de acción para cumplir con los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, fue la creación y operación de los organismos del sistema, en los que participan representantes del Gobierno Federal y de las entidades federativas.

De manera general, las funciones que desempeñan estos organismos se enfocan a la emisión de sugerencias y/o indicaciones, resultantes de los acuerdos y compromisos a los que se llegan, entre los representantes del Gobierno Federal y los de las entidades federativas; que para concretizarse en leyes, deberán ser remitidas a los respectivos órganos legislativos para su análisis, revisión y posterior aprobación.

De acuerdo al Capítulo IV de la Ley de Coordinación Fiscal, los organismos que participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son:

- ❖ La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
- ❖ La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
- ❖ El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas públicas (INDETEC)
- ❖ La Junta de Coordinación Fiscal.

7.4.1.- LA REUNIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS FISCALES

Este es el órgano máximo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual está integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad federativa. Sus sesiones, se realizarán cuando menos, una vez al año y es convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

⁴⁸⁸ Rea Azpeitia, Elías Alfonso, El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Reseña de las Acciones que han Impactado en el Ingreso de los Municipios Mexicanos 1973-2003 (Artículo), en: Hacienda Municipal, Revista INDETEC Trimestral No. 82, Junio de 2003, Guadalajara, Jalisco, Pág. 13

Las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se encuentran contempladas en el artículo 19 de la Ley de Coordinación fiscal, siendo éstas:

- Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.
- Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir, la Federación y las entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en el punto anterior.
- Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.
- Proponer al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los Gobiernos de las entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

7.4.2.- LA COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES

Este órgano está integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades; estas últimas son elegidas por cada uno de los grupo que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:

GRUPO UNO.- Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa

GRUPO DOS.- Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas

GRUPO TRES.- Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala

GRUPO CUATRO.- Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit

GRUPO CINCO.- Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí

GRUPO SEIS.- Distrito Federal, Guerrero, Estado de México y Morelos

GRUPO SIETE.- Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz

GRUPO OCHO.- Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán

Las entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su cargo dos años y se renuevan anualmente por mitad.

La Comisión Permanente será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. La Comisión Permanente será convocada por el secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión.

Las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se mencionan en el artículo 21 de la Ley de Coordinación Fiscal:

- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.

- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.
- Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente; que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.
- Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades.
- Formular los dictámenes técnicos sobre violaciones a las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

7.4.3.- EL INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS (INDETEC)

Es un organismo público, con personalidad y patrimonio propios, al que la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 22, le estipula las siguientes actividades:

- ✱ Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- ✱ Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.
- ✱ Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades.
- ✱ Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- ✱ Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.
- ✱ Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.
- ✱ Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.
- ✱ Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Los órganos de gobierno del INDETEC son, de acuerdo al artículo 23 de la Ley de Coordinación Fiscal, los siguientes:

- El Director General, que tendrá la representación del mismo.
- La Asamblea General que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como Asamblea General del Instituto.
- El Consejo Directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos. Fungirá como Consejo Directivo de la Comisión permanente de Funcionarios Fiscales.

7.4.4.- LA JUNTA DE COORDINACIÓN FISCAL

Está conformada por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (El Procurador Fiscal de la Federación, el Director General de Política de Ingresos y el Jefe de Coordinación Hacendaria con entidades federativas, este último, delegado ejecutivo) y los titulares de los órganos hacendarios que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

La Junta de Coordinación Fiscal sesiona con la periodicidad que se requiera, siendo presidida conjuntamente por uno de los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por una entidad que es escogida en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales durando en su cargo un año, y es convocada por el representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que la presida.

Las potestades de la Junta de Coordinación Fiscal radican en dictaminar sobre los recursos de inconformidad que presenten los particulares ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que, en su caso, emita la resolución para la reparación patrimonial de las personas afectadas por violaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dicho recurso debe ser tramitado conforme a las disposiciones que implanta el Código Fiscal de la Federación para el recurso de revocación.

7.5.- SISTEMA DE PARTICIPACIONES

Las participaciones son el eje motor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en donde, las entidades federativas al adherirse a dicho sistema, dejan en suspenso o derogan una serie de gravámenes estatales y/o municipales, dejando de percibir determinados ingresos, lo cual se compensa en el momento en que la Federación comparte sus ingresos a través del sistema de participaciones.⁴⁸⁹

Las participaciones tienen su principal fundamento jurídico en dos artículos de nuestra Constitución; uno de ellos, en el artículo 73 Fracción XXIX-A, Segundo Párrafo, que a la letra dice: “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”

Así como en el artículo 115, capítulo IV, inciso b, en el que se menciona: “Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados”.

⁴⁸⁹ Sedas Ortega, Cecilia, op. cit, Pág. 135

El Sistema de Participaciones se integra en la actualidad fundamentalmente de dos fondos: el Fondo General de Participaciones (FGP)⁴⁹⁰ y el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

Las participaciones emanan de la Recaudación Federal Participable (RFP), siendo ésta “...la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos”.⁴⁹¹

En la Recaudación Federal Participable no se incluyen los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3° A de la Ley de Coordinación Fiscal; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3° B de la Ley de Coordinación Fiscal; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.⁴⁹²

⁴⁹⁰ Existía un tercer fondo denominado Fondo Financiero Complementario (FFC), el cual subsistió hasta 1989, fecha en la cual se derogó y su monto pasó a formar parte del FGP.

⁴⁹¹ Ley de Coordinación Fiscal Pág. 1

⁴⁹² Ley de Coordinación Fiscal Pág. 1

RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE DURANTE EL PERIODO 1980-2005

(MILLONES DE PESOS)

AÑOS	RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE (precios constantes, base 1993=100)	RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE (precios corrientes)
1980	651.8	130360
1981	864.3	138288
1982	1405.9	137161
1983	2965.4	156073.7
1984	4639.5	153371.9
1985	6961.7	144283.9
1986	10835.4	132949.7
1987	28277.7	143724
1988	57149.1	144407.1
1989	72928.9	145276.7
1990	96632.7	150342.6
1991	124659	157001.3
1992	147828.6	162092.8
1993	164643.4	164643.4
1994	177165.9	163361.8
1995	210026.1	140344.9
1996	290549.2	148808.8
1997	383282.2	166735.1
1998	443440.3	167083.8
1999	558794.4	182806.7
2000	698806.9	204090.8
2001	752698	208489.2
2002	821206.1	382.116637
2003	932206.6	413.894999
2004	1013279.9	422.393203
2005	1140291.2	408.864207

De 1980 a 2001: Cuadro tomado de: "Evolución de la Recaudación Federal Participable y las Participaciones Federales Pagadas a las Entidades Federativas y Municipios Durante el Periodo Enero-Agosto de 2002",

(Artículo), Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, 2002, México. D.F.

De 2002 a 2005: Cálculos Propios en base a datos de las páginas electrónicas: www.shcp.gob.mx, www.inegi.gob.mx, www.banxico.gob.mx

7.5.1.- FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

En la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, el Fondo General de Participaciones se integraba con el 13% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de impuestos; a partir de entonces, el FGP ha sufrido una serie de transformaciones y cambios, los cuales se explican en las siguientes líneas⁴⁹³.

En 1980 y 1981, el FGP se incrementó con el porcentaje que representaron en los ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes estatales y municipales que las entidades federativas dejaron en suspenso o derogaron al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Entre éstos se encuentran los impuestos a suspender por la entrada en vigor del IVA, el resarcimiento a las entidades por los recursos que percibían por gastos de administración del ISIM (anexo 1 del Convenio de Adhesión); apoyo fiscal al SAM (anexo 3/4 al Convenio de Adhesión). Lo anterior elevó la tasa de integración del Fondo General de Participaciones a un 16.894851%.

En 1981 y 1982 a consecuencia de la suspensión en el cobro de pasaportes (anexo 2/3 del Convenio de Adhesión), y de las reformas a la Ley del IVA (anexo 4/5 del convenio del Adhesión), el porcentaje de integración del FGP se elevó del 16.89% al 16.94% de los ingresos totales que obtuviera la Federación por impuestos.

En 1982, con la Declaratoria en Materia de Derechos, el FGP se incrementó con un 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos. Debido a que la coordinación en derechos era un acto voluntario de las entidades federativas, fue necesario convenir que el incremento en el porcentaje de integración del FGP solo afectaría a las entidades federativas coordinadas; de esta forma el FGP aumentaba al 17.44% para las entidades coordinadas y para las no coordinadas se quedaba en 16.94%

En 1983 el FGP ve afectado su porcentaje de integración debido a la suspensión del cobro de impuestos a profesionistas y a la suspensión del cobro por pozos artesianos por parte del Departamento del Distrito Federal. Así, el FGP aumenta a 17.48% de los ingresos totales que obtuviera la Federación por impuestos para las entidades federativas coordinadas en derechos; y aumentaba a 16.98% para las entidades no coordinadas en derechos.

Estos porcentajes se mantuvieron fijos hasta 1987.

Durante 1988 y 1989, el FGP modificó su forma de integración, en la cual existía un elemento dinámico (a la retención del 30% de la recaudación del IVA que obtuvieron las

⁴⁹³ Rea Azpeitia, Elías Alfonso, op.cit.,

entidades federativas) que permitió que el FGP se incrementará en 0.25%; con lo que la constitución del FGP pasó a 17.23% para las entidades federativas no coordinadas, y a 17.73% de los ingresos totales que obtuviera la Federación por impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, menos el total de las devoluciones por los mismos conceptos, para las entidades federativas coordinadas en derechos.

El cambio de sistema para distribuir las participaciones del FGP entre las entidades federativas en los años de 1988 y 1989 estuvo seguido de la creación de una “Reserva de Contingencia”, la que se constituiría con el 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación, cuyo objetivo era compensar a las entidades federativas que se hubiesen visto mermadas por la aplicación de la fórmula de distribución del FGP (Artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal), al corresponderle un cantidad menor a la que hubieran recibido con el método anterior.

En 1990 desaparece el Fondo Financiero Complementario, sus recursos pasaron a formar parte del FGP, el cual elevó su porcentaje de integración al 18.26% de la recaudación federal participable. Asimismo, se acordó que el 50% del 0.50% que conformaba la Reserva de Contingencia pasara a formar parte también del FGP y que el restante 50% se mantuviera como reserva.⁴⁹⁴

Así, para 1991, el FGP se constituye con el 18.51% (18.26% más 0.25% de la reserva de contingencia anexada), de la Recaudación Federal Participable en un ejercicio, siendo ésta los ingresos totales que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Para 1994, la tasa de coordinación en materia de derechos que era del 0.50% de la Recaudación Federal Participable, aumentó al 1%, adicionándose al Fondo General de Participaciones; ya para ese entonces, todas las entidades federativas estaban coordinadas, en materia de derechos.

A partir de 1996, se estipula en la Ley de Coordinación Fiscal, que el Fondo General de Participaciones (FGP) se formará con el 20% de la Recaudación Federal Participable.

Actualmente, el Fondo General de Participaciones se encuentra regulado en la Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 2° y 3° que describen la manera en que se integrará, las reglas generales para su distribución, así como las fórmulas y cálculos que han de realizarse para determinar las participaciones que han de corresponder a las entidades federativas.

El Fondo General de Participaciones, de acuerdo al artículo 2°, se constituirá con el 20% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la Federación en un ejercicio. La Recaudación Federal Participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.⁴⁹⁵

⁴⁹⁴ Rea Azpeitia, Elías Alfonso, op. cit., Pág. 176

⁴⁹⁵ Artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la Recaudación Federal Participable en el ejercicio, que corresponderá a las entidades federativas y los municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos.

También se adicionará el Fondo general un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17 A del Código fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989, hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución.⁴⁹⁶

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate. El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.

II. El 45.17% en los términos del artículo 3° de esta Ley (Ley de Coordinación Fiscal).

El artículo 3° a la letra menciona: “La cantidad que a cada entidad federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2° de esta Ley (Ley de Coordinación Fiscal), se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula”:

$$CP_t^i = \frac{B^i}{TB}$$

Donde:

CP_t^i = Coeficiente de participación de la entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo

TB = Suma de B^i

i = cada entidad federativa

$$B^i = \frac{I_{t-1}^{(CP)} + I_{t-1}^{(IA)}}{IA_{t-2}^i}$$

⁴⁹⁶ Artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal

i
CP = Coeficiente de participación de la entidad i en el año inmediato anterior a $t-1$ a aquél para el cuál se efectúa el cálculo.

i
IA = Impuestos asignables de la entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cuál se efectúa el cálculo

i
IA = Impuestos asignables de la entidad i en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cuál se efectúa el cálculo

Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.

III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2º en el ejercicio de que se trate. Es decir:

$$\frac{I + II}{9.66\%}$$

Acorde al artículo 6º de la ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas deberán entregar cuando menos el 20% de las participaciones que reciben, a sus municipios, las cuáles se distribuirán conforme se establezca en la normatividad local correspondiente, de conformidad con el artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de las entidades federativas, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que la entidad federativa las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará entrega directa a los municipios descontando la participación del monto que corresponda a la entidad federativa. Previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal. Los gobiernos de las entidades federativas, 15 días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el D.O.F. el calendario de entrega, porcentaje y monto estimados a que está obligada conforme al penúltimo párrafo del artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal, deberán publicar en el Periódico Oficial de la Federación de la entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones estimadas que entregaran a los municipios o demarcaciones territoriales, derivadas de las participaciones que las entidades

federativas reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios o demarcaciones territoriales.⁴⁹⁷

También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el D.O.F. la lista de las entidades federativas que incumplan con esta disposición.⁴⁹⁸

7.5.2.- FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL

El Fondo de Fomento Municipal tiene sus orígenes en la necesidad que se tenía por perfeccionar los servicios públicos y la imagen de las ciudades fronterizas y de los puertos por los cuales se realiza el comercio exterior del país.

De esta forma se establecieron impuestos adicionales a las tarifas generales del comercio exterior, y se crearon las Juntas Federales de Mejoras Materiales con personalidad jurídica y patrimonio propios. El patrimonio de estos organismos descentralizados del Gobierno Federal, estaba constituido con la participación que se otorgaba por la recaudación de los impuestos adicionales al comercio exterior, que porcentualmente correspondían al 3% sobre importaciones y al 2% sobre exportaciones.⁴⁹⁹

En diciembre de 1979 se introdujo en el Código Aduanero, el Artículo 11 bis, el cual establecía que toda aquella recaudación que se efectúe en las aduanas fronterizas o marítimas por concepto de los impuestos adicionales de 3% sobre el Impuesto General de Importación y del 2% sobre el Impuesto General de Exportación, será participable a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas, hasta por el 95% sobre el monto total de la recaudación que cada una de éstas efectúe por tales conceptos, siempre que los municipios se encarguen de la prestación de los servicios o de la realización de las obras públicas que correspondan a la Junta Federal de Mejoras Materiales de esa localidad. La Federación determinaría que porcentaje de participación correspondería a cada municipio conforme a los servicios u obras públicas que las autoridades municipales se obliguen a prestar o realizar.⁵⁰⁰

En 1980, se reforma el artículo 2º último párrafo y se adiciona el artículo 2º A de la Ley de Coordinación Fiscal.

La reforma al último párrafo del artículo 2º, menciona los impuestos que no se incluyen entre los ingresos totales anuales, siendo éstos para aquella época: los impuestos adicionales del 3% sobre importaciones; 1% sobre el impuesto general de exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y 2% en las demás exportaciones.

⁴⁹⁷ Artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal

⁴⁹⁸ Artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal

⁴⁹⁹ Rea Azpeitia, Elías Alfonso, op. cit., Pág. 9

⁵⁰⁰ Ibidem, Pág. 10

De acuerdo al reciente artículo adicionado 2º A., el trato que debería de dárseles a estos impuestos era el siguiente:

En los impuestos adicionales del 3% sobre el Impuesto General de Importación y del 2% sobre el Impuesto General de Exportación, se participará el 95% a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación.

Tratándose del impuesto adicional del 1% sobre el Impuesto General de Exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, se participará a los municipios el 95% en la siguiente forma:

I. El 10% de la participación a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación.

II. El 90% de la participación se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los estados conforme a las mismas reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Los estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciben conforme a lo dispuesto en esta fracción, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales.

Así surge el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

Sin embargo, de acuerdo al artículo décimo transitorio, se ordena que la proporción de la participación en el 95% del 1% del impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados será de la siguiente forma:

- 50% del 95% de lo recaudado a los municipios donde haya aduanas marítimas o fronterizas por donde se efectuara la exportación de petróleo.
- 50% del 95% de lo recaudado para la formación del Fondo de Fomento Municipal.

En 1982 entran en vigor una serie de reformas que repercuten en la integración del FFM.

Primeramente, la tasa General de Exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, se eleva, al pasar del 1% al 3% a partir de 1982.

De este 3%, el 95% se participará a los municipios bajo el siguiente esquema:

- A) Del 95% se crean tres partes
- B) Una tercera parte, corresponderá:

1.- El 10% a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación.

2.- El 90% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los estados conforme a las mismas reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

C) Las otras dos terceras partes incrementarán el Fondo de Fomento Municipal para ser distribuido conforme a las mismas reglas y en las proporciones que correspondan, entre los estados que se coordinen en materia de derechos.

Así, durante el lapso que comprende de 1982 a 1986 la integración del Fondo de Fomento Municipal estuvo ligada a la tasa del impuesto adicional del 3% sobre el Impuesto General en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

A partir de 1987 hasta la actualidad, la constitución del Fondo de Fomento Municipal se expresa como un porcentaje de la Recaudación Federal Participable.⁵⁰¹

De esta forma, tenemos que para 1987, al artículo 2º A de la Ley de Coordinación Fiscal se le adiciona la fracción III, que a la letra dice:

III.- “0.42% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos...”⁵⁰², se distribuirá de la siguiente forma:

- 1.- El 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal
- 2.- El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a los estados que se coordinen en materia de derechos.

En 1990, el Fondo de Fomento Municipal, sufre otra modificación, a consecuencia de la desaparición del Fondo Financiero Complementario. Recuérdese que la distribución entre las entidades federativas del FFM era con base en las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario, al desaparecer éste, también lo hacen las reglas de distribución del FFM entre los estados.

Ahora, el Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los estados en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad, en el Fondo General de Participaciones en el ejercicio de que se trate.

Para el año siguiente, vuelve a cambiar el método de distribución del Fondo de Fomento Municipal entre las entidades federativas, ahora, será a través de la aplicación de una fórmula.

En ese mismo año, 1991, el Distrito Federal participará del Fondo de Fomento Municipal. Aunque es para 1992, en que la participación del Distrito Federal en el Fondo citado se determinará mediante la aplicación de la fórmula.

A partir de 1994, se realizan una serie de reformas y adiciones a varios artículos de la Ley de Coordinación Fiscal; entre ellos, al 2º A, referente al Fondo de Fomento Municipal. Ahora, de acuerdo a la fracción III del artículo 2º A, el porcentaje que se le asigna al FFM de la Recaudación Federal Participable aumenta del 0.42% al 1%; asimismo, al FFM se le da un diferente trato al adicionárseles los incisos a) y b). Estos cambios se transcriben a continuación:

⁵⁰¹ Ibidem, Pág. 179

⁵⁰² D.O.F., Ley de Coordinación Fiscal, 31/12/1986, Segunda Sección, Pág. 6-7

“III.- 1% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo, con exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo, en la siguiente forma:

a) El 0.56% del mismo, conforme a lo siguiente:

1.- El 30% se destinará formar un Fondo de Fomento Municipal.

2.- El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley (Ley de Coordinación Fiscal).

b) El 0.44% restante, sólo corresponderá a las entidades federativas que se coordinen en materia de derechos y será distribuido conforme a los resultados de su participación en el programa de reordenamiento del comercio urbano, en los términos del procedimiento que sea determinado conjuntamente por dichas entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las cantidades percibidas por este concepto, serán entregadas íntegramente por los estados a sus municipios.”⁵⁰³

Para 1996, varía el trato que se le da al 1% de la Recaudación Federal Participable; de esta forma, se tiene:

“III.- 1% de la Recaudación Federal Participable, en la siguiente forma:

a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley (Ley de Coordinación Fiscal).”⁵⁰⁴

Dichos porcentajes siguen vigentes hasta nuestros días

De esta forma, actualmente, el Fondo de Fomento Municipal se encuentra normado en la fracción III del artículo 2º A de la Ley de Coordinación Fiscal. El Fondo de Fomento Municipal se distribuye entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación, que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula, la cuál entró en vigor a partir de 1991:

$$CE = \frac{i \quad A}{t \quad TA}$$

⁵⁰³ D.O.F., Ley de Coordinación Fiscal, 3/12/1993, Segunda Sección, Pág. 2

⁵⁰⁴ D.O.F., Ley de Coordinación Fiscal, 15/12/1995, Tercera Sección, Pág. 49

Donde:

i
 $CE =$ Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la entidad i en el t año para el que se efectúa el cálculo.

i
 $TA =$ Suma de A

$i =$ cada entidad

$$A = \frac{\begin{matrix} i & i \\ (CE) & (IPDA) \\ t-1 & t-1 \end{matrix}}{\begin{matrix} i \\ IPDA \\ t-2 \end{matrix}}$$

i
 $CE =$ Coeficiente de participación de la entidad i en el año inmediato anterior a aquél para $t-1$ el cuál se efectúe el cálculo.

i
 $IPDA =$ Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la entidad i en el año $t-1$ inmediato anterior para el cuál se efectúa el cálculo.

i
 $IPDA =$ Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la entidad i en el $t-2$ segundo año inmediato anterior para el cuál se efectúa el cálculo.

Los estados deberán entregar íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban por concepto del Fondo de Fomento Municipal, según lo que se establezca en las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en derechos.

7.5.3.- FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO

El origen del Fondo Financiero Complementario se ubica en el año de 1978, cuando la Federación aportó mil millones de pesos, los que para 1979 se incrementaron a mil quinientos millones, los cuales fueron distribuidos en relación inversa al monto de participaciones que las entidades recibían dentro del marco del antiguo sistema de participaciones vigente antes de 1980.⁵⁰⁵

Este Fondo estuvo en vigor desde 1980 a 1989. Inicialmente el Fondo Financiero Complementario se constituía con el 0.37% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de impuestos. De acuerdo al artículo 4º de la Ley de Coordinación Fiscal de 1979, dicho Fondo se distribuiría entre las entidades de modo de favorecer a aquellas en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación por habitante, efectuada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria y tomando en cuenta, además, la población de cada entidad, conforme al procedimiento que se estableciese en el convenio que las entidades federativas celebrasen con la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De 1981 a 1983, el Fondo Financiero Complementario se integró con el 0.50% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de impuestos.

A partir de 1984 cambia tanto la constitución, como la distribución del Fondo Financiero Complementario.

De esta forma, el Fondo Financiero Complementario se constituiría con el 0.50% de los ingresos totales anuales que obtuviese la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual a esta última con cargo a la Federación.

El Fondo Financiero Complementario se distribuiría en proporción inversa a la participación por habitante, que tenga cada entidad, en el Fondo General de Participaciones, en el ejercicio de que se trate. El dato de población se tomaría de la última información oficial que, al iniciarse cada ejercicio, hubiera dado a conocer el Consejo Nacional de Población.

A partir de 1990 los recursos con que se integraba el Fondo Financiero Complementario pasaron a formar parte del Fondo General de Participaciones.

⁵⁰⁵ Rea Azpeitia, Elías Alfonso, op. cit., Pág. 9

7.5.4.- RESERVA DE CONTINGENCIA

La Reserva de Contingencia se creó a raíz del cambio de sistema para distribuir las participaciones del Fondo General entre las entidades federativas en los años de 1988 y 1989.

Así, de acuerdo al artículo séptimo fracción III transitorio con vigencia durante los años de 1988 a 1990, "... se crea una Reserva de Contingencia que se integrará con el 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación. La Reserva se utilizará en caso de que alguna entidad obtenga de la aplicación del artículo 3º de la Ley una cantidad menor a la que hubiera correspondido en el año en el Fondo General de Participaciones calculado y distribuido conforme a las disposiciones legales vigentes hasta el 31 de diciembre de 1987."⁵⁰⁶

Conforme a este transitorio, la Reserva de Contingencia se integraría al Fondo Financiero Complementario a partir de 1991.

En 1989 dentro de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, encontramos cambios que afectan a la Reserva. Así, el artículo sexto transitorio con vigencia por seis años, señalaba: "Se creará una Reserva de Contingencia que se integrará con el 0.50% de la Recaudación Federal Participable en un ejercicio. Dicha reserva se destinará a compensar a los estados cuyas participaciones en el ejercicio en curso sean inferiores a las que les haya correspondido en el ejercicio fiscal de 1989, actualizadas por inflación. Cuando la reserva no sea suficiente para compensar a todos los estados, la misma se destinará en orden ascendente, compensando las cantidades en que se disminuyó la participación actualizada, hasta agotarse. En 1997 esta reserva pasará a formar parte del Fondo General de Participaciones."⁵⁰⁷

Para 1990, la Reserva de Contingencia pasó de ser un artículo transitorio a formar parte permanente de la Ley de Coordinación Fiscal, asignándosele el artículo 4º, (artículo anteriormente derogado a consecuencia de la desaparición del Fondo Financiero Complementario). Asimismo, el monto por el cual se conformaba varió, acordándose que el 50% de dicha Reserva pasara a formar parte del Fondo General de Participaciones y que el restante 50% se quedará como reserva. De esta manera, la Reserva de Contingencia se integraría con el 0.25% de la Recaudación Federal Participable. También, cambió la forma de ser otorgado, en donde, el 50% de dicha reserva sería distribuida cuatrimestralmente y el 50% restante se entregaría al cierre del ejercicio fiscal; y se habla de un coeficiente de participación efectiva, siendo ésta el que resulte de dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada entidad, entre el total de participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate.

El 15 de diciembre de 1995, se modifican de nueva cuenta los porcentajes y los términos en que ha de distribuirse la Reserva de Contingencia. Ahora, el 90% de dicha reserva sería distribuido mensualmente y el 10% restante se entregaría al cierre del ejercicio fiscal. Dichos términos son los que predominan hasta nuestros días.

Actualmente, el artículo 4º, referente a la Reserva de Contingencia se encuentra en los siguientes términos:

⁵⁰⁶ D.O.F., Ley de Coordinación Fiscal, 31/12/1987, Segunda Sección, Pág. 7

⁵⁰⁷ D.O.F., Ley de Coordinación Fiscal 28/12/1989, Pág. 15

“Artículo 4º . Se crea una Reserva de Contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la Recaudación Federal Participable en cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuida mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal a que se refieren los artículos 2º y 2º A fracción III de esta Ley, (Ley de Coordinación Fiscal), no alcance el crecimiento experimentado por la Recaudación Federal Participable del año respecto a la de 1990.

La distribución de la Reserva de Contingencia comenzará con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor hacia la que tenga la mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior será el que resulte de dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada entidad, entre el total de participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate.”

De la reserva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los estados participarán a sus municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus municipios del total de participaciones de la entidad. En el conjunto de las participaciones a municipios, no se incluirán aquellas a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2º de esta Ley⁵⁰⁸ (0.136% de los municipios colindantes por la vigilancia y control de mercancía extranjera ilegal y el 3.17% sobre la extracción de petróleo , respectivamente).

7.5.5.- RESERVA DE COMPENSACIÓN

La Reserva de Compensación surge con las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal del 26 de diciembre de 1990, y se crea con la finalidad de ayudar a aquellas entidades federativas que se vieran afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones de esa misma fecha. Se le asigna al igual que a la Reserva de Contingencia, el artículo 4º de la Ley de Coordinación Fiscal, aunque es relegada a los dos últimos párrafos.

Esta reserva se formaría con el remanente del 0.5% de la Recaudación Federal Participable, a la que hace referencia el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2º, así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2º A fracción III, inciso 2, de la Ley de Coordinación Fiscal.

El párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2º dice textualmente:

“El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 0.5% de la Recaudación Federal Participable en el ejercicio. Del 0.5% participarán las entidades federativas y los municipios, cuando aquéllas se coordinen en materia de derechos, distribuyéndose entre dichas entidades conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que le

⁵⁰⁸ Artículo 4º de la Ley de Coordinación Fiscal

corresponda para el ejercicio en que se calcula. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las entidades no coordinadas en Derechos.”⁵⁰⁹

El artículo 2º A fracción III, inciso 2, menciona:

“2).- El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de Derechos.”⁵¹⁰

En 1993, se modificó el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2º, ahora, el Fondo General de Participaciones se adicionaría con un 1% de la Recaudación Federal Participable y no con el antiguo 0.5%. Dicho porcentaje del 1% corresponderá a las entidades federativas y los municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

También en ese año, a la Reserva de Compensación, aparte del artículo 2º A fracción III, inciso 2 (citado arriba), se le adiciona para su formación, el inciso b) del mismo artículo 2º A, fracción III. Dicho inciso b) indica:

“b) El 0.44% restante, sólo corresponderá a las entidades federativas que se coordinen en materia de derechos y será distribuido conforme a los resultados de su participación en el programa para el reordenamiento urbano, en los términos del procedimiento que sea determinado conjuntamente por dichas entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las cantidades percibidas por este concepto, serán entregadas íntegramente por los estados a sus municipios.”⁵¹¹

Así, la Reserva de Compensación se formaría con el remanente del 1% de la Recaudación Federal Participable a la que hace referencia el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2º, así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2º A fracción III, inciso a), subinciso 2, e inciso b) de la Ley de Coordinación Fiscal.

En 1995, al modificarse la composición y conformación del Fondo de Fomento Municipal, también se altera la integración de la Reserva de Compensación. La modificación se refiere a los porcentajes que formarían e incrementarían el Fondo de Fomento Municipal.

De acuerdo al artículo 4º, uno de los componentes con los que formaría la reserva de compensación sería con la parte que se deriva del Fomento Municipal a que se refiere el artículo 2º A fracción III, inciso b) de la Ley de Coordinación Fiscal. El inciso en mención, muestra:

“b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.”⁵¹²

⁵⁰⁹ D.O.F., Ley de Coordinación Fiscal, 26/12/1990, Pág. 10

⁵¹⁰ D.O.F., Ley de Coordinación Fiscal 26/12/1990, Pág. 11

⁵¹¹ D.O.F., Ley de Coordinación Fiscal, 3/12/1993, Segunda Sección, Pág. 2

⁵¹² D.O.F., Ley de Coordinación Fiscal, 15/12/1995, Tercera Sección, Pág. 49

Actualmente, el artículo 4º penúltimo y último párrafos, referentes a la Reserva de Compensación, señalan la finalidad de la reserva, la manera en que se formará y el mecanismo de su distribución, a saber:

“... se crea una Reserva de Compensación para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se formará con el remanente del 1% de la Recaudación Federal Participable, a la que hace referencia el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2º, así como con en el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2º A, fracción III, inciso b), de esta Ley (Ley de Coordinación Fiscal).

El monto en que la entidad federativa de que se trate se ve afectada, se determinará restando de las participaciones que les hubieran correspondido de conformidad con las disposiciones en vigor al 31 de diciembre de 1990, la participación efectiva de la entidad en el año que corresponda. La distribución de la Reserva de Compensación se hará de la entidad que se vea menos afectada hacia aquella más afectada hasta agotarse, aplicándose anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal.”⁵¹³

Sin embargo, según la investigadora Cecilia Sedas⁵¹⁴ la Reserva de Compensación, a pesar de continuar vigente y decretada en el artículo 4º de la Ley de Coordinación Fiscal, ya no se utiliza, ya que la actualidad, todos los estados están coordinados en derechos y por lo tanto, ya no hay remanente; así, dicha reserva dejó de ser utilizada a mediados de 1994.

7.6.- OTRAS PARTICIPACIONES

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a lo largo de los años, ha generado nuevos conceptos de participación a entidades federativas y municipios. A continuación se describen los conceptos que se han instaurado.

- **7.6.1.- IMPUESTO FEDERAL SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS (ITUV)**

De acuerdo al penúltimo párrafo del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, “... las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un

⁵¹³ Artículo 4º de la Ley de Coordinación Fiscal

⁵¹⁴ Sedas Ortega, Cecilia, op.cit., Pág. 141

registro vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.” Esta participación se estipuló a partir de 1997.

- **7.6.2.- IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS (ISAN)**

Los gobiernos de las entidades federativas, asumen las funciones administrativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro de éste impuesto en los términos de la legislación federal aplicable. Estas y otras disposiciones se encuentran en el Anexo 2 al Convenio de Colaboración Administrativa.

Por su parte, el artículo 2 último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, textualmente menciona: “ ... las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.”

- **7.6.3.- IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS (IEPS)**

En 1996, se adiciona a la Ley de Coordinación Fiscal, el artículo 3° A, en el cuál se establece, “... las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios , por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las siguientes proporciones:

I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que representa la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional...”

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.

- **7.6.4.- 0.136% DE LA RFP A AQUELLOS MUNICIPIOS COLINDANTES CON LA FRONTERA O LOS LITORALES.**

De acuerdo al artículo 2° A fracción I, se participará con el 0.136% de la Recaudación Federal Participable a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que, se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se exporten o importen, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera. El porcentaje a participar se distribuirá entre los municipios según la fórmula que se describe en la misma fracción I del artículo 2° A de la Ley de Coordinación Fiscal.

En el anexo 11 al Convenio de Colaboración Administrativa, referente a la tenencia ilegal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera, se especifican las facultades que se delegan a los municipios colindantes con la frontera o los litorales, por donde entra o sale cualquier tipo de mercancía extranjera.

- **7.6.5.- 3.17% DEL DERECHO ADICIONAL SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO**

Acorde al artículo 2° A fracción II se participará con el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos Mexicanos informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior.

- **7.6.6.- PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES**

Esta participación es resultado de las reformas del 29 de diciembre de 1997, en donde, por una parte, a la Ley de Coordinación Fiscal se le adiciona el artículo 3° B, que actualmente a la letra dice:

“Los municipios de los estados y el Distrito Federal participarán con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1° de enero de

2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales. La Federación establecerá los mecanismos administrativos para que se formalice la aceptación del municipio para la aplicación de la presente disposición, los términos y formas para realizar los actos de verificación a contribuyentes sin registro, así como para coadyuvar con la Federación en la detección y fiscalización de contribuyentes que tributen ese régimen.”

Los Municipios recibirán esta participación durante todos los ejercicios fiscales en que los contribuyentes que las generan permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad y recibirán el 75% de la recaudación por este concepto, mientras que los Estados recibirán el 10% y la Federación el 15%.

El Anexo 3 al Convenio de Colaboración Administrativa especifica las facultades operativas de verificación que habrán de realizar las autoridades municipales, en contraparte, se enlistan los incentivos por el cumplimiento de dichas actividades.

- **7.6.7.- BIENES O BOSQUES NACIONALES**

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2º antepenúltimo párrafo, especifica que en los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Adicionalmente a estos conceptos de participación, existen otros que no están enmarcados dentro de la Ley de Coordinación Fiscal, pero que están incluidos en los convenios de colaboración administrativa, a manera de incentivos, como por ejemplo, los derechos por el uso o goce de la ZOFEMAT, las multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales, etc. En dichos convenios se especifican los términos y/o condiciones de la participación, de las actividades a realizar por cada esfera de gobierno, entre otras. Sin embargo, las participaciones más importantes y relevantes fueron las descritas y detalladas páginas arriba.

Sobre las Letras

El recuerdo que deja un libro es más importante que el libro mismo.

Gustavo Adolfo Bécquer (1836-1870) Poeta español.

Lee los buenos libros primero; lo más seguro es que no alcances a leerlos todos.

Henry David Thoreau (1817-1862) Escritor, poeta y pensador.

La poesía no quiere adeptos, quiere amantes.

Federico García Lorca (1898-1936) Poeta y dramaturgo español.

Los malos libros provocan malas costumbres y las malas costumbres provocan buenos libros.

René Descartes (1596-1650) Filósofo y matemático francés.

El escritor sólo puede interesar a la humanidad cuando en sus obras se interesa por la humanidad.

Miguel de Unamuno (1864-1936) Filósofo y escritor español.

8.- CONCLUSIONES

La evolución del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha originado una múltiple variedad de resultados y consecuencias. A continuación, se describirán los puntos más importantes y trascendentales desde su puesta en marcha.

Para empezar, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, propició una serie de acciones entre la Federación, las entidades federativas y sus municipios, que condujeron a la simplificación del sistema fiscal nacional, tales como la armonización, para evitar la concurrencia de gravámenes federales, estatales y municipales, mediante la eliminación de casi 600 impuestos estatales y municipales, logrando que en algunas entidades el número de imposiciones se haya reducido de más de 30 a solamente cuatro o seis; ello, representó una menor y más igualitaria carga fiscal para los contribuyentes.

Asimismo, se alcanzó cierta simplificación administrativa, al abatir la duplicidad o multiplicidad de funciones de recaudación, organización y vigilancia, logrando por consiguiente, la eliminación de distorsiones económicas en el país y el ahorro de recursos para la nación.⁵¹⁵

También, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiguió vincular de manera directa el monto de los recursos que se distribuyen entre las entidades federativas como participaciones federales con la recaudación de los ingresos tributarios más representativos del Gobierno Federal, como lo son, el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), etc., cuya elasticidad es mayor que la de los impuestos participables contemplados en el esquema anterior, así como los derechos sobre hidrocarburos y minería; todos ellos, englobados en la Recaudación Federal Participable.

De la misma forma, se establecieron porcentajes derivados de la Recaudación Federal Participable, para integrar con ellos fondos de participaciones a distribuirse en determinados tiempos, entre las entidades federativas mediante reglas de carácter general cuyos criterios consideran factores de necesidad, económicos y fiscales, lo cual ha otorgado cierta certeza a las participaciones federales.⁵¹⁶

De la misma manera, a lo largo del tiempo se han realizado cambios importantes en el sistema de participaciones, entre los que se destacan, las reformas de 1990, introduciéndose la variable poblacional como criterio de distribución en la fórmula del Fondo General de Participaciones. En otros casos, se puede mencionar como ejemplo del perfeccionamiento del sistema de participaciones, la distribución entre las entidades federativas de una proporción del Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios (IEPS),

⁵¹⁵ Castañeda Ortega, Ramón, op. cit., Pág. 40

⁵¹⁶ Ibidem, Pág. 40

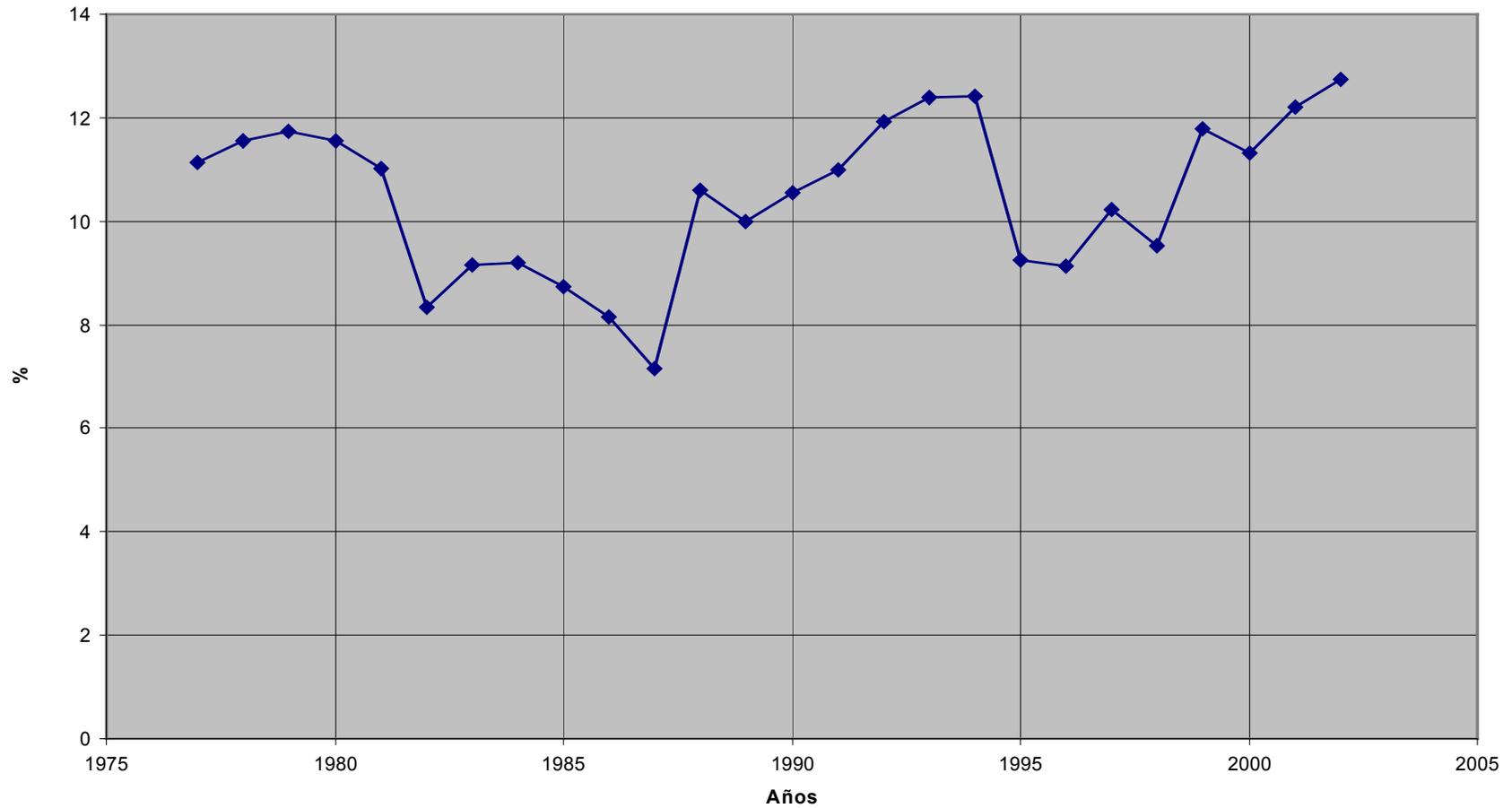
atendiendo al porcentaje que representa la recaudación obtenida en cada entidad con relación a la recaudación nacional, llevándose a cabo a partir de 1996.⁵¹⁷

En términos de recursos, entre 1998 y 2002, a grosso modo, no les ha ido mal a las entidades federativas y a los municipios. El sistema de participaciones a primera instancia, parece funcionar, otorgando mayores ingresos. En ese lapso, el gasto total neto total de la Federación aumentó, en términos reales, 24.3%; las participaciones a las entidades federativas en los impuestos federales lo hicieron en un 36.1%. Con ello, el Ramo 28 concerniente a las participaciones, pasó de representar un 13.7% del gasto total neto del Gobierno Federal, a un 15% del mismo en el año del 2002. Igualmente, el gasto neto total por habitante creció 15% en términos reales en ese mismo lapso, en tanto que las participaciones por habitante se incrementaron en un 26%.

Sobre este orden de ideas, la recaudación tributaria efectiva neta como proporción del PIB, se ha mantenido constante en los últimos 25 años, siendo en promedio apenas del 10.49%, en un rango del 8.10% como mínimo en el año de 1986 y 12.9% como máximo alcanzado en el año del 2002, lo cual demuestra que la carga fiscal se ha mantenido constante, véase la siguiente gráfica:

⁵¹⁷ Ibidem, Pág. 40-41

% de recaudación tributaria como proporción del PIB de 1977 a 2002



Elaboración Propia en base a datos y/o cifras extraídas de las páginas electrónicas: www.banxico.gob.mx, www.inegi.gob.mx, www.shcp.gob.mx

A pesar del hecho de que la carga fiscal se ha mantenido constante en los últimos años; el monto de las participaciones en general, ha aumentado.

Primeramente, compararemos el comportamiento de las Participaciones Federales con el mostrado por su origen, es decir, de donde derivan, el desarrollo de la Recaudación Federal Participable.

Las Participaciones Federales han mostrado un crecimiento promedio real anual mayor, que el manifestado por la Recaudación Federal Participable; de acuerdo a los cálculos propios elaborados dentro del periodo que comprende de 1980 a 2005, la tasa de crecimiento promedio real anual de las Participaciones Federales es del 5.39%, mientras que la tasa de crecimiento promedio real anual de la Recaudación Federal Participable es de solo del 3.03%.

**PARTICIPACIONES FEDERALES Y RECAUDACIÓN FEDERAL
PARTICIPABLE DURANTE EL PERIODO 1980-2005**

(MILLONES DE PESOS DE 1993)

AÑOS	PARTICIPACIONES FEDERALES	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL	RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL
1980	22239.1636		130360	
1981	25875.7827	16.3523197	138288	6.08162013
1982	18570.2128	-28.2332327	137161	-0.81496587
1983	23506.4263	26.5813513	156073.7	13.7886863
1984	24932.7062	6.06761733	153371.9	-1.73110524
1985	23038.711	-7.59642883	144283.9	-5.92546614
1986	17931.5189	-22.1678726	132949.7	-7.85548492
1987	17389.9198	-3.02037452	143724	8.10404236
1988	24865.9769	42.9907504	144407.1	0.47528596
1989	27056.9508	8.81113145	145276.7	0.60218646
1990	29755.7339	9.97445409	150342.6	3.48706985
1991	32330.4389	8.65280275	157001.3	4.42901746
1992	35613.2277	10.1538639	162092.8	3.24296678
1993	37691.5	5.83567529	164643.4	1.57354306
1994	38867.0873	3.11897201	163361.8	-0.77840958
1995	30217.7868	-22.253534	140344.9	-14.089524
1996	34127.386	12.9380725	148808.8	6.03078559
1997	39338.6005	15.2698905	166735.1	12.0465322
1998	39861.9446	1.33035775	167083.8	0.20913413
1999	43922.24	10.1858939	182806.7	9.41018818
2000	51046.7471	16.2207282	204090.8	11.642954
2001	54052.4547	5.88814707	208489.2	2.15511919
2002	55805.8988	3.24396768	213243.596	2.28040397
2003	56248.4516	0.79302147	232809.511	9.17538222
2004	56953.8534	1.25408212	240569.195	3.33306142
2005	64078.0629	12.5087402	261992.23	8.90514473
PROMEDIO		5.39601588		3.03112673

Elaboración propia en base a datos y/o cifras de las páginas electrónicas: www.shcp.gob.mx, www.inegi.gob.mx, www.banxico.gob.mx

Ahora compararemos las Participaciones Federales con los Ingresos Tributarios.

Las participaciones federales como proporción de los ingresos tributarios, han venido aumentando paulatinamente; en 1980, las participaciones federales representaban un 21.04% de los ingresos tributarios, y para el año pasado 2005, han llegado a constituir el 34.40% de los mismos. Véase la tabla y el gráfico (nótese el crecimiento notable que han tenido los ingresos tributarios en los últimos años) siguientes:

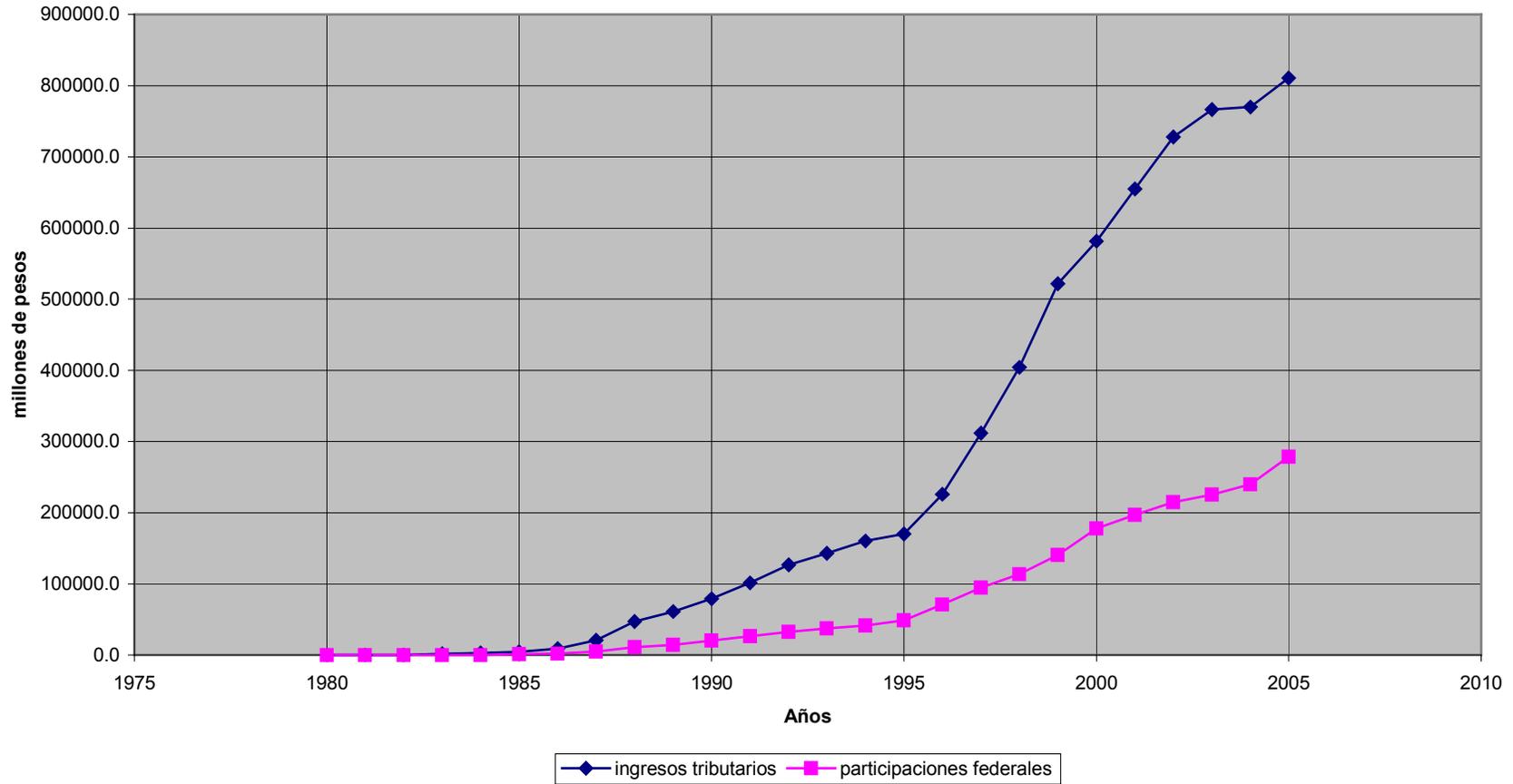
**PARTICIPACIONES FEDERALES COMO PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS
TRIBUTARIOS DURANTE EL PERIODO 1980-2005**

(MILLONES DE PESOS A PRECIOS CORRIENTES)

AÑOS	PARTICIPACIONES FEDERALES (a)	INGRESOS TRIBUTARIOS (b)	PROPORCIÓN (a/b)*100
1980	102.1	485.1	21.0472068
1981	152.9	647.1	23.6284964
1982	218.2	967.4	22.5553029
1983	499.3	1838.2	27.1624415
1984	842.9	3049.0	27.6451296
1985	1275.4	4861.6	26.2341616
1986	2042.4	8978.9	22.7466616
1987	5133.4	20821.3	24.6545605
1988	11132.1	47384.6	23.4930758
1989	14498.9	61138.5	23.7148442
1990	20717.4	79251.1	26.1414668
1991	26740.7	101641.3	26.3088922
1992	32972.4	126763.8	26.0108959
1993	37691.5	143154.4	26.3292641
1994	41607.8	160317.5	25.9533738
1995	49158.9	170305.7	28.8650938
1996	70900.6	226006.2	31.3710863
1997	94573.3	312115.3	30.3007574
1998	113664.9	404225.2	28.1192019
1999	140670.9	521682.4	26.9648545
2000	178136.2	581703.4	30.6232008
2001	196931.2	654870.3	30.0717867
2002	214909.8	728283.8	29.5090732
2003	225227.8	766582.3	29.3807723
2004	239890.2	770119.7	31.1497291
2005	278892.4	810510.9	34.409457

Elaboración Propia en base a datos y/o cifras de las páginas electrónicas: www.banxico.gob.mx, www.inegi.gob.mx, www.shcp.gob.mx

Participaciones Federales e Ingresos Tributarios de 1980 a 2005



Elaboración Propia en base a datos y/o cifras de las páginas electrónicas: www.banxico.gob.mx, www.inegi.gob.mx, www.shcp.gob.mx

También, el aumento gradual de las participaciones federales en relación con los ingresos tributarios, se puede constatar en el hecho de que la tasa de crecimiento real anual de las participaciones federales en promedio durante el periodo de 1980 a 2005 ha sido del 5.39%, mientras que la tasa de crecimiento real anual de los ingresos tributarios ha sido del 3.28% durante el mismo periodo.

PARTICIPACIONES FEDERALES E INGRESOS TRIBUTARIOS DURANTE EL PERIODO 1980-2005

(MILLONES DE PESOS DE 1993)

AÑOS	PARTICIPACIONES FEDERALES	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL	INGRESOS TRIBUTARIOS	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL
1980	22239.1636		105663.254	
1981	25875.7827	16.3523197	109510.916	3.6414375
1982	18570.2128	-28.2332327	82331.9149	-24.8185311
1983	23506.4263	26.5813513	86540.1817	5.11134332
1984	24932.7062	6.06761733	90188.4225	4.21566112
1985	23038.711	-7.59642883	87819.5054	-2.62663105
1986	17931.5189	-22.1678726	78831.4311	-10.234713
1987	17389.9198	-3.02037452	70534.2927	-10.5251652
1988	24865.9769	42.9907504	105843.854	50.060134
1989	27056.9508	8.81113145	114092.889	7.79358879
1990	29755.7339	9.97445409	113825.801	-0.23409703
1991	32330.4389	8.65280275	122887.877	7.96135466
1992	35613.2277	10.1538639	136916.575	11.4158521
1993	37691.5	5.83567529	143154.4	4.55593141
1994	38867.0873	3.11897201	149757.36	4.61247421
1995	30217.7868	-22.253534	104686.259	-30.0960839
1996	34127.386	12.9380725	108786.115	3.91632674
1997	39338.6005	15.2698905	129827.119	19.3416266
1998	39861.9446	1.33035775	141760.583	9.19181156
1999	43922.24	10.1858939	162886.991	14.9028784
2000	51046.7471	16.2207282	166693.049	2.33662532
2001	54052.4547	5.88814707	179744.739	7.82977461
2002	55805.8988	3.24396768	189114.373	5.21274428
2003	56248.4516	0.79302147	191446.471	1.23316787
2004	56953.8534	1.25408212	182839.001	-4.49601906
2005	64078.0629	12.5087402	186222.244	1.8503945
PROMEDIO		5.39601588		3.28607546

Elaboración Propia en base a datos y/o cifras de las páginas electrónicas: www.banxico.gob.mx, www.inegi.gob.mx, www.shcp.gob.mx

Estos resultados parecen tener la misma tendencia que los obtenidos por la investigadora Marcela Astudillo en un análisis similar. De acuerdo a sus cálculos⁵¹⁸, a lo largo del periodo de 1980 a 1995 se observa una tendencia ascendente de las participaciones federales. En promedio, las participaciones federales aumentaron en una proporción mayor (4.5%) que los impuestos federales durante el mismo periodo (2.8%).

Impuestos Federales y Participaciones
(millones de pesos de 1980)

Años	Impuestos Federales	Tasa de Crecimiento	Participaciones	Tasa de Crecimiento
1980	634 448		73 904	
1981	684 575	7.90	99 103	34.10
1982	699 629	2.20	84 648	-14.59
1983	506 667	-27.58	98 304	16.13
1984	479 777	-5.31	112 199	14.13
1985	484 950	1.08	103 040	-8.16
1986	784 201	61.71	95 475	-7.34
1987	521 150	-33.54	96 128	0.68
1988	594 205	14.02	114 680	19.30
1989	629 690	5.97	109 356	-4.64
1990	629 424	-0.03	120 629	10.31
1991	649 424	3.16	129 662	7.49
1992	715 416	10.16	139 166	7.33
1993	699 485	-2.23	149 652	7.53
1994	730 881	4.49	161 169	7.70
1995	964 465	31.96	143 127	-11.19
Incremento Promedio Anual	2.80 %		4.50%	

Fuente.- Cuadro tomado de Marcela Astudillo Moya, op. cit., Pág. 146

Fuentes de la autora.- Participaciones 1980-1994: INEGI, Finanzas Públicas estatales y municipales, varios años, 1995: S.H.C.P., Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Lo anterior, a simple vista, daría la noción de que con el actual esquema de participaciones se está alcanzando un mejoramiento generalizado en la situación fiscal a nivel nacional, en especial para las entidades federativas y sus municipios, al aumentar la cantidad de recursos que les son entregados; este aumento de los recursos, (según en voz de las autoridades gubernamentales) se está traduciendo en un desarrollo más equitativo entre los estados y regiones, en una disminución en las disparidades de ingreso entre las

⁵¹⁸ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 145

personas, y en general, en una elevación en las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Habría que tomar con cautela tales aseveraciones, ya que, según el estudio de Alberto Díaz⁵¹⁹, si se observa la estructura de participaciones y se contrasta con el nivel de desarrollo de las entidades federativas (no importa si se mide en términos de escolaridad, salud, expectativa de vida, producción interna, etc.), resulta diáfano que las participaciones totales de cada estado no varían sistemáticamente de acuerdo a este criterio, sino que más bien responden al tamaño relativo de cada entidad.

El autor en cita, menciona que si se comparan las participaciones por habitante con el Producto Estatal Bruto (PEB), resulta que los estados más ricos reciben efectivamente participaciones mucho mayores; sin embargo, más adelante, menciona que hay que reconocer que existe un esfuerzo marginal redistributivo en la medida en que los estados relativamente más pobres reciben participaciones mayores que las que su pura riqueza produciría.

Ello, no significa, (en franca contraposición a las autoridades gubernamentales), que con el sistema de participaciones se tenga un efecto netamente redistributivo; esto, no excluye que en el margen exista cierta redistribución, pero el grueso del sistema se comporta exactamente igual que las variables de disparidad entre estados.

Por lo anterior, muchos autores coinciden, que las participaciones no constituyen el medio eficiente para lograr una distribución equitativa del ingreso, principalmente porque los problemas redistributivos son interpersonales, lo cual supondría que las participaciones tendrían que destinarse a las personas y no a las jurisdicciones.⁵²⁰

Por ello, para muchos analistas, la utilidad de las participaciones está en el terreno de la asignación eficiente de los recursos y no en el de la distribución. Las participaciones pueden ser de gran ayuda ante los problemas de insuficiencia financiera y de oferta inadecuada de determinados bienes y servicios públicos, ya que constituyen una fuente de ingresos ajena a las fuentes propias para los gobiernos locales.⁵²¹

Sobre otro punto, si bien es cierto que a lo largo de la evolución del sistema de participaciones, la situación en términos brutos, ha sido más favorable para los estados con menores niveles de participaciones, que son también los más pobres, no implica de ninguna forma, que las participaciones se estén igualando, y que por lo tanto, los estados más pobres están dejado de serlo. Como las participaciones de los estados más ricos tienen una base mayor, un crecimiento moderado se traduce en un monto absoluto muy grande.⁵²²

⁵¹⁹ Díaz Cayeros, Alberto, Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México, Fundación Friedrich Naumann en México y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 1995, México, D.F., Pág. 93

⁵²⁰ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 140

⁵²¹ Ibidem, Pág. 140-141

⁵²² Díaz Cayeros, Alberto, op. cit., Pág. 96

De acuerdo a los estudios del citado Alberto Díaz y de José Ayala⁵²³, las tendencias de las participaciones en las entidades federativas, son las siguientes.

- ◆ Los estados productores de petróleo, en general, han observado una reducción relativa en el monto de sus participaciones.
- ◆ Las entidades federativas pobres, a pesar de conservar niveles bajos de participaciones, han mejorado paulatinamente en los últimos años.
- ◆ Los estados con desarrollo relativamente alto han conservado o perdido ligeramente su nivel de participaciones.
- ◆ Las entidades federativas de nivel medio de desarrollo se han beneficiado de los ajustes al sistema actual de participaciones.

Por consiguiente, se deben moderar algunas de las afirmaciones que convergen con respecto de las bondades del sistema de coordinación fiscal.

A manera de compendio, se pueden enunciar los siguientes puntos importantes:

- ★ Es difícil afirmar de una distribución más justa y equitativa de las participaciones si no se hace explícito el criterio con el cual se realiza tal juicio. En términos de crecimiento real, las entidades federativas más pobres se han visto beneficiados por la evolución del sistema de participaciones; pero comparado con los niveles totales resulta que el sesgo es a favor de las entidades federativas más grandes, y en términos per cápita persiste un fuerte sesgo a favor de las entidades ricas. (ver cuadro).
- ★ Las participaciones a las entidades federativas han crecido más rápidamente que los ingresos participables, e incluso que los ingresos (tanto tributarios como no tributarios) presupuestales. Sin embargo, algunas entidades federativas han sido beneficiados con una mayor parte de ese crecimiento que otros.
- ★ Los notables incrementos en las participaciones de los estados de más bajo desarrollo (Guerrero, Michoacán y Oaxaca) no invalidan que estos estados continúen siendo de los que menores participaciones per cápita reciben. (ver cuadro).
- ★ Las participaciones del Distrito Federal se han visto disminuidas, aunque, no ha sido una tendencia constante, por lo que esto pudiera ser sencillamente el efecto de una menor actividad productiva.
- ★ Las participaciones se han incrementado en términos del PIB del 2.2% en 1980 a alrededor del 3% en los primeros años de la década de los años noventa.
- ★ Un número mayor de montos de impuestos asignados en participaciones a los estados no necesariamente refleja un fortalecimiento del federalismo fiscal., sino que, puede ser el resultado de un ajuste meramente administrativo, a consecuencia de una mayor desconcentración fiscal.

Algunos de los puntos anteriores, pueden explicarse de mejor forma a través del siguiente cuadro tomado de Alberto Díaz⁵²⁴:

⁵²³ Ayala Espino, José, *Economía del Sector Público Mexicano*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México (U.N.A.M.), Facultad de Economía, 1999, México, D.F., Págs. 384-385

⁵²⁴ Díaz Cayeros, Alberto, *op. cit.*, Pág. 98-99

Cuadro de Indicadores del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Estado	Durante el Año de 1992			Promedio 1982-1992		Crecimiento 1982-1992	
	Part. Total	Población	Per Cápita	Part. Total	Per Cápita	Part. Total	Per Cápita
<i>Aguascalientes</i>	1084.5	768148.5	1411.8	712.6	999.0	6.78	2.11
<i>Baja California</i>	3032.9	1779006.0	1704.8	2449.8	1650.0	4.98	0.62
<i>Baja California Sur</i>	615.5	343541.0	1791.8	484.8	1858.5	7.08	1.56
<i>Campeche</i>	1200.3	561617.4	2137.3	875.2	1700.0	9.14	5.04
<i>Coahuila</i>	2327.4	2067786.2	1125.5	2057.2	1109.6	2.71	0.04
<i>Colima</i>	740.8	447161.5	1656.6	553.6	1252.4	7.92	4.48
<i>Chiapas</i>	3893.4	3500073.3	1112.4	3214.5	1086.3	4.70	-0.45
<i>Chihuahua</i>	3054.1	2539944.1	1202.4	2270.9	980.6	5.66	2.86
<i>Durango</i>	1349.0	1385521.7	973.6	967.5	751.7	8.11	5.86
<i>Guanajuato</i>	3408.8	4213064.8	809.1	2316.1	620.7	7.38	3.12
<i>Guerrero</i>	2176.6	2736855.1	795.3	1394.5	551.7	11.58	7.37
<i>Hidalgo</i>	1606.9	1965068.4	817.7	1053.5	530.4	16.30	11.55
<i>Jalisco</i>	5921.8	5511367.8	1074.5	4675.9	953.3	4.61	2.05
<i>México</i>	9034.9	10340854.0	873.7	8065.5	923.3	1.10	-1.44
<i>Michoacán</i>	2714.0	3702275.9	733.1	1716.3	495.7	11.26	7.19
<i>Morelos</i>	1358.3	1251956.0	1084.9	974.4	829.7	9.29	5.28
<i>Nayarit</i>	1029.9	845897.0	1217.6	732.4	1226.1	10.25	7.83
<i>Nuevo León</i>	4663.3	3231331.2	1443.2	3769.4	1235.6	0.10	-1.81
<i>Oaxaca</i>	2223.8	3169688.6	701.6	1247.7	401.9	18.33	12.23
<i>Puebla</i>	3499.2	4302282.3	813.3	2333.2	588.6	8.56	5.06
<i>Querétaro</i>	1373.7	1127820.0	1218.0	989.5	992.5	6.77	1.80
<i>Quintana Roo</i>	760.3	576624.5	1318.6	484.0	1214.5	13.67	0.85
<i>San Luis Potosí</i>	1707.5	2076444.1	822.3	1157.5	572.1	11.26	7.77
<i>Sinaloa</i>	2855.8	2282643.1	1251.1	2057.6	960.9	7.99	5.10
<i>Sonora</i>	3286.5	1892812.0	1736.3	2820.6	1627.3	3.56	1.25
<i>Tabasco</i>	4751.8	1609205.9	2952.9	5094.8	4028.9	-1.18	-3.76
<i>Tamaulipas</i>	3207.1	2320914.3	1318.8	2530.6	1173.0	3.33	1.40
<i>Tlaxcala</i>	926.6	810481.4	1143.2	711.1	955.7	3.68	0.00
<i>Veracruz</i>	6156.5	6511475.2	960.2	4932.4	826.3	5.23	3.17
<i>Yucatán</i>	1411.9	1432206.2	985.8	1103.2	879.9	10.16	5.74
<i>Zacatecas</i>	1247.2	1306211.8	954.8	846.8	641.7	11.51	9.16

<i>Distrito Federal</i>	17303.3	8121582.4	2123.5	16978.6	2011.7	0.51	1.27
Total	99923.6	84731861.7	1182.8	81571.7	1063.6	3.69	1.26

Fuente.- Cuadro tomado de Alberto Díaz Cayeros, op. cit., Págs. 98.99

Fuentes del Autor.- Elaboración propia en basada en datos del INEGI y Quinto Informe de Gobierno 1993.

Notas del Autor.- - Participaciones estatales sin Fondo de Fomento Municipal en millones de pesos de 1978.

- Población de acuerdo con el censo de 1990 extrapolando crecimiento de 1980-1990

- Promedio de crecimiento calculado sobre todo el periodo y distribuido por año.

Paralelamente, pero aún más importante, con el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a más de 25 años de ella, el proceso de Centralización llega a su punto más álgido, ya que, prácticamente la totalidad de las fuentes de tributación son exclusivas de la Federación.

Hoy en día, los ingresos fiscales de las entidades federativas reposan principalmente en los impuestos sobre la nómina (75% del total de los ingresos tributarios) y en otros impuestos menores. Por su parte, los municipios sólo disponen del impuesto predial; pero éste tiene enormes limitaciones: la propiedad ejidal y la comunal está exenta (en muchos municipios existe sólo este tipo de propiedad) y hay todo tipo de tratos especiales (muchos predios de propiedad federal no causan este impuesto y los predios rurales privados tienen un tratamiento particularmente generoso de parte de las autoridades), coexisten muchos terrenos irregulares y el catastro tiene retraso de varios años.⁵²⁵

De esta forma, la evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales ha llevado a que la Federación concentre atributos exclusivos que originalmente eran concurrentes o incluso reservados para los estados. Ello, aunado a la expansión de la administración pública durante el periodo de 1930-1980 (de modo particular de su sector pararestatal), originó que el Gobierno Federal incursionará en muy diversos ámbitos de la vida económica y social del país.

El proceso centralizador no solamente se dio en menoscabo de los campos de actividad netamente estatales y/o municipales. La intervención del Gobierno Federal en actividades económicas y en la administración y explotación de los recursos de la nación y la operación monopólica de una gran cantidad de servicios públicos, como puntales del desarrollo económico nacional, impulsaron el gigantismo del aparato gubernamental federal y la concentración de recursos en la administración pública federal. Esta centralización económica y fiscal fomentó y arraigo la centralización política, cultural, etc., siendo la Ciudad de México la sede territorial que concentró no sólo los Poderes de la Unión con atribuciones y responsabilidades crecientes, sino también, por fenómenos de índole social, cultural, concentró una diversa cantidad de actividades.⁵²⁶

⁵²⁵ Tello Macías, Carlos, Convención Nacional Hacendaria, en, Revista Economía Informa, No. 323, Febrero del 2003, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (U.N.A.M.), México, D.F., Pág. 11

⁵²⁶ Olmedo Carranza, Bernardo, Federalismo y Autonomía Municipal en México, Ed. Cambio XXI y UNAM-IIEc, México, D.F., 1998, Pág. 25

Así, en la actualidad, de los ingresos nacionales que se generan en un ejercicio, aproximadamente el 80% es absorbido por la Hacienda Pública Federal, el 15% por las haciendas públicas estatales y sólo el 5% por las haciendas públicas municipales. Las fuentes de tributación en México se localizan fundamentalmente en el régimen federal.

Distribución Porcentual de los Ingresos Públicos por Jurisdicción de Gobierno

AÑOS	FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
1900	63.0	24.1	12.9
1923	72.6	14.5	12.9
1930	68.7	22.9	8.4
1935	67.4	25.1	7.4
1940	71.4	23.3	5.3
1945	75.6	19.0	3.4
1950	78.3	18.4	3.3
1955	80.8	16.2	2.9
1960	78.6	18.6	2.8
1965	88.0	10.5	1.5
1970	86.4	12.0	1.6
1975	90.1	8.6	1.3
1980	89.4	9.4	1.1
1985	82.6	15.0	2.4
1990	81.1	15.5	3.4

Fuente.- Cuadro tomado de Alberto Díaz, Cayeros, op. cit., Pág. 82

Fuente del autor.- Elaborado en base en Wilkie, 1990, para 1900-1923; INEGI: Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos 1941, 1960, 1981, 1983, 1989 y El Ingreso y el Gasto público en México, 1993.

Igualmente, el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha implicado, a lo largo de su trayectoria, una dependencia cada vez más marcada de los estados con respecto de la Federación para obtener recursos. Baste un ejemplo, la suma de las participaciones de las entidades federativas en impuestos federales (Ramo 28) y los fondos de apoyo (Ramo 33), constituyen el grueso de los recursos de las entidades. Hoy por hoy, más del 85% de los ingresos de las entidades están representados por esa suma. Para 24 entidades esa suma representa más del 90% del total de sus ingresos.

A ello, hay que agregarle que en el año 2002, de sus ingresos totales, la Federación proporcionaba con el carácter de participaciones, aproximadamente el 24% a las entidades federativas y un 5% a los municipios; en otras palabras, la Federación otorgaba apenas ¼ parte de sus ingresos a las 31 entidades federativas y al D.F. y una vigésima parte a los más de 2,370 municipios del país, estas cifras sin lugar a dudas demuestran el alto grado de concentración de los ingresos a favor de la Federación.

Este esquema centralizador es repetido, reproducido y convalidado por la actual legislación, entre las entidades federativas hacia sus municipios, ya que, de acuerdo al

artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones que reciban los estados deberán participar a sus municipios cuando menos con un 20%, es decir, apenas una 1/5 parte.

El mismo artículo 6º, más adelante indica que la distribución de las participaciones que deberán de realizar las entidades federativas hacia sus municipios, se ejecutará mediante reglas de carácter general que decrete la legislación local; dicho precepto se deriva del artículo 115, capítulo IV, inciso b, que a la letra dice: “Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados”.

Sin embargo, muchas entidades federativas, sus respectivas legislaturas, no han legislado sobre el tema en cuestión. Es decir, no existe Ley o decreto alguno que especifique y defina bajo que términos habrá de realizarse la distribución de las participaciones, constituyendo dicha omisión (intencionada y premeditada en la mayor parte de los casos) una flagrante violación y desacato a la Carta Magna.

Ello implica que la actual distribución de participaciones que realizan algunos estados (como Aguascalientes por ejemplo), a sus municipios, se realiza de manera ilegal y arbitraria, respondiendo dicha distribución a cuestiones de índole político y como forma de control, en donde, la entrega de participaciones se convierte en una especie de estímulo para fomentar la lealtad e incluso el servilismo, pero es también un compromiso y, en casos extremos, puede funcionar como amenaza.

Ahora bien, en los estados en los cuales existe una normatividad, una legislación al respecto, ésta suele ser en la mayoría de los casos, confusa y sumamente complicada, y en donde, muchas de las cifras necesarias para realizar los cálculos que ahí se especifican no son del dominio público, o sencillamente no existen, o si las hay no son fácilmente disponibles.

Sobre este aspecto es de resaltar los excelentes trabajos de tesis de Alfredo Bravo Olivares⁵²⁷ y Heriberto Cagigal Rodríguez⁵²⁸, en donde a través de innumerables cálculos y con fuentes de información de difícil acceso y en apego a los dictámenes de la legislación local sobre participaciones, la Ley de Coordinación Fiscal y agregados (anteriormente descritos), comprueban y evidencian la enorme cantidad de recursos que no le fueron y que no le son entregados a los municipios por parte de los gobiernos locales, desde hace ya largo tiempo.

Aunado a lo anterior, en gran parte de las haciendas estatales, y a pesar de existir una legislación clara y precisa sobre este aspecto, los recursos por materia de participaciones (Ramo 28) no les son entregados en tiempo y en forma a sus haciendas municipales, quebrantando de esta forma, el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal

⁵²⁷ Bravo Olivares, Manuel Alfredo, “Participaciones Municipales en Ingresos Federales No Pagadas a los Municipios del Estado de Oaxaca, en el periodo 1980-2002”, (Tesis), FES-Aragón-UNAM, 2004

⁵²⁸ Cagigal Rodríguez, Heriberto “Participaciones Pagadas a los Municipios del Estado de México de 1980 a 2002”, (Tesis), FES-Aragón-UNAM, 2005

que ordena entregar “dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el estado las reciba”, y el artículo 9, el cual menciona que las participaciones “son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención”.

A manera de ejemplo, el ex-gobernador de Zacatecas, Ricardo Monreal Ávila, durante su gestión, retuvo recursos ilícitamente hasta por 624 días, sin dar cuenta a nadie de los intereses bancarios generados, y cuyos destinos se desconocen, esto de acuerdo a las revisiones hechas por la Auditoría Superior de la Federación a las cuentas públicas de 2001, 2002 y 2003. Esta institución emitió diversas recomendaciones por esta y otras irregularidades para que se iniciasen procedimientos de investigación legal y en su caso, sanciones administrativas y penales.⁵²⁹

Sin embargo, y a pesar de diversos y legítimos procedimientos que acometieron las haciendas municipales en contra del gobierno estatal, no existe expediente, ni seguimiento, ni mucho menos sanción alguna.

Todo este esquema en general, pero bajo en otros términos, es reproducido por la Federación hacia los estados.

A manera de evidencia, la Federación dentro del periodo de 1982 a 1988 otorgó por concepto de participaciones federales una cantidad mucho menor a la que debió de haber entregado de acuerdo al siguiente razonamiento.

Para el año de 1982, de acuerdo con la legislación, el FGP se integraba con el 16.94% de la Recaudación Federal Participable; para ese mismo año, la Federación otorgó por concepto de Participaciones Federales (FGP, + FFM + FFC y otras asignaciones) un monto total de 18570.2128 millones de pesos de 1993, que en términos de porcentaje representaba apenas el 13.53% de la Recaudación Federal Participable, es decir, ese monto ni siquiera cubría el porcentaje de integración del FGP, por lo que existe un remanente que la Federación retuvo y no entregó a las entidades federativas. Este grave desfaldo en contra de las haciendas estatales se presenta hasta 1988.

Este razonamiento es derivado de los cálculos que a continuación se presentan:

⁵²⁹ Tortolero, Raúl, “Los Dineros Ocultos de Monreal” (artículo), en La Revista, No. 092, semana del 28 de noviembre al 4 de diciembre de 2005, publicación semanal de El Universal Multimedia S.A de C.V., México, D.F., 1995, Pág. 17

**PARTICIPACIONES FEDERALES COMO PROPORCIÓN DE LA
RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE Y SU COMPARACIÓN CON EL
FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES**

(MILLONES DE PESOS DE 1993)

AÑOS	PARTICIPACIONES FEDERALES	RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE	PROPORCIÓN	FGP como % de la RFP
1980	22239.1636	130360	17.0598064	13.00%
1981	25875.7827	138288	18.7115171	16.89%
1982	18570.2128	137161	13.538989	16.94%
1983	23506.4263	156073.7	15.0611065	17.44%
1984	24932.7062	153371.9	16.2563718	17.48%
1985	23038.711	144283.9	15.9676242	17.48%
1986	17931.5189	132949.7	13.4874459	17.48%
1987	17389.9198	143724	12.099524	17.48%
1988	24865.9769	144407.1	17.2193589	17.73%
1989	27056.9508	145276.7	18.6244255	17.73%
1990	29755.7339	150342.6	19.7919511	18.26%
1991	32330.4389	157001.3	20.5924657	18.51%
1992	35613.2277	162092.8	21.9708881	18.51%
1993	37691.5	164643.4	22.8928096	18.51%
1994	38867.0873	163361.8	23.7920293	19.01%
1995	30217.7868	140344.9	21.5310901	19.01%
1996	34127.386	148808.8	22.9337149	20.00%
1997	39338.6005	166735.1	23.5934728	20.00%
1998	39861.9446	167083.8	23.8574563	20.00%
1999	43922.24	182806.7	24.026603	20.00%
2000	51046.7471	204090.8	25.0117826	20.00%
2001	54052.4547	208489.2	25.9257816	20.00%
2002	55805.8988	213243.596	26.1700233	20.00%
2003	56248.4516	232809.511	24.1607189	20.00%
2004	56953.8534	240569.195	23.6746244	20.00%
2005	64078.0629	261992.23	24.4580012	20.00%

Elaboración Propia en base a cifras y/o datos de las páginas electrónicas: www.shcp.gob.mx, www.banxico.gob.mx, www.inegi.gob.mx

Otra muestra de ello, corresponde la actual legislación de la cual dimos cuenta en páginas anteriores, dicha legislación descrita para la formación, reparto y distribución de las participaciones federales resulta ser sumamente intrincada, enredada y fuertemente complicada. Esto, obviamente, no es más que otra forma de expresión del centralismo federal, revelado en un sometimiento hacia los estados y municipios, dando lugar a que los recursos transferidos estén altamente determinados por razones y/o causas de origen netamente político. Difícilmente los responsables de las finanzas públicas estatales y sobre todo, municipales, cuenten con los métodos, técnicas, herramientas, preparación y conocimientos necesarios para asegurarse de que los recursos que les son trasladados por la Federación son los correctos.

En otras palabras, el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a través del régimen de participaciones federales es una herramienta manejada y/o utilizada por la Federación como medio de control financiero y por supuesto político hacia los estados y municipios, como consecuencia del proceso de centralización profundamente analizado, impuesto por los azares de nuestro peculiar desarrollo y de sus raíces históricas.

A su vez, y como se mencionó anteriormente, el esquema de hegemonía que aplica la Federación hacia los estados, es repetido por éstos hacia sus municipios. La situación del “municipio libre” que consagra la Constitución se puede describir en muy pocas palabras: los gobiernos estatales reproducen hacia ellos fielmente el esquema de dominación que el gobierno federal les aplica, con lo cual el centralismo remacha su último eslabón.⁵³⁰

Este hecho que ha predominado en el país refleja en sí el alto grado de centralización del poder, de los recursos, de la actividad productiva, que ha provocado a la vez, una gran polarización entre las regiones, los estados y los municipios.

El actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha orillado al desequilibrio entre las cada vez mayores responsabilidades de los gobiernos locales en materia de gasto público, comparadas con la debilidad de sus haciendas para allegarse de recursos propios y solventar las necesidades apremiantes de sus habitantes.

Lo anterior se debe a que por una parte, resulta que la demanda de servicios públicos crece a mayor velocidad que el ingreso, debido básicamente al crecimiento poblacional, la urbanización y la mayor densidad, situaciones que presionan al incremento en la demanda de servicios públicos. Tales presiones son mayores en los niveles estatales y municipales de gobierno, porque la demanda de servicios es muy sensible al crecimiento del ingreso y a la elevación de los costos de los servicios públicos.

Por otra parte, la capacidad de generar ingresos es mayor en el régimen federal, dada su posibilidad de manejar un amplio margen de impuestos que son sensibles al incremento del ingreso, mientras que los ingresos provenientes de los gravámenes

⁵³⁰ Rodríguez Lapuente, Manuel, Aldana Rendón, Mario, Centralismo y Federalismo en México, Universidad de Guadalajara (U. de G.), Instituto de Estudios Sociales, Guadalajara, México, 1984, Pág. 22

utilizados tradicionalmente por los gobiernos estatales y municipales crecen con mayor lentitud que el producto nacional, es decir, tienen una elasticidad recaudatoria menor que uno. Por lo tanto, las necesidades de ingresos son mayores que la recaudación a nivel estatal o municipal, originando un desequilibrio fiscal.⁵³¹

Esto conlleva a la negociación constante que los gobiernos locales deben de realizar con las autoridades federales para conseguir recursos adicionales para poder financiar diversos proyectos de inversión con prioridad local.

Negociación netamente política, en donde la Federación (quien es quien tiene los recursos), es la que define bajo que términos y circunstancias se realizará; como es de suponerse, los condicionamientos, pactos y/o convenios a los que se llegasen serán en mayor medida tendientes a favorecer y perpetuar el régimen centralizador existente.

Así, a través del control fiscal, se asegura la hegemonía política del gobierno Federal.

Paralelamente, si bien ha habido esfuerzos por descentralizar, este esfuerzo más que ganado o influido por las aspiraciones y exigencias de los gobiernos locales, ha sido fundamentalmente un quehacer del Gobierno Federal, trasladando geográficamente ciertas actividades y/o responsabilidades al interior del país, es decir, una desconcentración del tipo administrativo principalmente, sin ir acompañado de un resarcimiento político a los gobiernos locales.

En otras palabras, las acciones y ejecuciones se desconcentraron, pero las decisiones, resoluciones y dictámenes finales siguen estando altamente centralizados en manos del Gobierno Federal.

Este es el caso de los Fondos de Apoyo del Ramo 33 de Aportaciones Federales a estados y municipios, en donde, es poco o prácticamente nada, lo que las entidades federativas pueden definir en materia de dichos fondos. La Federación se encarga de transferir los recursos “etiquetados” sin que las entidades puedan llevar a cabo transferencias.

De este forma, se dio una especie de “Federalismo Centralista” que respondió primordialmente a un proceso de descentralización de parte del gasto federal concebido, planeado y controlado por el centro, en vez de originarse un proceso de fortalecimiento de la división de facultades y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno. Paralelamente, no existe claridad en las normas que organizan dicha descentralización del gasto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede, sin mayor consulta, modificar los montos transferidos.⁵³²

En la práctica, lo que se efectuó al establecer los fondos de apoyo y al realizar esas transferencias de recursos dejó mucho que desear; lo que se transfirió inicialmente a las

⁵³¹ Astudillo Moya, Marcela, op. cit., Pág. 136-137

⁵³² Tello Macías, Carlos, op. cit., Pág. 12

entidades federativas era lo que el Gobierno Federal estaba en ese momento gastando en ellas en los diferentes servicios: educación, salud, etc., ello suponía que lo que gastaba la Federación en estos servicios era suficiente para atender adecuadamente las necesidades y que estaba bien distribuido regionalmente. Sin embargo, no era el caso y estaba muy lejos de serlo. Ni era suficiente, ni estaba bien distribuido. Además, las entidades federativas, antes de la constitución de los fondos de apoyo, ejercían gasto con cargo a sus presupuestos de una manera muy diferente, desigual, ya que por ejemplo, habían algunos estados que ya asumían un porcentaje importante del gasto en materia educativa y de salud, y otros, que absolutamente no gastaban nada en esos rubros.⁵³³

Asimismo, a partir de la primera transferencia de recursos federales, las transferencias se han movido con un muy alto componente inercial. De esta forma, se ha mantenido la insuficiencia y la desigualdad de origen. Aunado a lo anterior, todo lo relacionado a mejoras en esos servicios y a nuevos programas se ha pretendido que corran a cargo de las haciendas públicas locales. Finalmente, no existe claridad en cuanto a las atribuciones y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actúa en la mayor parte de las veces por cuenta propia y sin mediar consulta alguna con las entidades federativas.⁵³⁴

Es por ello, que los resultados en general, han sido insatisfactorios y limitados.

Peor aún, esta delegación en la administración y responsabilidad de actividades por parte del Gobierno Federal hacia los estados, ha originado que las gubernaturas estatales novicias e inexpertas, se encuentren cada vez más endeudadas, contrayendo compromisos respaldados con frecuencia con sus participaciones fiscales federales; y muy a menudo, los gobiernos municipales e incluso los estatales se ven imposibilitados de pagar el servicio o la amortización de sus deudas.⁵³⁵

Ante ello, los gobiernos estatales y municipales recurren de nueva cuenta al Gobierno Federal para allegarse de recursos, no sin antes, claro esta, de establecer una serie de compromisos, convenios y pactos “no escritos”, tendientes a reforzar el esquema centralizador de la Federación. En otras palabras, la Federación a través de todos los medios posibles ha tenido, tiene y tendrá el control centralizado de las decisiones y de la situación fiscal, económica y por supuesto política de este país.

Ahora bien, el hecho de que el centralismo no ha logrado resolver los múltiples problemas nacionales y ha intensificado el poder de la Federación, no supone estrictamente, que el extremo opuesto, consistente en dejar la responsabilidad y el compromiso únicamente a las otras esferas de gobierno (estatal y municipal), derive en la resolución de los mismos y en un beneficio generalizado para toda la República y sus habitantes.

Lo anterior en el sentido de que si se efectuara un proceso de descentralización, en donde se transfirieran potestades tributarias a los estados y municipios para reducir su dependencia de los ingresos federales. Habría que considerar que hay entidades que no

⁵³³ Ibidem, Pág. 12

⁵³⁴ Ibidem, Pág. 12

⁵³⁵ Ayala Espino, José, op. cit., Pág. 386

cuentan con una estructura adecuada de recaudación y que en caso de que tuvieran facultades tributarias podrían tener pérdidas en su recaudación. Por otra parte, la Federación al aceptar perder potestades tributarias tendría una reducción en sus ingresos, y por consiguiente, las cantidades recibidas por las entidades federativas a través del Ramo 28 (de participaciones federales) y del Ramo 33 (aportaciones federales) se verían reducidas.⁵³⁶

Es decir, las responsabilidades locales no siempre aumentan en la misma proporción que los recursos adicionales que reciben. Los gobiernos locales no siempre están bien preparados para ejercer estas responsabilidades.

La descentralización también puede aumentar el déficit fiscal y hacer caer los ingresos públicos. Algunas de estas experiencias internacionales son observadas en China y Brasil, por ejemplo, en donde, los ingresos del gobierno como porcentaje del PIB decrecieron; la creciente autonomía de los gobiernos locales dificultó considerablemente los programas de inversión y planeación del gobierno central; el control del gasto se debilitó y; finalmente, las sucursales locales del banco central tuvieron autoridad discrecional sobre el 30% de los recursos a prestar y ello entorpeció el manejo de una política crediticia responsable.⁵³⁷

Esto no significa que un proceso de descentralización fuese inviable e inapropiado. Varios y diversos son los argumentos que enfatizan la conveniencia de acometer un continuo proceso de descentralización, algunos de estos argumentos se fundamentan en los siguientes postulados:

- 1) La necesidad de fomentar la responsabilidad fiscal a través de la correspondencia gasto-ingreso.
- 2) La conveniencia de reconocer la diversidad y la autonomía local, ambas para estimular la experimentación local y para permitir a los individuos una mayor capacidad de decisión.

Esta perspectiva sugiere que puede ser posible una mucha mayor independencia fiscal local, aún a expensas de costos administrativos y de cumplimiento más altos y de posibles pérdidas de eficiencia.⁵³⁸

Quizá la justificación más fuerte entre los estudiosos en cuanto a permitir que las decisiones deban de originarse al nivel más bajo de la jerarquía gubernamental, es el hecho de que los gobiernos más representativos alcanzan más satisfactoriamente sus objetivos mientras más cerca este el gobierno de sus ciudadanos, conociendo así mejor, sus demandas, ventajas y/o costos.⁵³⁹

⁵³⁶ López Tijerina, Gildardo, op. cit., Pág. 24-25

⁵³⁷ Ayala Espino, José, op. cit., Pág. 380

⁵³⁸ INDETEC (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas), *Federalismo Fiscal Comparado*, INDETEC, Guadalajara, México, 1990, Pág. 386

⁵³⁹ García Ramírez, Roberto, *El Federalismo Fiscal en México (Tesis)*, Universidad Autónoma de Nuevo León (U.A.N.L.), Nuevo León, México, 1985, Pág. 5

En el caso mexicano, de acuerdo a los autores Ramón Durán y Ricardo Acuña, indican a la letra: “Simple y sencillamente resulta paradójico de que el ámbito de gobierno de nuestro régimen federal, que vive más directamente los diversos problemas de los mexicanos y que por ende, puede tomar las decisiones más efectivas para solucionarlos, sea el nivel de gobierno con menos posibilidades decisorias y de acción.”⁵⁴⁰

Mas concretamente, para este tipo de autores, resulta impostergable un cambio en el actual esquema altamente centralizado, ya que, tal estado de cosas se materializó en la configuración de una estructura económica en la que la industria y la agricultura han resultado prácticamente incompatibles, en donde el sector servicios creció en forma por demás desproporcionada, en detrimento de las actividades primarias y secundarias y sin que éstas pudieran absorber la oferta creciente de fuerza de trabajo, generando y agudizando con ello, graves problemas como:

- a) La generación cada vez más importante de grandes volúmenes de desempleo y subempleo.
- b) Los flujos migratorios de personas, de recursos materiales y de riqueza nacionales hacia las grandes ciudades y zonas urbanas y hacia el extranjero.
- c) Las desigualdades sociales crecientes.
- d) El deterioro, igualmente creciente y constante, de las zonas rurales y de amplios sectores (no solo marginados) en las zonas urbanas, entre muchas otras.⁵⁴¹

Sin lugar a dudas, conclusiones objetivamente indiscutibles.

La concentración de los ingresos fiscales en el Gobierno Federal ha impedido que los gobiernos estatales ejerzan su soberanía y autonomía y por consecuencia, impidiendo el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

Pudiera parecer que con el simple aumento del porcentaje en los ingresos fiscales participables, que se distribuyen hacia los municipios, podría darse solución a su problemática. Sin embargo, existe otro problema, consistente en la muy baja generación de recursos municipales propios. En 1995, de los ingresos totales de los municipios, sólo el 10% procedía de recursos eminentemente municipales; el 90% restante, provino de las participaciones federales y estatales y de aportaciones del ramo 33. Estas circunstancias no pueden llevar más que a perpetuar la fuerte dependencia económica del municipio hacia los otros dos niveles de gobierno.

A esa difícil condición financiera en la cual se sitúan los municipios, se le agrega, las cada vez más importantes cantidades de sus limitados recursos destinadas al pago de sus

⁵⁴⁰ Durán Ruíz, Ramón, Acuña Ocejó, Ricardo, *Federalismo Fiscal y Municipio (Artículo)*, en, *Municipio*, Vega Hernández, Rodolfo A., Rodríguez Obregón, José A. (Compiladores), Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A.C. (IPAC), Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A.C. (AMEINAPE), Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., Querétaro, México, 1997, Pág. 64

⁵⁴¹ Olmedo Carranza, Bernardo, op. cit., Pág. 17

deudas. Ante ello, el panorama de los municipios se torna realmente muy incierto y problemático. Las consecuencias de esa crisis financiera que padecen los municipios se expresan en: suspensión de proyectos económicos, sociales y culturales, recortes de personal y una más limitada y precaria cobertura y calidad en la prestación de servicios públicos.⁵⁴²

El centralismo político y económico dominante de la Federación ha sido y sigue siendo posiblemente el elemento más trascendente de impedimento para el desarrollo de las entidades federativas, y aún más crítico para los municipios. Efectivamente, los recursos financieros de estos últimos son claramente insuficientes y dependen enormemente de las transferencias federales. No obstante, si se intenta iniciar un proceso de descentralización, (como se mencionó con anterioridad), hay que tener en cuenta los siguientes elementos que pesan en contra de las haciendas públicas estatales y más hondamente en las haciendas municipales : el aparato administrativo es precario, la capacitación de recursos humanos es muy débil y la infraestructura con la cual cuentan es insuficiente y de considerable rezago.

Por lo anterior descrito, autores como Charles E. McClure, señalan que las participaciones son uno de los medios más convenientes para superar tales desajustes pues permiten incrementar los ingresos estatales sin tener que aumentar sus impuestos, además de que evita los conflictos naturales que se presentan entre entidades por los inversionistas y los contribuyentes.

Las conclusiones generales de una gran parte de los analistas sobre temas de asignación tributaria, concuerdan en los siguientes puntos:

- 1) La política de distribución es materia del gobierno central.
- 2) La tributación debe ser uniforme a lo largo del país.
- 3) Los sistemas tributarios deben ser simples, claros y ordenados como sea posible.

Estos argumentos conducen casi irremediabilmente a un sistema tributario altamente centralizado.⁵⁴³

A pesar de ello, **“La asignación de los ingresos tributarios en cualquier Estado federal en realidad siempre refleja un accidente histórico y los resultados cambiantes del proceso (quizás ausente de principios) de negociación intergubernamental más que el reflejo de la aplicación constante de cualquier conjunto de principios.”**⁵⁴⁴ México no fue la excepción.

¿ Seguir centralizado o descentralizar ? La respuesta no es fácil de responder, ya que las visiones y/o puntos de vista sobre este tema están muy divergentes.

Para una segmento de los autores, en los momentos actuales no tendría sentido de dotar de mayores facultades impositivas a los estados y municipios, ya que la mayoría de

⁵⁴² Durán Ruíz, Ramón, Acuña Ocejo, Ricardo, op. cit., Pág. 64

⁵⁴³ INDETEC, Federalismo Fiscal Comparado, INDETEC, Guadalajara, México, 1990, Pág. 347

⁵⁴⁴ Ibidem, Pág. 348

las mismas al carecer de capacidad impositiva no podrían aprovechar de la mejor forma dichas facultades.

Señalan, que es la Federación el nivel de gobierno más capacitado para gravar en forma eficiente y técnica los niveles de capacidad tributaria (económica y política) que existen en nuestro país.⁵⁴⁵

Sin embargo, dicho argumento no parece del todo verdadero al cotejar algunas cifras en la recaudación de ciertos impuestos. Por mencionar, el año pasado 2004, la Federación recaudó por concepto de Repecos para 14 entidades federativas, alrededor de 69.3 millones de pesos; mientras, que otras 15 entidades federativas recaudaron por sí mismas dentro del mismo régimen, alrededor de 125.1 millones de pesos, es decir, captaron casi el doble.⁵⁴⁶

Por ello, el otro segmento de autores, enfatiza la conveniencia de dejar a los estados un mayor número de potestades tributarias.

Una posible solución intermedia entre las dos posturas, sería por ejemplo, dejar a cargo de las entidades federativas y de los municipios, exclusivamente aquellos gravámenes cuya relación costo-beneficio sea superior a nivel local.

De cualquier forma, es injustificable que en la actualidad, se encuentren (y se hallan agravado) las divergencias económicas, políticas y sociales tan pronunciadas, en detrimento de los sectores mayoritarios de la población.

Si la actual estructura política y económica es incapaz de eliminar tales diferencias y deficiencias, debe sin lugar a dudas ser modificada, con la finalidad de que resuelva con la mayor prontitud y exactitud a las grandes necesidades de la nación.

La discusión no es nada sencilla, ni somera; implica estudios y análisis profundos sobre finanzas públicas, federalismo fiscal (en especial, la teoría de los bienes públicos y de la asignación tributaria, etc.) emparentados con un alto grado de compromiso social. Estos temas van más allá de este trabajo de tesis, el cuál únicamente se proponía demostrar la evolución de las relaciones públicas fiscales intergubernamentales, historia acompañada de un fuerte proceso de centralización y sus consecuencias, desde la Época Colonial hasta el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Ello no implica, recalcar la necesidad y la urgencia de descifrar el significado actual del federalismo y el alcance de sus principios. Se requiere, sin lugar a dudas, establecer una forma de gobierno en el cual los gobiernos federal, estatal y municipal desarrollen verdaderos mecanismos de cooperación y colaboración, tendientes a lograr una estructura en donde cada unidad gubernamental sujeta a sus restricciones de económicas, jurídicas,

⁵⁴⁵ Torres Monroy, Rolando, La Centralización Impositiva (Tesis), Facultad de Economía, Universidad Nacional de México (U.N.A.M.), 1965, Pág. 104

⁵⁴⁶ Periódico El Universal, Año LXXXIX, Tomo CCCLIII, Número 32,002, Sección Finanzas, 6 de junio de 2005, artículo "Conviene a estados la recaudación directa", Pág. B3, México., D.F.

sociales etc., pueda simultáneamente propiciar y extender ante todo, la satisfacción de las urgentes necesidades de la población nacional.

Ante el actual contexto nacional e internacional, englobado bajo los principios y normas del capitalismo, es urgente y primordial una forma de gobierno (sea esta federal o de otra índole) que efectivamente responda a los intereses y aspiraciones del pueblo, en donde, las entidades locales tengan un real poder de decisión, ejerzan su soberanía y velen por una auténtica libertad, y al mismo tiempo, den vigor, respaldo y fortaleza al gobierno central, entendida ésta, como la máxima representación de la voluntad nacional.

CANTO AL FUTURO

SOBRE LAS RUINAS DEL MUNDO
DONDE AHORA PADECEMOS,
CONSTRUIREMOS UN MUNDO
DONDE TODOS GOZAREMOS.

1

Y no lo digo tan sólo
porque lo quiera decir,
lo digo por el rugir
de la causa que enarbolo.
A sus filas hoy me enrolo
con sentimiento profundo,
pues comprendo lo rotundo
de su victoria final.
Terminará nuestro mal
SOBRE LAS RUINAS DEL MUNDO.

2

Por eso ahora en mi canto
sus luchas debo escribir,
para poder convertir
en olas su inmenso llanto.
Acábese ya el quebranto
mientras juntos avancemos,
hacia el mundo que queremos
las masas trabajadoras.
Acortemos ya las horas
DONDE AHORA PADECEMOS.

3

Hoces, puños y martillos
póngase al fin a golpear,
para poder derrumbar
el mandato de los pillos.
Nuestros saqueadores bolsillos
cuan enfermo moribundo,
levántense contra inmundo
sistema de humillación.
Solo así con decisión
CONSTRUIREMOS UN MUNDO.

4

Un mundo donde no broten
verdes tallos asesinos,
un mundo donde no azoten
a obreros y campesinos,
un mundo con mil caminos
donde tranquilos andemos,
un mundo donde cantemos
nuestra hermosa realidad,
un mundo con igualdad
DONDE TODOS GOZAREMOS.

José valdivia Domínguez, JOVALDO

1977

9.- BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía Básica

Los Ingresos Federales en México 1867-1915 (Tesis)

Pérez Siller, Juan Francisco

Ed. UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1982, México, D.F.

El Federalismo y la Coordinación Fiscal

Retchkiman, Benjamín, Gil Valdivia, Gerardo

Ed. UNAM, 1981, México D.F.

La Hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales a partir de la Independencia hasta 1963, Vols. 1 y 2

Ed. SHCP, 2da. Edición, 1963, México D.F.

Memorias de la Hacienda Pública de México

Ed. SHCP, 1990, México, D.F.

El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México

Astudillo Moya, Marcela

Ed. UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc), 1999, México, D.F.

El Problema Fiscal en las Distintas Etapas de Nuestra Organización Política, Vol. V

Yáñez Ruíz, Manuel

Ed. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1959, México, D.F.

Alternativas de Coordinación y Colaboración Intermunicipal y con los Estados en Materia Hacendaria

Sedas Ortega, Cecilia

Ed. INDETEC, 2001, Jalisco, México

Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas

Flores Zavala, Ernesto

Ed. Stylo, 1946, México D.F.

Curso de Historia Económica de México

López Rosado, Diego G.

Ed. UNAM, 3ra Edición, 1973, México, D.F.

Bibliografía Complementaria

Federalismo y Municipalismo Mexicanos

Sayeg Helú, Jorge

Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LII Legislatura
1984, México, D.F.

Aspectos Estructurales de la Economía Pública

Retchkiman, Benjamín

Ed. UNAM-Textos Universitarios, 1975, México, D.F.

¿ Hacia un Nuevo Federalismo ?

Hernández Chávez, Alicia

Ed. FCE, 1996, México, D.F.

El Municipio en México

Boehm de Lameiras, Brigitte (coord.)

Ed. El Colegio de Michoacán, 1987, Michoacán, México

Reforma Fiscal, Política Económica y Deuda Pública

Calderón Salazar, Jorge A., García Suárez, Miroslava, Tello Mondragón, Alejandro
(coordinadores)

Ed. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Grupo Parlamentario del
PRD, 2002, México, D.F.

Excepciones y Privilegios, Modernización Tributaria y Centralización en México 1922-1972

Aboites Aguilar, Luis

Ed. Colegio de México, 2003, México, D.F.

La Reforma del Sistema de Asignación de Participaciones Federales a los Estados

Saucedo Sánchez, José Alberto

Ed. INAP, 1997, México, D.F.

La Participación del Estado en la Vida Económica y Social Mexicana, 1767-1910

Alvarado, Armando, Beato, Guillermo, et. al.

Ed. INAH, 1993, México, D.F.

Las Finanzas Públicas Locales Durante los Últimos Cincuenta Años

Servín, Armando,

Ed. SHCP, 1956, México, D.F.

Curso Sobre el Papel del municipio en el Sistema de Nacional de Coordinación Fiscal

Ed. INDETEC, 1982, Guadalajara, México

Federalismo Fiscal Comparado

Ed. INDETEC, 1990, México, D.F.

México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal

Arellano Cadena, Rogelio (compilador)

Ed. Colegio de México, 1995, México, D.F.

Las Finanzas Públicas en los Siglos XVIII-XIX

Jáuregui, Luis, Serrano Ortega, José Antonio (coordinadores)

Ed. Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, 1998, México, D.F.

Municipio

Vega Hernández, Rodolfo A., Rodríguez Obregón, José A. (coordinadores)

Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A.C., (IPAQ),

Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C., (AMEINAPE),

Fundación Universitaria de derecho, administración y política, S.C., 1997,

Querétaro, México

Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría

Rocha, Reynaga

Ed. INDETEC, 2da. Edición, 1996, Guadalajara, México

El Federalismo Fiscal en México (Tesis)

García Ramírez, Roberto

Ed. UANL, 1985, Nuevo León, México

Desarrollo Económico e Inequidad regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México

Díaz Cayeros, Alberto

Ed. Fundación Friedrich Naumann en México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

El Problema Fiscal, la Hacienda Pública y el Papel Sellado (Tesis)

García Galeana, Heladio

Ed. UAM-Iztapalapa, 1992, México, D.F.

Economía del Sector Público Mexicano

Ayala Espino, José

Ed. UNAM-Facultad de Economía, 1999, México, D.F.

La Evolución Mercantil, Comunicaciones y Obras Públicas y la Hacienda Pública

Macedo, Pablo

Ed. UNAM-Facultad de Economía, 1989, México, D.F.

México en el Siglo XIX, Historia Económica y de la Estructura Social
(coordinador)

Cardoso, Ciro

Ed. Nueva Imagen S.A., 1983, México, D.F.

Participaciones Municipales en Ingresos Federales No Pagadas a los Municipios
del Estado de Oaxaca en el Periodo 1980-2002 (Tesis)

Bravo Olivares, Manuel Alfredo

UNAM - FES Aragón, 2004, México, D.F.

Participaciones Pagadas a los Municipios del Estado de México de 1980 al 2002

Cagigal Rodríguez, Heriberto

UNAM – FES Aragón, 2005, México, D.F.

Páginas Electrónicas

www.inegi.gob.mx

www.shcp.gob.mx

www.banxico.gob.mx

www.indetec.gob.mx

www.segob.gob.mx