

24/5



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LOS INGRESOS FEDERALES EN MÉXICO: 1867 - 1913
(TOMO 1)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

P R E S E N T A

JAVIER FRANCISCO PEREZ SILLER

México, D. F.

Septiembre de 1982



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E G E N E R A L

PRESENTACION, pág. 15

INTRODUCCION, pág. 21

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FEDERALES

- Capítulo I. Antecedentes, pág. 41
- A. Sistema impositivo precolonial, pág. 41
 - B. Sistema impositivo durante la Colonia, pág. 43
 - C. Sistema impositivo de 1821-1867, pág. 51
- Capítulo II. La Reforma Hacendaria de 1870 y los ingresos federales, pág. 67
- A. Introducción, pág. 67
 - B. Planteamientos de la Reforma Hacendaria, pág. 71
 - C. Medidas adoptadas durante el periodo de 1867 a 1910, pág. 76
 - D. Impuestos derivados de la Reforma, Pág. 94
- Capítulo III. Tendencia de los ingresos federales de 1867 a 1913, pág. 99
- A. La tendencia global de crecimiento, pág. 99
 - B. La tendencia cíclica, pág. 101
 - C. Descripción de los ciclos, pág. 107

SEGUNDA PARTE

EVOLUCION Y TENDENCIAS DE LOS DISTINTOS IMPUESTOS FEDERALES: 1867 - 1913

- Capítulo IV. Impuestos al comercio exterior, pág. 119
- A. Evolución de los impuestos al comercio exterior, pág. 119
 - B. Impuestos a la importación, pág. 126
 - C. Impuestos a la exportación, pág. 137
 - D. Derechos especiales, pág. 148

- Capítulo V. Renta del timbre, pág. 151
- A. Importancia y evolución de la renta del timbre, pág. 151
 - B. Tendencia de los ingresos de la renta del timbre, pág. 167
- Capítulo VI. Rentas en el Distrito Federal y Territorios, pág. 175
- A. Contribuciones directas, pág. 175
 - B. Derechos por alcabalas, pág. 178
 - C. Herencias, sucesiones y donaciones, pág. 183
 - D. Tendencias de las rentas en el Distrito Federal y Territorios, pág. 185
- Capítulo VII. Productos de servicios de correos y de telégrafos, pág. 193
- A. Servicios de correos, pág. 193
 - B. Servicios de telégrafos, pág. 199
- Capítulo VIII. Producto de bienes de la Nación, pág. 207
- A. Bienes nacionalizados, pág. 208
 - B. Terrenos baldíos, pág. 210
 - C. Explotaciones diversas, pág. 212
 - D. Lotería Nacional y juegos permitidos, pág. 215
- Capítulo IX. Casas de moneda, pág. 219
- A. Impuestos sobre la producción de metales preciosos, pág. 219
 - B. Papel de las casas de moneda, pág. 223
 - C. Tendencias de la recaudación de impuestos en las casas de moneda, pág. 228

TERCERA PARTE

REFORMA HACENDARIA Y TENDENCIAS ECONOMICAS

- Capítulo X. Reflexiones sobre la Reforma Hacendaria y las tendencias, pág. 233
- A. Condiciones y bases para la Reforma Hacendaria: 1867 a 188-, pág. 233
 - B. Consolidación de la Reforma Hacendaria: 1884 a 1892, pág. 235
 - C. Resultados de la Reforma Hacendaria: 1894 en adelante, pág. 235
 - D. Consideraciones finales, pág. 237

A N E X O S

INDICE DE ANEXOS, pág. 243

INTRODUCCION, pág. 245

- Anexo I. Planteamientos de la Reforma Hacendaria, pág. 247
- Anexo II. Cronología de legislación fiscal: 1867 a 1913, pág. 321
- Anexo III. Estadísticas fiscales de la federación: 1867 - 1913, pág. 423

BIBLIOGRAFIA, pág. 471

INTRODUCCION, pág. 473

- A. Fuentes primarias, pág. 477
- B. Fuentes secundarias, pág. 488

LISTA DE CUADROS

1. Productos de la Real Hacienda (1712-1802)
2. Distribución de los Ingresos de la Real Hacienda (año medio posterior a 1789)
3. Rentas en la Nueva España (1746-1803)
4. Comparación de ingresos efectivos (1792-1867)
5. Recaudación promedio de los principales impuestos (1821 a 1867)
6. Deuda pública de México para 1868
7. Porcentaje de los gastos federales destinados a las vías de comunicación (1868-69 a 1912-13)
8. Participación de los impuestos a la importación, de la renta del timbre, de las contribuciones directas y de los impuestos sobre herencias en el total de Ingresos Federales (1867-68 a 1912-13)
9. Estructura y tendencia de crecimiento (anual promedio) de los Ingresos Federales (1867-68 a 1912-13)
10. Medición de los ciclos de los ingresos federales en base a la tendencia de crecimiento (1867-68 a 1912-13)
11. Crecimiento cíclico de los ingresos federales (1867-68 a 1912-13)
12. Composición y crecimiento cíclico de los ingresos federales (1867-68 a 1912-13)
13. Crecimiento de los ingresos federales durante el segundo ciclo (1879-80 a 1892-93)
14. Crecimiento cíclico de los impuestos a la importación (1867-68 a 1912-13)
15. Recaudación cíclica de los impuestos a la importación en las principales aduanas (1867-68 a 1904-05)
16. Zonas de contacto de los circuitos comerciales del país con el exterior y sus principales aduanas (1867-68 a 1904-05)
17. Recaudación por ciclos de los impuestos a la importación en las fronteras y los litorales (1867-68 a 1904-05)
18. Estructura por etapas de evolución de los impuestos a la exportación (1868-69 a 1893-94)
19. Recaudación por etapas de los impuestos a la exportación en las principales aduanas (1868-69 a 1904-05)

20. Recaudación por etapas de los impuestos a la exportación en las zonas aduanales
21. Recaudación de los impuestos a la exportación en las fronteras y en los litorales (1867-68 a 1904-05)
22. Estructura de la renta del timbre (1867-68 a 1912-13)
23. Crecimiento cíclico de los ingresos de la renta del timbre (1867-68 a 1912-13)
24. Crecimiento de los ingresos de la renta del timbre durante el primer ciclo (1867-68 a 1876-77)
25. Crecimiento de los ingresos de la renta del timbre durante el segundo ciclo (1877-78 a 1891-92)
26. Crecimiento de los ingresos de la renta del timbre durante el tercer ciclo (1892-93 a 1912-13)
27. Crecimiento cíclico de las rentas en el Distrito Federal y en los Territorios
28. Crecimiento de las rentas en el Distrito y Territorios durante el primer ciclo (1867-68 a 1878-79)
29. Crecimiento de las oficinas y empleados de correos (1870 a 1904)
30. Precio del servicio de correos a cartas menores de 15 grm. (1883 a 1892)
31. Distribución de las líneas telegráficas construídas hasta 1867
32. Crecimiento de telégrafos (1867-1910)
33. Estructura de la propiedad de las líneas telegráficas para 1901
34. Etapas de la recaudación de los productos de bienes nacionalizados 1867-68 a 1912-13
35. Etapas de la recaudación de los terrenos baldíos (1876-77 a 1912-13)
36. Etapas de la recaudación por arrendamiento de las salinas (1876-77 a 1912-13)
37. Etapas de la recaudación por impuestos a la lotería nacional y juegos (1872-73 a 1911-12)
38. Impuestos sobre la minería para 1867

39. Producción media de las casas de moneda (1824-1873)
40. Oscilaciones en los precios de la plata en Londres (1860 a 1910)
41. Recaudación de impuestos a la producción de monedas (1867-68 a 1912-13)

LISTA DE GRAFICAS

1. Tendencia de los ingresos federales
(1867-68 a 1912-13)
2. Primer ciclo de la tendencia de los ingresos federales
(1867-68 a 1878-79)
3. Segundo ciclo de la tendencia de los ingresos federales
(1879-80 a 1892-93)
4. Tercer ciclo de la tendencia de los ingresos federales
(1893-94 a 1912-13)
5. Tendencia de los impuestos a la importación
(1867-68 a 1912-13)
6. Tendencia de los impuestos a la exportación
(1868-69 a 1912-13)
7. Tendencia de los ingresos de la renta del timbre
(1867-68 a 1912-13)
8. Tendencia de las rentas en el Distrito Federal y
Territorios (1867-68 a 1912-13)
9. Tendencia de la recaudación por servicios de Correo
(1867-68 a 1912-13)
10. Tendencia de la recaudación por servicios de Telégrafos
(1879-80 a 1912-13)

PRESENTACION

Hay acontecimientos que concentran el tiempo, que sintetizan los procesos sociales e individuales, y que modifican su historia. Esta investigación que presentamos como tesis de licenciatura es la síntesis de siete años de huida, donde fuimos transformándonos lentamente al golpe de la voluntad y de los imperceptibles impulsos sociales. En ella se concentran las inquietudes personales y las esperanzas de una generación futura.

De entre las múltiples circunstancias que determinaron las características de este trabajo y de nuestra personalidad hay algunas que deben destacar:

Al mismo tiempo que se manifestó la crisis económica y política de 1976, la Universidad Nacional vivió un proceso de cuestionamiento que se sintetizó en la renovación progresista de la academia y en un fuerte movimiento universitario influido por el sindicalismo. La Facultad de Ciencias Políticas no escapó a esa dinámica: a principios de 1976, con la nutrida participación de estudiantes y profesores, se inició la cuarta transformación de sus planes de estudio que, en 1978, terminó con la aprobación de las Opciones Vocacionales.

Las Opciones abrieron el Nuevo Plan de Estudios a la libre experimentación, objetivo impulsado por varios grupos académicos que venían trabajando al margen de la institución. Las críticas de éstos se orientaban hacia la libertad de corrientes de interpretación y hacia una sociología más comprometida con la transformación social.

Dentro de esos grupos destacaba el del Seminario de El Capital, que desde 1972 venía impulsando el estudio del marxismo.

La opción Historia Social fue la manera como se legitimaron los seis años de trabajo del Seminario. Durante ese tiempo, la pasión por transformar la realidad inmediata y por adquirir una formación sólida, impulsaron a muchos jóvenes a desarrollar un proyecto académico y una forma de trabajo colectivo aún vigentes.

Este proyecto se fundamenta en tres líneas de estudio: la teoría general, que consiste en el aprendizaje del sistema de conceptos contenidos en El Capital de Karl Marx; la investigación, que se orienta a la aplicación de la teoría para estudiar la historia de México, y la teoría específica, vínculo entre las dos anteriores, se destina a la adquisición de técnicas y métodos de la historia y se apoya en la escuela francesa de los Annales, especialmente en las obras de Pierre Vilar.

Desde 1975, el Seminario emprendió la tarea de aplicar la teoría general al estudio de nuestro país. En 1976, ese objetivo cristalizó en el proyecto de "Historia Económica de México 1521-1976". Sus primeros pasos fueron realizar un balance bibliográfico sobre el periodo para adquirir un panorama general de las fuentes, las técnicas de investigación y los enfoques utilizados hasta entonces en el análisis de la historia económica de México. En 1978, se obtuvo el primer fruto de ese esfuerzo, la Bibliografía de la historia económica de México 1821-1855 (Trápaga Delfín, 1978), a la que siguieron dos bibliografías más que cubrieron la otra mitad del siglo XIX. (Rodríguez López, 1980 y Barrientos Lavín, 1981).

Con la experiencia de las bibliografías, los primeros integrantes de la opción Historia Social, emprendieron a fines

de 1979, la tarea de investigar los indicadores económicos del siglo XIX. El objetivo fue realizar monografías sobre distintos aspectos económicos, tales como: la industria, la agricultura, la demografía, la banca, el crédito y la moneda, la inversión y el gasto público, etc., que sirvieran de base para una futura síntesis.

A fines de 1980, con la fusión de dos grupos de trabajo de la Opción, se creó el Taller de Investigación sobre la Historia de México en el siglo XIX. Además de las monografías económicas, el Taller emprendió el estudio de diferentes aspectos de la sociedad decimonónica y se convirtió en una instancia de trabajo colectivo que permitió la discusión de aspectos teórico-metodológicos, la transmisión de experiencias adquiridas en la práctica de la investigación y la crítica permanente de los avances y proyectos.

Con el Taller se pudieron acelerar las investigaciones que se habían comenzado en 1979; así, a fines de 1981 aparecieron tres monografías sobre el siglo XIX. (Cañas Domínguez, 1981, Espinosa Fenton, 1981 y Ramírez Torres, 1981).

Al igual que los indicadores económicos del siglo XIX, nuestra investigación: Los ingresos federales en México 1867-1913, se emprendió a fines de 1979. En ese año el tema de estudio se definió como "Inversión y deuda pública". Sin embargo, después de consultar las fuentes directas se modificó a "Ingreso y gasto público". Las razones que determinaron esos cambios fueron: por un lado, la falta de criterios homogéneos para determinar lo que se entiende por inversión pública y su casi ausencia durante el siglo XIX y, por otro, la respuesta que dimos al problema de inversión, es decir, el origen y destino del capital.

Esto último lo resolvimos en los términos siguientes: los ingresos estatales en el siglo XIX tuvieron dos orígenes: la deuda (interna y externa) y los ingresos propiamente dichos (los impuestos, productos y aprovechamientos). Ambos se destinaron al gasto público, que comprendió el gasto de cada una de las secretarías de estado (inclusive las orientadas a fomentar la economía mediante la inversión) y el servicio y pago de la deuda. Con ello quedan comprendidos los aspectos de la inversión y de la deuda en el interior de los ingresos y el gasto público.

Desde el principio de la investigación el periodo a estudiar (1867-1910) comprendió dos momentos de la periodización tradicional: La República Restaurada, 1867 a 1876 y El Porfiriato, 1876 a 1910. Después de la recopilación de materiales, nos dimos cuenta que esa periodización coincidía con la lógica propia del tema y que la información abarcaba hasta 1913. Decidimos pues mantenerla y correr a 1913 el límite superior, de modo que resultó 1867 a 1913.

Redefinidos tema y periodo, en 1981 la abundancia del material acumulado nos indicó que los ingresos y gastos públicos eran objeto de dos investigaciones. Por ello, preferimos presentar como tesis de licenciatura el estudio de los ingresos propiamente dicho, y continuar para futuros trabajos los aspectos restantes.

Esto constituye uno de los límites de la investigación, pues, solo tratamos un aspecto de la política hacendaria: el origen de los ingresos estatales, que no se puede valorar en toda su dimensión sin su complemento: el destino de los ingresos.

Sin embargo, la óptica que utilizamos para estudiar los ingresos federales, permitió ampliar sus marcos, al relacionarlos con múltiples factores de la reproducción social, como: la minería, el comercio, las crisis agrícolas, la industria, los medios de comunicación, los precios mundiales de la plata y las crisis mundiales.

Así, a pesar de que la monografía tiene serios riesgos, hemos constatado que será de gran utilidad para síntesis futuras y para iniciarnos en un oficio: el de historiador.

INTRODUCCION

El proceso de investigación tiene dos momentos que se condicionan mutuamente: la investigación propiamente dicha y la exposición. La primera exige penetrar el objeto de estudio, recopilar la información, familiarizarse con los fenómenos, construir una imagen del objeto que comprenda sus variaciones en el tiempo, sus distintas partes, la interrelación entre éstas, y construir las herramientas para elaborarla.

La exposición difiere en naturaleza. Expresa el movimiento real del objeto de estudio. El éxito de la exposición depende, en primer lugar, de la investigación y, en segundo lugar, de la forma como se construye la misma exposición, es decir, de la manera como se exprese el movimiento del objeto de estudio.

Tanto el proceso investigativo como la manera de construir la exposición quedan implícitos en el resultado. Para una mayor comprensión de este trabajo explicaremos, muy brevemente, algunos de los aspectos salientes del proceso investigativo y expositivo. Describiremos los estudios realizados sobre el tema, las características del trabajo, el objeto de estudio, su estructura y fuentes, así como algunos conceptos, métodos y técnicas empleados.

A. Estudios sobre la Hacienda Pública en el siglo XIX

Las investigaciones acerca de la Hacienda Pública, y en particular de la política fiscal, del siglo XIX, no son muy abundantes. La inquietud por estudiar estos aspectos de la maquinaria estatal ha tenido su origen en dos hechos: las necesidades del Estado de construir, organizar o mejorar sus aparatos y la influencia de las distintas corrientes de la historia económica.

A lo largo de la historiografía mexicana, los estudios hacendarios han venido en cuatro oleadas. La primera es la de los hombres del periodo 1867-1913, ligados al grupo gobernante, que en respuesta a la necesidad de reconstruir y ordenar el sistema hacendario produjeron varias obras. La lista debe comenzar con los primeros constructores: los Ministros de Hacienda, quienes al final del año fiscal -septiembre- presentaban su *Memoria* de labores desempeñadas en el ramo, donde incluían observaciones históricas. Algunos realizaron verdaderos esfuerzos de investigación, como Don Matías Romero que, en la *Memoria* de 1870, hizo un balance minucioso de la historia hacendaria desde la Colonia.

Otros estudiosos de la historia realizaron investigaciones hacendarias que transformaron la manera de enfocar los temas. Tal es el caso de Emiliano Busto que, en 1889, publicó el primer estudio comparativo de la administración de hacienda en Francia y el establecido en México, como subtitulaba su trabajo. (Busto, 1889.) También destacan los trabajos de Luis G. Labastida, uno de los más esforzados investigadores de los problemas hacendarios y financieros de México. (Florescano, 1977, Tomo II, pág. 629.) Sus obras, escritas a fines del siglo XIX, aportan nuevos caminos en las explicaciones teóricas sobre los problemas hacendarios. (Labastida, 1910.)

Durante la primera década de nuestro siglo, estos esfuerzos se coronaron con la aparición de estudios generales sobre la Hacienda Pública. En ellos, con acopio de información de primera mano, se trata de ofrecer una visión positiva del proceso económico y social del país. Las obras más representativas del periodo son las de Pablo Macedo y Carlos Díaz Dufoo, ambos miembros prominentes del grupo de los científicos y amigos personales del ministro de Hacienda, J.Y. Limantour.

Macedo escribió una historia de la hacienda desde los antiguos mexicanos. En ese trabajo, integrando elementos económicos y políticos, logró conjugar la narración amena con un método de descripción y análisis del problema hacendario. Sin embargo,

al igual que Díaz Dufoo, el análisis que hace del periodo 1867 a 1910 se oscurece por su exaltación a la labor realizada por Limantour en el Ministerio. (Ver Macedo, 1905, y Díaz Dufoo, 1910.)

A este primer grupo de estudiosos de la historia hacendaria hay que agregar las investigaciones realizadas por otros autores de la época, como Angel Domínguez, Pascual Luna Parra y Luis Pombo. (Ver Domínguez, 1895, Luna Parra, 1911 y Pombo, 1893.)

Las siguientes oleadas llegaron en el siglo XX. Los estudios contemporáneos sobre la Hacienda Pública del siglo XIX nacen de la influencia por un lado, de las reformas fiscal, monetaria y bancaria que se produjeron de 1924 a 1933 y de las reformas del cardenismo, y, por otro lado, de los estudios sistemáticos sobre historia económica, que arrancan en la década de 1930.

En esos años, los cambios mentales que provoca la revolución de 1910, los nuevos problemas que saca a la superficie y la orientación mundial de la historiografía hacia la historia económica y social, empujan a los historiadores mexicanos a ocuparse de temas que el 'monocultivo' tradicional de la historia política había mantenido en el olvido. (Florescano, 1969, pág. 4.)

De este espíritu surgieron tres oleadas de investigaciones hacendarias, que innovaron las técnicas de investigación, la utilización de las fuentes y los enfoques hasta entonces usados.

La primera, ligada a la Secretaría de Hacienda, renovó la búsqueda, selección y manejo de las fuentes, aun que en otros aspectos fue deficiente. En 1940, Gustavo F. Aguilar publicó una descripción de... *Los presupuestos mexicanos desde los tiempos de la Colonia.* (Aguilar, 1940.) Su obra, continúa el esfuerzo emprendido por Matías Romero.

En esta misma línea se encuentra la *Bibliografía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, editada en 1943, y la *Hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales*, a par

tin de la independencia hasta 1950. (Beltrán, 1943 y S.H. y C.P., 1950.) Para 1958, Manuel Yañez Ruiz, con una óptica jurídica, hace la más completa recopilación de la legislación hacendaria que se conoce. Con ello, llena el gran vacío que había sobre la legislación fiscal. (Yañez Ruiz, 1958.)

Será hasta la década de 1970, con el impulso a la reforma administrativa, cuando surgen nuevos trabajos. En ese tiempo, la Secretaría de la Presidencia creó organismos estatales dedicados a estudiar los problemas de la administración pública. Algunos de los estudios realizados tocan la Hacienda Pública del siglo XIX, tal es el caso de los trabajos de Alejandro Carrillo. (Carrillo, 197 .) Sin embargo, por estar orientados a la administración, esos trabajos no pasan de ser buenas descripciones.

La segunda ola de estudios surgidos con el espíritu de los años treinta profundiza en la utilización de fuentes y mejora las técnicas y métodos de investigación. Los autores de esta corriente son intelectuales -economistas e historiadores- que, con cierta comunicación con el Estado, permanecieron en la academia.

En 1940, será Armando Servín quien exprese la euforia de los economistas jóvenes -los iniciadores del Fondo de Cultura Económica, la Casa de España y otros centros académicos del país-. En su obra, Servín entrelaza el estudio económico de *nuestra política tributaria* con la periodización histórica. (Servín, 1940.) Por primera vez, basado en la lógica interna del tema, Servín marca los periodos de la evolución impositiva: el primero, de 1821 a 1868, el segundo de 1869 a 1911; el tercero, de 1917 a 1933; y el cuarto, de 1934 a 1937. Además, rompe con los tabúes sobre J. Y. Limantour y evalúa la obra fiscal de Matías Romero.

Junto a este autor destaca la obra de Daniel Cosío Villegas, quien recoge el espíritu de los treinta en un trabajo sobre los aranceles mexicanos en el siglo XIX, y funda la escuela de historiadores que nutrió a El Colegio de México. (Cosío Villegas, 19 .)

De 1950 a 1965, con el afán de escribir *La Historia Moderna de México*, Cosío Villegas dirige un equipo que produce la obra más completa sobre la *República Restaurada y el Porfiriato*. (Cosío Villegas, 1955 y 1965.)

Esta obra da lugar a tres estudios monumentales sobre la Hacienda Pública que recuperan las fuentes primarias y elaboran una interpretación socio-política del periodo. En 1955 aparece el libro de Francisco R. Calderón, quien con abundante información económica, política y social, presenta la más completa investigación de la Hacienda Pública durante el periodo de 1867 a 1876. (Calderón, 1955.) De menor alcance y con una visión administrativa, Gloria Peralta Zamora publicó su ensayo sobre la Hacienda en el Porfiriato. (Peralta, 1965.)

Finalmente, en 1956 y en 1960, bajo el nombre de *Estadísticas económicas de el Porfiriato*, este equipo editó la información cuantitativa que había recuperado de las *Memorias* y de las *Cuentas del Tesoro*. (El Colegio de México, 1956 y 1960.) Aunque no se dan explicaciones de la forma como se recogieron y seleccionaron los datos, la obra sintetiza años de esfuerzos en la búsqueda de fuentes.

A esta corriente de académicos hay que agregar a otro economista e historiador: Diego G. López Rosado. De 1969 a 1974, López Rosado publicó seis tomos sobre *Historia y Pensamiento Económico de México*. Uno de los tomos está dedicado a la Hacienda Pública desde sus orígenes y es el manual más útil que existe sobre el tema. (López Rosado, 1969-74.)

Aun cuando esta corriente fue innovadora, sus trabajos reflejan una concepción fraccionaria de la historia; ven a ésta como una serie de estancos o temas que se estudian por separado.

La tercera ola de investigaciones impregnadas por el espíritu de los treinta, surge poco antes de 1970. Un grupo de mexicanos preparados en el extranjero, retomó las enseñanzas de la escuela histórica francesa y empezó a difundirlas en el país.

La aspiración de este grupo es lograr una concepción totalizadora de los fenómenos sociales: la historia total.

A partir de entonces, ligado a la Dirección de Estudios Históricos del INAH, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, a la Facultad de Economía de la UNAM y a la Universidad Autónoma de Puebla, este grupo formó equipos de investigadores para hacer la historia económica de México. Algunos trabajos realizados por estos equipos estuvieron enfocados a los problemas hacendarios.

En 1971, fruto de estos esfuerzos, Enrique Florescano hizo circular en forma particular la *Bibliografía de las Memorias de Hacienda* que abarca el periodo de 1821 a 1934. (S.H. y C.P., 1976, Tomo IV, Volúmen 1.) Poco después, en 1977, en un simposium de la Dirección de Estudios Históricos, Salvador Velázquez difundió un artículo sobre *Los presupuestos de ingresos y egresos del Estado Mexicano en el siglo XIX*. (Velázquez Ramírez, 1977.) Basado en las *Cuentas del Tesoro*, Velázquez describe los cambios que sufrieron los ingresos y gastos del Estado de 1867 a 1911. Este artículo sirvió como base para los que, en el reciente libro *México en el siglo XIX*, se dedican al estudio del Estado Mexicano. (Cardoso, 1980.)

A pesar de que ya se han publicado varias obras, los frutos de esta corriente aún están por madurar. Nuestra investigación quiere contribuir y continuar los esfuerzos iniciados por esta corriente.

B. Descripción del trabajo

Nuestra investigación, *Los ingresos federales en México: 1867-1913*, estudia, a través de los movimientos institucionales y económicos, los cambios que durante el periodo registró la base material del estado mexicano.

En 1867 comienza dicha transformación, orientada a crear instrumentos que fueran capaces de captar suficientes recursos

para el sostenimiento del Estado. Esto implicó la elaboración y puesta en práctica de una política económica y fiscal que tuvo dos objetivos: *fomentar la producción de excedentes y revolucionar las instituciones estatales.*

La política económica que se aplicó durante el periodo de 1867 a 1910, se dirigió a fomentar la minería y la agricultura, a impulsar la construcción de medios de comunicación y a suprimir los impuestos *antieconómicos* que ahogaban al comercio. Entre 1867 y 1896 se fueron alcanzando estos objetivos.

Paralelamente se dio la revolución de las instituciones estatales. Desde la Revolución de Reforma (1857-1867), se elaboraron múltiples proyectos tendientes a mejorar la administración pública. Pero fue hasta 1867 a 1872 cuando quedó establecido un proyecto de reforma y empezaron a darse los primeros pasos para realizarla.

Para 1882, las instituciones estatales se habían modificado: la Secretaría de Hacienda se convirtió en un aparato que, con base en un plan global, centralizó la autoridad fiscal del país. Además, había creado e impulsado en toda la República un instrumento de captación de impuestos: La Renta del Timbre.

De 1882 a 1890, el Estado conquistó el crédito interno y externo, mediante el cual obtuvo recursos que utilizó en su política económica. Al mismo tiempo, para administrar sus recursos, desarrolló un sistema de estadística nacional.

En 1890 la revolución institucional logró sus objetivos: el Estado que surgió de la Revolución de Reforma (1857-1867) había establecido una relación tan sólida con la sociedad, que le permitiría largos años de estabilidad.

Sin embargo, entre 1896 y 1908, los cimientos en que se fincó la relación estado-sociedad se fueron modificando, mientras que en lo fundamental las instituciones permanecieron inalteradas. Fue a partir de 1908 cuando la transformación de esa relación se abrió paso mediante la Revolución.

Así pues, a través del estudio de la evolución y las tendencias de los ingresos federales, la investigación describe la construcción, el desarrollo y el cuestionamiento de un tipo de relación que dio origen al Estado.

El proceso de transformación de la base material del Estado que describimos, se ubica en medio de dos procesos similares: aquél que se produjo en el último tercio del siglo XVIII con las Reformas Borbónicas y el ocurrido alrededor de 1925 mediante la reforma fiscal y bancaria.

C. Estructura del trabajo

Hemos dividido la exposición de esta investigación en tres partes:

La primera parte está dedicada a describir los antecedentes de los sistemas impositivos que ha visto el país, la transformación del sistema heredado de la Colonia y las tendencias de los ingresos resultantes. Consta de tres capítulos.

En el primer capítulo, sin un criterio de periodización y a través de los sistemas impositivos que se desarrollaron entre los antiguos mexicanos, durante la Colonia y en los primeros cuarenta años del México independiente, estudiamos las transformaciones que han tenido los ingresos hasta 1867. Destacan la crisis de la Hacienda Pública, los continuos deficientes y la necesidad de una reforma radical del sistema hacendario.

El segundo capítulo da cuenta de la transformación que sufrió el sistema impositivo heredado de la Colonia. En él se estudian los planteamientos que originaron la revolución institucional, las medidas adoptadas en el periodo 1867 a 1910, y los impuestos que de ellas resultaron.

El tercer capítulo, a través del enlazamiento de las tendencias global y cíclica, se dedica al estudio de las fluctuaciones de la recaudación de los ingresos federales. Su descripción se hace a partir de tres ciclos: el primer ciclo, 1867-68 a 1878-79, el segundo ciclo, 1879-80 a 1892-93 y el tercer ciclo, 1893-94 a 1912-13.

En la segunda parte se investiga la evolución jurídica y las tendencias de recaudación de cada uno de los ramos de los ingresos federales. Se dedican seis capítulos a este propósito:

El cuarto capítulo trata los impuestos que pesaron sobre el comercio exterior: los de importación, los de exportación y los especiales, y la relación con las tendencias del comercio exterior. Se ven: la política arancelaria, las tendencias de la recaudación, su distribución geográfica, los puntos de contacto con el exterior y las zonas aduanales.

En el quinto capítulo estudiamos el impuesto que sintetizó la orientación de la Reforma Hacendaria: la Renta del Timbre. Se destaca su importancia, la lucha por imponerlo, su estructura y sus tendencias. Además, se describe la evolución jurídica de cada uno de los gravámenes que la componen.

En el sexto capítulo examinamos los impuestos recaudados en el Distrito Federal y en los Territorios: las contribuciones directas, los impuestos sobre herencias y donaciones, y los impuestos alcabalatorios. Comprende la evolución jurídica y las tendencias de cada uno, así como la lucha por abolir las alcabalas.

En el séptimo capítulo, a la luz de la expansión que experimentaron los medios de comunicación, analizamos la evolución y tendencias de los productos de correos y telégrafos.

En el capítulo octavo, bajo el nombre de Productos de Bienes de la Nación, para su análisis agrupamos a varios ramos de ingresos, como son: los bienes nacionalizados, los terrenos baldíos, las explotaciones diversas y la Lotería Nacional.

La segunda parte termina con el capítulo noveno. En él, estudiamos los impuestos relacionados con la minería; en especial los dedicados al oro y la plata. También se analiza el papel de las casas de moneda y los factores que determinaron su recuperación por parte del Gobierno.

La tercera parte de este trabajo consta de un capítulo. En él, a manera de reflexión y a través de las etapas que vivió

la Reforma Hacendaria, exponemos el entrelazamiento de las tendencias económicas con los cambios institucionales, entrelazamiento que se expresa en la Renta del Timbre.

La investigación, además de los capítulos, contiene tres anexos, donde seleccionamos lo más importante de los materiales recopilados en las fuentes. En ellos se encuentran, fragmentos de los planteamientos de los Ministros de la época sobre la Reforma Hacendaria, la cronología fiscal de cada impuesto y la información estadística de la recaudación de ingresos.

D. Fuentes utilizadas

En la medida en que nuestra investigación se ha basado en el estudio del movimiento institucional y económico, y de que estos aspectos suponen homogeneidad en la cronología y en las series de datos cuantitativos, el primer problema que se plantea es el de las fuentes.

Las fuentes son la estructura que sostiene y condiciona toda investigación. Por ello, antes de cada estudio los historiadores recomiendan hacer una crítica de las fuentes, evaluar la información producida sobre el tema, conocer sus características y limitaciones, verificar su origen, su fidelidad, la forma como fue recogida la información, la continuidad con que se produjo y la homogeneidad de los datos. (Florescano, 1969, págs. 10-20.)

Las principales fuentes que nutrieron este trabajo son: las *Memorias de Hacienda*, las *Cuentas del Tesoro Federal* y la obra de Manuel Yañez Ruiz *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*. También acudimos a trabajos sobre el periodo producidos en la época o contemporáneos, aunque sólo como apoyo para la investigación.

Las *Memorias de Hacienda*, de acuerdo al artículo 89 de la Constitución de 1857, son los informes que el Secretario del Ramo presentaba a la Cámara de Diputados dando cuenta de lo realizado durante el año fiscal-del 1° de julio al 30 de junio.

Cada *Memoria* está constituida de dos partes: la primera es la exposición que hace el Ministro, donde refiere un balance de la política fiscal seguida durante el año. En ella, habla sobre los distintos aspectos del Ministerio, organización hacendaria, recaudación de ingresos, evaluación de los principales ramos impositivos, cuenta del año fiscal, comparaciones con otros años, deuda pública, legislación y descripción de los documentos anexos.

Las *Memorias* elaboradas hasta 1896, además de lo anterior contienen en esta primera parte, interesantes reflexiones sobre la situación económica del país, los problemas de la política fiscal y las vías para su solución.

La segunda parte consta de los informes de cada uno de las secciones de la Secretaría. En ellos, el encargado, con documentos explicativos y estadísticos, refiere lo ocurrido en su dependencia durante el año fiscal.

Estas características, aunadas a su periodicidad -se publicaron anualmente durante todo el periodo excepto los años de 1875-76, 1881-82 y 1890-91- hacen de las *Memorias* la principal fuente que, bajo la óptica del Gobierno en turno, describe, con abundante información homogénea, los avances y retrocesos de la política fiscal.

Sin embargo, como las *Memorias* debían presentarse al Congreso de la Unión a tres meses después de terminado el año fiscal, algunos datos cuantitativos tiene ligeros errores. De un año a otro son notables las correcciones de los Ministros. Esto fue disminuyendo en tanto se perfeccionaba el sistema estadístico nacional.

Por su parte, las *Cuentas del Tesoro Federal* constituyen la mejor fuente cuantitativa de la Hacienda Pública. Tienen por fundamento la ley de 1873, que impuso a la Tesorería General la obligación de presentar la *Cuenta Pública* al Congreso de la Unión. En dicha ley se estableció la estructura de la cuenta: una parte dedicada al estado de ingresos y otra para el de egresos.

Estas características sólo se observaron en las *Cuentas*

de 1879-80 y 1880-81, pues la Ley del 30 de mayo de 1881 modificó esa disposición. A partir de ese año y hasta 1912-13, las Cuentas integraron seis partidas: existencias de entradas, ingresos por la ley de Impuestos, egresos por ramos y partidas presupuestales, existencias de salidas, resumen comparativo de los rubros anteriores, y activo y pasivo que resulta al cerrar la cuenta.

La Cuenta se hacía con base en la contabilidad de la Tesorería. Cada dependencia, al cerrar el año fiscal, enviaba al Tesorero toda la información. Así, la validez de los datos que contiene resulta superior a los de las *Memorias*.

Gracias a la Ley de 1881 -que creó una sección de la Tesorería para liquidar las Cuentas de 1869-70 a 1878-79- contamos con un texto que recoge la información de ese tiempo. Asimismo, nos permite tener datos homogéneos para las series de los ingresos que abarcan los años de 1869-70 a 1912-13. Los datos de 1867-68 y 1868-69 los obtuvimos de las *Memorias*.

La obra de Yañez Ruiz, (1958) apoyada en fuentes de primera mano como el *Diario Oficial*, Leyes, documentos, periódicos y Memorias de la época, contiene la mejor cronología de legislación fiscal que se conoce. En ella, el autor recolecta de forma homogénea, continua y ordenada las disposiciones fiscales más importantes desde la Colonia hasta 1950.

Con estas tres fuentes elaboramos las cronologías de la legislación impositiva y las series de ingresos.

E. Algunos conceptos, métodos y técnicas

Conviene ahora explicar lo que entendemos por ingresos federales, así como las técnicas y métodos particulares que utilizamos a lo largo del trabajo.

1. Ingresos federales

Los ingresos federales son muy variados; se componen de diferentes ramos que, en el periodo estudiado (1867-1913), se agruparon en

impuestos, productos y aprovechamientos diversos. Los impuestos son gravámenes directos o indirectos aplicados a las diferentes actividades económicas; los productos son los ingresos percibidos por la venta de servicios públicos y los aprovechamientos diversos se refieren al arrendamiento, venta o derechos sobre la propiedad pública que el Estado confía a los particulares.

Todos estos ingresos sirven para sostener al Estado, es decir, son su sostén material, económico. Sin ellos, el fenómeno estatal no existiría.

Pero ¿Cómo llegan al Erario esos recursos que devienen de los excedentes que la sociedad produce?

En términos históricos llegan mediante los ingresos. El Estado legisla el establecimiento de gravámenes, derechos o aprovechamientos en las distintas ramas económicas; de su aplicación se obtienen los ingresos. Cada uno corresponde a un aspecto diferente de la actividad económica.

Sin embargo, este fenómeno esconde un proceso social más amplio: el de la distribución de los excedentes económicos en una sociedad. En el capitalismo, los excedentes adquieren la forma de plusvalía, de la cual se apropian los capitalistas. La distribución de la plusvalía se hace de acuerdo a la correlación de fuerzas entre los distintos capitales (industrial, comercial y financiero) y se expresa en las tendencias de la ganancia. La correlación de fuerzas asigna un mayor o menor excedente a tal o cual propietario. El mercado regula esta distribución y el Estado la legitima e impulsa.

Para que el Estado pueda cumplir con esas tareas -impulsar las condiciones para la producción del excedente y crear el sistema de derechos para apropiarlo- los propietarios *comparten* con él el excedente que se genera en sus ramas. Esto se hace mediante los ingresos que el Estado decreta.

De esta suerte, el hecho impositivo reviste dos características: por un lado, expresa las tendencias de la producción de excedentes, y, por otro, la relación que los propietarios tienen entre sí y con el Estado.

En cuanto a la primera característica, como los ingresos derivan de la producción social, la tendencia de su recaudación es el reflejo de las tendencias económicas. La recaudación que genera cada ingreso expresará, relativamente, la tendencia de la rama económica a la que grava. El conjunto, la tendencia global.

La relación de los propietarios entre sí y de éstos con el Estado, se expresa en la estructura de los ingresos. La cantidad que cada impuesto, producto o aprovechamiento aporta a los ingresos globales, muestra la importancia relativa de cada uno en relación al conjunto. Es decir, muestra el peso que, para el sostenimiento del Estado, tiene la rama económica de la que proviene y, con ello, la importancia de los grupos de propietarios ligados a esas ramas. Pero además, el total de ingresos le da al Estado una fuerza adicional, la fuerza del conjunto. Con ella, el Estado adquiere autonomía relativa y puede imponerse a los propietarios individuales.

Es conveniente aclarar que estos conceptos, nuestras herramientas de trabajo, no son autónomos de la realidad. Están sujetos a las condiciones históricas y por ello no pueden condicionar los resultados de la investigación. Al igual que las técnicas y métodos que hemos utilizado, sólo nos servirán como auxiliares.

2. Técnicas y métodos

De lo anterior se desprende que los impuestos son un hecho económico y un hecho social. Como hecho económico expresan las tendencias de las distintas ramas de la economía y, como hecho social, las relaciones de los propietarios y el Estado. Ambos hechos pueden ponderarse de dos formas: mediante la legislación y mediante la cuantificación.

Los impuestos, derechos y aprovechamientos son el efecto de una decisión estatal que, mediante una ley o decreto, legitima el Congreso de la Unión. Para su establecimiento se consulta

a las fuerzas sociales. Ya aprobado, con sus aparatos hacendarios el Estado lo aplica y de su aplicación obtiene los ingresos.

Así, los impuestos, derechos y aprovechamientos pueden variar según su legislación o según la cantidad de ingresos que produzcan.

Para describir y fechar las variaciones de la legislación hemos utilizado el concepto de *evolución*, entendido como el conjunto de variaciones y cambios que, durante un cierto periodo, experimenta un impuesto, producto o aprovechamiento. La evolución la subdividimos en *etapas*; un impuesto puede contemplar tantas etapas como cambios significativos haya registrado.

Para describir el comportamiento de los ingresos federales en cuanto a las variaciones de su monto, hemos utilizado el concepto de *tendencia*. La tendencia puede ser a la baja o al crecimiento. Según su intencidad, la tendencia se divide en *ciclos*, que a su vez se subdividen en *fases*. De tal suerte que la tendencia de un impuesto puede describir varios ciclos, y éstos pueden contener varias fases.

Con esos conceptos -evolución; etapa y tendencia; ciclo; fase- hemos pulsado los movimientos jurídicos y económicos que registraron los ingresos federales de 1867 a 1913. Los primeros se condensan en la legislación fiscal (incluida en el Anexo II) y los segundos en la información estadística.

Con la información estadística elaboramos cuadros y gráficas (incluidos en el Anexo III) que permiten examinar las tendencias. Sin embargo, como dice J.A. Schumpeter: *no pueden comprenderse los datos estadísticos sin comprender la forma en que han sido recogidos* (Schumpeter, J.A., 1951, pág. 29.) Por ello, expondremos la forma como trabajamos la información estadística, los criterios que utilizamos y su uso.

Los cuadros y gráficas estadísticas son técnicas que se utilizan para el análisis de un fenómeno. Nos ayudan a expresar, encontrar o demostrar infinidad de características del fenómeno.

Todo depende de lo que se quiera. En investigación social son los criterios o las necesidades del objeto de estudio a tratar, las que imponen el uso de las técnicas estadísticas.

En nuestra investigación utilizamos cuadros estadísticos y gráficas con ordenadas semilogarítmicas. Los cuadros tienen dos características: la primera es que *los ingresos captados por cada impuesto están expresados en pesos corrientes*. Esto parecería una deficiencia si se considera que durante el periodo analizado, 1867 a 1913, paralelamente a la baja de los precios mundiales de la plata, el poder adquisitivo de la moneda se redujo.

Sin embargo, también resulta una virtud, pues, cada investigador impone criterios propios para atenuar las variaciones de la moneda. Por ejemplo, para deflacionar los datos podíamos haber tomado los indicadores de precios -el del mercado interno o el del externo- y el de salarios. Si tomábamos como indicador las variaciones de los precios mundiales de la plata, dejaríamos de lado al mercado interno. Tomar las variaciones internas de los precios y salarios, también resulta problemático, pues ambos no son homogéneos de una región del país a otra.

Además, para deflacionar es necesario tomar un año base, ¿cuál elegir? y ¿qué confiabilidad tendrían los movimientos de los ingresos ya deflacionados?. En una serie larga resulta poco conveniente tomar un año base. Entre más lejos del año base se encuentre la cifra, las condiciones sociales más habrán cambiado. En consecuencia, a falta de criterios homogéneos preferimos dejar expresados los ingresos en pesos corrientes.

La segunda característica de los datos estadísticos es *la forma como calculamos el crecimiento*. Generalmente se toma un año base o una media, como las utilizadas por El Colegio de México en las *Estadísticas económicas del Porfiriato*. Aunque válida, esa técnica no expresa con precisión las fluctuaciones de la serie, sólo la tendencia global, ya que, al tomar un año base o una media las variaciones se diluyen.

Esto puede corregirse con el uso de la media móvil, como la utiliza E. Labrouse en su célebra obra *Fluctuaciones Económicas e Historia Social*. (Labrouse, E., 1980.) En ella, la media se mueva en ciclos de 10 a 12 años, lo que permite medir las fluctuaciones.

Como el indicador que tratamos no es precios ni salarios, sino ingresos federales, su comportamiento no responde a ciclos clásicos -juglar, Kondratieff, etc.,-, pues además de las tendencias económicas está determinado por los cambios legales. Por ello, no utilizamos la media móvil.

Por lo tanto, para medir las fluctuaciones de los ingresos calculamos el crecimiento de cada año en base al anterior y, de acuerdo a la intensidad del crecimiento, establecimos los ciclos (esto se verá con detenimiento en el capítulo III).

La imagen de las fluctuaciones está dada en gráficas. Estas pueden ser de ordenadas aritméticas o logarítmicas, y dependiendo de ello, la imagen se altera. Pongamos por ejemplo, que de un año a otro el precio del kilo de tortillas sube de 2 a 4 pesos y el del pan de 10 a 12. La gráfica aritmética como mide las variaciones en unidades, representará alzas iguales para ambos; pues la tortilla sube de 2 a 4 o sea 2 unidades y el pan de 10 a 12, 2 unidades también.

La realidad es que son alzas diferentes. Para el consumidor la tortilla subió el doble, 100%, y el pan sólo una quinta parte, 20%. Es evidente que las repercusiones sociales varían. Estas diferencias se pueden apreciar con las gráficas de ordenadas logarítmicas pues éstas miden las variaciones de forma proporcional. (Ver Vilar, P., 1969, pág. 107.)

P R I M E R A P A R T E

ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FEDERALES

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LOS INGRESOS FEDERALES

En el periodo que analizamos, 1867 a 1913, se observan diferentes fuentes de ingreso y procesos de cambios en el sistema fiscal que tienen su origen en periodos anteriores. El sistema fiscal vigente de 1821 a 1867 no varió de manera sustancial al establecido por la Real Hacienda durante la Colonia. Fue hasta la Reforma Hacendaria de 1870 cuando se establecieron las bases para la transformación de ese sistema al adecuarlo a las necesidades de la producción capitalista.

Antes de abordar esta transformación, hemos considerado imprescindible hacer un breve recorrido por la historia de los principales impuestos y sistemas fiscales que ha conocido el país.

A. El sistema impositivo precolonial

Antes de la llegada de los españoles al Nuevo Mundo las sociedades organizadas que existían en México tenían sus propios sistemas de recaudación. El mecanismo utilizado por esas sociedades fue el tributo. Como este mecanismo fue el cimiento del erario colonial, sin modificar su forma originaria, lo analizaremos en la sociedad precolonial más importante, la de los aztecas.

La compleja sociedad azteca contaba entre sus organizaciones para mantener y reproducir a la sociedad y en especial a los "aparatos de gobierno" (sacerdotes, guerreros, nobleza y funcionarios públicos), con un aparato que cumplía la tarea de recaudar una parte del excedente económico.

Este aparato fiscal estaba dirigido por el emperador, asesorado por cuatro consejeros, de los cuales uno (*cihuacoatl*)

desempeñaba las funciones de ministro de Hacienda. A él se subordinaban tanto el tesorero general (*hucicalpoxqu*) como los recaudadores de impuestos en las provincias o regiones sometidas (*calpixque*).

El tributo se cobraba tanto a los pueblos interiores como a los sometidos, y consistía en ofrecer una porción del producto y del trabajo de cada pueblo.

Los tributos de los pueblos interiores eran pagados en especie y trabajo. En el primer caso los labradores pagaban con una parte de su cosecha, los artesanos con una de sus manufacturas, los comerciantes con una de sus mercancías y algunos pueblos con esclavos. Cuando era por medio de trabajo, se hacía con obras públicas, religiosas y otras labores.

Estos tributos interiores se dividían de acuerdo a su destino final en: 1) el destinado a los señores naturales, 2) el tributo religioso y 3) el tributo de tiempos de guerra. (*Yañez Ruiz, 1958, tomo 1, pág. 24.*)

El pago de los tributos en especie de los pueblos sometidos dependía de un convenio entre ellos y las autoridades imperiales, que establecía la cantidad y tipo de producto que cada región tenía que entregar. Un recaudador de impuestos, llamado calpixque, que tenía gran poder sobre los pueblos sometidos, era el encargado de la recolección.

Cuando los pueblos sometidos pagaban en servicios personales, lo hacían labrando las tierras señaladas por los vencedores, participando en la construcción de obras públicas o religiosas, auxiliando a los guerreros con su cargamento y aumentando los contingentes para las guerras. (*Macedo, P., 1905, págs. 329-337.*)

Esta forma tributaria de recaudación se contabilizaba en el documento hieroglífico conocido actualmente con el nombre de Códice Mendocino. En él se representan los pueblos, sus productos y el tanto que de ellos correspondía al emperador. Al respecto, Pablo Macedo hacía una comparación de este sistema

con el implantado por los españoles:

Aquellas gentes excedían a sus conquistadores en el conocimiento de una contabilidad fiscal pormenorizada y de una estadística incipiente; al mirar las cartas del imperio, donde se representan las tierras del calpulli de amarillo claro, las de los nobles de encarnado, y las del rey de púrpura, donde no se omite el dato simbólico más insignificante para valorar los predios, ocurre afirmar que el territorio del viejo anahuac estaba catastrado. (Macedo, P., 1905, pág. 335.)

B. Sistema impositivo durante la Colonia

El descubrimiento de América más que una empresa militar, una aventura o una coincidencia, fue el coronamiento de un proceso interno de la economía occidental que buscaba oro. (Vilar, P., 1978, págs. 84-85). Cuando los españoles fueron recibidos con las grandes ofrendas de metales y piedras preciosas que les mandó Moctezuma, la codicia que se despertó en ellos fue uno de los estímulos que los arrojaron a la conquista del Imperio Azteca.

Para poseer el metal amarillo, no se detuvieron ante las grandes masacres, como la del Templo Mayor, ante la violación a los monumentos y ofrendas divinas, la tortura, la muerte y la desaparición de pueblos enteros.

A pesar del botín obtenido, los conquistadores necesitaban recursos permanentes para financiar el gobierno de lo conquistado y extender sus dominios por todo el territorio. El único recurso con que se disponía era el tributo, ganado a sangre y fuego.

Sobre la organización tributaria indígena, modificada tan sólo en su sentido religioso y social, se fueron formando los ramos de la Real Hacienda, organismo que durante la administración virreynal se encargó de organizar y administrar las rentas de la Nueva España.

La renta del Teocalli se llamó diezmo; el servi-

cio personal, servicio de convento, servicio de cantera, servicio de minas; el antiguo Tlaotani 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. (Macedo, P., 1905, pág. 337.)

1. Productos de la Real Hacienda

En la medida en que se desarrollaron y diversificaron las actividades económicas del país, se crearon diferentes impuestos, que aumentaron los ingresos de la Real Hacienda. Sin embargo, debido a la desorganización administrativa, al arrendamiento de los ramos de ingreso, a la falta de cuentas y a un elevado costo de recaudación -que según Humboldt representaba más de un tercio de los ingresos (Humboldt, A., 1978, pág. 544);, los productos del Real Erario no fueron muy altos.

Algunos autores afirman que si bien Nueva España fue la colonia que más riqueza aportó a la Metrópoli, los ingresos que alimentaron su erario fueron muy exiguos en comparación con los que otras naciones obtenían. Más producía la Martinica y la Barbada a Francia e Inglaterra a mediados del siglo XVIII, que todas las islas, provincias, reynos e imperios de la América a los españoles. (Manuel Colmeiro, citado por López Rosado, 1972, tomo V, pág. 46.)

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. 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 espiritual. En el ejercicio de estas actividades

se constituyeron los grupos monopólicos más poderosos de la Nueva España, grupos que absorbieron la mayor parte del excedente económico y dejaron a la administración Virreynal una parte tan pequeña que le impidió tener un poder mayor sobre esas corporaciones.

En efecto, la Iglesia y el Consulado de México fueron los monopolios más poderosos de la Colonia. La Iglesia controlaba la mitad de la riqueza de la Nueva España, tenía fuero jurídico en todo el territorio mediante la Inquisición, absorbía una décima parte de la riqueza social con el cobro del diezmo y se había convertido en prestamista, además de estar exenta de impuestos fiscales. Por su parte, el Consulado 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. Esto, además de impedirle a la administración Virreynal una mayor participación en el excedente económico, ponía en peligro su autoridad en la Nueva España. Además, fue un factor para que la Corona pusiera en práctica a mediados del siglo XVIII las Reformas Borbónicas (1765 a 1771), cuya finalidad fue desarticular el poder económico y político de la Iglesia y el Consulado y administrar más cuidadosamente las rentas coloniales. (*Ver La Economía ...*, 1972, págs. 74-75.)

De hecho, las medidas administrativas y fiscales realizadas por el visitador Gálvez -enviado por la Corona para ejecutar las Reformas Borbónicas- deben considerarse como la primera Reforma Hacendaria, que puso las bases para el sistema fiscal vigente durante la mayor parte del siglo XIX.

Los datos de los ingresos de la Real Hacienda muestran los resultados de la Reforma: de 1767 a 1773 los ingresos se duplican y se triplican para 1781.

Cuadro 1. Productos de la Real Hacienda (1712-1802)

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: Humboldt, A., 1978, pág. 540.

2. Clasificación de los impuestos

Los ingresos de la Real Hacienda se dividen de dos formas: 1) de acuerdo a su destino y 2) de acuerdo a la actividad gravada. Para el primer caso se clasifican de la siguiente manera:

1. Comunes: servían para los gastos de la administración y para auxiliar a otras administraciones de colonias españolas.
2. Remisibles: su producto se remitía a la Metrópoli.
3. Particulares: destinados a objetos específicos.
4. Ajenos: no pertenecían a la Real Hacienda, que sólo los administraba. (*Memoria...*, 1870, pág. 62.)

La distribución de las rentas se hacía según las necesidades de la Metrópoli. Para dar una idea, pondremos el caso de la distribución del producto de un año medio posterior a 1789:

Cuadro 2. Distribución de los ingresos de la Real Hacienda (Año medio posterior a 1789)

Clasificación	Producto (en pesos)	Gasto de recau- dación y Admón.	Producto 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: Humboldt, A., 1978, pág. 545.

Como se observa en el cuadro 2, menos del 30% de los ingresos líquidos iban a parar a la metrópoli, el resto se distribuía para los gastos de la administración de la Nueva España

y para auxiliar en sus gastos a otras colonias españolas.

De acuerdo con la clasificación de los impuestos hecha por don Carlos de Urrutia y Fabián de Fonseca, en su Historia General de la Real Hacienda, los impuestos se dividían, según la actividad gravada; en los siguientes rubros:

I. COMUNES

1. Relativos a la minería:

- derecho sobre el oro y la plata (1504),*
- derecho del real ensaye de oro y plata (1522),
- derecho de amonedación (1535),
- impuesto a las vajillas y alhajas de oro (1584),
- estanco de alumbre, estaño, cobre y plomo (1657),
- producto de las salinas (1580 aprox.),
- producto de la fabricación de pólvora (1571),

2. Relativos a la agricultura y ganadería:

- concesión, confirmación y composición de tierras y aguas (1754),
- los censos y cánones que se pagaban por gravámenes que soportaban algunos bienes raíces en favor de la Real Hacienda,
- derecho sobre grana, añil y vainilla,
- los pulques (1669),
- el derecho de licencia pagado sobre tierra de herrar ganado por derecho de abasto y por el establecimiento de obrajes, batanes, trapiches, curtidurías, mesones, molinos, presas y baños (1788),
- los cordobanes y corambes (1608).

3. Relativos al comercio:

- alcabalas o impuestos sobre toda venta y trueque (1558),
- el almojarifazgo o derecho aduanal (1543),
- los comisos o artículos de contrabando confiscados (1638 aprox.),
- las pulperías o tiendas de comestibles o ropa (1637),
- la nieve que estaba estancada y arrendada (1719),
- los caldos o aguardientes, vinagres y licores venidos de España (1762),
- la lotería (1769),
- juegos de gallos (1727),
- papel sellado (1640),

* Año en que se decretó el impuesto.

4. Relativos a las comunicaciones:

- la armada y avería, que eran derechos que se pagaban al introducir los efectos ultramarinos en el puerto (se cobraban desde el siglo XVI, pero su reglamentación se conoce hasta 1765),
- el anclaje,
- el lastre (se cobraba desde el siglo XVI sin autorización real, se reglamentó por los gobernadores en 1756 y por Cédula se cobró en 1780, pasando al Erario Real).

5. Relativos a los nobles:

- servicios de lanzas (1774).

6. Relativos a los empleados:

- los que obtenían oficios vendibles de la Corona, los compraban a ésta por una o dos vidas y en este caso podían renunciarlos; el nuevo adquirente sólo pagaba una parte de lo que valía el empleo (desde el siglo XVI aunque se uniformó el reglamento en 1606);
- la media anata civil (1625);
- tributos reales, contribución de los indios, mulatos y negros libres de todo el reino (1493);

II. REMISIBLES:

1. estanco del tabaco (1764),
2. estanco de los naipes (1552),
3. estanco del azogue (1572-77).

III. RAMOS PARTICULARES:

1. penas de cámara; eran multas impuestas por ciertos delitos cuyo producto se gastaba casi todo en sueldos de empleados de justicia (de costumbre feudal, traído a la Nueva España, se reglamentó en 1784);
2. bulas de la Santa Cruzada, limosnas de los fieles que el Papa había cedido a los Reyes para que las empleasen en la defensa de la fé católica y en su dilatación y propagación (1750);
3. vacantes mayores y menores, diezmos que el Rey había concedido a la Iglesia (1754);
4. medias anatas y mosadas eclesiásticas, eran donaciones pontificias con las que se asistía a los eclesiásticos (1625);

IV RAMOS AJENOS:

1. montepíos: militar, de ministros y de oficinas (1761);
2. fondo piadoso de Californias;
3. comunidades indígenas;
4. hospital Real de indias (1587);
5. desagüe de Huehuetoca (1607);
6. peaje (1772). (Memoria..., 1870, pág. 62.)

3. Importancia de los impuestos según su recaudación

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 en el siglo XVIII y principios del XIX la da el cuadro siguiente:

Cuadro 3. Rentas en la Nueva España (1746-1803)
(Cifras en miles de pesos)

F u e n t e	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%
Estanco de Pólvora	71	2.10%	145	1.26%
T O T A L	3,380	100.00%	11,502	100.00%

FUENTE: Humboldt, A., 1978, pág. 543.

Del cuadro se desprende que los impuestos más productivos para la Real Hacienda sin contar los que se decretaron durante las Reformas Borbónicas, fueron los derechos sobre el producto de las minas, las alcabalas, los derechos de amonedación y los tributos de los indios. En su conjunto, aportaron más del 75% de los ingresos del Erario Colonial.

La producción de metales preciosos fue la principal actividad económica de la Nueva España, a la que se gravó con tantos impuestos en la extracción, fundición y amonedación del metal, que ocasionó graves conflictos entre mineros y autoridades. A mediados del siglo XVIII esta situación obligó a las autoridades a rebajar los impuestos, aunque continuaron siendo altamente gravosos. Sumando los productos de los dos impuestos

del cuadro, obtenemos para 1803 más de 5 millones de pesos.

Las alcabalas -de origen árabe- fueron impuestos sobre intercambios de productos que por carta real orden de 1558 y cédula real de 1571, los españoles implantaron en la Nueva España. Su monto fue de entre el 10% y 3% del valor de todos los productos y estuvo arrendada a particulares desde 1596. En 1644 pasó a manos del Consulado de México, y para 1753 la Real Hacienda lo recuperó. Fue uno de los ramos más productivos, pues alcanzó a recaudar casi el 25% de los ingresos reales. Las alcabalas permanecieron vigentes hasta fines del siglo XIX. (*Vañez Ruiz, 1958, tomo I, págs. 94-110.*)

El tributo que cubrían los indígenas se estableció en 1493 por Bula Pontificia al mismo tiempo que se deslindaron las tierras que pertenecían a los Reyes de España. El tributo se amplió a negros y mulatos en 1576 y fue abolido en las Cortes de Cádiz en 1811. Consistía en la obligación de pagar una cantidad anual que en los inicios de la Colonia fue de 4 reales, y que antes de la Independencia llegó a ser de 1.5 a 3 pesos. El pago se hacía en especie y en trabajo. Este último tipo decayó en la segunda mitad del siglo XVI, en que comenzó a ser substituído por el pago en dinero. Según Humboldt, en el año de 1803 el producto líquido del tributo personal de los indios fue de un millón doscientos mil pesos. (*Humboldt, A., 1978, - pág. 541.*)

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 la de las comunidades indígenas.

Con las Reformas Borbónicas se crearon además de estos impuestos, algunos otros que fueron muy productivos para la Real Hacienda. Tal es el caso del estanco del tabaco, creado en 1764, que se convirtió en el impuesto más jugoso para las

rentas de la época, ya que en promedio -como anota Humboldt-, para los años 1801 y 1802, el producto del Real Estanco del Tabaco fue de cuatro millones de pesos. (Humboldt, 1978, pág. 541.)

En resumen, durante la Colonia se desarrolló un aparato fiscal que captaba una parte del excedente económico de la sociedad de acuerdo a la forma como los propietarios lo absorbían. Los impuestos que se establecieron se orientaron hacia las actividades económicas donde se producían y distribuían los excedentes, tales como:

- la minería: mediante los derechos sobre el producto de las minas y el de casas de moneda;
- el comercio: mediante las alcabalas, el almojarifazgo y otros;
- la agricultura: mediante el estanco del tabaco, el derecho del pulque y otros;
- al trabajo: con los tributos.

Durante la Colonia también se desarrolló la primera reforma hacendaria que sentó las bases para el sistema fiscal que rigió hasta fines del siglo XIX. La reforma modificó el papel económico y político de la Administración Virreynal al otorgarle mayor peso, y se orientó a la desarticulación del poder eclesiástico y consular que más tarde, en la revolución de Independencia, se enfrentaría a la propia Administración Virreynal.

C. Sistema impositivo de 1821 a 1867

Con la Revolución de Independencia se aceleró en el País el proceso de reestructuración que se había iniciado en el último tercio del siglo XVIII y que encontró su cristalización en el triunfo de la República en 1867. Este proceso marcó un periodo de cambios y transformaciones que condujeron a la consolidación del mercado interno y del Estado Nacional. Sus características fueron: un relativo estancamiento en las principales actividades económicas, el casi nulo crecimiento demográfico -menor al 1% anual-, la reestructuración de los circuitos comerciales internos y externos, el cambio en los procesos de acumulación y una

acelerada y tortuosa reestructuración de los grupos dominantes.

El periodo se enmarcó dentro de un ciclo de depresión y recuperación de la economía occidental (de 1815 a 1851 depresión y de 1851 a 1870-73 recuperación) que fortaleció la expansión mercantil de los principales países industrializados, como Inglaterra, Estados Unidos, Francia y Alemania, y posibilitó la reestructuración del mercado mundial. Algunos de estos países utilizaron la invasión como medio para dar cause a la tendencia expansionista. Tal fue el caso de Estados Unidos, que se anexó la mitad de nuestro territorio en 1847-48, así como el de Francia, que invadió el país en 1861 y que ayudó a instaurar el II Imperio en 1863-67. (Niveau, 1974, págs. 129-159.)

La conjugación de estas tendencias dió como resultado un periodo de constante inestabilidad económica, política y social que determinó la conformación del nuevo Estado y su política hacendaria.

1. Crisis de la Hacienda Pública

Al igual que la mayoría de las actividades económicas, durante la lucha de independencia la Real Hacienda sufrió un acelerado proceso de deterioro. La mayoría de las fuentes de ingresos sufrieron trastornos, Algunos aspectos de este proceso fueron los siguientes: para comenzar, en 1811 se decretó la abolición del tributo, bandera de lucha indígena durante la Colonia y fuente de abundantes recursos. Por otro lado, 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. Por su parte, el contrabando se desató y el mercado se vió inundado de productos europeos, a la vez que el comercio interno se desquició y las alcabalas, los impuestos del pulque y todos aquellos relacionados con el intercambio dejaron de rendir ingresos. Lo mismo sucedió en los estancos y en especial con el del tabaco, que aportaba abun-

dantes rentas. Todo esto, aunado a las crecientes deudas contraídas para sostener la lucha armada, hizo que la situación de la Hacienda en los primeros años del México independiente fuera desastrosa.

Esta situación se atenuó en el periodo de 1821 a 1867, pero no pudo superarse debido a la continua inestabilidad del país. De aquí que a pesar de las medidas que tomaron los diferentes gobiernos, la Hacienda Pública permaneció desorganizada la mayor parte del periodo. Dados los altos gastos de guerra y administración que tuvo que afrontar el gobierno y los exiguos recursos fiscales con que contaba, el estado de las finanzas públicas fue deficitario. Por ello se buscaron otras fuentes de recursos, como la deuda y la venta de bienes de la Nación, que resultaron muy gravosas y comprometedoras para el Erario.

a. Producto de los ingresos

El sistema fiscal de este periodo siguió siendo prácticamente el que había funcionado durante la Colonia después de las Reformas Borbónicas. Únicamente se le habían agregado -debido a las necesidades de los gobiernos en turno- de manera anárquica una serie de disposiciones impositivas. Sin embargo, los ingresos recaudados se redujeron a casi la mitad de lo obtenido por la Real Hacienda en los últimos años del Virreynato, como se aprecia en el cuadro:

Cuadro 4. Comparación de ingresos efectivos (1792-1867)

A Ñ O S	MONTO (Cifras en miles de pesos)	PROMEDIO ANUAL
1792	19,522	19,522
1802	20,200	20,200
1812 a 1816	11,726	2,345
1821 a 1866	472,344	10,268

FUENTE: Para 1792 y 1802 Humboldt, 1978, pág. 540.
Para 1812-16 Macedo, P., 1905, pág. 369. y
para 1821-67 Memoria..., 1870, págs. 834-835.

b. Déficit

A pesar de la disminución de los ingresos públicos, los egresos aumentaron debido a los fuertes gastos del ejército, la administración y los compromisos de la deuda. Entre gastos militares y costo de la recaudación fiscal se iba más del 80% de los ingresos, mientras que el otro 20% era insuficiente para cubrir los gastos de la administración (de cada secretaría de estado) y los pagos del servicio de la deuda. Esto condujo a una continua situación deficitaria que puso en quiebra permanente a la Hacienda Pública y con ello a los gobiernos en turno, pues sin ingresos suficientes, estos se volvían inestables. Al respecto, Pablo Macedo comentaba lo siguiente:

el señor ingeniero Don Francisco Bulnes ha condensado la ley que rigió la relación entre nuestro deficiente y nuestras revoluciones, ley que puede expresarse así: "mientras el deficiente no llegaba al 25 por 100 de los egresos, aunque surgiera una revolución, la dominaba siempre el gobierno establecido, si el deficiente excedía del 25 por 100, la revolución triunfaba y el nuevo gobierno venía a desempeñar una función liquidadora de los compromisos de su antecesor, pasándolo al capítulo de la deuda pública". (Macedo, P., 1905, pag. 423).

c. Préstamos y especulación

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 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 obligaba al Erario a recurrir nuevamente al crédito.

Esta situación fue el caldo de cultivo de un grupo de

prestamistas que destinaban sus capitales al agio e imponían líneas políticas al gobierno en turno según sus propias necesidades de especulación, práctica explicable por las condiciones de inestabilidad del país, que orientaron el capital de los empresarios mexicanos hacia la especulación y el agiotismo, tanto por las grandes utilidades que de ellos se obtenían como por la mayor seguridad que presentaban (Rodríguez, G., 1980, pag. 128).

d. Desorganización administrativa

Además de la continua situación deficitaria y lo ruinoso de los créditos, la Hacienda Pública estaba desorganizada. Su aparato administrativo era modificado por cada nuevo gobierno. Se creaban y cerraban organismos otorgándoles nuevas funciones (no había un control de los ingresos y egresos), en suma, se había provocado un caos en la recaudación de los ingresos y en su erogación. Esto también puede observarse en las 33 Memorias de Hacienda que contienen las labores realizadas por el Ejecutivo en materia hacendaria durante el periodo: mientras que en sólo dos o tres se desglosaron los presupuestos de entradas y salidas, en ninguna encontramos las cuentas del año fiscal en forma específica. (Trápaga, V., 1978, págs. 148-164.)

El problema en materia de legislación impositiva se acentuaba, pues al igual que se creaban y cerraban organismos, se decretaban y abolían impuestos, derechos y obligaciones de acuerdo a las necesidades pecuniarias del gobierno en turno, se provocaban conflictos en la recaudación y en la aplicación de los gravámenes. Un factor que ahondó esta situación fue la continua ocupación militar de las fuentes de ingresos, ya que antes de cada asonada militar o cambio de gobierno, se ocupaban las principales aduanas. Todas estas situaciones hicieron que las finanzas públicas permanecieran en crisis.

La crisis de las finanzas públicas exigía una reforma radical a la que fueron sensibles inmediatamente algunos sectores de la población. No obstante, solo tuvo efecto la acción de los liberales, que impulsaron la nacionalización y la venta de los

bienes de la Iglesia para aminorar el déficit del Erario; medida que, sin embargo, solamente consiguió solventar los gastos del ejército durante la lucha contra el invasor.

2. Legislación y modificaciones de los impuestos

Para adaptar el sistema fiscal existente a las nuevas condiciones, en los primeros años de vida independiente se redujeron los impuestos. Con este fin se eliminó el impuesto del 10% que se cobraba por la extracción de minerales, se redujo el derecho de alcabalas del 16% al 6%. Por decretos posteriores se disminuyeron los impuestos que se cobraban al oro y a la plata, así como a otros metales. Se dejó exento de derechos al azogue en caldo y a la pólvora utilizada en el laboreo de minas y, por último, se aminoraron los derechos de importación.

En 1823 otra disposición mantuvo el estanco del tabaco, una de las principales fuentes de recaudación del Erario y elevó ligeramente el impuesto sobre el papel sellado. (López Rosado, 1972, tomo V, págs. 91-92.)

a. Constitución de 1824

La Constitución de 1824 contiene el primer intento de reorganización hacendaria basada en el aparato fiscal de la Real Hacienda. En ella se distinguieron, por primera vez, las rentas federales de las estatales y quedaron las siguientes para la Hacienda Federal:

- los derechos de importación y exportación;
- las rentas del estanco del tabaco;
- las rentas del estanco de la pólvora;
- las salinas;
- los productos del correo;
- los bienes nacionales;
- los impuestos de internación (sustituto de las alcabalas) que consistían en el cobro del 15% sobre las tarifas del arancel, aumentadas en una cuarta parte;
- el "contingente" que consistía en el pago de cierta cantidad de las rentas de los estados, como ayuda a la federación. (*Memoria...*, 1870, pág. 77).

Para allegarse recursos y para el pago del "contingente", se dejó a criterio de los estados conservar las demás rentas o impuestos de la Real Hacienda no incluidos en esta lista.

Sin embargo, de 1824 a 1833, tiempo en que tuvo vigencia la Constitución de 1824, el país vivió momentos de inestabilidad provocados por las continuas sublevaciones, cuartelazos y golpes de Estado. Situación que impidió llevar a cabo la reorganización hacendaria y su efectivo funcionamiento, como lo señala el Sr. Blasco, secretario de Hacienda, en la Memoria de 1835:

consecuencia necesaria de esa misma agitación, es que el legislador se haya visto impedido de dedicar sus útiles tareas al arreglo de un ramo que en otras circunstancias hubiera sido objeto de su atención. Los intervalos de tranquilidad han sido tan efímeros, que no ha permitido una reforma radical en la hacienda; así es que puede decirse que ella ha caminado con las incertidumbres propias de nuestra infancia política, sin sistema, sin plan y sin objeto final y conocido. (Yañez Ruiz, 1958, tomo I, pág. 325.)

b. Constitución de 1836

De 1835 a 1846, el país cambió su régimen federal por uno centralista mediante la Constitución de 1836. Entre las nuevas disposiciones hacendarias, cada departamento (división territorial que sustituyó a los estados y que a su vez se dividía en distritos subdivididos en partidos) tendría su propia recaudación, bajo la supervisión de una Junta Consultiva de Hacienda, a la cual deberían entregar una parte del producto y las cuentas de las recaudaciones locales. Las antiguas rentas federales quedaron prácticamente vigentes y fueron administradas por la Junta Consultiva.

El cambio más radical en lo referente a los impuestos que dejó este lapso fue el establecimiento en 1842, de una Contribución Directa en toda la República. La Contribución Directa o "Derecho de Capitación" consistía en imponer a todos los ciudadanos de 16 a 60 años en posibilidades de trabajar, el pago de un real mensual al Erario, así como el pago de una cierta cantidad, según tarifa, por las propiedades urbanas y rústicas en todo el país.

Estas reformas no disminuyeron la crisis financiera del Erario. Un panorama justo y visionario de estos años se encuentra en la Memoria de Hacienda de 1837-38 presentada por el ministro Lebrija, donde dice:

Así, pues, la nación no debe contar para sus gastos sino con 9'870,728 pesos que vale el presupuesto de ingresos, al mismo tiempo que sus atenciones deben cubrir la cantidad efectiva de 26'155,944 pesos... diferencia enorme, que considerando las altas obligaciones de la República, reclama un aumento igual en el valor de los ingresos; pero que no pudiendo extinguirse sino estableciendo nuevos impuestos o alternando los actuales, conduce a una disyuntiva terrible en verdad pero precisa... o se establece una lucha entre los poderes de la nación misma, identificada con las fortunas individuales o desatendida la administración en su mayor parte se deja vacilar el orden público y camina la sociedad a su disolución; por que a la verdad sin pagarse con puntualidad a los funcionarios y empleados, no puede haber exactitud ni disciplina en ellos, ni el gobierno no puede dar a conocer su existencia sino entre los muros de su gabinete; sin seguridad en la subsistencia de los magistrados y sus agentes inmediatos, la administración de justicia queda expuesta a la venalidad, sin socorrer al ejército, el soldado puede hacerse enemigo del Estado en vez de servirle de escudo; sin satisfacer las obligaciones que el gobierno ha contraído con los particulares en sus transacciones recíprocas, el crédito ya perdido no puede restablecerse, siendo por otra parte saludable no olvidar que la desigualdad entre los productos y los gastos, así como la imposibilidad de desatender todas las obligaciones, nos ha conducido alternativamente de la necesidad al ruinoso agiotaje, y de este a una necesidad más estrecha. (Vañez Ruiz, 1958, tomo I, págs. 364-365.)

Este párrafo revela el aspecto central que determinó la incapacidad de las diferentes administraciones para mantener el gobierno: la falta de recursos; expresa a la vez el camino a seguir por la Hacienda Pública para obtenerlos: la mayor absorción de la riqueza de los particulares. Sin embargo, la forma para obtener esa riqueza no estaba resuelta. Los conservadores proponían el proteccionismo y el fortalecimiento de la industria nacional, mientras que los liberales se inclinaban por el libre cambio y la

enajenación de los bienes eclesiásticos. Si bien ambas propuestas ofrecían alternativas diferentes para obtener mayores recursos, ninguna de las dos era totalmente viable. Lo que estaba en el fondo de esta lucha por imponer un proyecto de política hacendaria, era el tipo de Estado que se quería crear, ya que dicha política implicaba la participación del Estado en la distribución del excedente económico y el fomento para su producción, es decir, la participación del Estado en la reproducción social. Pero tanto la producción como la distribución del excedente económico a grandes rasgos, se rigen por la correlación de fuerzas entre las clases propietarias nacionales y extranjeras que tienen intereses en el país. Como esta correlación de fuerzas se empezó a reestructurar desde las Reformas Borbónicas y se acabó de definir en 1867, cuando el grupo de Juárez triunfó sobre el invasor, los intentos de Reforma Hacendaria que se impulsaron durante este periodo no pudieron llevarse a cabo a pesar de la clarividencia de los hombres de la época.

c. Retorno a la Constitución de 1824 y guerra con Estados Unidos

Para mediados de 1846 se estableció el sistema federal -basado en la Constitución de 1824- que provocó un cambio en las leyes fiscales y una modificación en las rentas federales, que adquirieron la siguiente forma:

1. los derechos de importación y exportación;
2. el derecho de consumo. Impuesto a las mercancías extranjeras 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 D.F. y Territorios.

6. los bienes nacionales, comprendidos los de la ex inquisición y temporalidad, y el
7. producto del contingente. (Vañez Ruíz, 1958, tomo 1, pág. 417.)

Desde 1845 hasta 1848, el país no sólo vivió los problemas derivados de las luchas internas, sino que vio agravarse su situación con la intervención norteamericana. La guerra con Estados Unidos terminó con el tratado de Guadalupe-Hidalgo en febrero de 1848, reportando una pérdida de la mitad del territorio mexicano, muchas vidas de hombres patriotas y altos gastos de guerra.

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*.

Esto se empeoró con la ocupación de las aduanas por el ejército enemigo -Veracruz, Matamoros y Tampico- pues empezó a administrar las rentas federales destinándolas al sostenimiento de sus hombres. Esta situación ponía en peligro la propia existencia de la patria mexicana en los términos de la cita del ministro Lebrija.

d. Consecuencias de la guerra con Estados Unidos para la Hacienda Pública

Los principales efectos que tuvo la guerra para el Erario fueron:

- i. La vecindad inmediata de una nación mercantil, próspera y poderosa de la que antes nos habían separado desiertos casi intransitables.
- ii. 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.
- iii. La abolición de alcabalas y de estancos efectuada por el ejército de los Estados Unidos en los

- lugares que ocupó, lo cual dificultaba grandemente su restablecimiento.
- iv. Las grandes existencias de efectos que quedaron en los puertos ocupados por el invasor, a los cuales no se pudo ya cobrar derechos y los abusos que a la sombra de esa estipulación se cometieron haciendo aparecer como existencias, efectos importados con posterioridad al tratado de Guadalupe y
 - v. La abolición de prohibiciones y el establecimiento de un arancel con derechos bajos, que el ejército de los Estados Unidos puso en práctica en los puntos ocupados por él. (Vañez Ruíz, 1958, tomo I, págs. 437-438.)

De estas consecuencias, la más importante fue el creciente contrabando, propiciado por la cercanía de las fronteras a las zonas de consumo nacional, ya que para estos años los ingresos por concepto de impuestos a las importaciones significaban la principal renta del Erario. Con el contrabando disminuían estas rentas, poniendo a la Hacienda en graves problemas.

El contrabando no sólo afectó a las finanzas; también a la incipiente industria nacional, protegida mediante las prohibiciones y los altos impuestos a las mercancías extranjeras. Pero éstos aumentaban el contrabando. ¿Qué hacer pues con la política arancelaria?. Como cambiarla significaba dejar de percibir ingresos y afectar a la industria nacional, se optó por poner resguardos de vigilancia en la frontera norte. Al respecto, el ministro Esteva señala en su Memoria de 1851 lo siguiente:

He creído que no alcanzando la producción de las fábricas para el consumo nacional, precisamente se ha de completar la demanda de los mercados con manufacturas extranjeras; pero que estando muchas prohibidas y otras con derechos tan crecidos que equivalen a una prohibición, si la introducción legal no ofrece cuenta al comercio, y por consiguiente se hace de contrabando, mucho más cuando éste es tan fácil en la condición actual del país. Este contrabando va minando poco a poco a las fábricas nacionales, porque no pueden competir los precios de sus tejidos con los que ningún derecho han pagado, y que más les conviene que se regularice el precio con la importación legal, para regular el suyo a efecto de sostener la competencia en los mercados. (Vañez Ruíz, 1958, tomo I, pag. 453).

Este fenómeno ha sido característico hasta nuestros días y se ha fomentado por la tendencia expansionista de los países capitalistas más industrializados que buscan mercados donde colocar sus productos, tendencia que no respetó en aquella época la política hacendaria con relación a los aranceles, sino que provocó la adaptación de ésta a aquéllas, y en cierta medida, frenó e influyó en el proceso de crecimiento de la incipiente industria nacional durante los siglos XIX y XX.

e. Retorno al centralismo y la Reforma

De 1852 a 1855, el país vivió otro cambio de gobierno que impuso nuevamente el sistema centralista y decretó nuevas disposiciones hacendarias basadas en reformas a las antiguas leyes que se han examinado. En el decreto de mayo de 1853 se señalaron las Rentas Públicas para este período.

Al respecto de estos años y de las leyes hacendarias, el ministro de Hacienda, Matías Romero, señalaba en su *Memoria de 1870*, lo siguiente:

La serie de leyes expedidas durante la dictadura militar... tenía por objeto establecer nuevos impuestos o aumentar los existentes, supera en verdad a cuanto sobre este asunto se había hecho en los años anteriores y demuestra de una manera evidente que el objeto principal, si no el único de la dictadura, era sacar los recursos de donde los hubiera, para sostener el inmenso pie de fuerza armado que esperaba fuese su principal apoyo. (Memoria..., 1870, pág. 441.)

La ley de rentas nacionales establecida en esos años fue la más ambiciosa de este periodo, pues abarcó un amplio campo de las actividades económicas, absorbiendo, de esta forma, una mayor parte de la riqueza social que -como advirtiera el ministro Lebrija- permitiera el sostenimiento del Gobierno. Sin embargo, no sólo con los ingresos se sostiene a un gobierno, sino con el consenso de las clases propietarias. Así lo supo el gobierno de Santa Anna quien no sólo por las leyes impositivas, sino por otros muchos factores, fue combatido y derrotado por el Plan de

Ayutla que elevó a la presidencia a los liberales constituyentes de 1857.

Al expedir las leyes de Reforma que desamortizaron las fincas rústicas y urbanas, administradas por las corporaciones civiles y eclesiásticas, los liberales pretendían hacer circular los capitales de manos muertas para revitalizar la economía del país y obtener un porcentaje de su venta o adjudicación para el Erario Federal.

Estas disposiciones, aunadas a la Constitución de 1857, aceleraron la lucha entre liberales y conservadores en una nueva guerra civil -conocida como "guerra de tres años"- que finalizó al instaurarse el II Imperio, y que en términos estrictos terminó con el triunfo de Juárez en 1867. (Bulnes, F., 1967, pág. 5.)

Las leyes de Reforma no sólo otorgaron al Erario ciertos capitales para su sostenimiento durante los años de la guerra contra los conservadores, sino que fueron una medida que aceleró el proceso de acumulación capitalista y debilitó a las comunidades indígenas. Estas últimas sufrieron un proceso de subordinación a las leyes del mercado de fuerza de trabajo y mercancías, que fue minando su sistema de producción de autoconsumo.

Lo que estaba en el fondo de estos acontecimientos era el proceso de consolidación del Estado, que requería reducir el poder social que la Iglesia había acumulado desde la Colonia, lograr un consenso entre las clases poseedoras y tener un arraigo nacional. Todo ello se precipitó con la Revolución de Reforma y la lucha contra el invasor. La Reforma minó el poder económico de la Iglesia y decretó la separación de ésta con el Estado, a la vez que posibilitó el asentimiento de algunos grupos de propietarios que se beneficiaron con la desamortización. La lucha contra la intervención y el Imperio dio al minoritario gobierno de Juárez popularidad y arraigo entre las distintas clases y grupos sociales del país.

El 12 de febrero de 1857 se aprobó la ley de Clasificaciones de Rentas, donde se establecían los siguientes impuestos

federales, a los que los liberales dieron vigencia después de triunfar sobre el Imperio:

1. los derechos de importación, exportación, tonelaje, pilotaje, anclaje, faro, mejoras materiales, internación y amortización;
2. derecho de circulación de la moneda;
3. el 3% sobre el oro y la plata pasta y costo de ensaye;
4. el real de minería;
5. la mitad de los derechos de contraregistro;
6. la mitad del derecho de translación de dominio;
7. derecho de importación al tabaco extranjero;
8. derecho a la pesca de perla, nutria, ballena y lobomarinero;
9. renta del papel sellado;
10. derechos de peaje en los caminos de la capital de la República a los estados o puertos;
11. 15% sobre bienes que se amorticen;
12. derechos de impuestos a las fábricas de hilados y tejidos y de papel;
13. exportación de maderas de construcción o ebanistería, a razón de un peso por cada tonelada;
14. 20% de "contingente" de las rentas de los Estados, para ayuda en la Federación. (Vañez Ruiz, 1958, tomo I, págs. 503-504.)

f. Intentos de reforma

Ya desde la Constitución de 1857, los liberales plantearon la necesidad de una reforma radical a las finanzas públicas. Al respecto, la Constitución previó dos medidas fiscales para el desarrollo de la industria y el comercio: una fue la abolición de las alcabalas en toda la República, que finalmente se llevó a cabo en 1896, y otra la abolición del estanco del tabaco y de naipes. En el mismo sentido, Miguel Lerdo de Tejada, secretario de Hacienda durante el gobierno de Juárez, publicó en junio de 1859 un manifiesto a la nación, donde señalaba:

Acerca de la Hacienda nacional, la opinión del Gobierno, es que deben hacerse reformas muy radicales, no sólo para establecer un sistema de impuestos que no contraríen al desarrollo de la riqueza, y que destruyan los graves errores que nos dejó el régimen colonial, sino para poner un término definitivo a la bancarrota que en ella han introducido los desaciertos cometidos después, en todos los ramos

de la administración pública, y sobre todo para crear grandes intereses que se identifiquen con la "reforma social, coadyuvando eficazmente a la marcha liberal y progresista de la Nación". (Yañez Ruiz, 195, tomo II, pág. 71.)

Dentro de las reformas planteadas en el manifiesto, se encontraron las siguientes:

- abolición de las alcabalas, contraregistros y peajes;
- abolición del derecho sobre translación de dominio;
- modificar y reducir los impuestos al comercio exterior;
- determinar claramente la separación de los ingresos del Gobierno Central y de los Estados.

g. Impuestos

La política fiscal del periodo estuvo orientada en lo fundamental a gravar al comercio y a la minería, actividades económicas con amplio desarrollo. Los aranceles de importación fueron los principales ingresos del erario y, dada la permanente crisis de las finanzas públicas y la política de protección a la incipiente industria, fueron prohibitivos. En el comercio interno las alcabalas y los derechos de peaje continuaron siendo un obstáculo para el mercado. Los impuestos a la exportación de los metales preciosos y los derechos que se pagaban a las casas de moneda, resultaron una carga para la producción minera, que en algunos casos se volvía incosteable.

Aunque fue abolida por la Constitución de 1857 la renta del estanco del tabaco aportó altos ingresos. Lo mismo pasó con el "contingente", contribución impuesta a los Estados para sostener los gastos de la Federación.

En resumen, la estructura fiscal no varió sustancialmente con relación a la establecida durante la Colonia, pero en este periodo sólo algunos impuestos concentraron la mayoría de los ingresos. Cuatro de ellos aportaron el 80% del total, y uno solo, el producto de 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.

Cuadro 5. 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	100.0%

FUENTE: Memoria..., 1870, págs. 835-846.

- NOTA: 1. Incluye los impuestos a la importación y exportación, así como los servicios aduanales. Es 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 habido 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.

CAPITULO II

LA REFORMA HACENDARIA DE 1870 Y LOS INGRESOS FEDERALES

Durante la primera parte del siglo XIX se expresó la urgencia de modificar la relación del Estado con la sociedad. El funcionamiento de la economía exigía como indispensable un marco institucional de paz y confianza sociales, que sólo un Estado consolidado podía dar.

Sin embargo, para que el Estado pudiera sostenerse tenía que absorber mayores excedentes económicos. Desde la Reforma se elaboraron múltiples iniciativas, disposiciones y leyes encaminadas a este propósito, pero fue hasta después de 1867 cuando éstas se concretaron al dar origen a la revolución de las instituciones estatales. Con esa base fue posible fortalecer a un Estado recién consolidado y asegurar su permanencia.

Estos cambios institucionales se dieron en dos momentos: el primero comprende la elaboración jurídica de los planteamientos y, el segundo, las medidas adoptadas en el periodo para llevarlos a cabo. A este proceso le denominamos *Reforma Hacendaria*.

En este capítulo, describiremos los ingresos federales y sus cambios a la luz de la Reforma Hacendaria.

A. Introducción

1. Características del periodo

Después de la intensa inestabilidad de los primeros 45 años de vida independiente, el país entró en un periodo favorable para el desarrollo económico, político y social que, por sus propias contradicciones, culminó con la Revolución de 1910-17.

En este periodo (1867 a 1910) germinó el proceso de reestructuración iniciado desde las Reformas Borbónicas, abriendo las condiciones para un amplio desarrollo capitalista que se manifestó en los cambios ocurridos en cada sector de la economía y la sociedad. En el nivel demográfico se dio un incremento mayor del 2% anual; la economía creció en forma acelerada; la minería continuó siendo el eje de las exportaciones, pero empezaron a salir del país metales no preciosos y combustibles, como el carbón y el petróleo; en la agricultura, la producción se orientó hacia el mercado interno y la exportación, incrementando sus rendimientos mediante la utilización de maquinaria y fertilizantes; en la industria surgieron numerosas ramas, en la extracción y la transformación, donde se utilizaron maquinarias de vapor y de combustión interna; las redes de comunicación se ampliaron: surgieron los ferrocarriles, el telégrafo, los caminos y las obras en los puertos, obras apoyadas por un Estado que fomentó la economía mediante su política fiscal y de subsidios; el comercio de mercancías, fuerza de trabajo y capitales se amplió en el interior vinculándose al comercio de los grandes imperios, como Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y Francia; se desarrolló el sistema monetario y crediticio, mediante la aparición de más de 20 instituciones bancarias que operaron en la mayor parte del territorio. Simultáneamente se fueron agudizando las contradicciones entre los diferentes grupos y clases sociales.

Los sucesos anteriores se enmarcaron, de modo general, dentro de ciertas tendencias externas e internas. En el exterior, en medio de un ciclo de depresión (1873 a 1896) y auge (1896 a 1920), en las economías de los principales países industrializados, se dio el tránsito del capitalismo de libre empresa al imperialismo. Tendencia que se vinculó a una continua caída de los precios de la plata en el mercado internacional. En el interior se conformó un *modelo de acumulación* basado en la producción minero-agroexportadora, que se desarrolló a partir de los noventa de la pasada centuria y que culminó alrededor de 1910.

De acuerdo a la conjugación de estas tendencias internas y externas, el periodo se divide en dos etapas: la primera de 1867 a 1892-96 y la segunda de 1892-96 a 1910.

Durante la primera etapa, mediante el desarrollo de los medios de comunicación: ferrocarriles, telégrafos, caminos, etc., y una política fiscal orientada a impulsar la minería y la industria, se fortaleció el Estado Nacional y se dieron las condiciones para el crecimiento del mercado interno. En la segunda etapa (1892-96 a 1910) se dio un acelerado crecimiento económico basado en el *modelo de acumulación* ya establecido, que permitió altas inversiones extranjeras, un recambio tecnológico y el desarrollo de la banca. Sin embargo, las propias contradicciones del *modelo de acumulación* vinculadas a las tendencias de la economía internacional, llevaron al país a partir de 1908 a una crisis que desembocó en la Revolución de 1910-17.

Lo dicho hasta aquí es el trasfondo donde podemos situar el papel que jugó la Hacienda Pública durante el periodo.

2. Necesidades de la Hacienda Pública

El triunfo de la República sobre el segundo Imperio marcó un momento definitivo en el proceso de consolidación del Estado Nacional y, con ello, sentó las bases para que cambiara el papel del Estado en la reproducción social. 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.

Como ya se vio, durante el periodo de 1821 a 1867 la Hacienda permaneció en crisis. Sus ingresos no alcanzaron a cubrir los altos gastos del ejército y la administración arrojó déficits presupuestales que se cubrieron con la deuda interna y externa. Las condiciones que se imponían para obtener créditos internos eran tan ruinosas que en lugar de ofrecer un respiro a la Hacienda la undían en la bancarrota. Además, la excesiva con

centración de los ingresos en los productos de las aduanas, hacían depender la suerte del Erario de las fluctuaciones del mercado mundial y de los bloqueos o levantamientos militares. Todo esto, aunado a la desorganización administrativa y fiscal, hizo que la Hacienda estuviera en continua zozobra.

Por ello urgía una reforma hacendaria que permitiera obtener los recursos para mantener los gastos del Estado, ofrecer una política adecuada para el arreglo de la deuda y dar los lineamientos necesarios para la organización administrativa y el funcionamiento de la Hacienda Pública.

Además de que la reforma se presentó como algo necesario para el sostenimiento de cualquier gobierno, con la pacificación del país y el reconocimiento nacional del Gobierno de Juárez se dieron las condiciones políticas y sociales para llevarla a cabo. Sin embargo, la reforma no podría darse rápidamente ni obtener resultados a corto plazo. Habría de 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.

Muchos fueron los obstáculos que tuvieron que vencer los impulsores de la reforma para ponerla en marcha; son de destacarse los siguientes: la correlación de fuerzas entre el grupo en el poder y los diferentes sectores de propietarios, que para sostener a su Gobierno tenían que sacrificar una parte del excedente que se apropiaban; la oposición de los grupos localistas al fortalecimiento del poder central, y las propias condiciones económicas del país, que durante la primera etapa del periodo (1867 a 1892-96) fueron adversas para un crecimiento económico sostenido.

Por ello 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. Cada una ofreció soluciones parciales al problema y venció la resistencia oposi-

tora, pero entre todas existió una coherencia para superar el caos financiero. Aquí es donde se ubica la continuidad de los gobiernos que se sucedieron de 1867 a 1910.

B. Planteamientos de la Reforma Hacendaria

Los planteamientos de la Reforma Hacendaria comenzaron a ser elaborados por el grupo en el poder 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. (Rodríguez López, 1981, cap. 6.)

En esos documentos -que incluimos en el anexo I- se exponen los principales planteamientos que durante todo el periodo sirvieron de hilo conductor para la reforma hacendaria. Su objetivo primordial fue superar el continuo déficit mediante el aumento de los recursos fiscales y crediticios que el Erario manejaba en esos años.

Para aumentar esos recursos se propusieron tres vías, cuya orientación estuvo encaminada a impulsar las actividades productivas y el intercambio mercantil del país. Estas fueron:

1. La administrativa,
2. la del crédito y la moneda, y
3. la fiscal.

1. Vía administrativa

La vía administrativa cubrió dos niveles: por un lado, la reestructuración del funcionamiento de todas las oficinas y dependencias de la Secretaría de Hacienda y, por otro, la reducción del gasto público.

En cuanto al primero, se pretendió 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 el objetivo de centralizar la toma de decisiones por el

Ejecutivo.

La centralización de las decisiones fue de vital importancia, pues durante los primeros 40 años de vida independiente se habían arraigado múltiples prácticas en el manejo de los recursos y la toma de decisiones en materia hacendaria que ya no dependían de la Secretaría, sino de las urgencias de las autoridades o los jefes militares locales.

Al respecto, el titular de Hacienda declaró en su Memoria de 1868 lo siguiente:

para mejorar la organización hacendaria habria que luchar con dos tendencias sobremanera perjudiciales: la del mismo gobierno general arrastrado por la corruptela de proporcionarse recursos para determinadas emergencias a costa del porvenir de la nación; y la de las autoridades locales o jefes militares indisciplinados y codiciosos que hablan establecido el sistema de disponer a cada paso de los fondos de la federación. (Memoria..., 1868, pág. 64.)

Lo anterior ilustra el reducido control que la Secretaría de Hacienda tuvo sobre los escasos recursos que llegaban a sus oficinas. De aquí que la reorganización se enfocara a centralizar las decisiones sobre la aplicación de las leyes y la distribución de los ingresos, a partir de un plan fiscal general que controlara el propio Secretario de Hacienda.

Con relación a la *reducción del gasto público*, se pretendió mejorar la administración de los recursos, aminorar los gastos de la recaudación y reducir el presupuesto de guerra.

Para *la administración de los recursos* se propuso organizar los presupuestos y las cuentas del tesoro mediante la creación de un sistema de estadística fiscal que funcionara en todas las dependencias y principalmente en la Tesorería. A la vez, se propuso simplificar las funciones para obtener recursos y, con ello, reducir los gastos de recaudación.

Por otra parte, en ese tiempo se sabía que la principal causa de los cuantiosos gastos del Erario se debían al *alto presupuesto de la Secretaría de Guerra*. Esta tenía que sostener un

ejército de entre 70 y 80 mil hombres que el país heredó de la lucha contra el invasor y que en tiempos de paz no tenía razón de existir. Por ello, la Reforma se proponía reducirlo.

Un número de 16 a 18 mil soldados es superior al que se requiere para la conservación de la paz en tiempos normales...es de tal manera gravoso al Erario que no podría esperarse una organización radical en el ramo de hacienda si hubiera que seguir sosteniendo un ejército tan numeroso. (Calderón, F., 1955, pág. 245.)

2. Crédito y moneda

Las medidas relacionadas con el crédito y la moneda buscaban allegar recursos al Erario para aliviar el déficit y fomentar la circulación de mercancías y la economía. Estas fueron alcanzar un arreglo de la deuda pública, emitir 18 millones de pesos en billetes del Tesoro y decretar la obligación de extender pagarés para toda venta a plazos.

Durante los primeros años del periodo, el arreglo de la deuda pública fue una de las preocupaciones más constantes en la literatura oficial, pues había ocasionado tan numerosos conflictos al Gobierno que en ciertos momentos lo puso al borde de la bancarrota. (Rodríguez López, 1981, pág. 175.)

El grupo de Juárez tenía la experiencia de una guerra motivada por la suspensión de pagos de la deuda y conocía de manera práctica los beneficios del crédito interno y externo. Por ello, desde la revolución de Reforma se empezaron a estudiar las vías para su arreglo.

Ya en 1867 se tenía una visión general sobre el estado de la deuda externa y cierto conocimiento sobre la interna; sólo faltaba tomar medidas. Fue entonces que el Gobierno propuso una iniciativa para que todos los tipos de deuda nacional se redujeran a una sola clase de títulos causantes del mismo interés y pagaderos de la misma forma. (Noticias..., 1869, pág. 17.)

A pesar de que se sabía que esta iniciativa para arreglar la deuda era una respuesta provisional -pues en tanto el Erario

no registrara excedentes era imposible atender los pagos de la deuda-, se pretendía obtener con ello la confianza de los pres tamistas.

Sin embargo, mientras se tuvieran excedentes o se logra ran nuevos préstamos, se propuso *emitir 18 millones de pesos en billetes del Tesoro* con el fin de cubrir el faltante de dinero que resultaba del desfase entre la lenta recaudación y los apre mios de los gastos.

La propuesta consistía en emitir billetes equivalentes al presupuesto de ingresos, darles curso forzoso entre los acreedores del gobierno, erogar cada mes sólo la duodécima parte del monto total y recibirlos en todas las oficinas federales para el pago de impuestos o para su reconversión en dinero metá lico. (*Iniciativa...*, 1869, págs. 83-87.)

Con esto se pretendía fomentar la circulación de mercan cías, sustituyendo al escaso circulante metálico. Objetivo que también se buscó mediante la iniciativa de *decretar el otorga* miento de pagarés para toda venta a plazos. (*Memoria...*, 1870, págs. 1016-1017.)

3. Vía fiscal

El aumento de los ingresos mediante la vía fiscal, fue el punto central a partir del cual se puso en práctica la Reforma Hacendaria. El planteamiento más acabado sobre la vía fiscal se encuentra en la célebre *Memoria de Hacienda de 1870*, donde Matías Romero, después de hacer un balance histórico de la Hacienda de México desde la Colonia, propuso las medidas necesarias para la reforma:

Los cambios radicales de la legislación fiscal de la República que exigen imperiosamente los intereses materiales de la nación son:

1. *No hacer de los derechos marítimos la base de las rentas federales, y establecer rentas internas que rindan productos equivalentes a los marítimos.*
2. *Hacer una rebaja prudente en las cuotas a las tarifas de importación, una vez sistematizadas las rentas interiores.*

3. Establecimiento de la renta interior del timbre, herencias y contribuciones directas sobre la propiedad raíz.
4. Abolición de toda clase de derechos de exportación.
5. Cambio radical en los impuestos a la minería.
6. Abolición de alcabalas.
7. Supresión de la contribución federal para el Erario de la Federación.
8. Apertura de la costa al comercio de exportación.
9. Establecimiento de líneas de vapores que frecuenten nuestras costas y sistemen una comunicación regular en ellas.
10. Demarcación de los límites de la República en las fronteras del sur.
11. Prohibición a los estados de gravar las importaciones o exportaciones. (Memoria..., 1870, págs. 1003-1006.)

Estos cambios radicales a la legislación fiscal se pueden agrupar en tres ejes: modificaciones a los impuestos a la minería, modificaciones a los impuestos que pesaron sobre el intercambio, y las referidas a la superación de la dependencia del Erario en relación a los impuestos a la importación.

Los cambios radicales a los impuestos a la minería abarcaron desde la reducción de los múltiples gravámenes a uno solo que pesara sobre la ganancia de los mineros, hasta la recuperación de las casas de moneda por el Gobierno. Todos estuvieron orientados a fomentar la producción minera.

Con relación al intercambio se propusieron varias medidas: para el comercio interno, la política estatal se centró en la abolición de alcabalas y el fortalecimiento de los medios de comunicación. Para el comercio exterior se propuso rebajar los impuestos a las importaciones, abolir los derechos de exportación, abrir cualquier punto de la costa al comercio; fomentar las líneas de vapores y prohibir a los estados gravar las importaciones y las exportaciones.

Para suprimir la dependencia con relación a los impuestos a la importación se propusieron gravámenes a la riqueza interna como la renta del timbre, el impuesto sobre herencias y donaciones

y las contribuciones sobre bienes y capitales.

Todas estas medidas -como se puede ver en el anexo I- se concibieron como un proceso que se iría logrando paulatinamente. Su base se encontraba en el fomento a la producción para la exportación, especialmente a los metales preciosos. Se pensaba que el desarrollo de la minería traería como consecuencia el florecimiento de la agricultura y de la industria y, con ello, el de los intercambios. De esta manera aumentarían los ingresos por impuestos internos y podría superarse la dependencia del Erario.

Estos objetivos -fomentar la minería, estimular el intercambio y superar la dependencia-, incidieron en las grandes tendencias que marcaron la historia de México durante el siglo XIX: la conformación del mercado interno y la consolidación del Estado Nacional.

C. Medidas adoptadas en el periodo 1867 a 1910

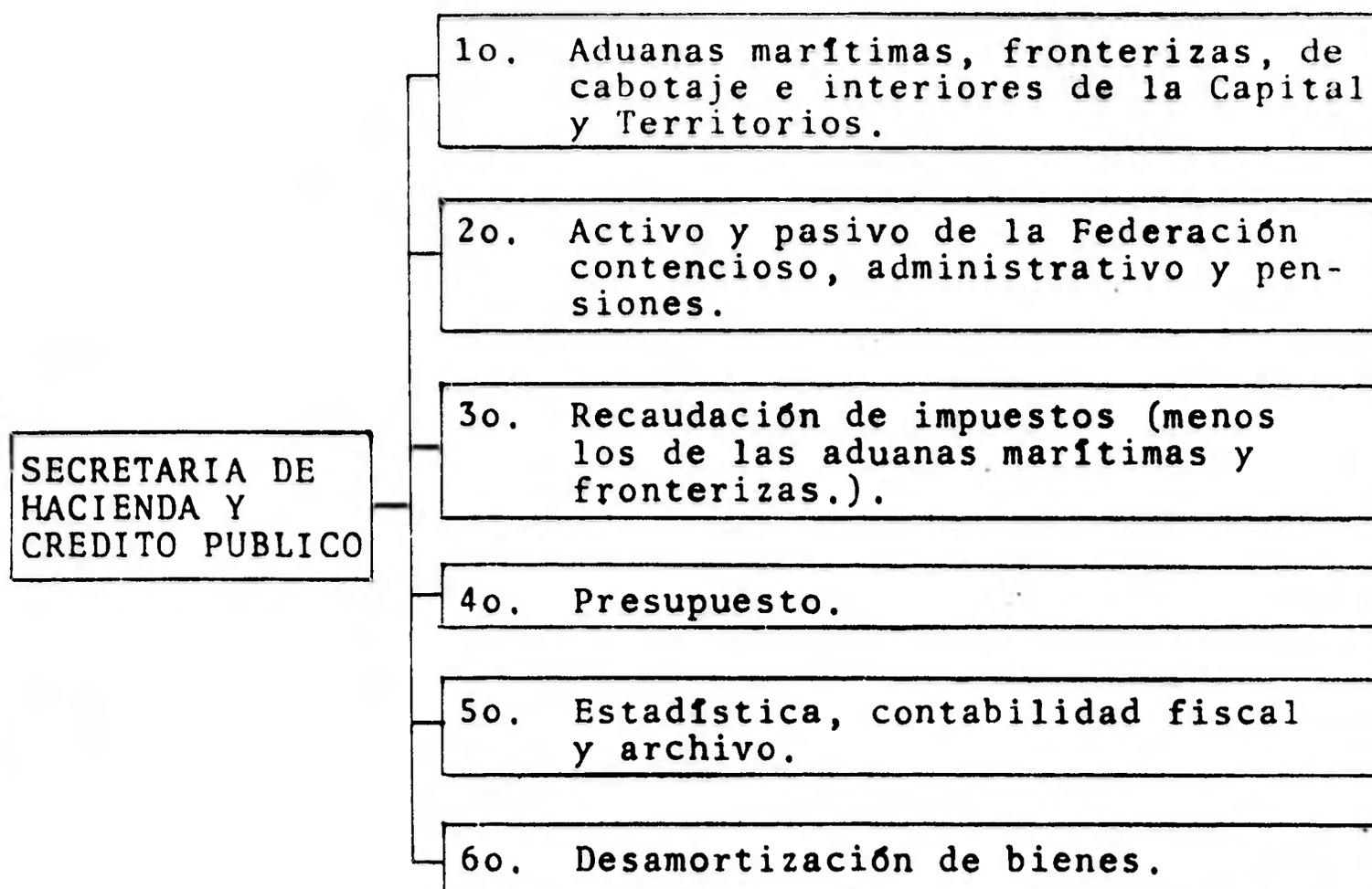
¿Se realizó este plan de verdadera regeneración económica y fiscal?, fue la pregunta que se hizo Pablo Macedo en 1904. (Macedo, P., 1905, pág. 428.) A ella trataremos de responder en este apartado. Expondremos las medidas adoptadas durante el periodo para cada una de las vías de la Reforma Hacendaria.

1. Reformas por la vía administrativa

De 1867 a 1881 se llevó a cabo la *reorganización administrativa* de la Secretaría de Hacienda, de la Tesorería General y de las diferentes oficinas interiores, así como *la reducción de los gastos* de la Secretaría de Guerra.

Los cambios en cuanto a la *organización administrativa* comienzan con la ley del 6 de agosto de 1867 que estableció la reorganización de la Secretaría de Hacienda y centralizó en ésta el control de las oficinas en los aspectos económico, directivo y administrativo, y otorgó a la Tesorería General el papel de recaudar y distribuir los recursos.

En base a esta Ley la Secretaría de Hacienda se organizaba en seis secciones:



(Peralta, G., 1974, tomo II, pág. 887-893.)

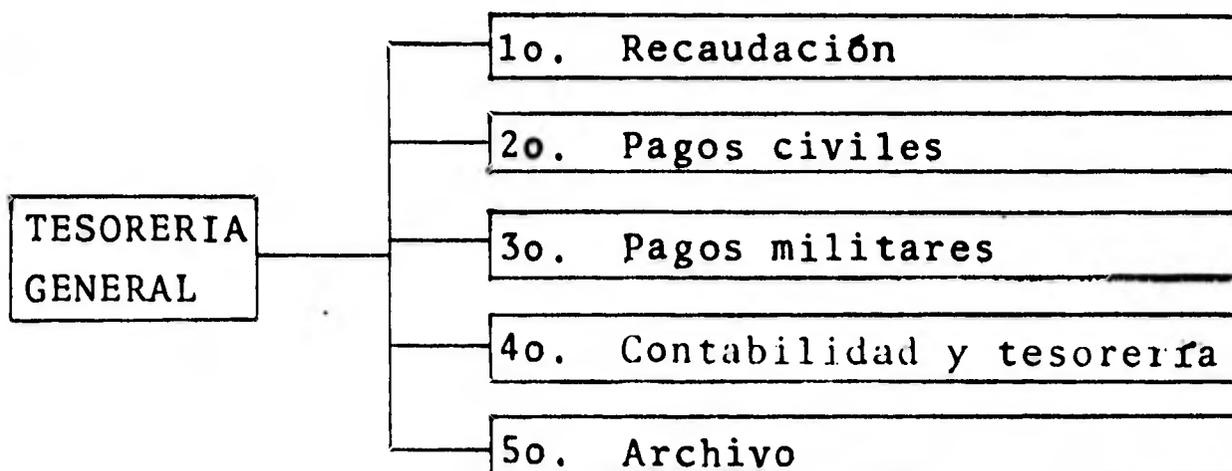
Además, la Secretaría de Hacienda tenía a su cargo las siguientes dependencias: las oficinas generales, las jefaturas de hacienda, las aduanas marítimas y fronterizas, las oficinas del timbre, las casas de moneda, la Lotería Nacional, la agencia financiera en Londres, la Administración de Rentas, la Dirección de contribuciones y la Tesorería General. (Si bien las direcciones generales aparecen ligadas a la Secretaría de Hacienda, en distintos momentos del siglo XIX, tuvieron cierta autonomía.)

Con arreglo 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. Además, presentaba el proyecto de *Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos* en la primera

ronda de sesiones de la Cámara -abril-, con el objeto de que fueran aprobados o modificados por el Legislativo.

Por otra parte, 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 sobre sus entradas y salidas. Con la Ley del 18 de noviembre de 1873 se le impuso a la Tesorería la obligación de presentar la *Cuenta Pública* en un plazo de tres meses y medio, durante septiembre, al término del año fiscal. La *Cuenta* debía incluir los informes que le enviaran a la Tesorería las oficinas recaudadoras.

La organización de la Tesorería, sancionada por la Ley de 1867, abarcó las secciones siguientes:



Tanto en la Secretaría de Hacienda como en la Tesorería General no existió un organismo especializado en la contabilidad y el pago de la deuda presupuestaria. Por ello, en 1877 se creó la Sección Liquidatoria.

Todas las reformas organizativas mencionadas y otras menores, se plasmaron en la Ley del 30 de mayo de 1881. Esta señaló las funciones y atribuciones de todos los organismos establecidos y en especial reforzó el papel centralizador de la Secretaría de Hacienda y definió las responsabilidades de la Tesorería y de la Sección Liquidatoria.

La Tesorería tendría como tareas:

- a. vigilar la glosa general y preventiva de todas las oficinas de la Federación;
- b. recaudar los impuestos de acuerdo a la Ley de Ingresos;

- c. hacer los pagos con base en el Presupuesto de Egresos;
- d. llegar las cuentas de ingresos y egresos.

Por su lado, la Sección Liquidatoria tenía que:

- a. ordenar y glosar la contabilidad de la Tesorería desde 1867 hasta 1881, y
- b. depurar el crédito y liquidar la deuda pública.

La Ley de 1881 estableció, además, la forma de presentar la *Cuenta del Tesoro*. Esta se hacía en base a la Ley de 1873 que estipulaba dos estados, el de ingresos y el de egresos. Con la nueva Ley los estados aumentaron a seis:

1. existencia de entradas;
2. ingresos por la Ley de Impuestos;
3. egresos por ramos y partidas presupuestales;
4. existencia de salidas;
5. resumen comparativo de los rubros anteriores;
6. activo y pasivo que resulta al cerrar la Cuenta.

A partir de entonces, hasta 1912-13, en que apareció la última del periodo, la Tesorería General publicó las *Cuentas del Tesoro* con esos lineamientos.

La elaboración de las *Cuentas* implicó la creación de un sistema de estadística fiscal nacional, que se formalizó en 1882 con la fundación de la Dirección General de Estadística. Si bien ya existían en México algunos intentos por crear un sistema de estadística -desde las iniciativas de Lucas Alamán, hasta la creación de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística- fue en base a estas necesidades cuando, a principios de los ochenta, el país pasó a una época de producción de fuentes estadísticas. En esos años se dieron a la luz, además de las publicaciones oficiales, obras monumentales como las de García Cubas y las de Peña-fiel.

De esta forma, a principios de los ochenta el Gobierno había llevado a cabo las medidas necesarias para la organización administrativa. En adelante sólo se realizaron algunos ajustes.

En 1885, la Sección Liquidatoria pasó a ser la Dirección de Deuda Pública, dependiente de la Secretaría de Hacienda. Estuvo encargada del registro, reconocimiento, liquidación,

conversión de los créditos y reclamaciones en contra del Gobierno Federal. Empezó a funcionar a principios de 1886, así como una agencia en Londres que tuvo el mismo fin. Sus trabajos concluyeron a fines de 1893.

Para 1907 se creó la Dirección General de Rentas en la Tesorería, que se encargó de llevar las cuentas; ésta en 1910, pasó a ser Dirección de Contabilidad y Glosa.

Paralelamente a estas reformas se llevó a cabo la reducción de los gastos de la Secretaría de Guerra. Para ello había que reducir el ejército, que en 1867 tenía entre 70 y 80 mil hombres. Esta medida, aunque difícil, se emprendió desde ese año y logró disminuir el ejército en casi 15 mil hombres. Sin embargo, como el país no estuvo en completa calma en años posteriores en que hubo levantamientos, esta disposición se modificó. Tal fue el caso en las insurrecciones de San Luis y Zacatecas, de diciembre de 1869, cuando se aumentó el ejército de 15 mil a 25 mil hombres. (*Exposición...*, 1870, pág. 27.) Lo mismo sucedió con la rebelión de la Noria, en 1872, y con el Plan de Tuxtepec en 1876, años en que los gastos de guerra aumentaron.

Para 1881, el gasto se redujo de casi el 50% del total de egresos que había mantenido durante los 14 años anteriores, a sólo el 30%. A partir de ese año y hasta 1910, el gasto militar permaneció por debajo de esta última cifra. (Véase cuadro H en el anexo III.)

2. Reformas por la vía del crédito y la moneda

De las tres medidas propuestas -arreglo de la deuda, emisión de 18 millones de pesos en bonos del Tesoro y obligatoriedad para la entrega de pagarés en toda venta a plazos- sólo se llevaron a cabo la primera y la última.

a. Arreglo de la deuda

El arreglo de la deuda fue el resultado de varias negociaciones con los prestamistas, iniciadas en 1867 y concluidas a fines de la década de los ochenta. El crédito sirvió para aliviar el déficit presupuestal e impulsar a la economía.

En 1867, al establecerse la República, el Gobierno discutió el reconocimiento de las deudas contraídas por los gobiernos anteriores. Para julio de ese año, la deuda pública se dividía en dos clases: *la extranjera y la interior*. La *extranjera* comprendía las Convenciones Inglesas, la Convención Española, la Convención del padre Morán y la generada durante la Intervención. Por su parte, *la interior* se ocupó de la deuda flotante y la consolidada.

La suma de la deuda *extranjera e interior*, fue de más de 462 millones de pesos, que el Gobierno no podía pagar ni reconocer en su totalidad, ya que gran parte de ella había sido contratada por el Imperio de Maximiliano. La situación del Gobierno Republicano fue única. Había derrotado al invasor y tenía margen para establecer condiciones en el reconocimiento de la deuda. De aquí que después de un año de trabajos, de los 462 millones de pesos a que ascendía la deuda, sólo reconoció 87 millones.

Sin embargo, a esta cantidad se agregaron 10.5 millones de pesos, que fueron resultado de las almonedas realizadas de 1867 a 1871, que atendían las reclamaciones y préstamos internos correspondientes a las guerras de Reforma y de la Intervención. Con las almonedas quedó arreglada la *deuda interna* y se abrieron nuevamente las puertas de los préstamos interiores.

Cuadro 7. Deuda Pública de México para 1868
(miles de pesos)

Tipo de Deuda	M o n t o	Reconocida	Rechazada
<u>Extranjera</u>			
Deuda de Londres	70,071	70,071	
Convenciones inglesas	3,574	3,574	
Convención española	7,766	7,766	
Convención del padre Morán	8,509	743	7,765
Deuda de la intervención:			
imperial	281,656		281,656
republicana	12,425	2,425	10,000
Total	384,001	84,579	299,422
<u>Interior</u>			
Flotante	338*	338*	
Consolidada	78,332	2,050	76,282
Total	78,670*	2,388	76,282
Total de la Deuda Pública	462,671*	86,967*	375,704

FUENTE: Calderón, F. R., 1955, págs. 232-244

NOTA: *Sólo se consigna la conducta de la Laguna Seca dejando de lado las reclamaciones, préstamos, etc., que se amortizaron mediante almonedas en 1871.

Así, para 1871, el Gobierno había reconocido una deuda pública de 97.5 millones de pesos. Faltaría la negociación con los acreedores extranjeros para el restablecimiento del crédito externo.

En este renglón las cosas fueron más difíciles. Las relaciones diplomáticas con Francia e Inglaterra estaban suspendidas por la lucha anti-intervencionista, y no se reanudarían hasta 1880 y 1884 respectivamente. Mientras tanto, en junio de 1873 una Comisión mixta reconoció las reclamaciones norteamericanas con la República, mediante la cual se negoció la deuda con Estados Unidos.

En 1883, se empezaron a ofrecer iniciativas para el arreglo de la deuda externa. El 14 de junio se aprobó una ley encaminada a ello, pero fue hasta noviembre de 1884 cuando el Gobierno reconoció la deuda de Londres, cuyo arreglo definitivo tuvo lugar el 23 de julio de 1886.

Estas iniciativas de arreglo y reconocimiento de la *deuda externa* se dieron en el marco de una *crisis mundial y nacional* que se inició entre 1883 y 1884. Entre esos años la situación del Erario fue desastrosa. Había una baja en los ingresos, los gastos se elevaron por las subvenciones de los ferrocarriles, a las líneas de vapores y la construcción de telégrafos. Las reservas del Banco Nacional de México se encontraban agotadas, y la mayor parte de las rentas federales estaban comprometidas en más del 90% para pagar los gastos de la *deuda interna*. (Macedo, P., 1905, pág. 439.)

Ante este panorama era urgente la búsqueda de crédito externo y el arreglo interno de las deudas. A ello respondió la iniciativa de junio de 1885, mediante la cual, después de cuatro años de trabajos, el Gobierno logró convertir los diversos títulos de crédito que formaban la *deuda interior y exterior*, en una sola categoría de bonos. Estos se denominaron bonos de *deuda consolidada de los Estados Unidos Mexicanos*. Como lo refiere Pablo Macedo, esta medida fue *la piedra angular del edificio de nuestro crédito público*. (Macedo, P., 1905, pág. 443), gracias a que con ella se obtuvo el tan buscado arreglo general de las deudas.

Con esta disposición se consiguieron varios préstamos del exterior: Uno, en 1888, por 10.5 millones de libras; otro, en 1889, por 2.7 millones de libras, y otro más, en 1890, por 6 millones de libras, que representaron la pretendida apertura del crédito externo. (Bazant, J., 1968, págs. 110-133.)

Posteriormente, para hacer frente a la crisis nacional y mundial de 1890-93, el Gobierno consiguió algunos *préstamos internos*. Tres fueron otorgados por el Banco Nacional de México: uno, de 600 mil libras, para amortizar la deuda flotante, otro, de 2.5 millones de pesos, para el pago de la cuenta corriente y a las casas de moneda, y el tercero, de 1.3 millones de pesos, para los intereses de la deuda interna consolidada.

No obstante, estos créditos no fueron suficientes para

hacer frente al déficit presupuestal y a la crisis. Por ello, se consiguió un préstamo externo de 3 millones de libras, denominado *Empréstito Exterior Mexicano de 1893*.

Al mismo tiempo que se conseguían préstamos externos, se emprendió la unificación de los créditos internos comprendidos en la deuda flotante, pues, como dijo Limantour en su Memoria de 1892-93.

resultaba difícil conseguir el equilibrio presupuestal mientras no se hubiera hecho el arreglo de toda la deuda flotante que requería erogaciones de bastante consideración. (Bazant, J., 1968, pág. 144.)

Con este objetivo se expidieron títulos por valor de 100 millones de pesos, en cinco series, denominados *Deuda interior amortizable del 5 por ciento*. La primera serie se emitió en 1894, la segunda en 1895, la tercera en 1898, la cuarta en 1899 y la última en 1902.

Para 1899, mediante una operación financiera se consiguió convertir y unificar en una sola clase de títulos llamados *Deuda Exterior Mexicana del 5 por ciento de 1899*, las deudas de 1888, 1889, 1890 y la de 1893.

Más tarde, con el objeto de terminar diversas obras en los puertos y continuar con la política de intervención en el manejo de los ferrocarriles mediante la compra de acciones, se contrajo un nuevo empréstito de 40 millones de dólares oro. Este se denominó *Deuda del 4 por ciento de 1904 de los Estados Unidos Mexicanos*, y dio oportunidad al Gobierno de obtener el 50.001% del capital de los ferrocarriles. Con esto, en 1904, se crearon los Ferrocarriles Nacionales. (Bazant, J., 1968, pág. 163.)

Por último, con la Reforma Monetaria de 1905 se dio la primera devaluación legal del peso mexicano -en un 50%- , que hizo necesaria una redefinición de la deuda exterior. La deuda externa ascendía a 160.9 millones de pesos, incrementados en 316.3 millones de pesos con la devaluación. La conversión de la deuda se hizo mediante los títulos de la *Deuda Exterior Mexi*

cana del 4 por ciento de 1910, que sustituyó el empréstito de 1899 y otorgó al Erario 216.4 millones de pesos.

En resumen, de 1867 a 1890 se tomaron las medidas necesarias para el arreglo de la deuda, abriéndose así las puertas del crédito. Con esta base, a partir de 1890, la deuda pública experimentó un crecimiento acelerado, que la hizo pasar de 126.9 millones de pesos en 1890 a 578 millones de pesos para 1910. Esto representó un incremento de 300%. (Bazant, J., 1968, págs. 134 y 167.)

El arreglo de la deuda, permitió que durante los últimos 21 años del periodo el Gobierno pudiera disponer de recursos oportunos para enfrentar los gastos, aminorar el deficiente y fomentar a la economía, principalmente el ramo de ferrocarriles.

b. Otras medidas

Por lo que se refiere a las otras dos iniciativas, emitir 18 millones de pesos en bonos del Tesoro y decretar obligatoria la entrega de pagarés en toda venta a plazos, aunque sólo se llevó a cabo la última, estuvieron encaminadas a fomentar la circulación.

A pesar de que esta medida no prosperó, con la emisión de los bonos el Gobierno cubriría los gastos oportunamente, substituyendo el circulante metálico que se recaudaba con lentitud. Es importante señalar esta medida, aun de forma superficial, pues constituyó uno de los antecedentes más sólidos de la necesidad de un banco nacional de emisión ligado al Estado. Necesidad que pudo cubrirse en 1884 a través de los convenios que estableció el Gobierno con el Banco Nacional de México.

3. Reformas por la vía fiscal

De acuerdo a lo que señalamos, la vía fiscal estaba orientada a tres objetivos: fomentar la minería, estimular el intercambio y superar la dependencia del Erario en relación a los impuestos a la importación. Como las modificaciones de los impuestos se ve-

rán detalladamente en la segunda parte del trabajo, en este apartado las trataremos de forma resumida. Estudiaremos en primer lugar las aplicadas a la minería, pues el florecimiento minero se concebía como la piedra angular para el crecimiento de la riqueza interna; después, las relacionadas con el intercambio, y finalmente, las destinadas a superar la dependencia del Erario.

a. Fomento a la minería

A pesar de que durante la Colonia la minería fue el ramo económico más importante, en la primera mitad del siglo XIX permaneció en estancamiento absoluto. Su producción no había podido superar la lograda antes de la Independencia. De aquí que para 1867, la preocupación central de los mineros y el Gobierno fuera dar impulso a este sector. Para ello, a principios de 1868, el Gobierno *nombró una Junta compuesta por mineros y personas de reconocida ilustración, encargada de examinar este punto y proponer las alternativas en la legislación rentística de minería. Para esta Junta se invitó un representante de cada uno de los estados mineros. (Memoria..., 1868, septiembre, pág. 16.)*

A través de cinco medidas, la Junta propuso un cambio radical de los impuestos:

1. reducir todos los derechos que pesaban sobre la minería a uno solo;
2. hacer que las casas de moneda volvieran a poder del Gobierno;
3. dar libertad para exportar oro y plata en pasta con excención 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. *(Memoria..., 1870, págs. 939-940.)*

Estas medidas se fueron implantando durante el periodo, cuestión que veremos en el capítulo IX. Por ahora sólo las resumiremos.

La reducción de todos los derechos a uno solo se alcanzó parcialmente en 1884, con el establecimiento del Código Minero. El retorno de las casas de moneda a poder del Gobierno se logró

en 1892-95 y con ello se abrieron las puertas para avanzar en las medidas restantes. 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, con la Reforma Monetaria de 1905, se derogó el *impuesto de amonedación*.

b. Impulso al intercambio

Entre las medidas para impulsar el intercambio se encuentran las relacionadas con *los impuestos al comercio exterior*, las *relativas a los impuestos al comercio interior*, y el *fomento a los medios de comunicación*. Estuvieron orientadas a un mismo fin: *incrementar la libre circulación de mercancías*.

i. Comercio exterior

Con relación al comercio exterior, se hicieron varias modificaciones en la política fiscal sobre *importaciones y exportaciones*. Para las *importaciones* se tomaron las siguientes medidas:

1. De 1868 a 1871, con el objeto de frenar al contrabando, se establecieron los *contrarresguardos* en la frontera norte;
2. En 1872 se aprobó la nueva Ordenanza Aduanal que, a pesar de mantener altos impuestos, hizo reducciones, aumentó el número de mercancías libres de derechos y rompió con las prohibiciones que mantenían los antiguos aranceles. Esta política, con ligeras variantes, se siguió en las Ordenanzas de 1880, 1885, 1887 y la de 1891;
3. Durante todo el periodo se otorgó exención de impuestos a las importaciones de bienes de capital y de algunas materias agrícolas de primera necesidad. Pero se gravó a los bienes suntuarios y a aquellos que se produjeron en el país. (Ver capítulo IV.)

La política para las *exportaciones* tomó el siguiente rumbo:

1. 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 de construcción*, que lo fue en 1879. A partir de 1892, por efecto de la baja de la plata en el mercado mundial, los productos mexicanos ganaron competitividad

en el mercado y se aceleraron a las exportaciones de materias agropecuarias a precios muy ventajosos. A partir de entonces se empezaron a gravar estos productos. Así, 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 en 1898, al palo de tinte y al moral.

2. De múltiples maneras (ver capítulo IX) se impulsó la exportación de metales preciosos. Una fue la ley de 1882, que redujo sus impuestos en más de 50%. Otra, la de 1887, que dejó de gravar a la exportación de estos metales.
3. Para estimular la minería, durante todo el periodo, se dejó exentos de gravámenes a la exportación de metales no preciosos y al combustible. Sólo en 1913 se le impuso un gravamen al petróleo.

ii. Mercado interno

Las medidas fiscales para fomentar el mercado interno se orientaron a suprimir los impuestos *antieconómicos* que pesaron sobre la circulación de mercancías, denominados *alcabalas*.

A pesar de que el artículo 124 de la constitución de 1857 decretó la abolición de alcabalas, seguían cobrándose a las mercancías que transitaban de un estado del país a otro. En 1872 se emitió una iniciativa para la supresión de alcabalas que no tuvo eco. Pero en 1883, basada en esa iniciativa, se celebró una *reunión de representantes de los Estados* para estudiar el problema. Ahí se vio que los ingresos de los estados dependían de un 30% a un 70% del cobro de las alcabalas, razón por la cual no podían suprimirse de golpe. Para 1890 se realizó otra conferencia donde se establecieron las bases para la abolición definitiva de las alcabalas, llevada a cabo en 1896. (ver capítulo VI.)

Otra medida para fomentar el comercio interno fue la creación de *medios de comunicación*. Es bien sabido que uno de los problemas que afectó al comercio durante la primera mitad del siglo XIX fue la falta de medios de comunicación. Los que había eran tan cortos e inseguros, que resultaba muy difícil realizar el intercambio de una región a otra. La atención a esta carencia fue una preocupación constante en todo el siglo pasado.

Desde los cincuenta se dieron varias concesiones a particulares para la instalación de los *caminos de fierro* y los telégrafos. Al mismo tiempo, el Gobierno emprendió la construcción de caminos, la ampliación de los correos, la subvención a buques mercantes y la construcción de obras en los puertos.

Sin embargo, las condiciones de esos años no hicieron posible avanzar en ese sentido. Fue hasta el período de 1867-1910, cuando los medios de comunicación tuvieron un acelerado crecimiento.

La innovación más importante fue el establecimiento de una *red ferroviaria de carácter nacional*, que rompió con la barrera de la distancia para transportar gran cantidad de productos. En la construcción de esta red intervinieron capitales extranjeros, nacionales y el Gobierno Federal. Para este último, el proyecto de las vías férreas fue un renglón prioritario al que destinó, durante todo el período, la mayor suma de los recursos empleados en el fomento a las comunicaciones. Para el 30 de junio de 1902, el Gobierno había otorgado casi 145 millones de pesos en subvenciones al ferrocarril. (Macedo, P., 1905, pág. 231.)

Como se ve en el cuadro 8, de 1880 a 1890, el Gobierno subsidió con abundantes recursos a los ferrocarriles. De tal suerte que en esos diez años quedó instalada la mitad de la red ferroviaria. La construcción duraría treinta años, de 1880 a 1910. Para 1910, los ferrocarriles alcanzaron un total de 19,280 kilómetros de vías, que unieron gran parte de las zonas productoras y comerciales del país.

Cuadro 8. Porcentaje de los gastos federales destinados a las vías de comunicación (1868-69 a 1912-13)

A ñ o s	FF.CC.	Vapores y correos	Telégrafos	Caminos	Total en Comunicación
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%	15.04%
1891-92 a 1912-13	*	4.48%	2.71%	0.28%	
Total del periodo		4.09%	2.29%	0.50%	

FUENTE: *El Erario Federal...*, 1879 y *Cuentas del Tesoro Federal*

Nota: *No encontramos datos, pues a partir de 1890 los gastos para FFCC se consignaron en el renglón de deuda pública.

Los caminos fueron la otra vía de comunicación terrestre. Como se ve en el cuadro, al inicio del periodo la federación (junto con los estados y los municipios) otorgó una gran cantidad de recursos para la construcción, reparación y mantenimiento de los caminos.

Sin embargo, a partir de los ochenta, los caminos fueron desplazados por la red ferroviaria y el Gobierno federal les disminuyó las subvenciones. Para fines del siglo XIX, los caminos paralelos a las vías férreas se encontraban en total abandono. Algunos se habían convertido en tierras de labranza, otros estaban tan deteriorados, que ya no prestaban ningún servicio. Solo los caminos interiores de rutas cortas siguieron funcionando al cobijo de las autoridades regionales.

Entre los caminos y los ferrocarriles se cubrieron las necesidades del transporte terrestre regional y nacional. Ambos atendieron al mercado interno y parte del comercio exterior. El transporte marítimo cubrió el resto del comercio exterior.

Desde su nacimiento la comunicación de ultramar fue muy deficiente, pues el país no contaba con una flota mercante capaz de cubrir las necesidades del comercio exterior. Por ello, el Gobierno se vio obligado a ofrecer subvenciones a compañías navieras extranjeras y a otorgar premios y estímulos que alentaran a crear una flota nacional.

Durante el periodo de 1867 a 1910 se continuó con esta

práctica. Primero la Secretaría de Gobernación y luego la de Comunicaciones, establecieron los convenios con los particulares. Como se ve en el cuadro 8, a este objetivo se destinaron cuantiosos recursos, que pasaron de 100 mil a 600 mil pesos -- anuales.

Además de los peligros naturales de las costas mexicanas, otro factor que dificultó el transporte marítimo fue la ausencia de *obras portuarias*.

A esto respondió la política federal que se llevó a cabo en la última etapa del periodo, destinada a la construcción de faros, muelles, canales, diques, covertizos, balizas y múltiples obras en los principales puertos del país. Las más importantes se hicieron en los puertos de Veracruz, Tampico, Coahuila, Tuxpan y Salina Cruz.

Además de los medios de transporte, la política gubernamental fomentó *medios de comunicación* como el *telégrafo* y los *correos*. En un principio, la Secretaría de Gobernación emprendió la tarea de extender los correos y construir y subvencionar el tendido de líneas telegráficas. De 1870 a 1890, los correos experimentaron una expansión asombrosa. De 479 oficinas que había en 1870, se llegó a casi 1500 en 1890. Lo mismo sucedió con los telégrafos, que pasaron de 1,000 kilómetros de líneas tendidas en 1870, a más de 47 mil en 1890.

A partir de 1891, la Secretaría de Comunicaciones se encargó de estos ramos, atendiendo su crecimiento y conservación. Veinte años más tarde, los correos contaban ya con 2,500 oficinas, y los telégrafos con 74 mil kilómetros de líneas. Con estas instalaciones se cubrieron las principales regiones productoras y comerciales del país. (*Ver capítulo VII.*)

En síntesis, de 1867 a 1910, el Gobierno otorgó cuantiosos recursos para la creación de una red de medios de comunicación que cubrieran a todo el país. Estos vieron su mayor crecimiento de 1870 a 1890, cuando quedaron construidas las principales vías del ferrocarril, las líneas de telégrafos, los correos y las subvenciones a los vapores.

Esta infraestructura se extendió por la mayor parte del territorio, y unió a los diferentes centros productores con los mercados. Con ella, y con las medidas fiscales que vimos, se preparó el acelerado crecimiento del mercado interno que el país conoció de 1892 a 1907-08.

c. Superación de la dependencia del Erario

Como vimos en el capítulo I, durante la primera parte del siglo XIX los ingresos provenientes de los impuestos a la importación representaron más del 60% del total. Esto hacía muy vulnerable al Erario Federal, pues un bloqueo, una guerra con el extranjero o una sublevación que afectara a los principales puertos, provocaba la quiebra financiera del Gobierno. Por esto, sobre la base del incremento del mercado interno buscado con las medidas anteriores, se pretendió superar esta dependencia mediante la creación de rentas internas que gravaran al comercio y a la riqueza. Las medidas tomadas fueron la creación de la *renta del timbre*, el reforzamiento de las *contribuciones directas en el Distrito Federal y Territorios*, y de los *impuestos sobre herencias*.

La creación de la *renta del timbre* -como se verá en el capítulo V- fue la innovación fiscal más importante de todo el periodo. Se puede decir que fue el símbolo de la Reforma Hacendaria. Consistió en establecer un impuesto en todo el país orientado al intercambio mercantil.

La renta del timbre se estableció con la Ley de 1871, aunque, debido a la oposición de comerciantes, mineros, industriales y gobiernos locales y a la falta de máquinas impresoras, empezó a funcionar hasta 1875. Por ello, la Ley de 1876 solamente abarcó a las estampillas comunes (antiguo papel sellado) y a la Contribución Federal. Pero mediante la Ley de 1880 y la de mayo del siguiente año, la renta del timbre se extendió tímidamente a varias mercancías. Fue hasta las leyes de 1885 y 1887 cuando consolidó su alcance al gravar a la mayoría de productos mercantiles y adquirió su carácter innovador. Después

de la crisis de 1890-92, se emitió una nueva Ley del timbre que estableció impuestos especiales sobre ciertas mercancías y aumentó los ingresos. Así, para 1893 la Ley del timbre estaba con solidada.

Para gravar la riqueza interna y obtener recursos con los cuales superar la dependencia, se fortalecieron las contribuciones directas en el Distrito Federal y en los Territorios y los impuestos sobre herencias.

Las contribuciones directas en el Distrito Federal y los Territorios se fortalecieron con las leyes de 1871 y 1875. Ambas aumentaron las tarifas y ampliaron el gravamen. Objetivo que también cubrió la Ley de 1885.

Los impuestos sobre herencias y donaciones se reforzaron con el reglamento de noviembre de 1867, que aumentó el impuesto de 0.1% a 6.1%. Estos gravámenes y las de las contribuciones las veremos en el capítulo VI.

En suma, la renta del timbre, las contribuciones directas y los impuestos sobre herencias se establecieron definitivamente durante la primera parte del periodo, de 1867 a 1892.

Si comparamos la aportación de estos tres impuestos al Erario con la de los de importación, se ve claramente como estos últimos van perdiendo su primacía frente al crecimiento de aquellos, con lo cual se fue reduciendo la dependencia del Erario.

Cuadro 9. Participación de los impuestos a la importación, de la renta del timbre, de las contribuciones directas y de los impuestos sobre herencias en el total de ingresos federales 1867-68 a 1912-13

	1867-68 a 1891-92		1892-93 a 1912-13	
	Promedio anual		Promedio anual	
Impuestos a la importación	53.7%	53.7%	42.9%	42.9%
Renta del timbre	16.8%	} 20.2%	34.9%	} 39.6%
Contribuciones directas	3.2%		4.3%*	
Herencias	0.2%		0.4%	

FUENTE: Datos trabajados de El Erario Federal..., 1879, y las Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

NOTA: *Sólo incluímos su promedio hasta 1902-03

Como se ve en el cuadro 9, este proceso fue más evidente a partir de 1892, cuando la renta del timbre se amplió a varias mercancías y tuvo lugar la segunda caída de los precios mundiales de la plata, que equivalió a una devaluación. Esto último provocó la reducción de las importaciones y simultáneamente la de los ingresos por impuestos a esta actividad. Pero también animó las exportaciones y así, a la actividad económica interna que se venía desarrollándose.

El reflejo de lo anterior fue el aumento acelerado de los ingresos de la renta del timbre, que pasaron de 9 millones de pesos en 1891-92 (24% del total de ingresos), a 14 millones de pesos en 1893-94 (35% de los ingresos). Así, gracias al fuerte incremento de las rentas internas, a partir de 1892-93, se pudo alcanzar relativamente la política tendiente a superar la dependencia del Erario de los impuestos a las importaciones. Esto era un signo del crecimiento del mercado interno. De este modo, en la superación de la dependencia fiscal cristalizaron todas las medidas de la Reforma Hacendaria. Sólo faltaría cumplir el objetivo central de ésta: *superar el continuo déficit*.

D. Los impuestos derivados de la Reforma Hacendaria

La Reforma Hacendaria modificó la orientación de los impuestos que existían y estableció otros nuevos. Además emprendió la tarea de agruparlos de acuerdo a su objeto y lugar de gravamen. Examinaremos cada grupo de impuestos en la segunda parte del trabajo; aquí solo mencionaremos los cambios en la forma como se agruparon.

Para 1867, la clasificación impositiva continuó fincada en la ley de rentas de 1857. Por ello en el año fiscal de 1867-68 se cobraron los siguientes impuestos, que enlistamos en orden jerárquico de acuerdo al monto de su 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. (*Memoria...*, 1868, septiembre, documento #15.)

Con la *reorganización fiscal* que se llevó a cabo de 1867 a 1882, se fueron incluyendo otras rentas. Así, en 1869-70 se agregaron: 1) el producto de correos, 2) el de los ramos menores, 3) los rezagos de impuestos federales no cobrados en los años anteriores, 4) los ingresos por ramos accidentales, y 5) los ingresos por ramos ajenos. (*El Erario Federal...*, 1879, pág. 3.)

Para 1871, con la *aprobación de la ley del timbre*, los productos del papel sellado pasaron a llamarse renta del timbre.

En 1876, después del triunfo del Plan de Tuxtepec, se aceleró la reorganización impositiva. Se aumentó a la clasificación de los ingresos el producto del 10% de impuestos a los premios de la Lotería Nacional y el de bienes y capitales pertenecientes a la Nación. (*El Erario Federal...*, 1879, pág. 86.)

Así, para 1881, año en que se aprobó la nueva clasificación de rentas, había varios rubros que sin ninguna selección, contenían los impuestos, las contribuciones y los derechos. La nueva Ley, de acuerdo a su objeto de gravamen y lugar de recaudación, los ordenó en tres categorías. Estas son:

- i. contribuciones sobre importaciones y exportaciones;
- ii. contribuciones interiores;
- iii. servicios, aprovechamientos y ramos menores.

Esa clasificación permaneció hasta 1891-92, cuando se dividió el rubro de servicios, aprovechamientos y ramos menores en dos: 1) servicios públicos, y 2) productos, aprovechamientos y ramos diversos.

Para 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 necesario reorganizarlos y ordenarlos de una mejor manera. La Ley de ingresos de 1897 clasificó los im-

puestos en cinco rubros:

- i. impuestos sobre el comercio exterior;
- ii. impuestos internos que se causan en toda la federación;
- iii. impuestos interiores que se causan solo en el Distrito Federal y en los Territorios;
- iv. servicios públicos y
- v. productos y aprovechamientos diversos.

Esta clasificación duró hasta 1908-09, cuando se añadió un nuevo capítulo, el de productos de bienes inmuebles de la Nación.

De esta manera, quedaron seis rubros que permanecieron vigentes hasta el año fiscal de 1912-13.

Los impuestos más importantes que contenía cada uno de estos rubros fueron los siguientes:

- I. Impuestos sobre el comercio exterior:
 1. Derechos de importación;
 2. Derechos de exportación sobre las maderas de construcción, la raíz de zacatón, el chicle, el guayule, el ixtle, el henequén, los cueros, las pieles, el café y las monedas mexicanas de plata;
 3. Derechos de tránsito, de tonelada, de carga y descarga, de guarda y almacenaje, de patente de navegación, de practicaje, de sanidad y consulares.
- II. Impuestos interiores que se causan en toda la Federación:
 1. Productos de la renta del timbre;
 2. Derechos de fundición, afinación, de ensaye y apartado.
- III. Impuestos interiores que se causan en el Distrito y en los Territorios:
 1. Contribuciones directas en el Distrito Federal y en los Territorios;
 2. Impuestos sobre herencias, sucesiones y donaciones;
 3. Derechos que se cobran en el registro público de la propiedad.
- IV. Servicios públicos:
 1. Servicios del correo;
 2. Productos de telégrafos del Gobierno Federal.
- V. Productos de bienes inmuebles de la Nación:
 1. Productos de bienes nacionalizados;
 2. Producto por arrendamiento y venta de terrenos baldíos y nacionales;

3. Producto por arrendamiento o explotación de bosques, salinas, guaneras y demás propiedades federales.

VI. Productos y aprovechamientos diversos:

1. Productos de la Lotería Nacional;
2. Derecho sobre la pesca de perla, ballena, nutria, lobomarina, etc.;
3. Productos de los títulos de ferrocarril que son propiedad del Gobierno;
4. Rezagos de créditos, impuestos o productos federales no cobrados en otros años. (Cuenta..., 1909, págs. 3-4.)

CAPITULO III

TENDENCIA DE LOS INGRESOS FEDERALES DE 1867 A 1914

En los capítulos anteriores describimos los sistemas fiscales y los impuestos que existieron en el país hasta 1910. Ahí observamos la variedad de ramos que integraron a los ingresos federales hasta 1867 y cómo, a partir de la Reforma Hacendaria, se fueron transformando para crear un nuevo sistema impositivo. Señalamos también, que este cambio es signo, consecuencia y causa de una innovación en las relaciones del Estado con la sociedad.

Ahora el estudio comparado del movimiento económico e institucional nos permitirá ampliar la visión sobre estas modificaciones. Por ello, describiremos las tendencias de la recaudación de los ingresos federales: primero la tendencia global y cíclica, luego cada uno de los ciclos.

A. La tendencia global de crecimiento

La tendencia de crecimiento de los ingresos federales se elaboró con base en la relación de la suma de los crecimientos anuales sobre el número de años. A esta tendencia le denominamos *crecimiento anual promedio*. En adelante cuando hablemos de crecimiento nos referimos a este tipo de crecimiento.

Los ingresos federales de 1867-68 a 1912-13, es decir, durante 46 años, registraron una tendencia de crecimiento anual de 5.13% que, comparada con la tendencia de crecimiento demográfico -2.3%- es muy significativa. Expresa una tendencia al crecimiento económico durante esos años. Pero los ingresos se originan en diferentes impuestos ligados a ramas económicas. Cada

uno aporta su parte para el total de ingresos y tiene una tendencia propia. Así, al igual que en la economía, la tendencia global de los ingresos es el resultado de la conjugación de las tendencias parciales.

Cuadro 10. Estructura y tendencias de crecimiento anual promedio de los ingresos federales (1867-68 a 1912-13)

Ramo	Tendencia de crecimiento	Porcentaje del total de ingresos
1. Impuestos a la importación	5.42%	48.75%
2. Renta del timbre	7.17%	25.04%
3. Rentas en el Distrito	5.35%	8.93%
4. Producto de Correos	9.08%	2.94%
5. Impuestos a la exportación	-5.24% (a)	2.52%
6. Casas de moneda	11.34%	1.47%
7. Productos de Telégrafos	10.33% (b)	1.37%
8. Bienes de la Nación	12.72% (c)	1.34%
9. Impuestos a la Lotería Nacional	61.96% (d)	0.58%
TOTAL DE INGRESOS FEDERALES	5.13%	100.00%

FUENTE: El Erario Federal..., 1879, y Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

NOTAS: a. No se tomó el crecimiento de 1893-94 porque altera su tendencia. b. Empiezan a partir de 1878-79. c. Como Bienes de la Nación se incluyen a los Bienes Nacionalizados y a los productos de la venta y reivindicación de terrenos baldíos. Estos, a partir de 1876-77. d. Empieza a partir de 1872-73.

En el cuadro se aprecia la importancia de cada uno de los ramos y su tendencia de crecimiento. En cuanto a la importancia, es claro que los impuestos a la importación tuvieron un lugar privilegiado. Sin embargo, su crecimiento apenas rebasa al del total de los ingresos. La renta del timbre tiene el segundo lugar, pero su crecimiento fue mayor que el anterior. Las rentas en el Distrito son muy estables, con un crecimiento similar al del total de ingresos. Todos los demás ramos tienen una importancia mínima. Pero hay dos casos relevantes: el primero es el fuerte crecimiento de los productos de Correos y de Telé-

grafos, dos medios de comunicación que expresan, al igual que la renta del timbre, la *tendencia de crecimiento del mercado interno*. El segundo es la tendencia a la baja en los impuestos a la exportación, que significa la *política liberal en los gravámenes a las exportaciones*.

En general, estas fueron las tendencias globales de los distintos ramos de los ingresos durante los 46 años. Sirven para caracterizar al periodo como un periodo de crecimiento (5.13%), y para observar la composición relativa de los ingresos: *primacía de los impuestos al comercio exterior y altos crecimientos de los impuestos y productos orientados al comercio interno: renta del timbre, Correos y Telégrafos*.

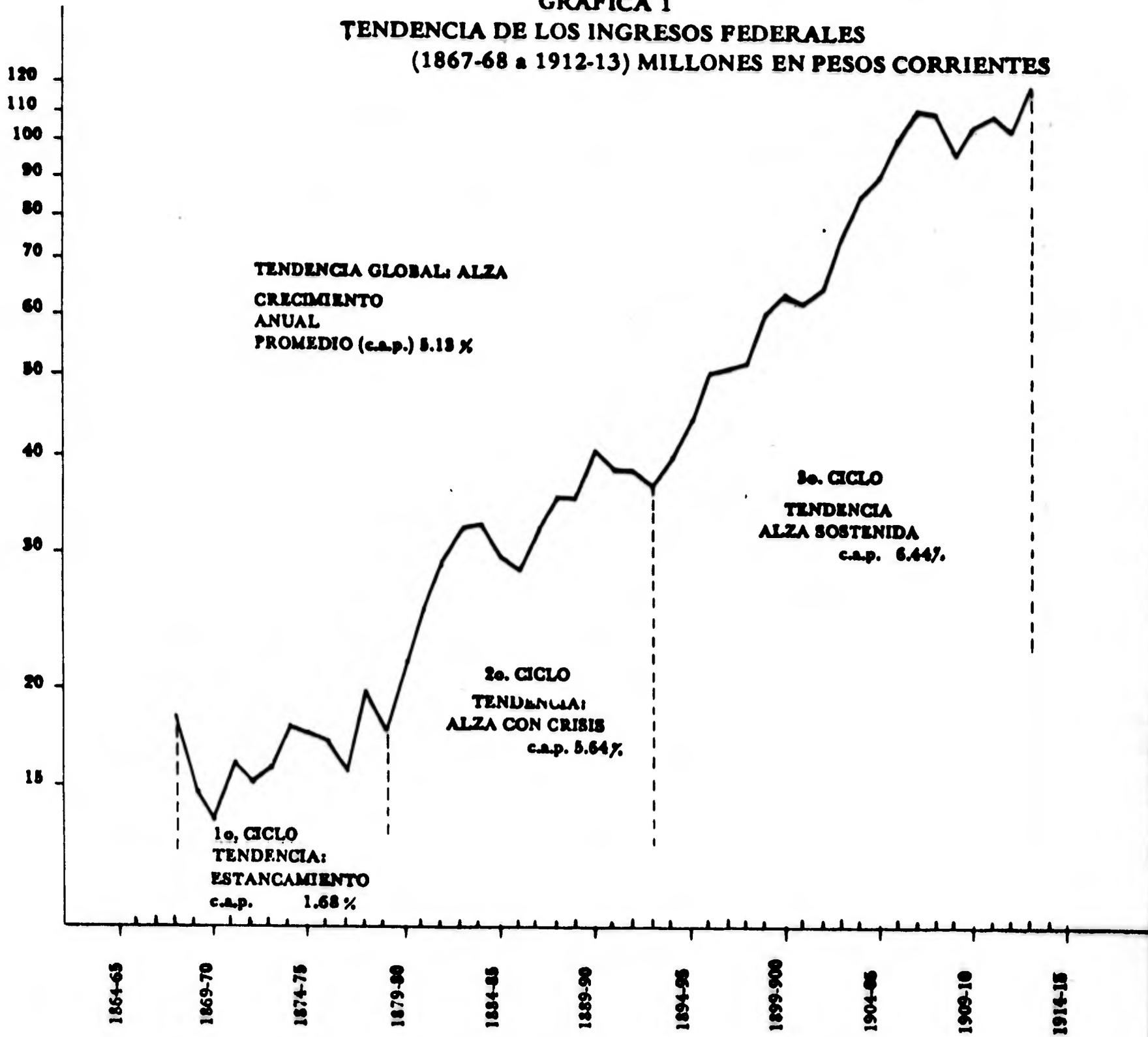
B. La tendencia cíclica

La tendencia de crecimiento global sólo expresa eso, el comportamiento general que tuvieron los ingresos federales durante 46 años. Sin embargo, la tendencia no fue homogénea ni continúa -- durante este tiempo. Como se ve en la gráfica 10, registró variaciones de diferentes magnitudes a lo largo del periodo. Nuestra tarea es detectar esas variaciones, fecharlas y encontrar su lugar y su significado en el tiempo histórico.

Con ese propósito utilizamos el concepto de *ciclos*, entendido como un lapso de variaciones similares en las tendencias de crecimiento.

Si observamos la gráfica, vemos marcados los tres ciclos en que hemos dividido la serie. Cada uno, a simple vista, representa tendencias de crecimiento diferentes. La forma como los obtuvimos fue la siguiente.

GRAFICA 1
TENDENCIA DE LOS INGRESOS FEDERALES
(1867-68 a 1912-13) MILLONES EN PESOS CORRIENTES



FUENTE: El Erario Federal ... 1879 y Cuentas del Tesorero Federal

Tomamos del cuadro A del *anexo III*, los años de *mayor baja* en los ingresos; estos fueron:

a.	1868-68	- 8.09%
b.	1871-72	- 4.67%
c.	1876-77	- 8.28%
d.	1878-79	- 9.92%
e.	1884-85	- 7.96%
f.	1890-91	- 5.12%
g.	1900-01	- 1.92%
h.	1908-09	-11.63%
i.	1911-12	- 5.34%

A partir de lo anterior medimos la *frecuencia* con que se dieron las mayores bajas. De 1868-69 a 1878-79, las bajas se dieron de cada dos a cada tres años. A excepción de las bajas b y c que están separadas por seis años. Sin embargo, como desde 1874-75 hay bajas, no escapa a la frecuencia de dos a tres años. De 1879-80 a 1890-91 las bajas e y f se siguen cada cinco años. A partir de entonces sólo se da una baja muy pequeña, en 1900-01, y la más fuerte del periodo en 1908-09. Es decir, cada siete años.

Hacemos lo mismo con los años de *mayor alza*:

a.	1870-71	17.20%
b.	1873-74	13.73%
c.	1877-78	24.85%
d.	1879-80	23.16%
e.	1889-90	15.89%
f.	1895-96	14.94%
g.	1902-03	14.93%
h.	1909-10	7.65%
i.	1912-13	14.98%

Con ello se vió que desde 1870-71 a 1877, las alzas se dieron de cada dos a cada tres años, a, b y c. Las alzas de 1879-80 y de 1889-90, se dieron con una separación de diez años. Finalmente las alzas f, g y h, se dieron cada siete años. La última rompió con el ritmo de siete años y se registró en sólo cuatro años.

Con base en frecuencias similares fechamos los espacios

en que se dieron las bajas y las alzas. Las integramos -bajas y alzas- y fechamos el ciclo. Las fronteras del ciclo las establecemos a partir del cambio de tendencia -baja o alza- inmediata. (ver cuadro 12.)

Cuadro 11. Medición de los ciclos de los ingresos federales en base a la tendencia de crecimiento (1867-68 a 1912-13)

frecuencia	bajas	altas	ciclos
2 a 3 años	1868-69 a 1878-79	1870-71 a 1877-78	1867-68 a 1878-79
5 a 10 años	1884-85 a 1890-91	1879-80 a 1889-90	1879-80 a 1892-93
7 años	1900-01 a 1911-12	1895-96 a 1912-13	1893-94 a 1912-13

FUENTE: Datos trabajados de las Cuentas del Tesoro Federal

Así tenemos que el primer ciclo comienza con el primer dato en 1867-68 y termina en 1878-79, último año de baja con frecuencia de 2 a 3 años. El segundo ciclo comienza en 1879-80, primer año de alza con frecuencia de 5 - 10 años y debiera de terminar en 1890-91, último año de la mayor baja con la misma frecuencia, pero como la tendencia a la baja continúa por dos años más, el ciclo termina en 1892-93. El tercer ciclo comienza en 1893-94, año de cambio de tendencia y termina en 1812-13, último año de mayor alza con frecuencia de siete años.

Cuadro 12. Crecimiento cíclico de los ingresos federales (1867-68 a 1912-13)

Ciclos	Ingreso promedio (miles de pesos)	Crecimiento (porciento)	Duración (años)
1º de 1867-68 a 1878-79	16,466	1.68%	12
2º de 1879-80 a 1892-93	32,683	5.64%	14
3º de 1893-94 a 1912-13	80,934	6.44%	20
Tendencia Global	49,431	5.13%	46

FUENTE: El Erario Federal..., 1879, Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

Ya establecidos los ciclos calculamos el crecimiento

anual promedio para cada uno. Como se aprecia en el cuadro 12, la intensidad en el crecimiento es diferente de un ciclo a otro. Con relación a la tendencia global, el segundo y el tercer ciclo son de mayor crecimiento. El primero es casi un estancamiento. Los ciclos, al igual que la tendencia global, expresan relativamente las tendencias del crecimiento económico. En el primero se dió un estancamiento y en el último un mayor crecimiento que en el segundo.

Sin embargo, el crecimiento no fue parejo en todos los impuestos, ni la composición permaneció invariable durante todo el periodo. Para apreciar estos cambios elaboramos el siguiente cuadro.

Cuadro 13. Composición y crecimiento de los impuestos federales por ciclos 1867-68 a 1912-13

	Primer Ciclo 1867-68 a 1878-79		Segundo Ciclo 1879-80 a 1892-93		Tercer ciclo 1894-95 a 1912-13	
	Crecimiento (porciento)	Porcentaje del tot. de ing.	Crecimiento (porciento)	Porcentaje del tot. de ing.	Crecimiento (porciento)	Porcentaje del tot. de ing.
1. Impuestos a la importación	3.62%	53.01%	5.53%	53.72%	6.32%	42.42%
2. Renta del timbre	4.15%	13.41%	10.22%	20.63%	6.69%	35.02%
3. Rentas en el Distrito	- 3.20%	11.04%	5.51%	8.07%	9.99%	8.24%
4. Producto de Correos	18.67%	2.47%	3.91%	2.60%	7.91%	3.43%
5. Producto de Telégrafos			13.50%	0.82%	8.32%	1.89%
6. Impuestos a la exportación	- 2.31%	6.34%	-12.04%	1.24%	-2.06%(a)	1.32%
7. Bienes de la Nación	- 2.94%	2.11%(b)	32.65%	1.60%	7.39%	0.48%
8. Casas de Moneda	8.95%	2.46%	22.03%	0.51%	5.17%	1.40%
9. Impuestos a la Lotería Nacional	-21.06	0.60%(c)	105.33%	0.44%	14.51%	0.68%
TOTAL DE INGRESOS	1.68%	100.00%	5.64%	100.00%	6.44%	100.00%

FUENTE: El Erario Federal..., 1879, y Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

Notas: a. No se toma en cuenta el crecimiento del año de 1893-94. que fue de 1,039% con relación al año anterior, porque altera el promedio que, a partir de ese año, fue a la baja. b. Como bienes nacionales se incluyen a los productos de los bienes nacionalizado y a los de la venta de terrenos baldíos, - - estos últimos a partir de 1876-77. c. Empiezan a partir de 1872-73.

En el cuadro 14 vemos que por el lado de la composición de los ingresos federales hay dos cambios relevantes: el primero es la reducción, que del segundo al tercer ciclo, experimentan los impuestos a la importación en lo que se refiere a su participación en el total de ingresos (baja de 54% del total a sólo 42%); y el segundo, es el aumento de la participación de tres impuestos en el total de ingresos, estos fueron: la renta del timbre (pasó de 13% a 35%), los productos de Correos (de 2.5% a 3.4%) y los productos de Telégrafos (de 0.8% a 1.9%).

En cuanto a la tendencia de *crecimiento* observamos que mientras la tendencia de los impuestos a la importación, en el segundo y tercer ciclo, es menor que la tendencia del total de ingresos, en esos mismos ciclos, la tendencia de la renta del timbre, la de los productos de Correos y la de los Telégrafos superó a la obtenida por el total de ingresos. Esto indica que el dinamismo en la tendencia del mercado interno fue mayor que el del mercado de importaciones. En este fenómeno, está de por medio la tendencia a la baja de los precios mundiales de la plata.

En síntesis, tanto la composición como el crecimiento indican la relativa pérdida de la supremacía de los impuestos a la importación y el ascenso de la de los que gravaron actividades ligadas al comercio interno: la renta del timbre, el producto de Correos y el de los Telégrafos.

C. Descripción de los ciclos

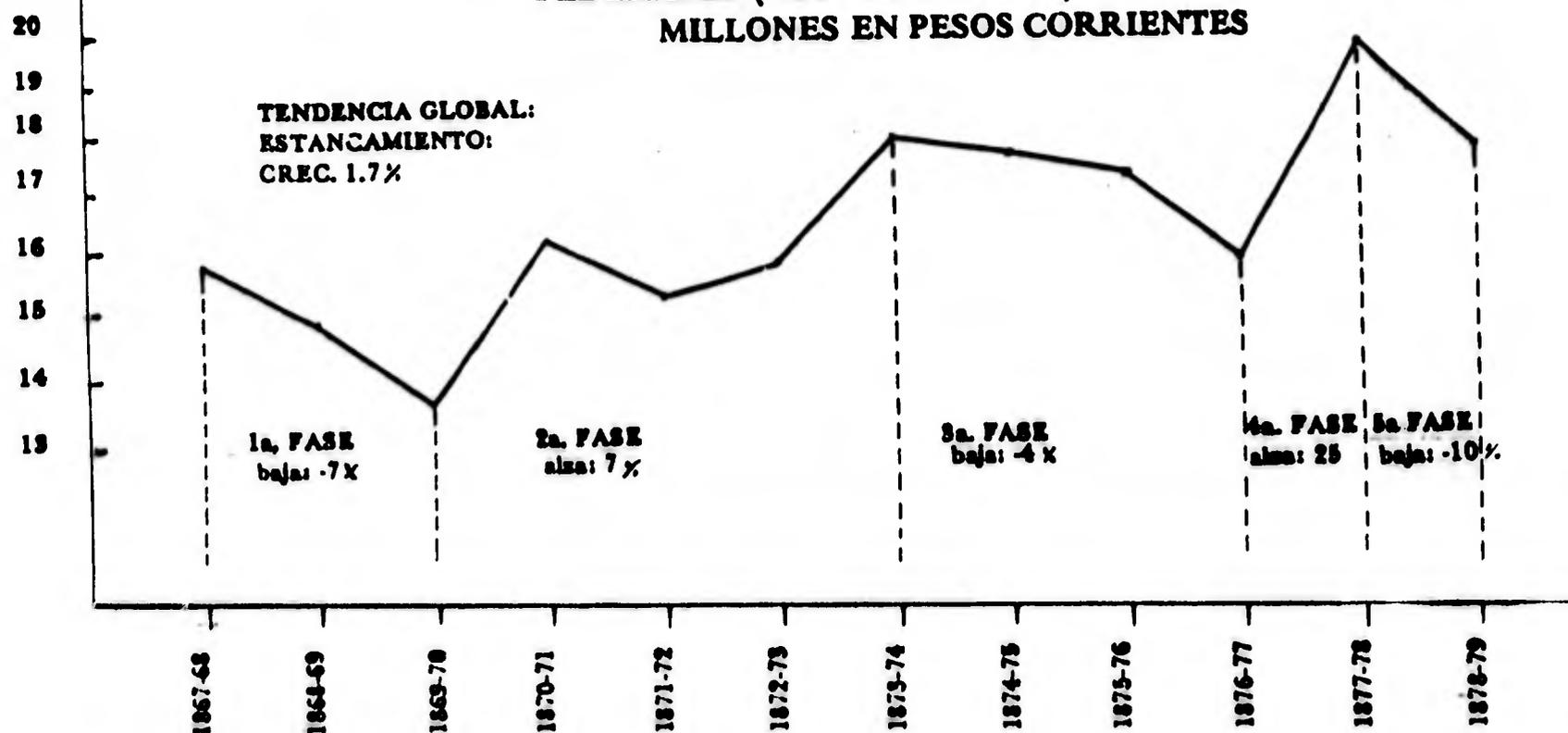
En el comportamiento de los ingresos federales hemos detectado la tendencia global que caracterizó al periodo y la tendencia cíclica que muestra el movimiento en cuanto a la intensidad de la tendencia. Estos dos tipos de movimientos son limitados, sólo caracterizan a la tendencia y a su intensidad.

Es necesario detectar el movimiento de corta duración, aquél capaz de mostrar las crisis, los estancamientos y las prosperidades. Los ciclos son el marco donde se dan estos movimientos. Para describirlos utilizamos el concepto de *fase*, entendido como el lapso de tiempo con una misma tendencia; alza o baja. Cada ciclo, pues, tendrá varias fases.

1. Primer ciclo: 1867-68 a 1878-79

El primero es un ciclo de doce años, durante los cuales se dieron cinco fluctuaciones profundas de cada dos a cada tres años que constituyen sus fases. Esto da la característica del ciclo: inestabilidad en la tendencia de crecimiento. En su conjunto, tiene una *tendencia al estancamiento* de 1.68% de crecimiento anual promedio.

GRAFICA 2
PRIMER CICLO DE LA TENDENCIA DE LOS INGRESOS
FEDERALES (1867-68 a 1878-79)
MILLONES EN PESOS CORRIENTES



FUENTE: Cuentas del Tesorero Federal.

La *primera fase* va de 1867-68 a 1869-70, donde se registró una baja del -7% anual promedio. Esta baja se liga a una baja general en todas las ramas de los ingresos. Pero, sobre todo a la repercusión de los levantamientos de San Luis Potosí y Zacatecas a fines de 1869 y a la reorganización administrativa.

La *segunda fase* (1870-71 a 1873-74) es un alza del 7% anual promedio, durante cuatro años. En esta fase en 1871-72, se dió una baja de -4% que se liga a la inestabilidad política causada por la muerte de Juárez y al levantamiento del Plan de la Noria, ambos en 1872. El alza de la fase se generalizó a todos los impuestos, aunque destacan las fuertes alzas en los productos de Correos (79%) y en los impuestos de importación (11%).

La *tercera fase* (1874-75 a 1876-77) es una baja de -4% anual promedio. Durante ella, en 1876-77, se dió la segunda baja más profunda de todo el periodo. Esta baja se relaciona a dos hechos: el primero a los levantamientos del Plan de Tuxtepec que terminaron con el ascenso de Porfirio Díaz al poder, -episodio que fue el resultado inmediato de las revueltas que comenzaron en 1872- y, el segundo, al inicio, en 1873 de la tendencia a la baja de ñps fecops de la plata. Ambos hechos marcaron la tendencia de esta fase.

La *cuarta fase* (1877-78) es un año de alza de 25%. En ella, todos los impuestos crecieron, pero destaca el de la renta del timbre (63%) que, a partir de este año, empieza a incrementar su participación en los ingresos totales. También registraron crecimientos los impuestos a la importación (49%) y los de Correos (34%).

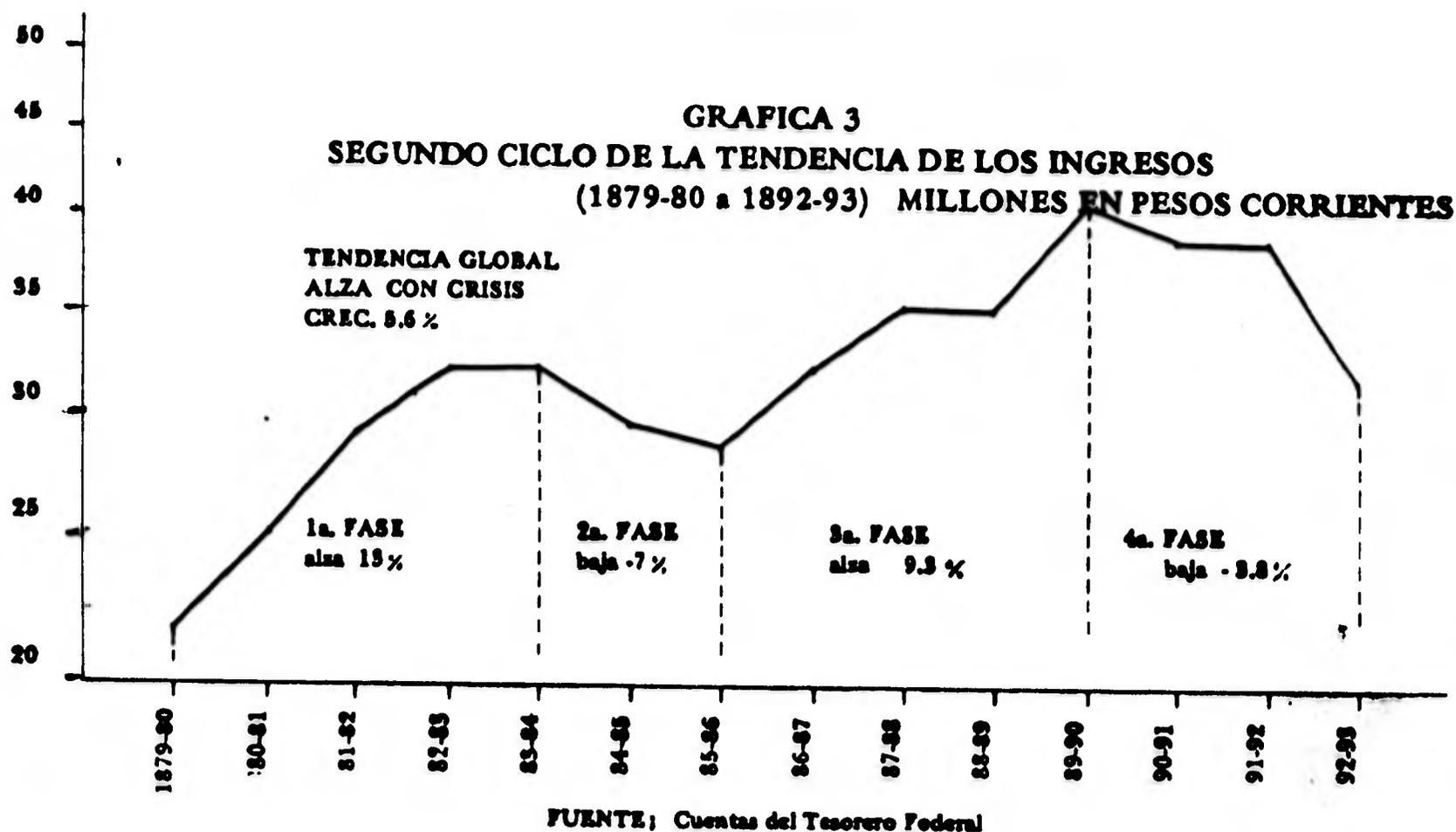
El ciclo de fluctuaciones profundas termina en 1878-79, con una *fase de baja* de -10%. En ese año destacan, por un lado, la mayor disminución, que la de la tendencia general, de los impuestos a la importación (-23%), y la de las rentas en el D.F. (-5%) y la de otros impuestos menores. Por otro lado,

destaca el que en un año de baja obtengan crecimiento la renta del timbre (3%) y los productos de Correos (15%). Ambos aumentaron su participación en el total de ingresos.

En resumen, en el primer ciclo, 1867-68 a 1878-79, se entrelaza la inestabilidad en la tendencia de crecimiento de los ingresos con tres fenómenos: el primero, fueron los conflictos políticos que provocaron cambios en el Gobierno, el segundo, la caída de los precios internacionales de la plata, y el tercero, la reorganización administrativa de la Hacienda Pública. Todo esto nos lleva a concluir que durante este ciclo se dió una *reestructuración social* que afectó de manera positiva al crecimiento económico. Pues, el crecimiento de los ingresos federales en este ciclo (1.6%), comparado con el de los periodos anteriores, obtuvo un saldo favorable.

2. Segundo ciclo, 1879-80 a 1892-93

El segundo es un ciclo de 14 años, que va de 1879-80 a 1892-93. Registra un crecimiento anual promedio de 5.6%, en cuatro fases: dos de alza y dos de crisis. Se incicia en 1879-80, año a partir del cual se rompe la tendencia de fluctuaciones cortas, y comienza una fase de crecimiento sostenido que dura cinco años. Contiene dos crisis, que coinciden con crisis mundiales, la de 1884-85 a 1885-86 y la de 1890-91 a 1892-93. Con esta última crisis finaliza el ciclo. Así, el ciclo se caracterizó por una *tendencia al crecimiento con crisis*.



La primera fase (1879-80 a 1883-84), es un alza sostenida de 13% anual promedio durante cinco años, la más alta de todo el periodo estudiado. Así la mayoría de los impuestos crecieron a excepción del estancamiento que experimentaron los productos de Correos (0.7%) y a la baja de los de las exportaciones (-14%). La fase, coincide con la estabilidad política del Gobierno y con la instauración de las bases de la Reforma Hacendaria y, sobre todo, con la construcción de los primeros tramos de ferrocarriles y de Telégrafos.

La segunda fase (1884-85 a 1885-86), es una crisis que dura dos años, donde se registra una baja de -5.7% en el

total de ingresos. Por su fecha recuerda la crisis mundial de 1882-84 que influyó en el país. En efecto, los impuestos a la importación registraron una baja (-7%) mayor que la del total. Mientras que la renta del timbre y las rentas en el D.F. alcanzaron un crecimiento anual promedio de 12% y 9%, respectivamente. Además de la crisis, esta fase se ligó a la pérdida de las cosechas por las sequías, al freno de la construcción de los ferrocarriles y, por ende, a una contracción del mercado interno. Finalmente, como fenómeno de la crisis, destaca el crecimiento de los productos de los bienes nacionales (3%) -corresponden a la venta y reivindicación de los terrenos baldíos- que expresa la tendencia concentradora de los capitales en tiempos de crisis.

La *tercera fase* (1886-87 a 1889-90), es un alza de 9.27%. Durante esos cuatro años destaca el crecimiento de los impuestos a la importación (12%), el de la renta del timbre (13%), el de los productos de Correos (11%), y el de los Telégrafos (26%) y el de los bienes nacionales (34%). Es decir, destaca el crecimiento de los impuestos ligados al comercio de importación y al mercado interno. En esta fase se reanudó la construcción de ferrocarriles y de Telégrafos, vía los préstamos externos, se aceleró la compra de tierras que favoreció a la tendencia concentradora y crecieron las importaciones. Todo esto insidió en el mercado interno.

La *última fase* (1890-91 a 1892-93), es la segunda crisis, donde se registró una baja general de -3.8% anual promedio durante tres años. En ella sólo experimentaron crisis los impuestos a la importación (-8%) y los bienes de la Nación (-15%). Los demás obtuvieron alzas: la renta del timbre (6%), los productos de Correos (4%), y los de Telégra fos (11%). Nuevamente los impuestos ligados al mercado interno experimentan crecimiento durante una crisis. Hemos mencionado la coincidencia de esta crisis con la mundial de 1890-92, con la baja de los precios de la plata y con la pér

dida de las cosechas internas. Situaciones que se reflejaron principalmente en la reducción de las importaciones, que se encarecieron con la baja de la plata y, de manera secundaria, en el lento crecimiento, en comparación con el de la fase anterior que fue del doble, de los demás impuestos.

En suma, durante el segundo ciclo (1879-80 a 1892-93), apreciamos dos fenómenos: el primero se refiere a los *altos crecimientos* que durante la primera y tercera fases alcanzaron los ingresos, lo que expresa que durante estos años, a pesar de las crisis, se dió un acelerado crecimiento económico. El segundo fenómeno es la *diferencia de crecimientos*, entre los distintos impuestos que favoreció a los ligados al comercio interno. Esto como expresión del efecto que causaron en el mercado interno y en el externo, la construcción de los ferrocarriles, de los Telégrafos y de los Correos, y la consolidación de la Reforma Hacendaria.

Cuadro 15. Crecimiento de los ingresos federales durante las fases del segundo ciclo (1879-80 a 1892-93)

Fases	Crecimiento (por ciento)	Duración (años)
1a. 1879-80 a 1883-84	12.93%	5
2a. 1884-85 a 1885-86	-5.77%	2
3a. 1886-87 a 1889-90	9.27%	4
4a. 1890-91 a 1892-93	-3.82%	3
Tendencia del ciclo	5.64%	14

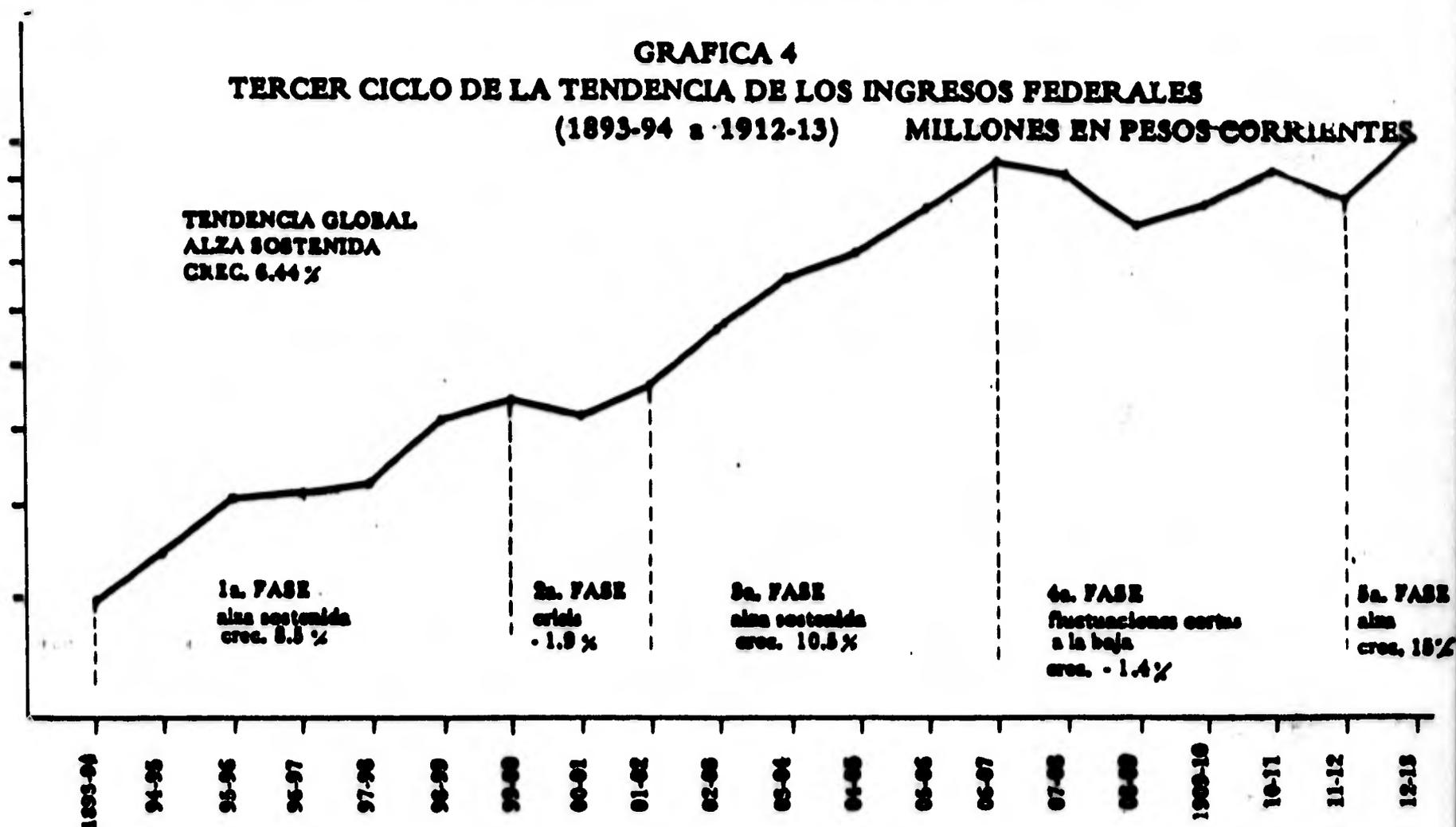
FUENTE: Datos trabajados de las Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

3. Tercer ciclo, 1893-94 a 1912-13

El tercer ciclo (1893-94 a 1912-13), se caracteriza por un *alza sostenida* de 6.44% anual promedio durante 20 años. Se inicia en 1893-94, año donde terminó la tendencia de crecimiento con crisis y comienza una nueva. A partir de entonces se

dió un crecimiento que se prolongó hasta 1906-07. A la mitad de esta prolongada alza, 1900-01, experimentó una pequeña baja de -2%, que no afectó su tendencia. Al final del ciclo se dieron cinco años de fluctuaciones cortas a la baja que terminaron con un alza en 1912-13, donde finalizó el ciclo.

GRAFICA 4
TERCER CICLO DE LA TENDENCIA DE LOS INGRESOS FEDERALES
(1893-94 a 1912-13) MILLONES EN PESOS-CORRIENTES



FUENTE: Cuentas del Tesoro Federal

En la primera fase del ciclo (1893-94 a 1899-00), se dió un crecimiento sostenido de 8.5% anual promedio durante siete años. El crecimiento más prolongado de todo el periodo. Durante esos años obtuvieron un crecimiento mayor que el general; la renta del timbre (12%), el producto de Correos (9%), y el de Telégrafos (11%). También crecieron los demás gravámenes, pero sobre todo, los de importación (8%). La diferencia en los crecimientos de los impuestos aumentaron la participación de la renta del timbre (38%) en los ingresos totales, en

destruimiento de la de los impuestos a la importación (42%). Lo que expresa el sólido incremento del mercado interno. Con ello se alcanzaron los objetivos de la Reforma Hacendaria: en primer lugar se logró reducir la primacía única de los impuestos a la importación, en segundo lugar, en 1894-95, se conquistó el primer superávit y en tercero, se hizo realidad, en 1896, la abolición de alcabalas.

La segunda fase es una pequeña crisis de -2%, en el año que dió vuelta al siglo, 1900-01, año cabalístico, lleno de misticismo como lo es para nosotros el cercano año 2000. En algo influyó esa mentalidad para que fuera también año de crisis en el mundo. En esta fase, la mayoría de los ingresos mostraron reducciones. Los de importaciones fueron los más golpeados (-5%), seguidos por otros menores. Los ligados al mercado interno registraron alzas pequeñas con relación a las obtenidas en la fase anterior. La renta del timbre se estancó (1%), pero su participación en el total de ingresos aumentó al 40%, en tanto que la de los impuestos a la importación permaneció en 42%.

La tercera fase (1901-02 a 1906-07), es la segunda alza sostenida más importante y prolongada del periodo estudiado. Durante seis años, logró un crecimiento de 10.5% anual promedio. En ella todos los ingresos obtuvieron aumento, pero en algunos casos es menor que el logrado por el total de ingresos. Esto sucedió con más énfasis para la renta del timbre que sólo creció 4.4%, menos de la mitad que el de la tendencia general. La diferencia es muy importante, pues, muestra un freno en la dinámica del crecimiento que, desde 1877-78 venía observando la renta del timbre. Lo que anuncia una contracción del mercado interno. Aunado a ello se registró una baja en la participación del timbre en los ingresos totales que pasó del 40% al 35%.

La cuarta es una fase de fluctuaciones cortas durante cinco años (1907-8 a 1911-12), que registró una tendencia a la baja

de -1.4%. Los dos primeros años (1907-08 y 1908-09) son de baja (-7%) y coinciden con la crisis mundial de 1907-08. Los dos siguientes (1909-10 y 1910-11) de alza (6%), y el último, 1911-12, de baja (-5%). Como entre alzas y bajas no superaron los ingresos obtenidos en el último año de la fase anterior (1906-07), consideramos que es una fase de baja. Dentro de esta fase, en 1908-09, se dió la más profunda baja de los 46 años estudiados y, en 1910, comenzó la Revolución. Por ello esta fase es el *preludio de la Revolución*.

En esta fase de inestabilidad en la tendencia de crecimiento -por las fluctuaciones cortas- y en lo político, algunos impuestos mantuvieron su crecimiento; como las rentas en el D.F. (3%), los productos de Correos (4%), y los de Telégrafos (5%). Lo que muestra que, frente a la reducción en la mayoría de impuestos, las contribuciones y los servicios apoyaron el sostenimiento del Gobierno en turno, práctica que será retomada por los primeros gobiernos de la Revolución. Por otra parte, los dos impuestos más importantes registraron bajas: los de importación (-3%), y la renta del timbre (-1%). Esto último expresa la crisis del comercio exterior mexicano y la contracción del mercado interno, que insidieron en la situación social del momento.

El ciclo termina en 1912-13, donde se registró un alza de 15%. Ese año es el último de gobiernos *institucionales*, por ello se elaboró la *Memoria de Hacienda* y su *Cuenta* correspondiente. A partir de entonces, con los conflictos armados, se desarticuló el aparato administrativo del Estado y cada jefe militar, de acuerdo al lugar que controló, para mantener a sus ejércitos, decretó sus propios impuestos. Así, se fraccionaron los ingresos que obtenía el Gobierno federal (ver Leal, J.F., 1972, págs. 169-173). De aquí que el ciclo termine en ese año. Esta fase registró un alza en todos los ingresos a excepción de los productos del Correo (-3%) y de los de Telégrafos (-1%). Es decir, a excepción de los servicios pres

tados por el Gobierno.

En síntesis, durante el tercer ciclo (1893-94 a 1912-13) se dieron cambios profundos en las tendencias de los ingresos. En su primera fase se vieron los frutos del sólido crecimiento que tuvo el mercado interno y los efectos de la Reforma Hacendaria. Mientras que en la tercera fase 1907-08 a 1911-12 estalló, en la crisis más profunda de todo el periodo, la contracción que el mercado interno venía sufriendo. No en vano es el *preludio de la Revolución*. Ambas situaciones muestran que la suerte del Gobierno federal estuvo ligada a las oscilaciones del mercado interno; en la primera fase, las buenas condiciones del mercado permitieron al Gobierno quince años de absoluta solidez, después de los cuales, en la tercera fase, se fracturaron, abriendo paso a la primera *revolución social* de nuestro siglo.

S E G U N D A P A R T E

EVOLUCION Y TENDENCIAS DE LOS DISTINTOS

INGRESOS FEDERALES

CAPITULO IV

IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR

El comercio exterior mexicano expresa los lazos de intercambio que estableció el país con las demás naciones, la importancia de cada una de ellas y los tipos de productos intercambiados. Además, como se basó en el desarrollo económico alcanzado por el país, el comercio exterior también expresa los ramos de la economía capaces de producir excedentes exportables o de necesitar productos de importación.

En este capítulo examinaremos los impuestos que gravaron a esta actividad económica. Primero los de importación, luego los de exportación y finalmente los derechos especiales.

A. Evolución de los impuestos al comercio exterior

Los impuestos al comercio exterior son *los derechos con que la nación grava a las mercancías que se importan a su territorio o transitan por él y alguno de los derechos a efectos nacionales que se exportan de México.* [Así como los derechos especiales que se cobran por los servicios aduanales. Tienen dos objetivos:] *el primero proveer al Erario de fondos para erogar los gastos públicos y el segundo, proteger manufacturas nacionales.* (Memoria..., 1877-78, pág. 33.)

Estos impuestos tuvieron una importancia fundamental durante todo el siglo XIX, ya que la Hacienda Pública dependió de ellos en más de un 50%. A esto se debe que la Reforma Hacendaria de 1870 impulsara una política tendiente a aminorar la dependencia del presupuesto con relación a los productos aduanales. Así mismo, a diferencia de la política arancelaria prohibitiva de la primera parte del siglo, en el periodo de 1867-1913, se rompe con las prohibiciones y se reducen los impuestos a la

minería, aun cuando se mantuvieron altos gravámenes. (Cardoso, 1980, págs. 437 a 464.)

Los gravámenes al comercio exterior se componían en orden de importancia de: derechos a la importación, derechos a la exportación y derechos especiales. Su participación en el total de impuestos al comercio exterior fue de 95.5% en promedio anual para el primero y 2.5% y 2.0% para los segundos.

1. Cambios en la legislación arancelaria

La evolución de los impuestos al comercio exterior es muy compleja, pues fue modificándose de acuerdo al acelerado desarrollo del comercio exterior mexicano; sin embargo, sus líneas de cambio se observan en las distintas leyes de Ordenanzas Aduanales, que estipularon cuáles mercancías fueron gravadas y bajo qué tarifas.

Para 1867 se dio vigencia a la Ley de Ordenanzas Aduanales del 31 de enero de 1856, que contenía los siguientes impuestos:

1. Derechos aduanales:
 - a. Derechos de importación.
 - b. 20% de mejoras materiales.
 - c. 15% de acciones de ferrocarril conforme a las leyes del 31 de agosto de 1857, del 5 de abril de 1861, del 25 de enero de 1866 y del 27 de noviembre de 1867.
 - d. 10% de internación.
 - e. 25% de contraregistro comprendiendo la contribución federal que se pagaba con dinero.
2. Derechos de exportación.
 - a. Exportación de plata acuñada al 8% por todo derecho.
 - b. Exportación de oro acuñado al 1.5% por todo derecho.
 - c. Impuesto a la extracción de madera establecido por el decreto del 14 de agosto de 1854, por la disposición del 29 de junio de 1856 y por el reglamento de 5 de abril de 1861.
3. Otros derechos cobrados en los puertos.
 - a. Tonelaje y fano, establecido por la Ordenanza del 31 de enero de 1856.
 - b. Anclaje, establecido por los reglamentos del 22 del

abril de 1885, por la Ordenanza de 1856 y por el decreto del 26 de septiembre del mismo año. (Memoria..., 1870, pág. 719.)

1
a. El arancel de 1872

Pero con la Reforma Hacendaria de 1870 -entre sus objetivos figuraba el de reducir la dependencia del Erario de los productos aduanales y el de ofrecer mayores libertades al comercio y a la minería mediante la reducción de los aranceles a la importación y exportación-, se procedió a transformar las disposiciones arancelarias anteriores, integrándose así una visión más liberal en la nueva Ley del 10. de enero de 1872, que perseguía:

1. Establecer el derecho por cuota fija;
 2. Abolir las prohibiciones;
 3. Aumentar la lista de mercancías libres de 34 que contenía el antiguo arancel a 73;
 4. Abolir los impuestos que los estados cobran por el tránsito de las mercancías importadas;
 5. Establecer derechos uniformes a las mercancías extranjeras;
 6. Abrir las costas al comercio de exportación;
 7. Autorizar la exportación de metales preciosos en pasta;
 8. Autorizar el tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional;
 9. Adoptar el sistema métrico decimal.
- (Yañez Ruíz, 1958, tomo II, págs. 194-195.)

Esta legislación arancelaria terminó con las prohibiciones que mantenía la anterior, ofreció libertad de gravamen a un gran número de mercancías y aminoró la carga impositiva sobre la exportación de oro y plata. Estuvo vigente hasta 1880, cuando se integraron las disposiciones que año con año expedía el Ejecutivo para reformar el arancel de 1872, hecho que se materializó en la nueva Ordenanza del 8 de noviembre de ese año.

Al igual que la anterior, la nueva Ley mantuvo el espíritu liberal, pues aunque elevó en un 10% los impuestos a la importación, dejó exento de derechos a un gran número de productos. A la vez, registró un avance al definir las mercancías gravadas; también reiteró los impuestos a la exportación de metales preciosos amonedados o en pasta, así como a la orchilla y a las maderas de construcción.

b. Aranceles de 1885 y 1887

Para 1881, el ministro de Hacienda, Francisco Landeros y Cos, señalaba que la ley no pudo *satisfacer* las necesidades del comercio exterior, puesto que:

Exclusivamente tuvo que referirse a la refundición de las disposiciones relativas al ramo entonces existente, pues habiendo obtenido extraordinario desarrollo en el último decenio tanto la industria como el comercio hay en la actualidad numerosas y variadas mercancías que no estaban ni podían estar comprometidas en aquella Ley. (Memoria..., 1881-82, pág. VI.)

Esta intención manifiesta de frenar a las iniciativas de liberalización de mercancías gravadas, aunada a las modificaciones que sufrió el arancel para aminorar los efectos de la crisis de 1883-86 (una de estas modificaciones fue la aprobación, el 12 de febrero de 1884, de un aumento del 5% en el gravamen sobre las importaciones), precipitaron dos leyes arancelarias. La primera fue la Ordenanza Aduanal del 24 de febrero de 1885, que contenía ciertas disposiciones encaminadas a reducir los efectos de la crisis en los productos del Erario y en la producción nacional;

entre ellas estuvo el aumento de los impuestos a la importación en un 10% y la reducción de *la lista de los artículos libres de derecho de importación de 63 a 21, incorporando una serie de productos que antes tenían franquicia para su introducción.* (López Rosado, 1971, tomo IV, pág. 181.)

La segunda Ley fue la del 10 de marzo de 1887, que rectificó el sentido *liberal* de las anteriores al aumentar el número de artículos permitidos y al reducir los impuestos a la importación, adecuándose así a la situación de recuperación y crecimiento económico del país.

c. El arancel de 1891 y sus modificaciones

Al inicio de la crisis de los años 1890-91 a 1892-93, se expidió (el 12 de julio de 1891) una nueva ley de Ordenanzas Aduanales, que en cierta medida dio algunas respuestas a la crisis y mejoró, sintetizando las disposiciones y modificaciones hechas a la anterior, la clasificación de las mercancías gravadas mediante un nuevo vocabulario. Pero como la expedición de esta Ordenanza no fue suficiente para proteger al Erario de la crisis, ésta sufrió varias modificaciones.

La crisis tenía dos aspectos: por un lado, al bajar el valor de la plata en los mercados mundiales y al ser el peso mexicano de este metal, se dio de hecho una devaluación, lo cual elevó los precios de las mercancías importadas en proporción inversa a la caída de la plata, redujo las compras y, con ello, los ingresos al Erario Federal. Al respecto el Ministro Limantour señaló lo siguiente:

se consideró conveniente reducir las cuotas de importación de algunas mercancías extranjeras, por que eran muy altas y, en realidad podrían considerarse prohibitivas, si se tiene en cuenta que el cambio sobre el exterior pasaba del 50% en octubre de 1892; de suerte que los derechos de importación representaban, en muchos casos, una cantidad mayor que el valor de la mercancía gravada, lo cual ofrecía grandes alicientes a la introducción clandestina, con perjuicio del Erario y del comercio honrado. (Memoria..., 1892-93, párrafo 139.)

El segundo aspecto de la crisis fue la pérdida de las cosechas, con la consecuente escasez de productos de primera necesidad y el alza en sus precios, lo que provocó la importación de este tipo de artículos. Por este motivo se tomaron ciertas medidas que modificaron el arancel de 1891, en el sentido de reducir o liberar el impuesto de importación a productos de consumo básico. Estas medidas se acentuaron en junio de 1892, cuando se ordenó la exención de los impuestos a la importación de maíz y frijol además de *la reducción de los fletes de las empresas ferrocarrileras por el transporte de estos artículos...* (también se eliminó el impuesto del 0.5% que imponía la ley del timbre a las operaciones de venta al menudeo) *...y se ordena que las Junstas Especiales de Beneficiencia intervengan y vigilen la venta de estos artículos.* (Vañez Ruiz, 1958, tomo II, pág. 362.) El 20 de abril de 1893, ya restablecida la economía, se dejaron de aplicar estas medidas.

El 22 de marzo de 1898 se reformó el decreto de 1893 y la Ordenanza General de Aduanas de 1891, con el objeto de *poner al fisco a cubierto de ciertos fraudes que, con abuso de las franquicias otorgadas se han intentado.* (Vañez Ruiz, 1958, tomo II, pág. 458). Así se elaboraron tarifas claras y métodos específicos para que los importadores realizaran sus manifestaciones al Fisco de forma regular. De igual manera, en ese año se derogaron los derechos de puerto, de faro y de capitanía de puerto; se reformó el derecho de tonelaje.

d. Los impuestos al comercio exterior vigentes a principios del siglo XX

De acuerdo con la Ordenanza del 12 de julio de 1891 y las modificaciones vigentes, a principios del siglo XX los impuestos aduanales eran los siguientes:

1. Derechos de importación según tarifas
2. Derechos de exportación de maderas nacionales de construcción y ebanistería, palo de tinte y moral, y tránsito de maderas extranjeras.
3. Derechos de exportación sobre productos naturales:

- a. Raíz de zacatón a razón de 60 centavos los 100 Kg. peso bruto.
 - b. Chicle, a razón de 2 centavos el Kg. neto.
 - c. Orchilla, a razón de \$5.00 por Ton. de 1000 Kg. peso bruto.
4. Derechos de exportación sobre los siguientes productos agrícolas:
 - a. Henequén en rama, a razón de 50 centavos por cada 100 Kg. peso neto.
 - b. Ixtle en rama, a razón de 50 centavos por cada 100 Kg. peso neto.
 - c. Cuero y pieles sin curtir (los de venado y chivo a razón de \$2.25 los 100 Kg. peso bruto; los de res y otros, a razón de 75 centavos los 100 Kg. peso bruto.)
 5. Derechos de tránsito.
 6. 2% adicional sobre los derechos de importación en todas las aduanas marítimas y fronterizas para obras en los puertos.
 7. Derecho de toneladas y adicional de toneladas, derechos de carga y descarga y derecho de tráfico marítimo interior.
 8. Derechos o retribuciones que deban cobrarse por los servicios interiores en los puertos.
 9. Derecho de guarda y almacenaje.
 10. Derecho de patente de navegación.
 11. Derecho de practicaaje.
 12. Derecho de sanidad.
 13. Derecho que cobran los Cónsules y Visecónsules y agentes comerciales y consulares de la República.
 14. Derecho de \$5.00 por cada certificado que expidan los ministros o Cónsules de México en el extranjero. (*Vázquez Ruiz, 1958, tomo II, págs. 471-472.*)

Esta serie de impuestos quedó prácticamente vigente hasta 1913; solamente se suprimió el gravamen del 2% para mejoras en los puertos y se aumentaron los impuestos a la exportación del guayule, café y de monedas mexicanas (este último por la ley del 19 de noviembre de 1906).

Al igual que en los años de crisis, se decretaron exenciones o reducciones a los impuestos siguientes: a la importación de trigo en 1901, a la de trigo y maíz el 30 de junio de 1905 y febrero de 1907, a las maquinarias para la industria minera en 1908, y nuevamente al trigo y maíz en marzo de 1910.

Visto en conjunto, durante el periodo de 1867 a 1913 se

mantuvo una política proteccionista moderada con el objetivo de proteger a la incipiente industria nacional: se exentó a los productos de bienes de producción y a las materias agrícolas de primera necesidad en los tiempos de crisis, y se gravó con altos impuestos a la importación de bienes suntuarios y de mercancías que se producían en el país. A pesar de ello, para conservar los ingresos públicos se siguieron manteniendo altos gravámenes, lo cual provocó el contrabando -lacra que se convirtió en un obstáculo para el comercio legal-, aun cuando por la superación de los aranceles prohibitivos se vio reducido en comparación al periodo de 1821 a 1867.

B. Impuestos a la importación

Los impuestos a la importación son los derechos con que la Hacienda gravó a las mercancías que se importaban o transitaban por el territorio del país, se pagaban en las diferentes aduanas y se estipulaban en las Ordenanzas Aduanales, donde se establecía la lista de mercancías gravadas o libres y los impuestos respectivos según las tarifas ahí contenidas.

Como ya se vio, los gravámenes a la importación fueron los productos más importantes de los recaudados por el comercio exterior y al mismo tiempo los más productivos del Erario Público, pues en promedio aportaron el 47% de los ingresos federales de 1867 a 1913. Por ello, las fluctuaciones del comercio mundial influyeron de manera decisiva en las tendencias de los ingresos federales. De acuerdo a los estudiosos de los ciclos de la economía mundial (Niveau, 1979, págs. 152-159), en nuestro periodo se dieron seis crisis de tipo juglar, que coinciden con las crisis de los ingresos federales. Estas fueron:

Crisis mundiales	Crisis de los ingresos
1873	1874-75 a 1876-77
1882-84	1883-84 a 1885-86
1890-93	1890-91 a 1892-93
1900	1900-01
1907-08	1907-08 a 1911-12
1913	

Como se ve, existe una coincidencia determinante entre las crisis cíclicas de la economía internacional y las crisis de los ingresos recaudados por el Gobierno mexicano. Esto es así por la influencia que sobre estas últimas tuvieron los impuestos a la importación.

1. Tendencia general y ciclos de los impuestos a la importación

Al igual que con los ingresos totales, la tendencia de crecimiento de los impuestos a la importación se expresara en crecimiento anual promedio. Durante el periodo de 1867 a 1913 esta tendencia fue de 5.42%, que la caracteriza y expresa que durante ese tiempo el comercio de importaciones tuvo un crecimiento.

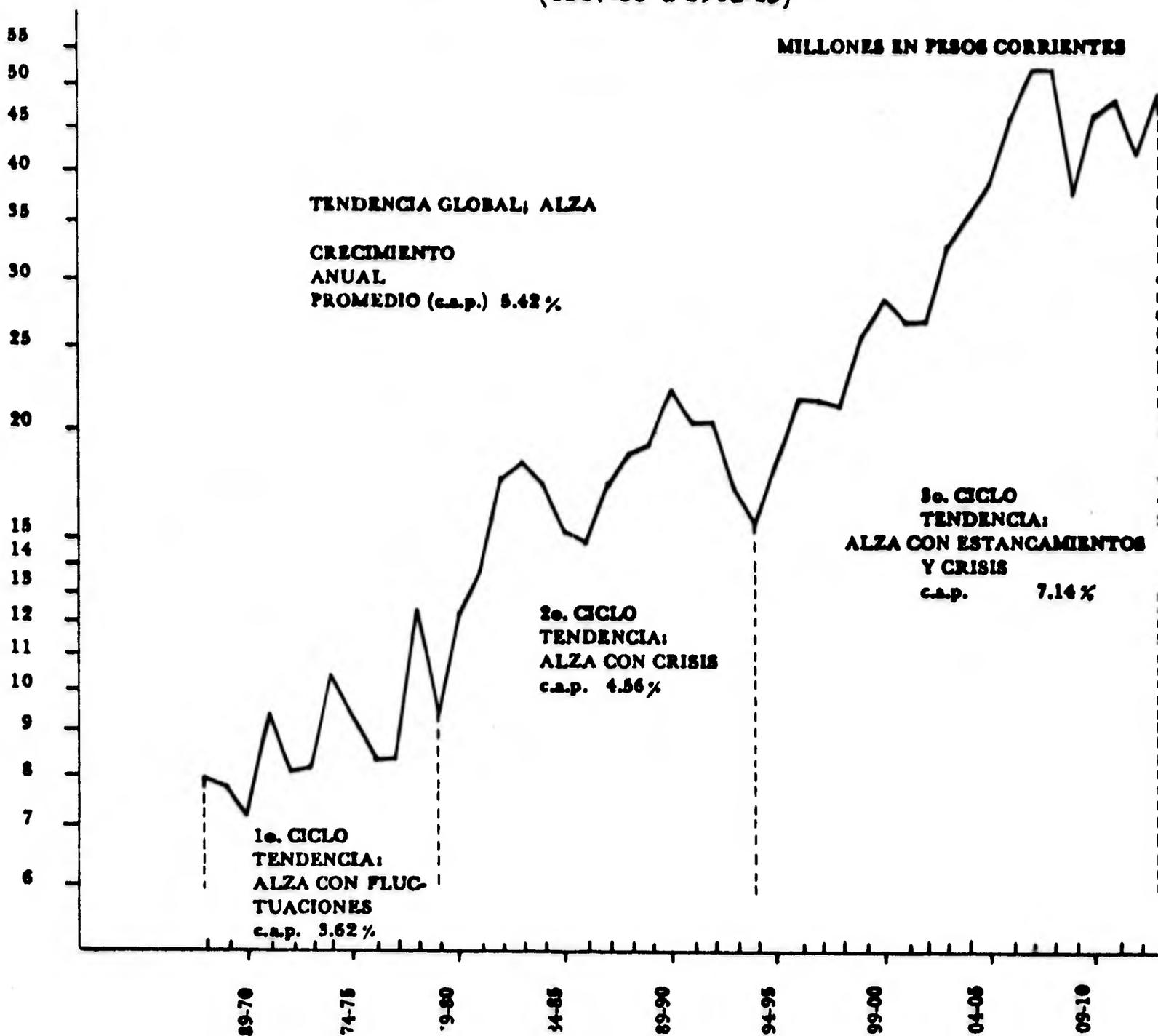
Sin embargo, esa tendencia, como se observa en la gráfica 5, vio fluctuaciones importantes que registramos en tres ciclos a partir de la intensidad del crecimiento.

Cuadro 16. Crecimiento cíclico de los impuestos a la importación (1867-68 a 1912-13)

	A ñ o s	Duración	Crecimiento (porcentaje)
Primer ciclo	1867-68 a 1878-79	11 años	3.62%
Segundo ciclo	1879-80 a 1893-94	15 años	4.57%
Tercer ciclo	1894-95 a 1912-13	19 años	7.14%
Tendencia global	1867-68 a 1912-13	46 años	5.42%

FUENTE: *El Erario Federal...*, 1879 y Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

GRAFICA 5
TENDENCIA DE LOS IMPUESTOS A LA IMPORTACION
(1867-68 a 1912-13)



FUENTE: El Erario Federal ..., 1879 y Cuentas del Tesorero Federal

a. Primer ciclo: 1867-68 a 1878-79

El primer ciclo, de 1867-68 a 1878-79, se caracteriza por *fluctuaciones profundas* de un año a otro; culmina en 1878-79, año en que termina la tendencia de fluctuaciones profundas y periódicas. El crecimiento que se observa durante el ciclo es de 3.67%; los años en que alcanzó un mayor crecimiento fueron 1870-71 con 30.38%, 1873-74 con 27.39% y 1877-78 con 48.86%. Los años en que los ingresos presentan su más bajo nivel fueron 1871-72 con -13.63%, 1874-75 con -11.11% y 1878-79 con -23.04%.

b. Segundo ciclo: 1879-80 a 1893-94

El segundo ciclo, de 1879-80 a 1893-94, tuvo un crecimiento anual promedio de 5.89%. Se caracteriza por una tendencia al *crecimiento acelerado y crisis profundas*. Este ciclo presenta cuatro fases de acuerdo a su tendencia: *la primera*, de 1879-80 a 1882-83, es de crecimiento acelerado y alcanza un 14.66% anual durante estos cuatro años, siendo 1878-80 y 1881-82 los años de mayor alza. En la *segunda fase* se da una crisis que va de 1883-84 a 1885-86; ésta se manifiesta con una contracción de -6.65% en estos tres años, siendo 1884-85 el año de mayor baja (-12%).

La fase siguiente, de 1886-87 a 1889-90, muestra una recuperación que alcanza un crecimiento anual de 12%, manifestándose la fuerte capacidad del capitalismo para recuperarse. *La cuarta y última fase* es una crisis que va de 1890-91 a 1893-94 provocada por la baja de la plata en los mercados internacionales. Como ya hemos visto, esta baja ocasionó una pérdida en el poder adquisitivo del peso mexicano en el comercio mundial y con ello una fuerte reducción de las importaciones aunada a una baja en los aranceles; por ello este ingreso registra una baja de -8.23% en estos cuatro años, siendo 1892-93 el año en que se llega al punto más agudo de la crisis.

c. Tercer ciclo: 1894-95 a 1912-13

El tercer ciclo, de 1894-95 a 1912-13, se caracteriza por tener

una *tendencia al alza sostenida*, que alcanza un crecimiento de 7.14%. Durante esos 19 años, el ciclo describe seis fases; tres de alza y tres de baja.

La primera fase, de 1894-95 a 1895-96, es una alza de dos años de 18.5%, posterior a la crisis mundial, lo que expresa el restablecimiento del comercio de importaciones.

La segunda fase es un estancamiento de -1.23% durante los años de 1896-97 y 1897-98. Esta fase coincide con el fin de la fase "B" del ciclo Kondratieff a nivel mundial (1873-1896), es decir, con el punto más bajo (1896) del ciclo.

La tercera fase, de 1898-99 a 1899-900, es una alza de 15.44%. Durante estos dos años se reanuda la dinámica de crecimiento de la primera fase.

La cuarta es una fase de baja de -5.2%, que coincide con la crisis mundial de 1900-01.

La quinta fase, de 1901-02 a 1908-09, registra un alza de 12.04% que se prolonga durante seis años. Es el alza más grande y duradera que experimentan estos impuestos en todo el periodo. El año de mayor alza fue 1902-03 (22%).

El tercer ciclo de los impuestos a la importación termina con una fase de fluctuaciones cortas y profundas a la baja. Comienza en 1907-08, con un estancamiento, al que sigue la peor baja de estos impuestos en todo el periodo, de -27.5% en 1908-9, estancamiento y crisis que coinciden con la crisis mundial de 1907-08 y que son el *preludio revolucionario*. Sigue con dos años de alza (14%) y uno de baja (-13%) para terminar en 1912-13, con una alza (17%). Estamos ante la revolución social.

d. Consideraciones sobre las tendencias de los impuestos a la importación

Podemos apreciar que aun cuando la política arancelaria haya variado de acuerdo, por un lado, a las necesidades de recaudación y, por otro, a la política proteccionista, las tendencias de los impuestos a la importación coincidieron con los cambios que

registró la actividad comercial en el periodo. Así mismo, dado que la importación, además de los bienes suntuarios, se extendió a la compra de bienes de capital para la industria -pasaron del 25% del total de importaciones en 1870 al 57% para 1910, (Cardoso, 1980, pág. 210)-, el crecimiento, estancamiento y descenso de los impuestos responden también a las fluctuaciones que tuvo la actividad industrial interna, así como a la influencia que el mercado mundial imprimió en ella.

Al mismo tiempo, la tendencia de los impuestos a la importación muestran la forma como el país se insertó en el mercado internacional y los momentos en que esto sucede. Momentos en que el Estado compartió las ganancias de los comerciantes con el exterior, mediante los gravámenes a sus capitales.

Dada la importancia de la participación de estos impuestos en el total de rentas (49%), los grupos sociales que controlaron esta actividad pudieron influir en la orientación del Gobierno, el que los favoreció mediante su política económica.

2. Distribución geográfica de los impuestos a la importación

Las mercancías importadas entraban por las aduanas para distribuirse al interior del país. Las aduanas, además de cobrar los impuestos, sirvieron como puente entre los circuitos comerciales externos -origen de las mercancías- y los internos, que conducían las mercancías al lugar de consumo. Así, la importancia -según su recaudación impositiva- de las aduanas, se convierte en un indicador de las relaciones del mercado externo con las zonas productoras y consumidoras internas.

Esto lo veremos a partir de la importancia de cada aduana y su vinculación con el interior mediante las vías de comunicación.

a. Principales aduanas

Como vemos en el mapa 1, durante el periodo, 1867 a 1910 existie

ron múltiples aduanas marítimas y fronterizas. Algunas dejaron de existir, cambiaron de nombre o fueron reemplazadas por otras de acuerdo, fundamentalmente, a las necesidades de las zonas productoras y consumidoras del país.

La importancia de las aduanas está dada en base a su participación en el total de impuestos a la importación. A pesar de que fueron múltiples, en este trabajo sólo mencionamos las diez principales aduanas. En el anexo III se pueden consultar las restantes. A partir de 1904-05, la información de los ingresos de cada aduana dejó de aparecer en las *Cuentas del Tesoro Federal*.

Con base en esta información y de acuerdo a la recaudación cíclica de los ingresos a la importación, las diez principales aduanas son las siguientes:

Cuadro 17. Recaudación cíclica de los impuestos a la importación en las principales aduanas (1867 a 1905)

PRIMER CICLO		SEGUNDO CICLO		TERCER CICLO	
1869-70	a 78-79	1879-80	a 93-94	1894-95	a 904-05
Aduanas	% del total	Aduanas	% del total	Aduanas	% del total
Veracruz	58.11%	Veracruz	58.33%	Veracruz	44.95%
Mazatlán	9.20%	Mazatlán	6.94%	Tampico	16.15%
Matamoros	5.51%	Laredo	5.31%	Laredo	8.18%
Manzanillo	5.09%	Progreso	5.25%	Progreso	6.74%
Tampico	4.62%	Paso del Norte	5.09%	Juárez	5.83%
Progreso	3.05%	Tampico	3.47%	Díaz	5.17%
Guaymas	2.80%	Piedras Negras	1.77%	Mazatlán	3.11%
San Blas	2.05%	Guaymas	1.68%	Nogales	2.66%
Acapulco	1.71%	San Blas	1.65%	Guaymas	1.28%
Campeche	1.43%	Nogales	1.54%	La Morita	1.04%

FUENTE: Datos trabajados de *El Erario Federal...*, 1879 y de las *Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes*.

i. Puerto de Veracruz

Al igual que en la Colonia, durante todo el siglo pasado el puerto de Veracruz siguió manteniendo el monopolio del comercio de importación, acaparando casi la mitad del comercio exterior.

Para 1870, Matías Romero hizo un balance pesimista de la importancia de este puerto en los siguientes términos:

El puerto de Veracruz ha decaído mucho en su importancia mercantil respecto de la que tenía en los años anteriores a nuestra guerra con los Estados Unidos. Entonces era el puerto que surtía a casi toda la costa del Golfo y a la parte central de la República. Las importaciones que se hacían por nuestra frontera con los Estados Unidos, antes del tratado de Guadalupe Hidalgo, eran en muy pequeña escala y se limitaban al consumo de Texas, Nuevo México y Chihuahua. La falta de comunicación con los demás puertos del Golfo al centro de la República, y aun de los puertos del pacífico con el interior, hacían que ningún otro puerto pudiera competir con el de Veracruz para proveer de mercancías a la parte más poblada y más rica de la República. Querétaro, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas y hasta Durango y Guanajuato consumían mercancías extranjeras importadas por Veracruz. Después del tratado de Guadalupe Hidalgo cambió profundamente aquel estado de cosas; la aproximación al centro de la República de una frontera extensísima y despoblada con una de las naciones en donde hay más actividad mercantil y la facilidad que esto ha presentado al contrabando, ha ocasionado que las mercancías importadas por la frontera se consuman no sólo en los estados fronterizos, sino en los centros poblados del interior, como Zacatecas y San Luis, y hasta que vengán a establecer una competencia ventajosa en la capital de la República con las mercancías importadas por Veracruz. Además la construcción de caminos ya carreteros ya de herradura de algunos puertos al interior ha ocasionado que Veracruz pierda su antigua preponderancia mercantil y que una gran parte de la República que antes se surtía de aquel puerto, lo haga ahora de otros más cercanos, como sucede con Guadalajara de San Blas y el de Manzanillo, con Durango respecto de Mazatlán, con San Luis Potosí respecto de Tampico, y así de otras poblaciones. (Memoria..., 1870, págs. 839-840.)

Esta apreciación parecería exagerada si observamos que por la aduana de Veracruz se introducía más del 58% de los productos de importación en esos años, pero no es así si se toma en cuenta que por Cédula Real durante la Colonia este puerto tenía el monopolio exclusivo del comercio con el exterior. Como explica el mismo Matías Romero, el puerto de Veracruz surtía de mercancías

en la década de los sesentas del siglo XIX, a las zonas más pobladas de la República como eran: el Distrito Federal y los estados de Veracruz, Oaxaca, Puebla, Morelos, Hidalgo, Querétaro, Guanajuato, parte de Guerrero y demás estados del interior. (*Memoria...*, 1876-77, pág. 69.)

Un factor importante, producto del desarrollo comercial, que revitalizó el intercambio y diversificó los circuitos comerciales integrando nuevos mercados, fue el de *los transportes*. En especial las redes ferroviarias que se extendieron a partir de los ochenta y vincularon a nuevas zonas productoras y de consumo con las aduanas, principalmente con las de la frontera norte. La fortaleza que el ferrocarril le dio a la aduana de Veracruz al unirla a la ciudad de México en 1873, hizo que la ruta Veracruz-Puebla-México fuera el eje que vinculaba al comercio interno con el externo, expresando así el desarrollo económico de una zona del país. Para fines del siglo pasado y principios del actual, la importancia relativa del puerto se redujo a 45%, debido principalmente al auge de las comunicaciones ferroviarias con las aduanas del norte y con la de Tampico.

ii. Otras aduanas marítimas y fronterizas

La aduana de Tampico fue otro eje comercial que se desarrolló a partir de la última década del siglo pasado, gracias al apoyo del ferrocarril, que la comunicó con los estados de San Luis Potosí y Nuevo León. De 1867 a 1893 aportó el 4% de los impuestos a la importación, surtiendo de mercancías al estado de Tamaulipas y parte del de San Luis Potosí, y de 1894 a 1905 aportó más del 16% e influyó en el comercio de Coahuila, Nuevo León, Aguascalientes, Zacatecas y el centro de la República.

Mazatlán fue otra aduana importante del noroeste, que introdujo mercancías al comercio de Nayarit, Culiacán y parte de Durango y Jalisco. Su importancia se va reduciendo a lo largo de todo el periodo, pasando de 10% en 1867 a 1879, a 3% para 1905.

En la frontera norte existían dos ejes comerciales: el del noreste y del noroeste. El primero estaba formado por las aduanas de Matamoros, Nuevo Laredo y Piedras Negras (Ciudad Porfirio Díaz en 1890) que surtían de mercancías extranjeras a los estados de Coahuila y Nuevo León durante el lapso de 1867 a 1894. En los noventa, tendió su influencia comercial hacia Tampico, San Luis Potosí y Durango, gracias al desarrollo de las comunicaciones de esas aduanas con el interior. Como vemos en el cuadro 17, en la primera etapa del periodo 1867-1894 aportaron alrededor del 7% de los impuestos aduanales, duplicándose a 14% para 1905. La más importante de las aduanas de esta zona fue Nuevo Laredo, a la que le siguió Ciudad Porfirio Díaz.

El eje comercial del noroeste estuvo formado por las aduanas de Ciudad Juárez (antes Paso del Norte), Nogales y La Morita; estas últimas se abrieron en 1882 y 1895 respectivamente. Por esas aduanas pasaron de 1867 a 1879 las mercancías para abastecer a Chihuahua, ampliando su influjo, para 1894, a Sonora y, para 1905, a los mercados de Sinaloa, Coahuila y Durango.

La aduana de Progreso fue el principal puerto del Sur que surtía de mercancías a todo Yucatán, Campeche y parte de Chiapas, concentró el 3%, 5% y 7% de los productos sobre las importaciones durante los años de 1869-79, 1880-94 y 1895-1905 respectivamente. Su crecimiento e importancia se debe a la fuerte exportación de henequén que se desarrolló en esa zona a fines del siglo XIX y principios del actual.

En la parte norte del Pacífico, Guaymas fue el principal punto de tránsito de las mercancías que llegaban a Sonora. De 1867 a 1879 concentró el 2.8% de los impuestos a la importación, impuestos que se redujeron a 1.5% y 1.2% para 1880-94 y 1895-1905.

Por último, en la parte baja del Pacífico hubo tres aduanas que tuvieron un peso importante en los circuitos comerciales de la zona que comprende Jalisco, parte de Nayarit, Michoacán y Guerrero. Estas son Mazatlán, San Blas y Acapulco,

que en conjunto participaron con el 9% de los impuestos a las importaciones de 1867-1879. Para 1880-94 y 1895-905 su participación disminuyó a 4.5% y a 1%.

b. Zonas de contacto con el exterior

En resumen, considerando la importancia de las aduanas marítimas y fronterizas durante 1867 a 1905 -y es posible que los porcentajes no variaran sino levemente hasta 1913-, observamos ocho zonas de contacto de los circuitos comerciales del país con el exterior. Estas son:

Cuadro 18. Zonas de contacto de los circuitos comerciales del país con el exterior y sus principales aduanas (1867-68 a 1904-05)

Zona	Aduanas	Impuesto a la Importación
Golfo-centro	Veracruz	50.0%
Noreste	Matamoros, Laredo, Cd. Díaz	9.3%
Golfo-norte	Tampico	8.1%
Pacífico-centro	Mazatlán	5.5%
Noroeste	Cd. Juárez, Nogales, Morita	5.5%
Golfo-sur	Progreso	5.0%
Pacífico-sur	San Blas, Manzanillo, Acapulco	4.4%
Pacífico-norte	Guaymas	1.9%

FUENTE: Datos trabajados de *El Erario Federal...*, 1870 y de las Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

c. Relaciones comerciales del país con el exterior

Durante los tres ciclos se dio un cambio en la recaudación de cada una de las diferentes aduanas, manifestándose una tendencia a incrementar la importancia de las aduanas del norte del país y a disminuir la de las del pacífico. Como se ve en el cuadro 19, mientras los ingresos de las aduanas del Golfo mantienen su importancia, los de la frontera norte crecen tres veces y los de las del Pacífico se reducen. Esto expresa el cambio de las relaciones comerciales del país, que favoreció a Estados Unidos en detrimento de Europa -especialmente Francia e

Inglaterra-, que tanta trascendencia tuvo durante la primera parte del siglo XIX. (Hay que advertir que Estados Unidos comerciaba tanto por la frontera norte como por el Golfo y el Pacífico.)

Cuadro 19. Importancia cíclica de la recaudación de los impuestos a la importación en las fronteras y los litorales (1867-68 a 1904-05)

Aduanas	PRIMER CICLO 1867-68 a 1878-79 % del total	SEGUNDO CICLO 1879-80 a 1893-94 % del total	TERCER CICLO 1894-95 a 1904-05 % del total
Golfo	70.26%	71.04%	69.77%
Pacífico	21.84%	13.96%	6.92%
Frontera Norte	7.84%	14.94%	23.30%
Frontera Sur	0.06%	0.01%	0.0001%

FUENTE: Datos trabajados de *El Erario Federal...*, 1879, y de las Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

C. Impuestos a la exportación

Los impuestos a la exportación son los gravámenes que pesaron sobre las mercancías nacionales que salían al mercado mundial. Aunque su importancia como fuente de recursos para el Erario Federal fue pequeña, ya que sólo contribuyeron con el 2.5% de los ingresos federales en el periodo de 1867 a 1913, son un valioso indicador de la dinámica de la actividad productiva más avanzada del país.

Durante este periodo la política impositiva para las exportaciones fue en cierta medida liberal, pues tendió a reducir los fuertes impuestos que desde la Colonia pesaban sobre los minerales de exportación, en especial el oro y la plata, y sobre un pequeño número de productos agropecuarios de gran demanda y precios altos en el mercado mundial.

Esto se observa claramente en la legislación y en la participación de los impuestos a la exportación en los ingresos generales. La participación de estos pasó de 9.2% en 1869-70 a 2.3% en 1881-82, y se mantuvo alrededor de 1% hasta el final del periodo.

1. Evolución de los impuestos a la exportación

Por lo que respecta a la legislación, ésta se orientó hacia los metales preciosos y hacia algunas materias agropecuarias exportables. En cuanto a los metales preciosos, desde 1867 el oro y la plata tenían impuestos de 0.5% y 5% de su valor, respectivamente. La Ley del 26 de marzo de 1882 redujo el gravamen a 0.25% sobre el valor del oro y a 0.5% sobre el valor de la plata. Para 1887 ambos impuestos fueron substituidos por un gravamen en el momento de su producción (ver capítulo IX). Los artículos agropecuarios que sufrieron gravamen fueron: la orchilla desde 1867, las maderas de construcción a partir de 1879, el henequén y el café desde 1893, los cueros y pieles, la raíz de zacatón, el chicle, el ixtle y la vainilla a partir de 1894 y, finalmente, en 1898 el palo de tinte y moral.

Como vemos, los impuestos a las exportaciones no cubrieron todas las mercancías que se exportaron durante ese periodo, ni gravaron a los productos enumerados desde que se empezaron a exportar, sino hasta que estos tuvieron una circulación regular y un buen precio en los mercados mundiales. Por ello, el comportamiento de los impuestos a la exportación sólo es un indicador relativo de las grandes tendencias del comercio de exportación.

De acuerdo a los gravámenes que rigieron para los productos de exportación y a la intensidad de su recaudación, la curva de desarrollo de los ingresos por este concepto se divide en cuatro etapas que podemos ver en la gráfica 6:

1. La primera etapa va de 1867 a 1882, lapso en que la política impositiva se dirigió a la plata, el oro, la orchilla y las maderas de construcción.
2. La segunda abarca 1882 a 1887 y comienza a raíz de la Ley sobre el oro y la plata, que redujo las cargas fiscales de estos metales a un 50%.
3. La tercera cubre de 1888 a 1893, años en los que se extingue el gravamen a la exportación del oro y la plata, gravándolos en el momento de su producción.
4. La cuarta etapa va de 1893-94 a 1912-13, y se caracteriza por la continua expedición de leyes que gravan a productos agropecuarios, principalmente al henequén, café, ixtle, guayule, raíz de zacatón, cueros y pieles, chicle y vainilla.

Las tendencias en la legislación de impuestos se corresponden con las del comercio de exportación, que encontró un gran desarrollo a finales de los ochenta y principios de los noventa debido, entre otros factores, a la depreciación de la plata en los mercados mundiales. Tal depreciación ocasionó una reducción en el precio-oro de los productos mexicanos en el exterior, aumentando su competitividad. Además, estas tendencias indican el cambio cualitativo en la composición de las exportaciones, que a pesar del predominio de los metales preciosos sobre el total de productos exportados, tubo una marcada diversificación del resto de los artículos salidos y un ritmo de crecimiento más acelerado de estos últimos con respecto al del oro y la plata. (Cardoso, 1980, pág. 457) Esto último se observa en la continua expedición de leyes para gravar artículos agropecuarios.

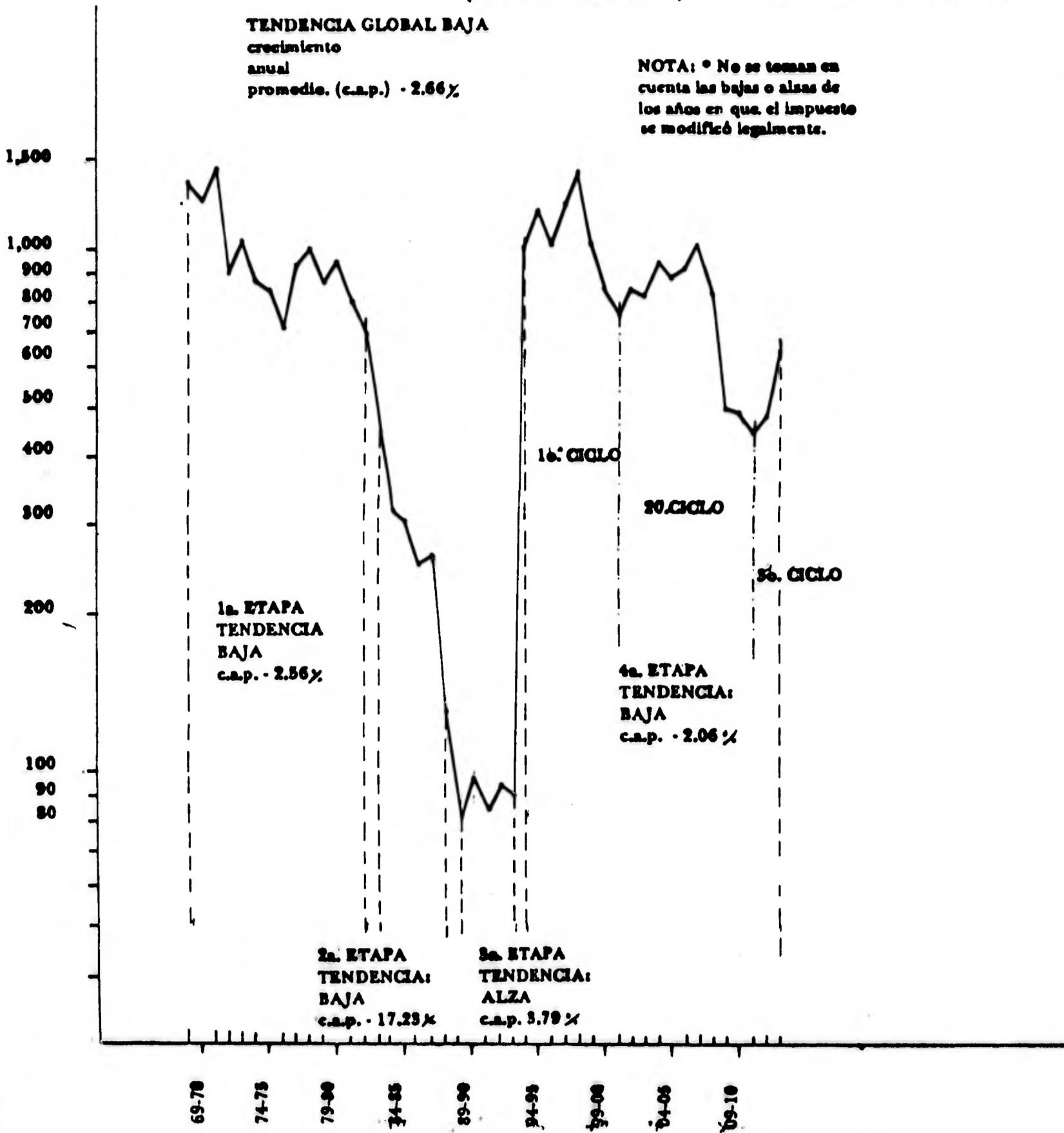
a. Primera etapa: 1867 a 1882

En la primera etapa (1867 a 1882) el conjunto de los productos de los impuestos a la exportación tuvieron una tendencia a la baja de -2.6% y una reducción de su participación en los ingresos federales. En cuanto a su composición, como vemos en el cuadro 20, hasta 1880, los impuestos sobre los metales preciosos aportaron casi el 100%. A partir de entonces empieza a regir el impuesto a las maderas de construcción, el cual aportó del 8 al 17% en 1880-81 y 1881-82. Por su parte, los impuestos a la orchilla sólo representaron el 1% del total durante esta primera etapa.

GRAFICA 6
TENDENCIA DE LOS IMPUESTOS A LA EXPORTACION
 (1868-69 a 1912-13) MILES EN PESOS CORRIENTES

TENDENCIA GLOBAL BAJA
 crecimiento
 anual
 promedio. (c.a.p.) - 2.66%

NOTA: * No se toman en
 cuenta las bajas o alzas de
 los años en que el impuesto
 se modificó legalmente.



FUENTE: El Erario Federal --, 1879 y Cuentas del Tesorero Federal

Cuadro 20. Estructura por etapas de evolución de los impuestos a las exportaciones (1867-68 a 1893-94)

	PRIMERA ETAPA 1868-69 a 1881-82 % del Total	SEGUNDA ETAPA 1882-83 a 1887-88 % del Total	TERCERA ETAPA 1888-89 a 1893-94 % del Total
Oro y plata	97.33%	49.56%	0.0 %
Maderas de construcción	10.30%*	45.86%	96.12%
Orchilla	92%**	4.50%	3.88%
Total impuestos	100.00%	100.00%	100.00%

FUENTE: Datos trabajados de El Erario Federal..., 1879, y de las Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

NOTAS: * Sólo aparece los años de 79-80 a 81-82, de donde sacó su porcentaje.

** Sólo aparece los años 73-74, y de 1876-77 a 1881-82, de donde se sacó su porcentaje.

b. Segunda etapa: 1882-83 a 1887-88

En la segunda etapa (1882-83 a 1887-88) continúa la baja en los impuestos a la exportación ocasionada por la reducción de los impuestos a los metales preciosos como parte de la Reforma Hacendaria de 1870 (ver capítulo IX). Esta reducción eliminó el 50% de las recaudaciones por ese concepto e hizo variar la composición de los productos recaudados. Vemos así que la participación de los ingresos por los gravámenes a los metales preciosos disminuyó de 68% en 1882-83 a 19% en 1886-87. Por lo que toca a la imposición a la orchilla y a las maderas hubo estabilidad, ya que aumentó su participación en tanto que se redujo la de los metales, siendo para la orchilla de 2% al 8% y para las maderas de 28% al 73% del total de los ingresos durante esos años.

Para el conjunto de los impuestos a la exportación en esta segunda etapa se registró una baja del -22%.

c. Tercera etapa: 1888-89 a 1892-93

En la tercera etapa (1888 a 1893) se extinguen los impuestos a la exportación de oro y plata, por lo que los ingresos del comercio de exportación en 1887-88 se reducen en -42%.

De los productos que se gravaron en estos años, las maderas de construcción aportaron casi el 98% de lo recaudado, manteniendo una estabilidad en su monto, mientras que la orchilla aportó el 2%, sufriendo una fuerte baja de 1890 a 1892. Para esta etapa la tendencia a la baja llegó al -33%.

d. Cuarta etapa: 1893-94 a 1912-13

Durante la cuarta etapa (1893-94 a 1912-13) se diversifican los productos agropecuarios que causan gravamen y, a diferencia de los anteriores, su tendencia describe tres ciclos, no obstante las modificaciones en la política impositiva. En general, la etapa obtiene una baja en los productos de los impuestos a la exportación de -2%.

En la ya conocida gráfica número 6 se ve claramente el *primero* de los tres ciclos, de 1893-94 a 1900-01, que muestra como los ingresos por el comercio de exportación crecen a razón de 8.81% entre 1893-94 y 1897-98, y culmina con tres años de tendencia a la baja de -18% entre 1898-99 y 1900-01. El *segundo* pequeño ciclo va de 1901-02 a 1910-11; contempla un crecimiento de 5.4% durante los seis años iniciales (1901-02 a 1906-07) para tener una baja muy pronunciada (-23%) a partir de 1907-08, año en que estalla la contracción del mercado interno y de la economía por los estragos de la crisis nacional y mundial. Finalmente, tenemos dos años de alzas: 1911-12 (6%) y 1912-12 (33%), ocasionados, en mucho, por las modificaciones de los impuestos a la exportación, pero también por cierta recuperación en las exportaciones, es decir, en la producción de mercancías nacionales para el mercado mundial en plena Revolución.

2. Distribución geográfica de los impuestos a la exportación

Al igual que las importaciones, los artículos de exportación llegaban de las zonas productoras a las aduanas-donde se pagaba el impuesto respectivo- para salir al mercado mundial. Esto implicó la existencia de una red de comunicación entre las zonas de

producción de mercancías para la exportación y las aduanas.

Así, la importancia de las aduanas con relación a los ingresos que recibían por los impuestos a la exportación, expresa su comunicación con las zonas productoras y los ejes comerciales de las mismas.

Esto lo veremos primero en la importancia de cada aduana, luego, al agruparlas en función a su relación con las zonas productoras y al tipo de productos y, finalmente, al analizarlas en relación a las fronteras y litorales.

a. Principales aduanas

En base a los ingresos recaudados por los impuestos a la exportación, las principales aduanas, en cada etapa, fueron las siguientes:

Cuadro 21. Recaudación por etapas, de los impuestos a la exportación en las principales aduanas (1868-69 a 1904-05)

PRIMERA ETAPA 1868-69 a 1880-81		SEGUNDA ETAPA 1882-83 a 1887-88		TERCERA ETAPA 1888-89 a 1891-92		CUARTA ETAPA 1893-94 a 1904-05	
Aduana	% del total	Aduana	% del total	Aduana	% del total	Aduana	% del total
Mazatlán	8.43%	Frontera	15.26%	Isla del Carmen	37.21%	Progreso	24.94%
Veracruz	5.48%	Coatzacoalcos	9.98%	Coatzacoalcos	22.40%	Veracruz	18.65%
Guaymas	3.52%	Isla del Carmen	9.20%	Frontera	12.45%	Tampico	4.37%
Manzanillo	2.72%	B. de la Magda	3.47%	Tuxpan	8.56%	Isla del Carmen	3.91%
Tampico	2.56%	Veracruz	3.27%	Veracruz	6.50%	Monterrey L.	2.24%
La Paz	1.58%	Tuxpan	3.07%	B. de la Magda	3.56%	Campeche	1.70%
Matamoros	0.90%	Mazatlán	3.07%	San Blas	2.79%	Soconusco	1.29%
Acapulco	0.86%	San Blas	1.67%	Manzanillo	2.21%	Frontera	1.16%
Presidio del Nte.	0.82%	La Paz	0.61%	Mazatlán	1.51%	Tuxpan	1.02%
San Blas	0.41%	Manzanillo	0.34%	Acapulco	0.18%	Coatzacoalcos	0.87%

FUENTE: Datos trabajados de El Erario Federal..., 1879 y Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

Como se ve en el cuadro 21, la importancia de las principales aduanas, en lo que se refiere al monto de recaudación, cambió de una a otra etapa. Así vemos co-

mo durante la primera etapa las principales son las aduanas del pacífico norte, mientras que en las restantes fueron las del golfo. Esto se debe a que por las primeras pasaron los minerales de exportación -con demanda mundial y gravamen durante la primera etapa-, y por las del golfo sur salían las materias agropecuarias que fueron gravadas durante las etapas restantes.

b. Zonas aduanales para la exportación

Las dos características -comunicación con la zona productora y tipo de producto gravado que saliera por ellas- permiten agrupar a las aduanas por zonas aduanales.

Durante el periodo 1867 a 1910, tenemos ocho zonas aduanales. Estas fueron:

Cuadro 22. Recaudación por etapas de los impuestos a la exportación en las zonas aduanales

Zonas Aduanales	1867-82 % del total	1882-87 % del total	1887-93 % del total	1893-1905 % del total
Golfo sur	1.77%	68.0%	74.0%	47.0%
Golfo centro	20.00%	6.5%	6.5%	27.0%
Golfo norte	9.16%	6.0%	8.7%	8.0%
Pacífico norte	19.00%	7.0%	3.6%	1.4%
Pacífico sur	14.00%	4.0%	5.0%	0.7%
Pacífico centro	29.80%	6.0%	1.5%	3.0%
Noreste	4.00%	0.34%	0.001%	5.0%
Noroeste	3.00%	0.2%	0.0003%	0.3%

FUENTE: Datos trabajados de las Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

La primera zona, la del golfo-sur, comprende las aduanas de Isla del Carmen, Frontera, Coatzacoalcos, Campeche y Progreso que recibían las mercancías de Yucatán, Campeche, Chiapas, Oaxaca y el Territorio de Quintana Roo. El producto de exportación que causó impuesto de 1879 a 1843, fue la madera de construcción, al que se sumaron en 1894 el henequén, el palo de tinte y moral, el chicle, los cueros y pieles.

De 1867 a 1893 las aduanas de Isla del Carmen, Frontera

y Coatzacoalcos fueron los centros nodales del comercio de la zona, pero debido al desarrollo de las exportaciones henequeneras, de 1893-94 a 1904-05 la aduana de Progreso se convirtió en la principal. Por las altas cifras en su participación, esta zona, además de que fue la más importante, de 1882 a 1905 concentró más de la mitad de la producción para el comercio de exportación.

La zona golfo-centro rodea el puerto de Veracruz, gracias a su comunicación con la parte central de la República, fue la aduana que concentró la mayor parte de las mercancías para la exportación provenientes de los estados de Veracruz, Puebla, Oaxaca, Morelos, Distrito Federal, Zacatecas, Hidalgo y San Luis Potosí. Entre los productos que pasaron por el puerto de Veracruz causando gravámenes desde el inicio de la primera etapa (1867-82) fueron los minerales, a los que en 1879 se añadieron las maderas de construcción y en 1894 la raíz de zacatón, el chicle, el henequén, el palo de tinte y moral, las pieles y los cueros, y el ixtle.

La tercera zona es la del golfo-norte, donde las aduanas de Tampico y Tuxpan concentraron la producción para exportación de la huasteca potosina, hidalguense, tamaulipeca y veracruzana. Por esa zona se exportó mineral de 1867 a 1882; maderas a partir de 1879 y a partir de 1893 raíz de zacatón, chicle, henequén, palo de tinte y moral, ixtle y cueros y pieles.

En el pacífico norte se formó otra zona cuyos ejes fueron las aduanas de Guaymas, La Paz, Santa Rosalía y Bahía de la Magdalena, de donde se exportaba la orchilla y el mineral de Baja California y de parte del estado de Sonora. La importancia de esta zona fue reduciendo en el periodo.

La quinta zona es la del pacífico sur, donde las aduanas de Manzanillo, San Blas y Acapulco servían de puente para exportar los productos de parte de los estados de Nayarit, Jalisco, Michoacán y Guerrero, entre los que destacan el mineral, las maderas de construcción, los cueros y las pieles y el palo de

tinte y moral. Al igual que la anterior zona aduanal, su importancia se fue reduciendo en el periodo.

En la zona del pacífico centro la aduana de Mazatlán fue el eje del comercio de exportación de los productos de Durango, Nayarit y Sinaloa, como metales preciosos, maderas de construcción, orchilla, pieles y cueros, henequén, ixtle, palo de tinte y moral.

La frontera norte se dividió en dos grandes zonas, la del este y la del oeste. En la primera se ubicaron las aduanas de Piedras Negras (Ciudad Porfirio Díaz), Laredo, Matamoros, Camargo y Mier por donde pasaron las mercancías de los estados de Coahuila, Nuevo León, parte de San Luis Potosí, Tamaulipas y Durango, tales como minerales, maderas de construcción, cueros y pieles, ixtle y raíz de zacatón.

En la segunda zona, noroeste, se encontraban las aduanas de Presidio del Norte, Ciudad Juárez (Paso del Norte), Nogales y la Morita, que exportaban las mercancías de Chihuahua y Sonora, principalmente mineral, ixtle, cueros y pieles y maderas de construcción.

En resumen, los ejes del comercio de exportación y la zona agroexportadora más importante del periodo se localizó en el sur del país, siendo sus aduanas más importantes las del golfo, entre las que destacan la de Progreso, Isla del Carmen, Coatzacoalcos y Veracruz.

c. Exportaciones en las fronteras y los litorales

Un indicador relativo de las relaciones comerciales del país con el exterior es la importancia que tuvieron las aduanas en la frontera y en los litorales. Durante las cuatro etapas esta importancia fue la siguiente:

Cuadro 23. Importancia por etapas de los impuestos a las exportaciones en las fronteras y en los litorales

ADUANAS	PRIMERA ETAPA 1867-82	SEGUNDA ETAPA 1882-87	TERCERA ETAPA 1887-93	CUARTA ETAPA 1893-1905
Golfo	30.17%	80.55%	90.40%	89.94%
Pacífico	62.73%	18.91%	10.59%	4.71%
Frontera Norte	7.12%	.54%	.001%	5.31%
Frontera Sur	.04%			

FUENTE: *Datos trabajados de El Erario Federal..., 1879, y de las Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.*

Como se aprecia en el cuadro 23, al comparar la primera etapa con las siguientes, la diferencia de la importancia entre las aduanas del golfo y del pacífico es muy notoria. Durante 1867-82 las aduanas del pacífico recaudaron más del 62% del total de los ingresos por impuestos a la exportación; esto se debe a que durante esos años los metales preciosos fueron el principal objeto de gravamen -representó del 99% al 82% de los ingresos de exportación- y a que los centros mineros establecieron su comunicación con las aduanas del pacífico, principalmente con las de Mazatlán, Guaymas, Manzanillo, Acapulco y Bahía de la Magdalena. A partir de la segunda etapa, las aduanas del golfo empiezan a tener mayor importancia, pues en la parte de Yucatán, Campeche, Veracruz y Tamaulipas se producía madera para la exportación que representó un 40% del total de los ingresos por los impuestos a las exportaciones. De aquí que durante estos años las aduanas del golfo: Frontera, Coatzacoalcos, Isla del Carmen, Veracruz y Tuxpan, sean las principales, pues están ligadas a las zonas agroexportadoras y se mantuvieron así durante todo el periodo.

También se advierte en el cuadro 23, la importancia relativa de las aduanas del norte, que en la primera etapa (1867-82) alcanzan un 7%, siendo las de Matamoros y Presidio del Norte (Ciudad Juárez) las más importantes por su comunicación con los centros mineros, y que en la segunda y tercera etapas (1882 a 1893) decan en importancia, no obstante que en los

Últimos años del periodo (1893-1905) se recuperan brevemente. Este ligero aumento -5.31%- es resultado del interés de Estados Unidos por las materias agropecuarias que el país produjo y expresa a la vez, el desarrollo de las vías férreas que comunicaron a los centros productores de esas materias con el norte del país.

D. Derechos especiales

Los derechos especiales son los impuestos que se cobraron por los servicios aduanales que ofrecía la Federación para realizar el intercambio con el mercado mundial. Fueron gravámenes indirectos a las mercancías de importación y exportación, que registraron cambios de acuerdo al avance del comercio exterior mexicano y a las necesidades de ofrecer mejores condiciones portuarias y fronterizas para realizar el intercambio.

1. Evolución de los derechos especiales

Los primeros derechos especiales fueron los de tránsito, tonelada y fardo, que no obstante se habían aplicado desde principios de la vida independiente, fueron confirmados en 1867. Para 1880 se agregaron los de almacenaje, y con la Ley fiscal de 1881, los derechos de patente de navegación y consulares. En 1886 se decretó un impuesto adicional de 5 centavos por tonelada de registro y un peso por decímetro de calado. Para 1891 se exigió el pago de certificados sobre las mercancías expedidas por ministros o cónsules en el extranjero. Con las mejoras a los puertos y la construcción del cobertizo de Veracruz en 1894, se establecieron dos impuestos más: uno permanente, el de sanidad, y otro por cinco años, el derecho especial para el pago del cobertizo. Finalmente en 1899 se sumó a los anteriores el de tráfico marítimo interno, carga y descarga de los buques.

Estos gravámenes permanecieron vigentes hasta 1913 y su producto alcanzó una participación en los ingresos de los impuestos al comercio exterior de cierta importancia, ya que pasa-

ron de 0.46% -su punto más bajo- en 1875-76 a 5.86% en 1911-12.

En el desarrollo de los impuestos especiales se encuentran tres etapas definidas. La *primera* va de 1867 a 1881 año en que se añadió el impuesto sobre derechos consulares que provocó un aumento de 153% en el producto de los mismos. En esta primera etapa se observa un crecimiento de 4.52%. La *segunda etapa*, 1881 a 1884, registró un crecimiento de 2.04%, permaneciendo estable en su aportación a los ingresos sobre el comercio exterior en 1.2% anual.

La *tercera etapa* va de 1894 a 1913, cuando se da un crecimiento sostenido en la aportación de estos impuestos a los productos aduanales que va de 1.8% a 5.86% en el penúltimo año. El crecimiento fue en este caso de 12.25%.

Por último, es importante señalar que como estos derechos especiales se cobraron tanto a las mercancías de importación como a las de exportación, en algunos años fueron mayores que los productos de los impuestos a la exportación, dada la reducida cuantía de estos últimos. Esta disparidad se presentó de 1887-88 a 1892-93 y de 1899-900 a 1912-13.

CAPITULO V

RENTA DEL TIMBRE

En el capítulo II vimos la Reforma Hacendaria de 1870 y con ella su innovación más importante: la renta del timbre. Sin embargo, por el carácter de ese capítulo, sólo la tocamos brevemente. Ahora dedicaremos este capítulo para su examen.

Primero se verá la evolución de la renta del timbre, luego su estructura interna y finalmente sus tendencias.

A. Evolución de la renta del timbre

El timbre era un sello pequeño en forma de estampilla que se adhería a los documentos o mercancías gravados. Con él se pagaban los impuestos que causaban todo acto de intercambio, la venta de productos nacionales y extranjeros y la contribución económica que los Estados y Municipios hacían de una parte de su recaudación fiscal, a la Federación.

Después de los impuestos al comercio exterior, la renta del timbre fue la que más aportó a los ingresos federales -llegando a representar del 12% al 38% del total- y fue el impuesto más importante por su orientación, pues si los impuestos al comercio exterior estuvieron orientados al intercambio de México con el Mundo, la renta del timbre se orientó al intercambio interno (gravó a la producción de mercancías nacionales y al consumo de éstas y las extranjeras) y a todos los actos de intercambio que se realizaban en el país. Por esto es un indicador relevante de las tendencias del mercado interno, al mismo tiempo que muestra el grado de consolidación del Estado Nacional frente a las tendencias regionales y locales.

La evolución de la renta del timbre es muy compleja. En la medida en que se diversificó la actividad productiva y comer

cial en el país, se abrieron más posibilidades para su aplicación.

Como ya se vió en el capítulo II, la renta del timbre sintetizó la dirección que se dio a la política fiscal de 1867 a 1913. Y aunque su antecedente se encuentre en la renta del papel sellado -impuesto existente desde la Colonia-, en este periodo tomó vida al ampliar su aplicación a formas de intercambio abiertamente capitalistas.

Mientras que en la Colonia la renta del papel sellado sirvió solamente para legalizar el cambio de propiedad de bienes y los actos civiles y judiciales, en el periodo estudiado la renta del timbre gravó el intercambio mercantil.

En la Colonia, la Administración Virreynal destinaba sus recursos para proteger la propiedad privada. En nuestro periodo la propiedad privada queda presupuesta y lo que domina es el intercambio mercantil en relaciones sociales diferentes. Por esto la renta del timbre adquiere una connotación particular y su implantación inaugura una nueva orientación del Estado en la sociedad.

1. Cambios en la legislación del timbre

La Reforma Hacendaria de 1870 tuvo entre sus objetivos el de reducir la dependencia del Erario de los impuestos a la importación. Para alcanzar ese objetivo se crearon impuestos interiores que sustituyeron aquellos. Este fue el origen de la renta del timbre. Su implantación fue gradual, ampliando paulatinamente el número de objetos gravados para sortear la oposición y ganar arraigo. Por esta razón, la ley de 1871 que le dió vida, sólo estipuló dos tipos de estampillas: por un lado, las comunes o de antigua renta del papel sellado, que pesaron sobre los actos de intercambio y contratos civiles y judiciales de cualquier tipo y, por otro, las estampillas para la contribución federal o antiguo contingente, que gravaron con un 25% el total de ingresos recaudados por los estados y municipios.

CAPITULO V

RENTA DEL TIMBRE

En el capítulo II vimos la Reforma Hacendaria de 1870 y con ella su innovación más importante: la renta del timbre. Sin embargo, por el carácter de ese capítulo, sólo la tocamos brevemente. Ahora dedicaremos este capítulo para su examen.

Primero se verá la evolución de la renta del timbre, luego su estructura interna y finalmente sus tendencias.

A. Evolución de la renta del timbre

El timbre era un sello pequeño en forma de estampilla que se adhería a los documentos o mercancías gravados. Con él se pagaban los impuestos que causaban todo acto de intercambio, la venta de productos nacionales y extranjeros y la contribución económica que los Estados y Municipios hacían de una parte de su recaudación fiscal, a la Federación.

Después de los impuestos al comercio exterior, la renta del timbre fue la que más aportó a los ingresos federales -llegando a representar del 12% al 38% del total- y fue el impuesto más importante por su orientación, pues si los impuestos al comercio exterior estuvieron orientados al intercambio de México con el Mundo, la renta del timbre se orientó al intercambio interno (gravó a la producción de mercancías nacionales y al consumo de éstas y las extranjeras) y a todos los actos de intercambio que se realizaban en el país. Por esto es un indicador relevante de las tendencias del mercado interno, al mismo tiempo que muestra el grado de consolidación del Estado Nacional frente a las tendencias regionales y locales.

La evolución de la renta del timbre es muy compleja. En la medida en que se diversificó la actividad productiva y comer

Hasta principios de 1875 empezó a funcionar la renta del timbre. Fue en ese año cuando llegaron las máquinas impresoras de estampillas. Pero, para obtener un mejor funcionamiento, el 28 de marzo de 1876 se expidió una nueva Ley del timbre, donde se establecieron tarifas más altas y se dispusieron las formas de organización de las oficinas recaudadoras. Esta Ley tuvo vigencia hasta 1880.

Durante los diez primeros años de vida de la renta del timbre (1871 a 1880) el Gobierno luchó por introducirla, pues, de acuerdo al carácter que revistió este gravamen en las naciones más avanzadas de la época, su peso se orientaba hacia todos los productos y riquezas internas de un país. Debido a esto, los terratenientes, industriales y principalmente los comerciantes al ver que su aplicación afectaría sus ganancias, se opusieron a su implantación. Una de las manifestaciones más contundentes fue el apoyo de estos sectores al movimiento de Tuxtepec, que entre sus planteamientos contenía la supresión del impuesto del timbre.

A pesar de ello y de los ocursos que estos sectores enviaban al Ejecutivo, la renta del timbre se implantó y empezó a ampliarse desde 1880. En ese año se expidió una nueva Ley que contempló, aparte de las estampillas comunes y la contribución federal, un gravamen a diferentes tipos de mercancías, de acuerdo a su desarrollo en la producción y comercialización.

Lo mismo hizo la Ley del 23 de mayo de 1881, que extendió el gravamen a varias mercancías, entre ellas los tabacos, provocando el descontento entre los productores, que se negaron a pagar el impuesto. La Secretaría de Hacienda advirtió entonces, en la Ley de Ingresos de 1882-83, que si los fabricantes de *mercancías cotizadas*, que estaban obligados a poner estampillas en sus artefactos, no lo hacían incurrirían en penas legales, imputables tanto a los fabricantes como a los expendedores al por menor de dichos productos.

Pese a ello, las leyes no tuvieron el efecto esperado;

un testimonio al respecto lo dio Manuel Dublán en su Memoria de 1886-87, al señalar que:

se había pretendido extender a diversos objetos el impuesto con el nombre de 'timbre a mercancías cotizadas' expidiendo la Ley del 22 de marzo de 1884 y el reglamento del 6 de mayo del mismo año, las graves dificultades prácticas que suscitó el cumplimiento de estas disposiciones determinaron al Gobierno a sustituir con la Ley del 29 de enero de 1885 que estableció el impuesto de "Renta Interior". (Memoria..., 1886-87, pág. XXXVII.)

Así, a pesar de la continua expedición de leyes que afectaron a un mayor número de mercancías, la ampliación de la renta del timbre no surtió efecto hasta 1885, año en que para gravar a las mercancías nacionales, se expidió el impuesto de la *renta interior* y, para las mercancías extranjeras, el impuesto especial para aduanas del 2% sobre los impuestos que pagaban por importación.

En su artículo primero, la renta interior del timbre especificó los gravámenes a las mercancías nacionales de la siguiente forma:

Se impone una contribución que se llamará Renta Interior del Timbre, la cual deberá causarse con arreglo a la cuota siguiente:

- I. Un medio por ciento sobre el valor de las operaciones de compra venta de toda clase de mercancías, bien se verifiquen aquellas por mayoreo o al menudeo, en tiendas, almacenes, bodegas, despachos, fábricas, expendios, talleres, haciendas, ranchos, etc., de toda la República.
- II. Un medio por ciento sobre el valor de los actos y operaciones siguientes:
 1. venta y retro-venta de fincas rústicas y urbanas,
 2. permuta de bienes muebles e inmuebles,
 3. hipotecas,
 4. concesiones o donaciones a título gratuito u oneroso,
 5. herencias transversales y legados,
 6. fianzas, cuando se otorguen en escritura pública,
 7. arrendamientos de predios cuando la renta pase de dos mil pesos anuales,
 8. contratos celebrados con el Gobierno de la Unión, con el de un Estado o algún Municipio cuando el interés exceda de trescientos pesos.

- III. Un diez por ciento que causarán los vinos, aguardientes, licores y cervezas extranjeras, sobre el derecho de importación que paguen conforme al arancel de aduanas marítimas y fronterizas de la República.
- IV. Un cuatro por ciento sobre el valor de venta que pagarán los vinos, aguardientes, licores y cervezas nacionales.
- V. Tabaco labrado, el rapé y los naipes nacionales causarían el impuesto con arreglo a la tarifa.
- VI. Un cuatro por ciento sobre el producto en pasajes de ferrocarriles urbanos.
- VII. Un dos por ciento sobre el valor de las entradas a todo espectáculo público que sea de paga.

Quedan exceptuadas de este impuesto las mercancías destinadas a la exportación, y las operaciones de compra-venta de objetos de producción nacional que debían ser exportadas de la República y las ventas al menudeo de artículos de primera necesidad que se verifican en los mercados públicos o por los vendedores ambulantes, así como los contratos u operaciones de que habla la fracción II del artículo 10., cuyo monto no llegare a trescientos pesos. No se considera como mercancías para los efectos de esta Ley, la plata y el oro acuñados, en barras o en cualquier otra forma que se exportan fuera de la República. (Vañez Ruiz, 1958, tomo II, págs. 318-319.)

Estas prácticas legales, que ampliaron el tributo a mercancías nacionales y extranjeras, marcan el momento de la consolidación de la renta del timbre, que, después de varios años para introducirse -1871 a 1885- logró imponerse. Pero la ampliación se impuso ayudada por la crisis que vivió el país a partir de 1884, la cual obligó al Gobierno a buscar nuevas fuentes de ingreso por las bajas recaudaciones de esos años.

La consolidación de la renta del timbre se ve claramente en el crecimiento de sus ingresos, que pasaron de 6 millones de pesos en 1884 a 9 millones de pesos para 1890. También se confirma en la ley de marzo de 1887, que integró todas las modificaciones hechas durante la crisis y amplió las mercancías gravadas de acuerdo a los siguientes rubros:

1. Documentos y libros, con nueve clases de estampillas, desde un centavo hasta diez.
2. Contribución federal, con cinco clases de es-

- tampillas, desde un centavo hasta cinco pesos.
3. Renta interior del timbre con nueve clases de estampillas, desde un cuarto de centavo hasta diez pesos.
 4. Especial para aduanas, con once clases de estampillas, desde un centavo hasta mil pesos. (*Memoria...*, 1885-86, pag. XV.)

Después de la crisis de 1890-92, cuando para adaptar la ley del timbre a las circunstancias la Secretaría de Hacienda hizo un balance de sus resultados, expidió la Ley del 25 de abril de 1893, donde se hicieron modificaciones que desarrolló aún más este importante gravamen: ampliando la renta interior y especificando las mercancías afectadas mediante impuestos especiales.

En 1896, con la abolición de alcabalas, las estampillas para aduanas aumentaron de 2% a 7% sobre los impuestos de importación de las mercancías extranjeras, por lo cual desde ese año se siente un aumento en su recaudación.

Para 1906, se expidió una nueva Ley del timbre donde quedaron como base las clasificaciones anteriores, a las que se añadieron los impuestos a las dinamitas y explosivos, los de verificación de pesas y medidas, y los derechos de patente, marca e invención, y se suprimieron los impuestos a las compañías de seguros y los de liberación de predios. Esta Ley quedó como base hasta el final del periodo, aun cuando se le hicieron modificaciones de acuerdo a las necesidades de la industria y el comercio.

En resumen la evolución de la renta del timbre pasó por cuatro momentos claramente diferentes: el de su introducción, que va de 1871-1880, cuando el Gobierno luchó contra la oposición para imponer el nuevo gravamen; el de su ampliación, que va de 1880 a 1885, cuando se empezaron a gravar algunas mercancías cotizadas, pero que no tuvieron efecto; el de la consolidación, que se dió después de la crisis de 1884-86 y va de 1887 a 1890, cuando el impuesto gravó a las mercancías nacionales y extranjeras, y, por último, el de su desarrollo, de 1893 a 1913, cuando

el gravamen se fortaleció al extender impuestos especiales sobre cierto tipo de mercancías y al aumentar su recaudación.

De acuerdo a la evolución de la renta del timbre, su estructura quedó como sigue:

Cuadro 24. Estructura de la renta del timbre
(1867-68 a 1912-13)

Impuesto	Inicio o fin legal	% del total
1. Estampillas comunes	1863	33.11%
2. Contribución federal	1861	43.51%
3. Estampillas para aduanas	1885-1903	5.00%
4. Estampillas especiales:		
a) tabacos	1881	7.90%
b) hilazas y tejidos	1884	6.84%
c) bebidas alcohólicas	1881	3.33%
d) pertenencias mineras	1892	4.70%
e) exportación de metales preciosos	1893	8.19%
f) compañías de seguros	1893-1896	0.31%
g) dinamitas y explosivos	1903	0.26%
h) pesas y medidas	1906	0.05%

FUENTE: Datos trabajados de *El Erario Federal...*, 1879, y de las Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

NOTA: Los porcentajes están sacados de los años en que participó cada impuesto. El inicio legal no significa la aplicación del impuesto: ver parte correspondiente a cada uno.

Es importante resaltar la coincidencia entre la consolidación y desarrollo de la renta del timbre con los momentos más importantes de recuperación económica. Si observamos, las leyes de 1887, 1893 y 1906 se expiden precisamente después de las crisis que se sucedieron durante este periodo: la de 1884-86, la de 1890-92 y la Reforma Monetaria de 1905.

2. Composición de la renta del timbre

Dado que la composición de la renta del timbre fue muy variada, describiremos por separado a cada uno de sus impuestos, destacando sus características particulares y su importancia. El crecimiento cuantitativo lo veremos en un solo apartado, donde destacaremos su composición porcentual y sus tendencias.

a. Estampilla común o papel sellado

El papel sellado o timbre común, como lo define Matías Romero grava las operaciones de los capitales muebles o inmuebles y marca con sello de autoridad pública los contratos, convenios, títulos diversos que constituyan cambio, obligación, asociación, exoneración o algún derecho... y en fin los actos civiles y judiciales de cualquier naturaleza. (Memoria..., 1876-77, párrafo 241.)

De 1867 a 1913 la renta del papel sellado sufrió variaciones en cuanto a su organización, tarifas y forma de ser recaudado. Los encargados de dar las tarifas y vender estampillas para recaudar el impuesto fueron las oficinas del timbre. Estas se repartieron en toda la República.

De acuerdo a sus características -gravar directamente a los actos del intercambio y al ejercicio comercial- las tendencias de crecimiento del papel sellado pueden ser un indicador del grado de desarrollo del comercio interno.

Se nota un crecimiento acelerado en su tendencia, que durante todo el periodo lo hizo pasar de 26% del total de la renta del timbre de 1867 a 1892, a 41% para de 1893 a 1913. Esto nos indica que en la segunda parte del periodo se dió un acelerado incremento de las actividades comerciales del país.

b. Contribución federal

La contribución federal fue establecida por la Ley de 16 de diciembre de 1861. Consistía en gravar con un 25% al total de impuestos recaudados por los estados y municipios. El pago se verificaba mediante estampillas adquiridas en las oficinas regionales de la renta del timbre. Este impuesto vino a sustituir el antiguo contingente, gravamen que desde la Independencia de acuerdo al cálculo del producto de sus rentas interiores, pagaban los estados y municipios. Desde entonces, su cobro se hacía con muchas deficiencias, puesto que la administración federal no tenía organización capaz de atender a todas las localidades, situación que se mejoró con la centralización que impulsó

la Reforma Hacendaria. (Para una amplia explicación sobre los antecedentes de la Contribución Federal y el Contingente, consultar la Memoria..., 1873-74, págs. LXXVII en adelante.)

Con la crisis de 1890-92, que redujo sensiblemente los ingresos del Erario, el Gobierno elevó la contribución federal de 25% a 30%. Así se mantuvo hasta 1903, cuando debido a la bonanza hacendaria se rebajó al antiguo 25%.

Mediante la contribución, el Gobierno transfería parte de los ingresos estatales y municipales al Erario Federal. Con ello el Gobierno participaba, relativamente, de los impuestos sobre los capitales muebles e inmuebles de todo el país. Esto se manifestó en la composición de intereses en el interior del grupo en el poder.

La evolución de este gravamen es peculiar, pues redujo su participación en la renta del timbre del 60% en los primeros diecisiete años (1867-68 a 1884-85), a 22% en la última década, con lo cual se muestra la disminución en la participación que en el sostenimiento de la administración federal tuvieron los estados y municipios, sobre todo durante los últimos años del periodo.

c. Estampillas para aduanas

Las estampillas para aduanas fue un impuesto similar al que se cobró, bajo el nombre de Derechos de Consumo, en las garitas del Distrito Federal, a las mercancías de importación. La diferencia radica en que la estampilla se pagó por la introducción de mercancías extranjeras al territorio nacional y no a una localidad específica. Por este derecho se cobró el 2% sobre el valor de los impuestos aduanales que pagaban las mercancías.

Se puso en práctica desde 1885 y fue reglamentado por la Ley del Timbre de 1887. Con la abolición de alcabalas en 1896, aumentó su gravamen del 2 al 7%, en sustitución del 5% que al respecto cobraba cada estado, y del 2% de internación en la República, que cobraba la Federación. A partir de entonces, su monto

e importancia se elevó considerablemente. Para 1903, con la bonanza hacendaria, se derogó este impuesto.

Durante el tiempo en que estuvieron vigentes las estampillas para aduanas, desde 1885-86 hasta 1903-04, aportaron cerca del 4% de la renta del timbre.

d. Estampillas para tabacos

Mediante la Ley del 23 de mayo de 1881 que amplió las *mercancías cotizadas*, la renta del timbre gravó por vez primera a los tabacos nacionales y extranjeros. Se estableció un impuesto de medio centavo por cada 30 gramos o fracción de tabaco nacional, y una cuota doble a los cigarros extranjeros o de marca extranjera. Más sin embargo, como explicamos antes, los productores y comerciantes no acataron el impuesto, negándose a pagarlo, hasta que en 1885 se estableció la *renta interior del timbre*.

Ante el insistente reclamo de los tabacaleros, en febrero de 1886 se les otorgó la exención del impuesto en las ventas al mayoreo. Para ello se elaboró un reglamento donde se distinguió entre venta al menudeo (menor de 20 pesos) y al mayoreo. Así el pago del impuesto se transfirió al propio consumidor.

En diciembre de 1889 se reformó el impuesto de la *renta interior del timbre* que pesaba sobre los tabacos nacionales y extranjeros, estableciendo su circulación sin estampillas. El tabaco extranjero pagaría el impuesto al entrar a la República en forma de un tanto por ciento, según el tipo, sobre los derechos de importación. Por su parte, sin perjuicio del medio por ciento de venta al menudeo, las fábricas o establecimientos del país pagarían siete centavos por cada kilogramo de tabaco. De esta forma se gravó a la producción y al consumo.

Aunque este impuesto estuvo inserto en la *renta interior*, sus datos particulares aparecen después de 1892, cuando se estableció el impuesto especial del timbre a los tabacos labrados.

El decreto de diciembre 10 de 1892 estableció la obligación de timbrar las cajetillas de cigarros, las envolturas y las

cajas de puros y los derivados del tabaco, con los valores siguientes:

1. Cigarros nacionales y puros recortados, veinticinco centavos el ciento (cada cajetilla con puros de hasta veinticinco gramos o fracción una estampilla).
2. Los puros nacionales de perilla causarían el impuesto de uno o dos centavos por cada paquete de cinco.
3. Tabacos cernidos, picado en hebra o de mascar a razón de cinco estampillas por un peso, para paquetes de un kilogramo de tabacos labrados nacionales.
4. Rapé a razón de cuatro estampillas por un peso para paquetes de un kilogramo de rapé nacional. Los tabacos extranjeros pagaban el doble. Entre las obligaciones de los fabricantes, figuraba la de llevar un libro diario de la producción autorizado por el Gobierno. Los tabacos para la exportación no causaban impuesto. (Vañez Ruiz, 1958, tomo II, págs. 359-60.)

Esta Ley sólo tuvo variaciones en las tarifas por medio de la ley del timbre de 1903 y de mayo del año siguiente, quedando así hasta el fin del periodo.

Como se ve, los impuestos al tabaco se establecieron desde 1883, aun cuando sólo tengamos la información de su monto durante los últimos veinte años: 1892 a 1913. En ese tiempo se observa un incremento del consumo y de la producción de tabacos nacionales y extranjeros, lo que refleja, en términos generales, el estado de la industria tabacalera mexicana.

En cuanto a su participación en el total de la renta del timbre, este impuesto creció con firmeza al pasar de 5% durante sus primeros diez años (1893-94 a 1902-03) a 8% en los últimos.

e. Estampillas para hilaza y tejidos de algodón

El impuesto de estampillas para hilazas y tejidos de algodón consistía en el pago de una cantidad estipulada anualmente por las oficinas del timbre, de acuerdo al cálculo de la producción y consumo de esos productos. El pago lo hacían los consumidores mediante estampillas, los fabricantes mediante subsidios, de

acuerdo al tipo de industria y su radio de comercialización.

Ya en junio de 1884 se estipuló un impuesto sobre los tejidos de lana y algodón de tres centavos por kilogramo. La renta interior también lo incluyó entre las mercancías que gravaba. Pero en 1893, al igual que los tabacos y otras mercancías, se destacó como artículo de impuesto especial de la renta del timbre. Por ello, desde esta fecha, las *Memorias de Hacienda* contienen un rico material sobre las fábricas de hilados y tejidos.

La Ley del 17 de noviembre de 1893 estableció el impuesto federal sobre la hilaza y todo género de algodón de producción nacional elaborado en aparatos no movidos por mano, de la siguiente forma:

El impuesto debe ser pagado por los compradores al verificar la adquisición de los efectos gravados, y subsidiariamente por los fabricantes cuya fuerza motriz no fuera humana en la cantidad que pudiera ser necesario para el completo de la cantidad anual que como mínimo debía producir el impuesto en toda la República, conforme al reglamento del 28 de noviembre de 1893, en la compra venta se causaba por el comprador el 5% sobre el precio de la operación, en el lugar de la cuota fijada por la fracción XXIII de la Ley del Timbre. La cantidad anual que como mínimo debía producir el impuesto debía ser de ochocientos mil pesos. Con el fin de asegurar al fisco la percepción de la cantidad mínima se nombraba una junta calificadora integrada por cinco personas de entre los propuestos por los fabricantes y a mayoría de votos, La Secretaría de Hacienda nombraba dos representantes para la junta calificadora quien hacía la estimación de venta de todas las fábricas, repartiéndose en proporción a la que se hubiere atribuido a cada una la expresada cantidad de ochocientos mil pesos. La cantidad señalada a cada fábrica sería la cuota a la que debería responder el Erario durante un semestre. Deducida la cantidad comparada en estampillas, de los compradores de primera mano para cada fábrica la diferencia era la cantidad con que deberían responder. (Yanez Ruiz, 1958, tomo II, pág. 367.)

Es importante recordar que desde 1879 se gravó a las fábricas de producción de tejidos de lana y algodón, y que en el

ejercicio fiscal de 1883-84, para liberar del gravamen a los productores que fueron duramente golpeados por la crisis, de ese año, se rescindió este impuesto. De 1879 a 1884, el impuesto para hilazas y tejidos de algodón arrojó un producto menor de 900 mil pesos, ya como impuesto especial de la renta del timbre ofreció un jugoso producto que llegó a ser, a lo largo de 1893 a 1913, del 6.8% de la renta del timbre.

f. Estampillas para bebidas alcohólicas

Al igual que los anteriores rubros, los impuestos a las bebidas alcohólicas fueron gravados desde 1881 y reglamentados en 1884 con la ampliación de la Ley del timbre, confirmada con la expedición de la *renta interior* en el año siguiente.

El impuesto, en términos generales y de acuerdo a sus especificaciones, consistía en el pago del 8% sobre vinos y aguardientes extranjeros y el 4% sobre las bebidas nacionales.

A diferencia de los artículos anteriores, las bebidas alcohólicas no podían ser controladas, pues su fabricación se hacía de forma clandestina o casera en muchos de los casos, por lo que el cobro de este impuesto presentó grandes dificultades al Erario público. La única solución fue la de estipular periódicamente una cuota por estados, de acuerdo al número de fábricas legales, al cálculo de su producción y el consumo estimado.

La Ley del timbre del 10 de diciembre de 1892 estableció las bases del impuesto y definió las cuotas siguientes:

1. Aguardientes hasta de 30 grados de riqueza alcohólica, de uno a tres centavos por litro,
2. De treinta a cuarenta y cinco grados, dos a cuatro centavos por litro
3. De cuarenta y cinco a cincuenta y cinco grados, de tres a cinco centavos por litro.
4. De cincuenta y cinco hasta sesenta y cinco grados, de cuatro a seis centavos por litro.
5. De sesenta y cinco hasta setenta y cinco grados, de cinco a siete centavos por litro.
6. De más de setenta y cinco grados, de seis a ocho centavos por litro.

Los aguardientes extranjeros causaban doble cuota.

Las bebidas alcohólicas nacionales que se expor.

taban estaban exentas del impuesto. Los fabricantes tenían la obligación de llevar un litro diario de elaboración y presentar una manifestación sobre la capacidad y número de alambiques, de los toneles o depósitos y de las materias primas consumidas en un año. (Yañez - Ruiz, 1958, tomo II, pág. 358).

Además de estas normas, la Secretaría de Hacienda, en función al volumen y tipo de bebida alcohólica, expedía anualmente el monto del impuesto que deberían pagar las fábricas. En los primeros años de vigencia de esta Ley, al conjunto de la producción nacional se le impuso una cuota de 500 mil pesos, que por la Ley de mayo 7 de 1903 aumentó a 800 mil pesos. Esta cuota no varió hasta el año fiscal de 1912-13, cuando por el producto del impuesto, se obtuvo más de tres millones de pesos.

El impuesto del timbre sobre bebidas alcohólicas gravó a los productores de acuerdo al valor de sus instrumentos de producción. Así, los que excedían de 50 pesos pagaban la cuota establecida anualmente, mientras que los productores cuyos aparatos tenían un valor menor sólo eran gravados con un impuesto de dos centavos por cada litro elaborado.

g. Estampillas para la exportación de metales preciosos.

El impuesto para la exportación de metales preciosos en forma de estampilla se estableció el 25 de abril de 1893, por la Ley Federal del Timbre, que estipulaba: *que el oro o plata en pasta o labrados que bajo cualquier condición o forma fueran ... conducidos a alguna aduana marítima o fronteriza con destino al extranjero pagaría tomando por base el valor de los metales según su ley por cada cinco pesos, tres centavos* (Yañez Ruiz, 1958, tomo II, pág. 363).

El impuesto entró en vigor en 1895 y quedó sin variaciones hasta 1913. Fue uno de los impuestos más altos en cuanto a su participación en el total de la renta del timbre, pues llegó de 1895 a 1913 a casi el 9% del total. Sin embargo, su participación fue decreciendo debido, entre otros factores a la baja que

experimentó la plata en esos años y al aumento de las exportaciones de otras mercancías. Así durante los primeros diez años de funcionamiento alcanzó un 10% del total, que redujo a 7% en los últimos cinco años del período.

h. Estampillas para las pertenencias mineras.

Los impuestos sobre las pertenencias mineras gravaron a las concesiones de propiedad y explotación que el Gobierno otorgaba a los denunciantes de minas. Se puso en práctica con la Ley del 6 de junio de 1892, que señalaba:

se establece un impuesto federal a la propiedad de minas el que se compone de dos partes: una que se paga por una sola vez en estampillas que se fijan en todo título de propiedad de minas y la otra anualmente por cada pertenencia que se componga una concesión. Las fracciones de pertenencia que no lleguen a la mitad pagan el impuesto íntegro. Las estampillas de propiedad de mina tendrán un valor de diez pesos y se fijan en los títulos de propiedad en razón de una por cada pertenencia de diez mil metros cuadrados. El impuesto anual es el de diez pesos por cada una de las pertenencias o fracción de ellas. El impuesto anual se paga por tercios. Quedaban exceptuadas las concesiones hechas por el Ejecutivo en virtud de autorización del Poder Legislativo o aprobadas por éste durante el tiempo que dure el contrato sin lugar a prórrogas. (Vañez Ruiz, 1958, tomo II, pág. 355.)

Esta disposición se incorporó a la Ley federal del timbre en abril de 1893.

El producto de este impuesto apenas llegó a 4.4% del total de la renta del timbre. Esta reducida participación no le quita su importancia, pues, como gravó a las denuncias de los mineros, la información que aporta es muy útil para conocer cuándo hubo más auge en las denuncias de minas y, con ello, la evolución de la propiedad minera. Por ejemplo, de 1902 a 1906 se incrementó el producto del impuesto, lo que refleja un auge de las denuncias; lo mismo ocurre de 1908 a 1911.

i. Estampillas para empresas de seguros

El impuesto a compañías de seguros, aun cuando sólo duró de 1893-94 a 1895-96, y apenas participó con el 0.3% de los ingresos totales de la renta del timbre, fue importante en la medida en que gravó a una empresa financiera de reciente creación que obtenía grandes utilidades.

El gravamen a las pólizas de seguros, al igual que los anteriores impuestos, fue expedido por la Ley federal del timbre de abril de 1893, que en su artículo 9o. fracción 71 lo desglosaba de la forma siguiente:

1. en los seguros de vida uno al millar;
2. en los otros seguros si es por seis meses o más sin exceder de un año, por cada cien pesos o fracción, un centavo. De uno a diez años por cada cien pesos o fracción y por cada año, dos centavos, si fuere por más de diez años por cada cien pesos o fracción veinte centavos. (Yañez Ruíz, 1958, tomo II, págs. 363-364.)

j. Estampillas para dinamitas y explosivos

El 2 de junio de 1903 se estableció un impuesto interior sobre las dinamitas y explosivos industriales de producción nacional y extranjera, de acuerdo con las siguientes bases:

1. las dinamitas o explosivos que se introduzcan o se fabriquen se gravarán por la cantidad de doscientos pesos por tonelada;
2. podrá eximirse del referido gravamen la pólvora común negra para minas o para pirotecnia o caza, en cuya composición se utilice únicamente el azufre, el carbón y nitratos de sosa o de potasio, con tal de que carezca de nitroglicerina, clorato de potasio y de cualquier otra sustancia química explosiva;
3. la compañía nacional mexicana de dinamitas y explosivos causaría los impuestos en la forma y condiciones que determine su contrato-concesión. (Yañez Ruíz, 1958, tomo II, pág. 497.)

Esta Ley tuvo vigencia de 1904-05 hasta fin del periodo; los ingresos por este impuesto aportaron cerca del 0.4% del total de la renta del timbre.

k. Autorización y verificación de pesas y medidas

Aun cuando el impuesto sobre autorización y verificación de pesas y medidas se expidió por medio de la Ley federal del timbre de junio de 1906, sus antecedentes están en la administración del fiel contraste.

Esta administración dependía de las oficinas del timbre en el interior de la República, que tenía como objetivo, según su reglamento de 1891, verificar el examen, la marca y la comprobación de las unidades de longitud, de superficie, de capacidad o de volumen y de peso que se encontraran en uso en el comercio.

El impuesto sólo vino a dar autorización de uso a los aparatos para medir toda clase de productos que circulaban en el mercado. Consistía en el pago de una cuota de estampillas de acuerdo al tipo de medida y aparato. Su aportación apenas llegó a 0.06% de los ingresos de la renta del timbre entre 1905-05 y 1912-13.

B. Tendencia de los ingresos de la renta del timbre

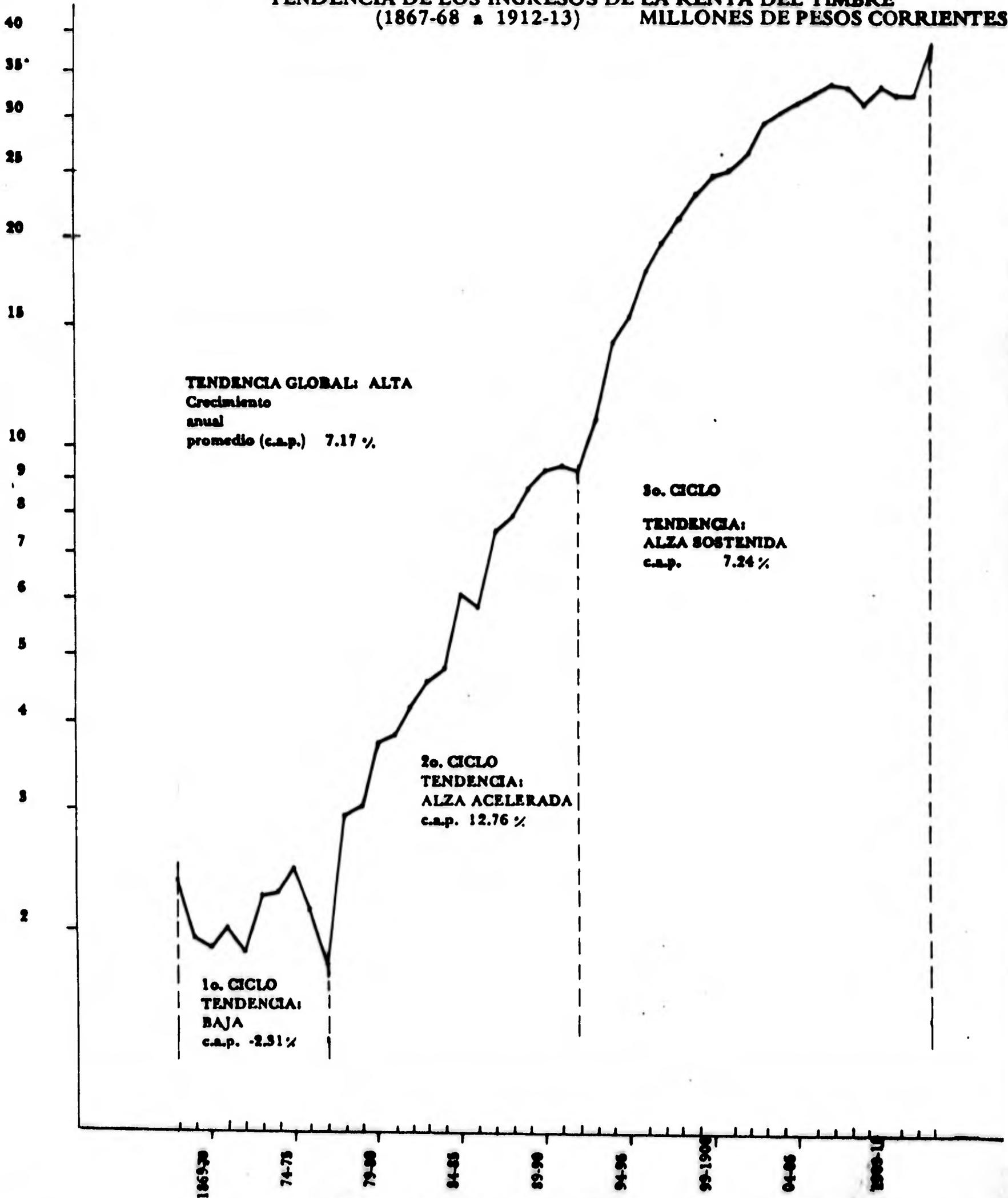
En el apartado anterior, con base en los cambios de la legislación, establecimos las etapas de la evolución de la renta del timbre. En cada etapa, por medio de leyes, el impuesto se amplió a diferentes objetos de gravamen. La aplicación de los impuestos proporcionaron los ingresos de la renta del timbre.

En este apartado describiremos las tendencias que registraron los ingresos de la renta del timbre. Primero la tendencia global, luego la cíclica y finalmente cada uno de los ciclos. Al igual que en los capítulos anteriores, al hablar de crecimiento nos referimos al crecimiento anual promedio.

1. Tendencia global y cíclica

Durante los 46 años del periodo, los ingresos de la renta del timbre describieron una tendencia global que alcanzó 7.2% de

GRAFICA 7
TENDENCIA DE LOS INGRESOS DE LA RENTA DEL TIMBRE
(1867-68 a 1912-13) MILLONES DE PESOS CORRIENTES



FUENTE: El Erario Federal ... 1879 y Cuentas del Tesoro Federal

crecimiento. Esta tendencia refleja, relativamente, la que vivió el comercio interno durante esos años.

En la gráfica 7 observamos que a diferencia de la de los anteriores impuestos, a partir de los diez primeros años, la tendencia sufrió pocas fluctuaciones significativas. Sin embargo, el ritmo de su crecimiento varió durante el periodo. Podemos registrar las variaciones en tres ciclos diferentes:

Cuadro 25. Crecimiento cíclico de los ingresos de la renta del timbre (1867-68 a 1912-13)

Ciclos	a ñ o s	duración	crecimiento
Primero	1867-68 a 1876-77	10 años	-2.17%
Segundo	1877-78 a 1891-92	15 años	12.18%
Tercero	1892-93 a 1912-13	21 años	6.77%
Tendencia global	1867-68 a 1912-13	46 años	6.80%

FUENTE: *datos trabajados de El Erario Federal..., 1879 y de las Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.*

Como se ve en el cuadro 25, cada ciclo tiene una tendencia diferente. El primero se caracteriza por su contracción, el segundo por su crecimiento acelerado y el tercero por un crecimiento sostenido. Para el análisis de cada ciclo se atenderá al comportamiento de los distintos impuestos que integraron la renta del timbre, y a su peso en la tendencia cíclica a partir de su dinámica.

2. Primer ciclo: 1867-68 a 1876-77

El primer ciclo de la renta del timbre va de 1867-68 a 1876-77. Se caracteriza por tener fluctuaciones cortas y profundas que describen tres fases: la primera, de 1867-68 a 1871-72, es una baja (-5%), la segunda, de 1872-73 a 1874-75, una alza (9.7%) y la última, de 1875-76 a 1876-77, otra baja (-15%). Durante los diez años que duró, el ciclo experimentó una baja de -2.13%.

Los impuestos que integraron a la renta del timbre, durante esos años fueron: la contribución federal y las estampi-

llas comunes. La primera aportó cerca de las tres cuartas partes del total, mientras que las estampillas comunes el resto. Esta diferencia, que se muestra en el cuadro 26, fue muy significativa, pues, dado que la contribución federal son ingresos que obtiene el Gobierno central de una parte de la que cobran los gobiernos estatales, su mayor participación en la renta del timbre expresa cierta dependencia del Gobierno central de los ingresos que le ofrecen las provincias.

Cuadro 26. Crecimiento de los ingresos de la renta del timbre durante el primer ciclo (1867-68 a 1876-77)

Impuestos	Crecimiento (Por ciento)	Porcentaje del total
1. Contribución federal	-1.32%	72.58%
2. Estampillas comunes	-0.54%	27.42%
Total de la renta del timbre	-2.31%	100.00%

FUENTE: Datos trabajados de *El Erario Federal...*, 1879.

Por el lado del crecimiento, la contribución federal registró la baja más pronunciada (-1.3%); esto refleja la resistencia de los gobiernos estatales a aceptar la renta del timbre y con ello la subordinación al Gobierno central. Lo mismo ocurre con la baja de las estampillas comunes, por parte de los ciudadanos.

El punto de mayor alza en el ciclo se dio en el año de 1874-75, con un 7.8% de crecimiento, precisamente cuando el impuesto se empieza a aplicar mediante estampillas. Su baja más pronunciada se registró en 1876-77, año en que triunfó el Plan de Tuxtepec, que proclamaba la abolición de la renta del timbre. Esto muestra que durante sus primeros años el gravamen fue muy sensible a la inestabilidad política y social.

En general, la baja se explica porque durante esos años -que fueron los de la introducción del impuesto- además de la oposición con que fue recibido este gravamen y la inestabilidad social, se llevó a cabo la organización de las oficinas que, controladas por la Secretaría de Hacienda, fueron capaces de

recaudar el impuesto del timbre en toda la República.

3. Segundo ciclo: 1877-78 a 1891-92

El segundo ciclo se extiende de 1877-78 a 1891-92. Su característica principal es un crecimiento acelerado (12.2%) durante 15 años. En ese tiempo el ciclo describió cuatro fases. Por el lado del crecimiento sobresale el alcanzado por las estampillas comunes (15%) y el de la renta interior (41%), lo que expresa la ampliación y consolidación de la renta del timbre. Esto se afirma en la fuerte aportación de las estampillas comunes y la renta interior en el total de la renta del timbre y la consecuente disminución de la contribución federal. (véase cuadro 27):

Cuadro 27. Crecimiento de los ingresos de la renta del timbre durante el segundo ciclo (1877-78 a 1891-92)

	Crecimiento (Por ciento)	Porcentaje del total
1. Contribución federal	8.52%	49.61%
2. Estampillas comunes	15.34%	26.31%
3. Renta interior	41.13%	21.26%
4. Estampillas para aduanas	6.52%	2.85%
Total de la renta del timbre	12.18%	100.00%

FUENTE: Datos trabajados de *El Erario Federal...*, 1879, y de las Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

NOTA: Los datos particulares para 1881-82 fueron calculados a partir del dato general y proporcional a su crecimiento, por no haber encontrado información suficiente. La renta interior contempla las mercancías cotizadas a partir de 1880-81. Las estampillas para aduanas sólo cuentan a partir de 1885-86.

El ciclo describe cuatro fases: en la primera, 1877-78 a 1884-85, se dio un crecimiento acelerado (18%) en los ingresos del timbre, debido a la ampliación del impuesto a varias mercancías mediante la *renta interior*. La segunda fase 1885-86, es un año de baja ligado a la crisis de 1884-86, en que se contrae la actividad mercantil. La tercera fase, 1880-87 a 1890-91, es una alza (10.4%) que duró cinco años. En ella el crecimiento de la

renta interior -impuesto nacional a las mercancías- la hizo aportar el 30% del total del timbre, con lo que sumada al producto de las estampillas comunes (24%) rebasaron la aportación de la contribución federal (42%). Esto sugiere que durante esos años los intereses regionales en el interior del Gobierno, fueron desplazados por los nacionales.

La cuarta fase, 1890-91-1891-92, fue una baja (-0.02%) que reflejó la crisis de 1890-92. La reducción de los ingresos se explica por el efecto que causaron en la economía interna, por un lado, la baja del precio de la plata en el mercado internacional -realmente una devaluación que provocó procesos inflacionarios y, por otro lado, la pérdida de las cosechas, que elevó los precios de los productos de consumo popular. Estos dos factores incidieron en la contracción del mercado interno y con ello en la reducción de las recaudaciones.

A pesar de la crisis de 1890-92, la contribución federal se mantuvo en ascenso, dado que este impuesto procede de una parte de los gravámenes que los gobiernos locales imponen a los capitales muebles e inmuebles del interior del país y a que ese tipo de capitales se beneficia con la inflación que provoca una crisis.

4. Tercer ciclo: 1892-93 a 1912-13

El tercer ciclo, de 1892-93 a 1912-13, registra una tendencia al crecimiento sostenido (7%). En él se diversificaron los objetos de gravamen de la renta del timbre al especificarse los impuestos sobre algunas mercancías. Por ello, es el momento donde el impuesto del timbre desarrolla su carácter.

Durante el ciclo se dio un cambio en la composición del impuesto del timbre debido al aumento de la proporción de las estampillas comunes (41%) y de las mercancías gravadas (antigua renta interior) (31.5%), que desplazaron definitivamente a la contribución federal (24.4%) pese a que ésta elevó su gravamen en 1842 (pasó del 25% al 30% de los impuestos que cobraron los estados). Este cambio, que se venía dando desde el ciclo ante-

rior, representa el alto desarrollo de la actividad productiva y comercial, que inició el país durante los últimos 20 años del periodo, y la gran participación del Estado en los excedentes de esas actividades.

Cuadro 28. Crecimiento de los ingresos de la renta del timbre durante el tercer ciclo (1892-93 a 1912-13)

	Crecimiento (Por ciento)	Porcentaje del total
1. Estampillas comunes	4.65%	41.05%
2. Contribución federal	2.27%	24.42%
3. Estampillas aduanales*	36.45%	3.03%
4. Metales preciosos*	1.29%	8.19%
5. Tabacos labrados	11.31%	7.90%
6. Hilazas y tejidos	13.56%	6.84%
7. Minero	12.21%	4.70%
8. Bebidas alcohólicas	26.13%	3.52%
9. Dinamitas y explosivos*	93.68%	0.13%
10. Marca y patente de invención*	6.98%	0.08%
11. Deliberación de prop. raíz*	-33.56%	0.07%
12. Compañías de seguros*	- 4.23%	0.03%
13. Pesas y medidas*	127.28%	0.02%
Total de la renta del timbre	6.77%	100.00%

FUENTE: Datos trabajados de las Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

NOTA: * Las estampillas para aduanas, como lo vimos en su apartado, en 1896-97 suben del 2% al 7% y concluyen su cobro en 1903-04. Las de metales preciosos empiezan a cobrarse desde 1895. La deliberación de propiedad raíz solo rige de 1893 a 1902. Las de compañías de seguros de 1893 a 1895. Las de marca de fábrica y patente de invención empezaron en 1903. Las de dinamitas y explosivos comenzaron en 1904. Pesas y medidas en 1906. (Ver apartados correspondientes.)

El ciclo se desarrolla en dos fases: una, de 1892-93 a 1906-07, de crecimiento acelerado y otra, de 1907-07 a 1912-13, de contracciones.

En la primera fase se registró un crecimiento de 8.5% durante 15 años, en el que observa el alza generalizada de todos los impuestos. Sobresale el crecimiento de las estampillas para hilazas y tejidos de algodón (20%) así como las de denuncia de

minas (16%), las de tabacos (10%) y las de bebidas alcohólicas (10%).

Estas cifras, indican en general, el fuerte crecimiento que vivió el mercado interno durante estos 15 años y, por ende, el sólido proceso económico capaz de alentar el intercambio. En particular, muestran el crecimiento de algunas industrias importantes, como la textil, la minería, la producción tabacalera y la de los alcoholes, todas ellas ligadas a la transformación de materias primas en productos elaborados.

La segunda fase, 1907-08 a 1912-13, es un estancamiento donde estalla la contracción del mercado interno; es el *preludio de la Revolución*. Se inicia con dos años de bajas, 1907-08 y 1908-09, los mayores desde la crisis de 1885-86, continúa con una alza (4.5%) en 1909-10 y otros dos años de bajas (-1%), para finalizar con una alza en 1912-13 (12%). La fase se caracteriza, pues, por inestabilidad en su tendencia.

El comportamiento de los distintos impuestos de la renta del timbre durante esta fase de estancamiento es de baja generalizada, pero a pesar del estancamiento, en 1910-11 y 1911-12 se ve una recuperación de los ingresos por tabacos (6%), hilaza y tejidos de algodón (4%), y metales preciosos (2%), que reflejan la fortaleza de estas industrias y su solidez ante la inestabilidad política y militar del país.

En 1912-13, último año de esta fase, se da un crecimiento muy alto en las recaudaciones (17.11%), ocasionado por el alza en la contribución federal, en las estampillas comunes, en los tabacos labrados y en las bebidas alcohólicas; todos los demás impuestos tienen bajas mayores a 10%. De aquí que el alza en los impuestos anteriores responde a un tipo de economía de guerra que se vive a partir del estallido de la Revolución.

En esta fase el ciclo concluye de manera violenta, pues, a pesar del alto crecimiento obtenido en 1912-13, para el año siguiente la Revolución destruyó el aparato estatal, sin el cual se hizo imposible la recaudación de impuestos a nivel nacional.

CAPITULO VI

RENTAS EN EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS

En este capítulo analizaremos tres tipos de impuestos que tuvieron vigencia en el Distrito Federal y en los Territorios de Baja California, Tepic y Quintana Roo. Estos son las contribuciones directas, los derechos de portazgo y consumo y el impuesto sobre herencias y donaciones.

Las contribuciones directas, al igual que el impuesto sobre herencias y donaciones, gravaron a los capitales muebles e inmuebles, a la industria y a los oficios, mientras que los derechos de portazgo y consumo pesaron sobre el comercio de las mercancías nacionales y extranjeras.

A pesar de las diferencias que tienen entre sí estos gravámenes, los veremos juntos, pues en 1896, al abolirse las alcabalas en toda la República, los derechos de portazgo y consumo se suprimieron, sustituyéndose por impuestos a las mercancías incluidas en las contribuciones directas.

A. Contribuciones directas

Las contribuciones directas fueron impuestos que pesaron sobre los capitales muebles e inmuebles disfrutados por los ciudadanos. Se aplicaron sobre los bienes, el ejercicio de profesiones, de artes, de comercios y de industrias. Se agruparon en tres rubros:

- a. predial,
- b. profesiones,
- c. patentes.

El primero se refiere a los impuestos pagados por propietarios de predios urbanos y rústicos por la posesión, renta y servicios públicos. El de profesiones y ejercicios lucrativos

representó una pequeña cuota anual por la licencia de ejercicio de profesiones. Los de patente sobre establecimientos mercantiles e industriales fueron impuestos por permisos para la venta o producción de mercancías, aplicados a diferentes establecimientos comerciales de todo tipo y a las fábricas.

La importancia cualitativa de las contribuciones directas radicó en que gracias a su carácter, dejaron libre la circulación de mercancías. Se ejercieron sobre la actividad productiva, comercial y sobre los capitales en usufructo. Gracias a la apropiación de una parte de ellos el Estado intervino en el proceso de acumulación y concentración de capitales.

1. Evolución legal

Para 1867, el cobro de estos gravámenes tenía base jurídica en la Ley del 13 de enero de 1842, que estipulaba el monto de los impuestos sobre las fincas urbanas y rústicas disfrutadas o tenidas en arriendo por los contribuyentes, así como sobre las cuotas que deberían pagarse por profesiones, artes, oficios, comercios e industrias.

Como al monto de las contribuciones se basó en el valor de los bienes muebles e inmuebles, su tarifa varió en función de las revaluaciones de esos bienes. Así, desde sus primeros planteamientos, la Reforma Hacendaria de 1870 impulsó la revaluación de las propiedades y de los capitales manifestados en el Distrito Federal y en los Territorios. Para ello, durante el año de 1871 se efectuaron catastros que dieron las bases para la Ley del 30 de diciembre de ese año. Esta ley fue modificada, corregida y mejorada en 1872, 1873 y en 1875 con el objetivo de ponerla a tono con la Reforma.

A fines de 1875 y principios de 1876, para sufragar los gastos ocasionados por el levantamiento del Plan de Tuxtepec, se decretaron contribuciones extraordinarias que representaron casi un 40% más sobre las recaudaciones acostumbradas. (*El Erario Federal...*, 1879, págs. 74-86.)

El 15 de diciembre de 1882 se renovó la Ley de contribuciones, las que se dividieron de la siguiente forma:

- a. Contribución sobre productos de la propiedad urbana, que consistía en una cuota de 9% para el Erario Federal y 2% para los fondos municipales, sobre el precio de arrendamiento que pagaban las fincas o que se calculaba en caso de ocuparla el propietario.
- b. Contribución sobre el valor de los predios rústicos, que consistía en el pago de seis al millar sobre el valor para el Erario Federal y uno al millar a favor del municipio respectivo.
- c. Derecho de patente sobre giros mercantiles, establecimientos industriales y de artes u oficios, según la tarifa incorporada a la Ley.
- d. Contribución sobre profesiones y ejercicios lucrativos según tarifa. (Memoria de Hacienda..., 1883-84, pág. XXVI.)

Sin embargo, en la medida en que la crisis de 1884 afectó los ingresos federales, esta legislación se modificó mediante la Ley del 8 de abril de 1885. La nueva Ley distinguió entre las contribuciones de las fincas de la capital, y las de las fincas y predios rústicos localizados fuera de ella; impuso valuaciones y obligaciones diferentes y aumentó a uno por ciento el pago sobre las rentas de las fincas y uno al millar sobre el valor de los predios rústicos.

Con relación a los derechos de patente sobre establecimientos mercantiles e industriales, la nueva Ley sólo aumentó la tarifa, la modificó para profesiones lucrativas de acuerdo a las percepciones de los profesionales.

Esta Ley tuvo variaciones en cuanto a las cuotas que se deberían pagar, que aumentaron según las circunstancias. Pero en 1896, con la abolición de las alcabalas, el impuesto sobre los derechos de patente se modificó para gravar diferentes mercancías ya fuera en su producción, venta o consumo y absorber así algunos de los ingresos que producían los derechos de portazgo y consumo. Con la Ley del 24 de abril de 1903, las contribuciones directas se extendieron a los municipios del Distrito Federal, aumentando así su monto en un 100%. Esto expresa la ampliación del dominio del Gobierno central en su afán por obtener

un mayor control en el Distrito Federal.

B. Derechos por alcabalas

Las alcabalas fueron impuestos heredados de la Colonia que gravaron el tránsito de mercancías nacionales y extranjeras en el interior de la República. Su importancia radica en los efectos que provocaron sobre la circulación de productos, así como por la cantidad de recursos que ofrecieron a las entidades estatales.

1. Lucha por derogar a las alcabalas

Por ser una traba para el libre comercio y el desarrollo de la industria y la agricultura, los gobiernos liberales lucharon contra el sistema impositivo de alcabalas. No obstante, no pudo ser derogado definitivamente hasta 1896, porque reportaba cuantiosos recursos para el sostenimiento de los gobiernos estatales y municipales y representaba una forma de control de mercados para los grupos de comerciantes regionales. De aquí que tanto gobiernos locales como comerciante, industriales y agricultores se opusieron a su derogación.

Ya la Constitución de 1857, en el artículo 124, fijaba las bases para la libertad de comercio. Ahí se disponía la desaparición de las aduanas y alcabalas puestas por los estados y se facultaba al Congreso de la Unión para imponer aranceles al comercio extranjero e impedir el establecimiento de restricciones onerosas al comercio interno.

Con Ley del 9 de octubre de 1867, el Gobierno Federal volvió a tomar medidas para abolir las alcabalas. Esa Ley señalaba que el cobro de los derechos de consumo y contraregistro fuera hecho por las aduanas federales, que cederían la mitad de lo recaudado a los estados respectivos. También el arancel de 1872 se encaminaba a este propósito, al prohibir a los estados gravar las mercancías extranjeras. Sin embargo, a pesar de estas disposiciones y de que algunos estados suspendieron el

cobro de alcabalas, al no dar con otra fuente impositiva que les compensara la pérdida de aquéllas, éstas volvieron a restablecerse. (Ver Primer Mapa Fiscal de México)

En 1877, el ministro de Hacienda volvió a consultar al Congreso sobre el artículo 124, y no obtuvo respuesta hasta 1883, cuando se hicieron propuestas más a fondo. En este último año, el Gobierno federal convocó a una reunión de gobernadores para discutir el problema de la abolición de alcabalas. En la Conferencia de representantes estatales, celebrada del 10. al 15 de octubre de 1883, se llegó a las siguientes conclusiones:

1. Que muchos Estados han ensayado la abolición de las alcabalas decretando nuevas contribuciones para sustituirlas, y que casi en todas partes donde se ha hecho el ensayo, han tenido que volverse al antiguo sistema, por que los productos del nuevo impuesto no fueron bastantes para satisfacer las necesidades de la localidad.
2. Que en la mayor parte de los estados el producto de las alcabalas está, respecto a la suma de los gastos públicos, en una proporción que varía desde un 30 hasta un 75 por ciento relativamente a los otros impuestos.
3. Que en la mayor parte de los estados es uno de los ingresos que constituye el fondo de los municipios.
4. Que en algunos estados hay municipalidades de suelos y que en otros se cobran determinados impuestos por el tránsito de efectos o por su extracción y salida para el exterior o para otro estado. (*Memoria...*, 1883-84, págs. XXXV-VI.)

Y de acuerdo a estas conclusiones, se tomaron las siguientes medidas para consultar al Congreso la modificación del artículo 124 constitucional:

- I. Ni la Federación ni los Estados podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interna. Sólo el Gobierno de la Unión podrá decretar derechos de tránsito pero únicamente de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales o interoceánicas.
- II. En el Distrito, Territorios y en los estados podrán cobrarse por una sola vez un derecho a los efectos nacionales sobre el consumo, más no podrá ni exigirse documentos fiscales de alguna clase para el amparo de la mercancía en su tránsito de un punto a otro, ni so

- meterla a registro alguno, mientras no esté en el lugar de consumo.
- III. Los estados podrán en términos que fija la Ley federal percibir un derecho por una sola vez sobre el consumo de las mercancías extranjeras, sujetándose a las reglas fijadas en el inciso anterior.
 - IV. no podrá decretarse ningún impuesto sobre artículos de producción nacional, bajo cualquier nombre o denominación que sea, por su salida para el extranjero o para otros estados.
 - V. El derecho que se imponga a los artículos de producción nacional de otros estados, no podrá ser mayor ni diferente en la forma, que aquél con que están gravados los frutos similares de la demarcación política en que se decreta el impuesto.
 - VI. Los impuestos que conforme a la ley de los estados, del Distrito y de los Territorios se decretan sobre artículos de comercio para el fondo de las municipalidades, no podrán contrariar las franquicias consignadas en los incisos anteriores. (*Memoria...*, 1883-84, pág. XXXVI.)

Estas medidas fueron retomadas por el ministro de Hacienda mandadas al Congreso en diciembre de 1884, mediante una iniciativa de reforma al artículo 124 constitucional. El Congreso aprobó la reforma y las medidas.

En 1866, apenas se había logrado cambiar el sistema albalatorio en 17 estados. Esto provocó diferencias de precios en mercancías similares de una región a otra, lo que generó descontento por la competencia desigual y la diferencia de precios al consumidor que, aunado a las necesidades financieras de los gobiernos regionales, llevó a la reimplantación de las alcabalas en los estados que las habían eliminado.

Ante tal fracaso, en 1891 se realizó otra conferencia, con la que se inició un periodo de discusiones alentadas por el ministro de Hacienda, Lic. Manuel Dublán, que culminó con la iniciativa de Ley de 30 de mayo de 1895. Entregada el Congreso por el ministro J.Y. Limantour, esta nueva iniciativa basada en la anterior, proponía la abolición de las alcabalas para el 1.º de julio de 1896, fecha en que desaparecieron como tales. Las disposiciones que condujeron a este acontecimiento se pueden ver en la cronología sobre impuestos albalatorios en el Anexo II.

2. Impuestos alcabalatorios cobrados por la federación

Hasta la abolición de alcabalas la federación cobró estos impuestos en el Distrito Federal y Territorios. En 1867 la administración principal de rentas en el Distrito Federal y Territorios cobraba, mediante sus aduanas locales, los siguientes impuestos alcabalatorios:

1. La alcabala general, que consistía en gravar los artículos introducidos a esas jurisdicciones con un impuesto igual al de los productos de importación;
2. La alcabala del pulque;
3. La alcabala del aguardiente;
4. La alcabala del tabaco;
5. 2% sobre las mercancías extranjeras.

Pero para 1868, con las modificaciones fiscales que trajo el intento de abolir las alcabalas, sólo quedaron dos de los impuestos anteriores:

1. el de portazgo, que era la antigua alcabala general y
2. el de consumo, que consistía en el 2% sobre el valor de las mercancías extranjeras.

Estos impuestos alcabalarorios perduraron, con ligeras modificaciones en cuanto a monto y mercancías gravadas, hasta 1896, en que se abolieron en su totalidad las alcabalas.

El secretario de Hacienda, J.Y. Limantour, refiere en la Memoria de ese año cómo fueron sustituidos los impuestos de portazgo y consumo en el Distrito y Territorios:

Constitulan los impuestos alcabalatorios en el Distrito Federal, los derechos de portazgo sobre mercancías nacionales y los de consumo sobre extranjeras, produciendo en conjunto, unos 3 millones anuales, cantidad que era forzoso recaudar por medio de nuevos impuestos, buscando, respecto de los derechos de consumo, la manera de percibirlos en otro lugar y forma, y en materia de derechos de portazgo, las categorías de artículos que pudieron reportar un gravamen equivalente al derogado y cuyo costo de recaudación fuese menor.

Como por virtud de las reformas constitucionales a que vengo refiriéndome los efectos extranjeros quedan libres del 5 por ciento sobre los derechos de importación que pagaban en el Distrito Federal, y libres también de los impuestos análogos establecidos por muchos estados, pareció conveniente y equitativo sustituir ese 5 por ciento y derogar ese dos por ciento que causaba la internación

de los propios efectos, refundiendo ambos gravámenes en uno nuevo del 7 por ciento con el nombre de 'timbre de importación' que causará sobre los derechos de importación, excluyendo los adicionales, y se recaudase por las aduanas, en efectivo, remitiendo mensualmente su producto a la respectiva oficina del timbre. El Gobierno consideró que de esa manera se obtendrían ingresos de alguna importancia, sin aumentar el gravamen que había estado pesando sobre los contribuyentes.

En cuanto a los derechos de portazgo, se hizo cuidadosa separación de los artículos que lo causaban, y se reagruparon en diversas categorías los que corresponden a un mismo giro o industria, escogiendo de entre ellos los que se juzgaron susceptibles de reportar un nuevo impuesto que se recaudara fácilmente y sin graves molestias para el público. Los demás artículos que no pareció conveniente gravar de una manera directa, lo fueron indirectamente aumentándose a las fábricas que lo utilizan como materia prima y a los establecimientos mercantiles que los tienen como principal ramo de comercio, mediante la cuota que pagaban por derecho de patente. (Memoria..., 1895-96, pág. X.)

Lo anterior implicó la fusión de dos impuestos relativamente diferentes, en cuanto a su objeto de gravamen, en uno solo, pues mientras que las contribuciones directas gravaron al capital, a los establecimientos comerciales e industriales y a las profesiones, los derechos de portazgo y consumo lo hicieron a las mercancías en su circulación.

3. Supresión de alcabalas y crisis fiscal

Es importante observar cómo las reformas para suprimir las alcabalas se hicieron en años de crisis para los ingresos federales: 1876, 1883-84 y 1890-92. Durante la primera crisis triunfa el Plan de Tuxtepec y toman el gobierno los porfiristas; la segunda es una crisis económica con alzas de precios y carestía en los productos de consumo popular, y la última una crisis por malas cosechas y por devaluación real debido a la baja de la plata a nivel internacional.

En los tres casos fueron problemas de crisis los que perturbaron el mercado interno y sacaron a flote las trabas que las alcabalas ejercían sobre éste y su repercusión en la agricultura

y la industria. Esto nos explica la intervención del Estado para derogar los obstáculos que amenazaban con la paz social, pues además de que impidió la fluidez del mercado interno, fueron factores que elevaron los precios.

Sin embargo, además de que representaban un factor que deformó el sistema de precios en el comercio, las alcabalas reflejaban la debilidad del mercado nacional y la fuerza que tenían circuitos comerciales locales. Los comerciantes locales controlaban tanto la producción como la venta de determinados productos sin que se les opusiera ninguna competencia.

Esto explica, entre otras cosas, por qué a partir de 1895 se empieza a dar un superávit en las rentas federales. Aparte de que la crisis de 1890-92 hizo que la recuperación económica fuera más acelerada al fomentar las exportaciones y restringir las importaciones (lo que ofrecía mucha ventaja y estímulo a la producción interna, en la medida en que los precios internacionales subieran), la supresión de alcabalas facilitó la fluidez en el mercado interno y abrió los circuitos locales a mercancías que habían estado excluidas. Se formentó así la competencia.

Por último, los impuestos alcabalatorios incidieron en la conformación de grupos de poder regionales, pues; dieron cierta preferencia a los circuitos comerciales locales y, con ello, a las ganancias de terratenientes, comerciantes e industriales dentro del radio de acción de las mismas. De aquí que la supresión de este gravamen significó un reacomodo de los grupos dominantes, ya que debilitó la fuerza de los grupos localistas y fortaleció al Gobierno central y a la burguesía con proyección nacional.

C. Herencias sucesiones y donaciones

Los impuestos sobre herencias, sucesiones y donaciones fueron gravámenes sobre el capital en usufructo, que se cobraron de acuerdo al monto del capital y al grado de parentesco del dona-

dor. Su importancia cuantitativa fue mínima, pues apenas proporcionaron al Erario un producto no mayor de 200 mil pesos anuales.

1. Evolución legal

Los derechos de herencias transversales se establecieron mediante la Ley del 18 de agosto de 1843, que fue retomada por la del 10 de agosto de 1867. Según estas leyes, se impuso un gravamen del 6% sobre el importe líquido de las herencias como fondo para la enseñanza pública y la biblioteca. (Vañez Ruíz, 1958, tomo I, pág. 399.) El reglamento de noviembre de 1867 extendió el impuesto a todos los parientes, redujo a uno al millar la manda de la biblioteca y dejó el 6% para la Hacienda.

Los afectados por este gravamen fueron los ciudadanos radicados en el Distrito Federal o Territorios, o bien los donadores que poseyeran bienes mayores de mil pesos en estas localidades. Después de la muerte o en el momento de la donación, los beneficiarios acudían al Juzgado Civil para atestiguar la transferencia de dominio de dichos bienes y pagar en ese momento el impuesto.

La Ley de 17 de diciembre de 1892 determinó con claridad el impuesto

gravando los contratos de donaciones entre vivos y las herencias directas o transversales con sujeción a las bases siguientes: que el impuesto recaiga sobre la herencia líquida; que reporten el gravamen todos los herederos y legatarios sin excepción; que las cuotas sean moderadas y proporcionales al grado de parentesco y monto de la herencia; y por último que no causen impuesto las herencias o donaciones menores de mil pesos y los bienes cuya propiedad se transfiera por herencia y que hubiese causado ya el impuesto dentro de un periodo de dos años, contados desde el día en que se abrió la sucesión anterior. (Memoria..., 1892-93, párrafo 30.)

En cuanto a grado de parentesco la Ley citada refiere la cuotización de la manera siguiente:

- I. Descendientes y cónyuges, uno por ciento.
- II. Ascendientes, dos por ciento.
- III. Consanguíneos, segundo al cuarto grado, cuatro por ciento.
- IV. Consanguíneos del quinto al octavo grado, ocho por ciento.
- V. De noveno grado en adelante y extraños así como afines, doce por ciento. (Yañez Ruíz..., 1958, tomo II, pág. 361.)

Esta ley fue modificada por la de 1901, que varió las cuotas reduciendo el gravamen para los capitales menores de diez mil pesos sujetos a donación. En 1908 se reformó esta ley. (ver la cronología sobre impuestos de herencias, sucesiones y donaciones en el anexo II.)

La importancia cualitativa del impuesto sobre herencias, al igual que la de las contribuciones directas, se basa en que gravó a los capitales acumulados. Gracias a ello el Estado obtuvo parte de los bienes acumulados por las clases poseedoras de capitales.

D. Crecimiento y fluctuaciones de las rentas en el Distrito Federal y Territorios

En los apartados anteriores hemos visto la evolución de los distintos impuestos que se cobraron en el Distrito Federal y en los territorios. Estos fueron las contribuciones directas, los impuestos alcabalatorios -de portazgo y consumo- y los de herencia y donaciones. Los tres permanecieron separados hasta 1896, cuando se suprimieron las alcabalas. Su legislación también estuvo separada. Ahora examinaremos la tendencia de crecimiento de los ingresos de estos ramos. Para ello, dado que se cobraron en el mismo lugar -el Distrito Federal y los Territorios- y se fundieron a partir de 1896, los uniremos en la descripción de sus tendencias.

1. Evolución y tendencia

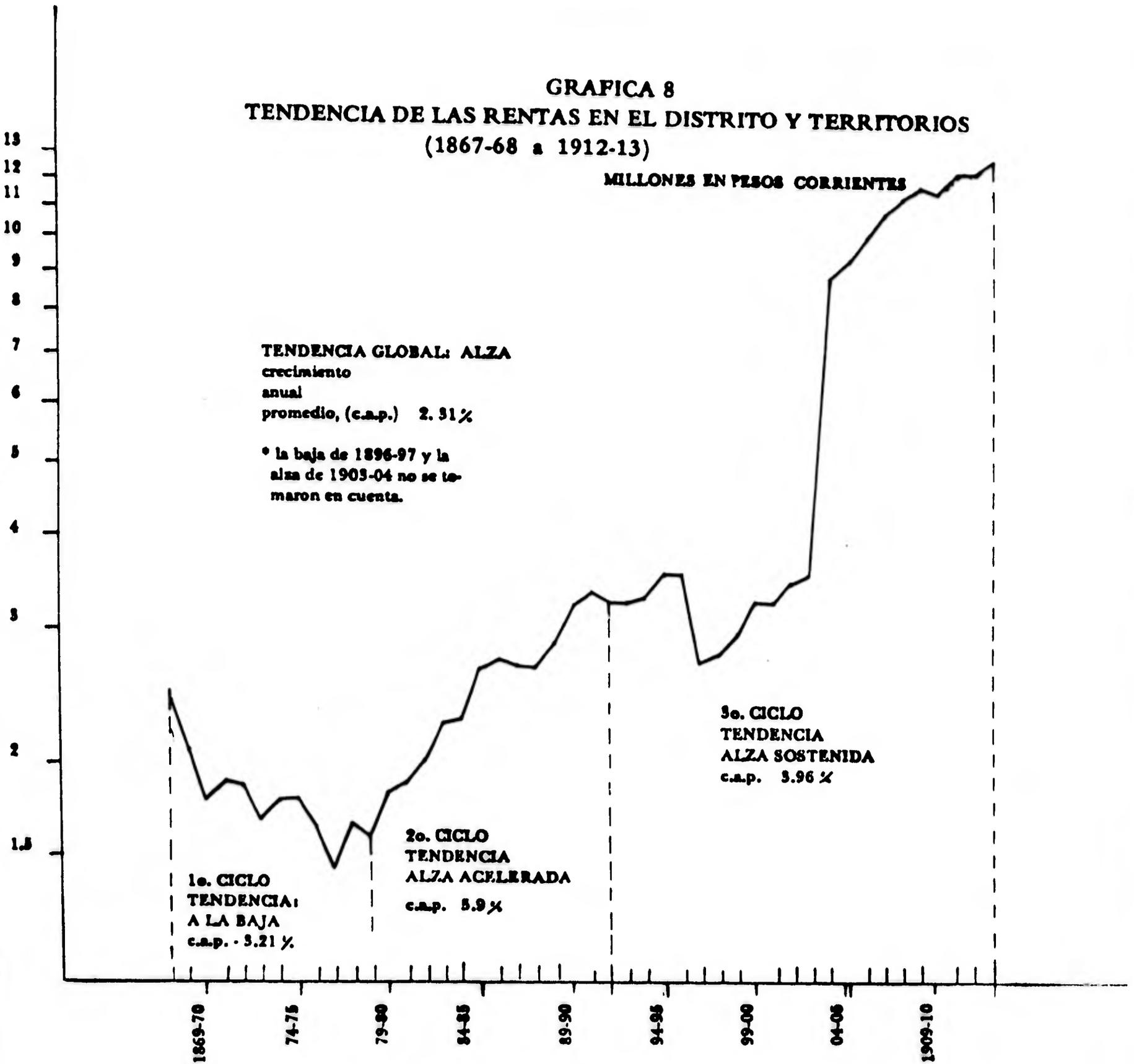
De acuerdo a su composición impositiva, dividimos la evolución de las rentas en el Distrito y Territorios en tres etapas: la

primera, de 1867-68 a 1895-96, finaliza con el decreto de abolición de alcabalas. En esta etapa, la política impositiva se dirigió, por un lado, a los bienes, capitales y profesiones -incluidas en las contribuciones directas y herencias- y por otro, al tránsito, comercio y consumo de mercancías -incluidas en los derechos de portazgo y consumo-. La segunda, de 1896-97 a 1902-03, concluye cuando los impuestos de contribuciones directas en los municipios del Distrito Federal pasaron a formar parte de las contribuciones directas del Distrito Federal y Territorios, augmentando en un 100 por ciento. La última etapa, que va de 1903-04 a 1912-13, se vio interrumpida por la Revolución.

Pero esta periodización no corresponde a la tendencia de crecimiento de la recaudación, ya que a pesar de que en su evolución variaron las disposiciones fiscales al agregar nuevos impuestos y al reducir o al aumentar los gravámenes, esa tendencia de crecimiento se mantuvo constante (como lo podemos observar en la gráfica 7). Así, tenemos que en la primera etapa (1867-68 a 1895-96) la tendencia de crecimiento configura dos ciclos completos y el inicio de un tercero que después de la segunda y tercera etapas de evolución, culmina en 1912-13 con una tendencia a la alza. De aquí que hagamos el análisis de la tendencia en base en los tres ciclos.

GRAFICA 8
TENDENCIA DE LAS RENTAS EN EL DISTRITO Y TERRITORIOS
(1867-68 a 1912-13)

MILLONES EN PESOS CORRIENTES



FUENTE: El Erario Federal ... , 1879 y cuentas del Tesorero Federal

Antes de describir los ciclos, hay que analizar la tendencia que experimenta este ramo durante todo el periodo. Como vemos en el cuadro 29, la tendencia de crecimiento es a la alza y con una intensidad de 5.36% anual promedio durante los 46 años. La tendencia de crecimiento de las rentas en el Distrito y Territorios es muy útil para el análisis de la dinámica del crecimiento económico en esas zonas.

Al igual que en los capítulos anteriores, al hablar de crecimiento nos referimos al crecimiento anual promedio.

Cuadro 29. Crecimiento cíclico de las rentas en el Distrito y Territorios (1867-68 a 1912-13)

Ciclos	A ñ o s	Duración	Crecimiento
Primero	1867-68 a 1878-79	12 años	-3.20%
Segundo	1879-80 a 1891-92	13 años	5.65%
Tercero	1892-93 a 1912-13	21 años	3.96%
Tendencia general	1867-68 a 1912-13	46 años	5.36%

FUENTE: El Erario Federal., 1879, y Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

NOTA: Dados los cambios de composición de los impuestos, no se toman ni la disminución del año 1896-97 provocada por la supresión del derecho de portazgo y consumo, ni el crecimiento de 1903-04 debido a la inclusión de los impuestos de los municipios del D.F., ya que ambos rompen las tendencias.

2. Descripción de los ciclos

El primer ciclo, al igual que el de los anteriores impuestos, se caracteriza por fluctuaciones cortas y profundas. Comienza en 1867-68 y culmina en 1878-79, año en que cambia la tendencia de crecimiento.

Cuadro 30. Crecimiento de las rentas en el Distrito y Territorios durante el primer ciclo 1867-68 a 1878-79

	Crecimiento (por ciento)	Porcentaje del total de rentas
Derecho de portazgo	-1.56%	56.48%
Contribuciones directas	-2.89%	33.73%
Derechos de consumo	-11.54%	9.76%
Total de rentas	-3.22%	100.00%

FUENTE: Datos trabajados de El Erario Federal..., 1879.

Durante los doce años que dura el ciclo, encontramos una tendencia a la baja de -3.22% para los productos recabados en el Distrito Federal y Territorios ocasionada, como se ve en el cuadro 30, por una reducción general de los productos de todos sus impuestos. Sin embargo, destaca la profunda caída de los derechos de consumo sobre efectos extranjeros que se debe, principalmente, a la reducción de las cuotas generada por la política impositiva de la Reforma Hacendaria. Esta política se encaminó a la derogación de las alcabalas. Como los derechos de consumo fueron alcabalas, se redujeron. Las bajas más pronunciadas del ciclo se dieron en los años de 1867-68 a 1869-70 (-12%) y de 1874-75 a 1876-77 (-10%). El alza más relevante se registró en el año de 1877-78, (14%).

El segundo ciclo (1879-80 a 1891-92) se caracteriza por ser el de mayor crecimiento. Obtiene 5.65% anual promedio de alzas en las rentas del Distrito Federal y Territorios. Esta tendencia expresa el incremento de la actividad comercial que vivió el Distrito y los Territorios.

Cuadro 31. Crecimiento de las rentas en el Distrito y Territorios durante el segundo ciclo 1879-80 a 1891-92

	Crecimiento (porcentaje)	Porcentaje del total de rentas
Derechos de portazgo	3.82%	51.00%
Contribuciones directas	7.74%	37.78%
Derechos de consumo	8.47%	8.16%
Herencias y donaciones	23.92%	3.06%
Rentas totales	5.65%	100.00%

FUENTE: Datos trabajados de las Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

La tendencia del segundo ciclo describe cuatro fases: la primera es una alza acelerada de 8.22%, que va de 1879-80 a 1885-86, y se destaca por el crecimiento de las contribuciones directas y los derechos de consumo. El primero por la renovación de catastros y los derechos de consumo por el aumento de aranceles a las mercancías importadas. El año de mayor alza es

1884-85, año de crisis en los ingresos totales y en el país. Pese al alza, efecto de la crisis del país, en ese año los derechos de consumo registraron una baja que expresa la contracción de las importaciones destinadas al Distrito Federal y Territorios.

La segunda fase, 1886-87 a 1887-88, es un estancamiento de -0.33% anual promedio en las recaudaciones de las rentas del Distrito Federal y Territorios, ocasionada por una baja, de casi la mitad, del producto del impuesto de herencias y donaciones y por el estancamiento de los derechos de portazgo (0.5%). Este último indica la contracción del mercado de productos nacionales en el Distrito Federal y los Territorios.

La tercera fase, 1888-89 a 1890-91, es un crecimiento de casi 8% caracterizado por el incremento de los impuestos, a excepción del derecho de consumo, que registra una baja (-8.7%). Esta baja significa la reducción de las ventas de mercancías importadas en el Distrito Federal y Territorios y se explica por el efecto que produjo en las importaciones la depreciación de la plata en el mercado mundial.

La última fase del segundo ciclo 1891-92 no escapa a la fuerte crisis de esos años. En esta fase encontramos una tendencia a la baja de casi -4% en las rentas del Distrito Federal y Territorios, que expresa en lo fundamental la contracción del mercado interno, tanto en el consumo de mercancías importadas -donde los derechos de consumo bajan (-6%)- como en la venta de mercancías nacionales -donde los derechos de portazgo bajan también (-1.8%)-, y en el producto del impuesto de herencias y donaciones (-50%).

Sobresale el crecimiento (4.8%) de las contribuciones directas, que les permitió alcanzar una mayor participación en el total de rentas y compensar las bajas de los demás impuestos.

El tercer ciclo, que cubre 21 años, va de 1892-93 a 1912-13. Comienza en lo que denominamos la primera etapa -de acuerdo a la caracterización por la composición impositiva-, se

desarrolla en la segunda y termina en la tercera.

Para entender la tendencia del tercer ciclo explicaremos su entrelazamiento con las etapas. Si observamos la gráfica 7, vemos que en 1896-97 se dio una caída en el crecimiento de las rentas (-24%) y en 1902-03 una estrepitosa alza en casi tres veces. La primera se debe a la abolición de alcabalas, que suprimió los derechos de portazgo y consumo y la segunda a la inclusión de las contribuciones de los municipios del Distrito a las rentas totales.

Sin embargo, ambos cambios no afectaron la tendencia, pues continuó el alza. De aquí que el ciclo se caracterice por una tendencia al alza prolongada y estable (14%) que se interrumpe en 1909-10, con una pequeña baja (-1.7%), para continuar en alza hasta 1912-13, en que finaliza. El tercer ciclo tiene tres fases.

La primera fase se divide en tres etapas que registraron diferente intensidad en su crecimiento: la primera, en que rigen los derechos de portazgo y consumo, es decir, de 1892-93 a 1895-96 con una alza de 2.3%; la segunda de 1896-97 a 1902-03, año en que se agregan los impuestos municipales con 4.7% de alza; y la tercera de 1903-04 a 1908-09, año en que concluye la tendencia al alza. (5.9%).

La segunda fase (1909-10) es una baja de -1.72%, ocasionada por la reducción de las contribuciones municipales (-7%) y de los productos de los impuestos sobre herencias y donaciones (-7.5%). A pesar de las bajas las contribuciones en el Distrito y Territorios continuaron al alza (3.4%), sirviendo así como compensador.

El ciclo concluye con una fase de tres años de alzas, que alcanzan un crecimiento de 3.15% anual promedio confirmado por el crecimiento de las contribuciones municipales y por las del Distrito y Territorios.

3. Consideraciones finales

En primer lugar salta a la vista el cambio de composición en las rentas totales durante los dos primeros ciclos, que favoreció a las contribuciones directas en detrimento de los derechos de portazgo. Las primeras pasaron de 30% del total de rentas a 43%, mientras que las de portazgo cayeron de 60% a 46%, antes de desaparecer. Esto expresa la tendencia a suprimir las restricciones al comercio.

En segundo lugar, es importante destacar que la mayor participación de este ingreso en los impuestos federales se dio durante los nueve primeros y diez últimos años del periodo. Es decir, durante los años de inestabilidad. Esto expresa que en los años difíciles el Gobierno apoyó sus ingresos en los impuestos que pesaron sobre los lugares donde tenían mayor control: en el Distrito Federal y en los Territorios.

Por último, hay que recalcar el carácter compensador de estos impuestos, ya que durante los años de crisis sirvieron para atenuar las fuertes bajas de los ingresos totales.

CAPITULO VII

PRODUCTO DE SERVICIOS DE CORREOS Y TELEGRAFOS

Las comunicaciones son el resultado del intercambio, pues sirven de conexión entre las personas que intercambian ideas o productos. Por eso, el desarrollo del capitalismo -modo de producción en donde alcanza su más alta expresión el intercambio- requiere de medios de comunicación que le sirvan para conectar a los productores particulares con los consumidores sociales, es decir, para ensanchar los mercados. De aquí que la construcción de los medios de comunicación sean el resultado de la tendencia de crecimiento del mercado y produzcan un efecto acelerador de esa tendencia. Los telégrafos y correos -son medios de comunicación- no escapan a esta realidad. Por el contrario reflejan y fortalecen las tendencias expansionistas del mercado.

De 1867 a 1910, como síntoma y acelerador del fuerte desarrollo económico, se extendieron en el país todo tipo de obras de comunicación. Los telégrafos y los correos también crecieron en esos años. En este capítulo describiremos los ingresos que entraron al Erario por concepto de uso de telégrafos y correos, tomando en cuenta el crecimiento paralelo de estos medios de comunicación.

A. Servicios de correos

Al igual que en la Colonia, en las primeras décadas del México Independiente los correos fueron de uso restringido para la población. En el periodo de 1867 a 1910 esta situación cambió, pues este medio de transporte alcanzó un gran florecimiento como servicio público de gran escala en el país y en el extranjero y tuvo precios que lo hicieron accesible para los usuarios.

1. Evolución y crecimiento del servicio de correos

Para 1867, con ligeras modificaciones hechas por las leyes de 4 de octubre de 1842 y 28 de agosto de 1852, el ramo de correos aún se regía por las ordenanzas coloniales. La recaudación por los servicios de correos se pagaba de acuerdo al decreto del 15 de diciembre de 1856, que estableció tarifas según servicios, pagaderas mediante timbres postales. Más tarde, con el reglamento del 31 de enero de 1872, se hicieron ajustes en organización, servicios y tarifas. Pero fué hasta 1883 cuando se promulgó el primer Código Postal Mexicano, substituido en 1894 y reformado en 1897, 1899 y 1902. (Macedo, P., 1905, págs. 258-294.)

En 1871 se organizó la primera Administración General de Correos, que, dependió de la Secretaría de Gobernación, organismo que supervisó e impulsó la actividad de este ramo. Uno de los logros de la Administración General de Correos fue adherirse, en 1878, a la Unión Postal Universal mediante un Convenio Postal que impulsó el ramo y redujo sus tarifas. Posteriormente, en 1891 al crearse la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, este ramo pasó a depender de esta Secretaría, sin tener más cambios hasta 1913.

Los servicios de correos, crecieron de manera sobresaliente en este periodo, esto lo podemos observar en el aumento de las oficinas y de empleados, pues las oficinas fueron los puntos de contacto para el servicio, y los empleados la fuerza motriz para realizarlo.

Cuadro 31. Crecimiento de las oficinas y empleados de correos (1870 a 1904)

	1870	1900	1904
Oficinas	479	1,977	2,409
Empleados	586	3,655*	9,095

FUENTE: Macedo, P., 1905, pág. 271 y López Rosado, 1969, tomo III, pág. 121.

NOTA: *Se señalan además de estos 5,000, dedicados al transporte de la correspondencia.

De 1867 a 1883, utilizando todo tipo de transporte de la época, el servicio de correos estuvo limitado a cartas y comunicaciones oficiales impresas y, eventualmente, a bultos transportables en valijas.

De acuerdo al Código Postal, a partir de enero de 1884, el servicio se dividió en 4 categorías:

1. Cartas, tarjetas-cartas, comunicaciones oficiales y tarjetas postales;
2. Impresos de publicaciones periódicas;
3. Impresos de todas clases y papeles de negocios;
4. Muestras sin valor mercantil. (Macedo, P., 1905, pág. 272.)

En 1895 se promulgó un nuevo Código Postal que agregó una quinta clase de servicios y el servicio de bultos postales, e incluyó, en la segunda clase, a los libros de instrucción primaria y las obras por entregas.

Además de los mencionados, durante el periodo también se ofrecieron estos servicios: en 1879, el de certificación interna y externa; en 1888, 1890 y 1892, el servicio de bultos postales a Estados Unidos, Inglaterra y Francia y Alemania, respectivamente; en 1894, el de bultos postales en el interior; en 1895, el de giros postales interiores y, finalmente, en 1900, el de giros postales internacionales a Estados Unidos.

Las tarifas postales se estipularon en base al tipo de servicio y lugar de destino. Esas tarifas fueron reduciéndose paulatinamente durante el periodo, lo que podemos observar en la disminución del cargo por una carta menor de 15 gramos.

Cuadro 32. Precio del servicio de correos a cartas menores de 15 grs., de 1883 a 1899

	(Centavos)			
	Hasta 1883*	1884	1894	1899
Interior en la república	25	10	5	5
Interior urbano	10	4	4	2
Internacional	70**	10	10	10

FUENTE: Macedo, P., 1905, págs. 272-275.

NOTA: *No se tiene dato del año preciso en que se decretaron esas tarifas, pero es anterior a 1871.

**Este rigió hasta que en 1879 se firmó el convenio con la Unión Postal Universal.

En resumen, se aprecia que durante el periodo de 1867 a 1913, el ramo de correos tuvo dos tendencias: por un lado, vivió un acelerado crecimiento y, por otro, redujo paulatinamente sus tarifas.

La aportación del ramo de correos al Erario Federal siempre fue significativa. A fines de la Colonia, según el Barón de Humboldt, los productos de estos servicios se calculaban en 250 mil pesos. En 1832, el Dr. Mora señaló que para ese año el correo había tenido un rendimiento de 213 mil pesos. (Macedo, P., 1905, pág. 266.) Pero de 1867 a 1913, las recaudaciones aumentaron considerablemente, al conquistar un promedio anual de 1.5 millones de pesos, lo que para el Erario Federal significó un 2.86% en promedio del total de los ingresos.

2. Tendencias de la recaudación por servicios de correos

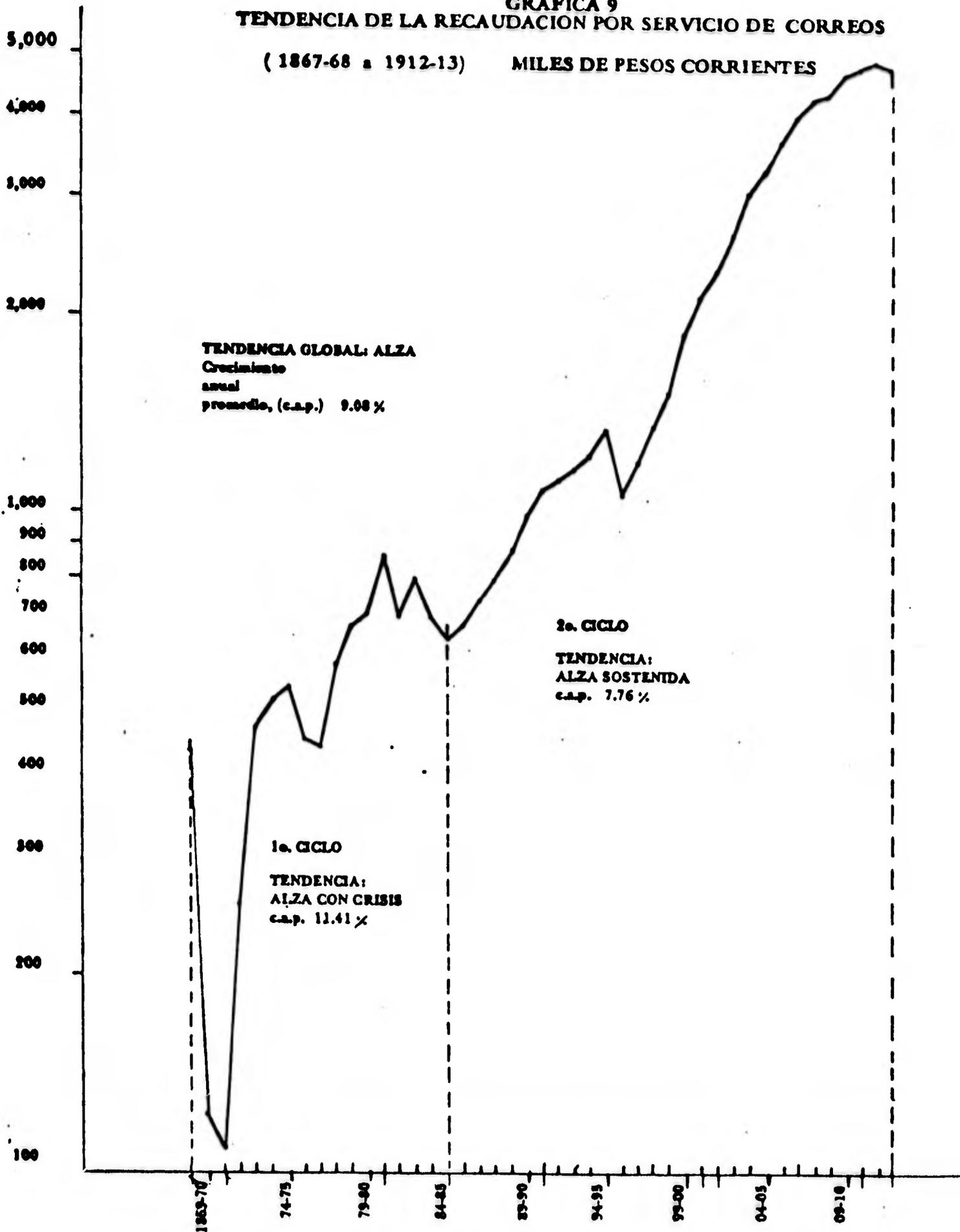
Como vimos, las tendencias de los servicios de correos fueron un acelerado crecimiento y la reducción paulatina de sus tarifas. Estas dos tendencias se expresan con nitidez en la tendencia de crecimiento de los ingresos que recaudó este servicio.

De 1867 a 1913, los ingresos por servicios de correos alcanzaron un crecimiento de 9.08% anual promedio, lo que significa el mayor incremento, después de los ingresos por telégrafos, en relación al total de los ingresos de la Hacienda Pública.

Este acelerado crecimiento expresa la tendencia a la ampliación de los servicios de correos y, a la vez muestra la frecuencia del intercambio que requirió de este servicio.

La tendencia de crecimiento durante todo el periodo se puede dividir en dos ciclos: el primero, que va de 1867-68 a 1884-85, se caracteriza por fluctuaciones profundas y, el segundo, que va de 1885-86 a 1912-13, por una tendencia al crecimiento sostenido.

GRAFICA 9
TENDENCIA DE LA RECAUDACION POR SERVICIO DE CORREOS
(1867-68 a 1912-13) MILES DE PESOS CORRIENTES



FUENTE: El Estado Federal ..., 1879 y Cuentas del Tesoro Federal

a. Primer ciclo: 1867-68 a 1884-85

El primer ciclo contiene cuatro tendencias a la baja: la primera va de 1868-69 a 1870-71 (-42%), la segunda de 1875-76 a 1876-77 (-10%), la tercera en 1881-82 (-17%) y, la cuarta, de 1883-84 a 1884-85 (-10%). A pesar de estas bajas, las alzas que se registraron fueron más pronunciadas, pudiendo contrarrestar así las tendencias a la baja y alcanzar un 11.41% de crecimiento durante estos 18 años.

Las alzas se dieron en los siguientes años: de 1871-72 a 1874-75 (60%), la segunda, de 1877-78 a 1880-81 (18%), y, la tercera, en 1882-83 (9%). Como vemos las alzas fueron reduciéndose en cuanto a su porcentaje de crecimiento, en cierta medida a causa de los ajustes de tarifas.

Si observamos con mayor detenimiento, hay una relación entre las bajas y crisis: la primera coincide con movimientos militares y políticos como la *rebelión de la Noria* y las elecciones presidenciales de 1871; la segunda con el Plan de Tuxtepec, de 1876, que da el triunfo a los porfiristas; la tercera con el reajuste fiscal de 1881 que reorganiza tarifas; la cuarta tiene como marco la crisis de 1882-86. Todos estos años son críticos y provocaron baja en la actividad comercial, en las comunicaciones y en los correos.

b. Segundo ciclo: 1885-86 a 1912-13

En el segundo ciclo (1885-86 a 1912-13) se da un crecimiento sostenido, interrumpido en 1895-96 con una baja del 20% ocasionada por los ajustes en las tarifas postales que impuso el nuevo Código Postal de ese año. La reducción de tarifas hizo más utilizable el servicio y fortaleció hasta 1911-12 la tendencia alcista. El ciclo termina con una baja de -3.2% en 1912-13 como efecto de la crisis de 1907-08 y de la Revolución.

En el segundo ciclo encontramos tres fases importantes: la primera, de 1886-87 a 1888-89, que registra un crecimiento de 11%; la segunda, que comienza después de 1895-96 -año de

ajuste de tarifas- y termina en 1902-03, registró un crecimiento de 14%, y la tercera, que va de 1906-07 a 1911-12, en la que el crecimiento fue menos acelerado, de apenas un 4%. Este último hecho revela una baja en la actividad comercial del país durante esos últimos años.

B. Servicios de telégrafos

A diferencia de los correos, practicado ya por los antiguos mexicanos, los telégrafos fueron un invento de mediados del siglo XIX. Su construcción y funcionamiento en el país se vio en el periodo de 1867 a 1910.

1. Evolución y crecimiento del servicio de telégrafos

Muy pocos años después del prodigioso invento del norteamericano Samuel Morse, que puso la telegrafía eléctrica en condiciones de ser una realidad práctica (1845), por ley de Congreso del 10 de marzo de 1849, concedióse en México al súbdito español don Juan de la Granja el privilegio exclusivo, por término de diez años, para establecer telégrafos electromagnéticos en la república mexicana bajo las condiciones de que dentro de los dos años siguientes se habrían construido cuando menos cuarenta leguas de línea entre México y Veracruz, de que el gobierno podría interrumpir la comunicación por causas de seguridad pública y de que los mensajes oficiales se transmitirían de toda preferencia y con una reducción de la mitad del precio que se estableciera para el público, precio que, por lo demás, no quedó sujeto a tarifa determinada. (Macedo, P., 1905, pág. 283)

Para 1867 se habían construido seis líneas telegráficas en el país, con una extensión de 1874 kilómetros de línea, tendidos de la siguiente manera:

Cuadro 33. Distribución de las líneas telegráficas construidas hasta 1867

Líneas	Kilómetros
México-Veracruz	391
México-Huamantla-Perote-Veracruz	439
Tehuacán-Oaxaca	311
México-Guanajuato-León	455
Querétaro-San Luis Potosí	235
Dolores Hidalgo-Guanajuato	46
	<u>1874</u>

Fuente: Calderón, F.R., 1955, pág. 559.

Durante el periodo 1867 a 1910 el crecimiento de las líneas telegráficas en el país fue grande, llegó a cubrir casi la totalidad del territorio con una extensión de 74,254 kilómetros.

Cuadro 34. Crecimiento de telégrafos de 1867 - 1910

Años	Kilómetros	Promedio anual construidos desde el año anterior
1867	1,874	
1882	16,252	958.5 Km.
1890	47,481	3,903.6 Km.
1901	71,812	2,211.9 Km.
1910	74,254	217.3 Km.

FUENTE: Macedo, P., 1905, págs. 287-289 y López Rosado, 1969, tomo III, pág. 127.

Como se ilustra en el cuadro 34, los momentos de mayor crecimiento en la construcción de líneas telegráficas fueron los de 1882 a 1890 y los de 1890 a 1901, mientras que el de menor crecimiento fue el de 1901 a 1910.

Además de las redes telegráficas señaladas, desde 1878 se impulsó la construcción de cables submarinos para la comunicación a grandes distancias. En 1881 se inauguró el primero, que unía a México con Estados Unidos mediante la línea de Galveston a Veracruz, pasando por Tampico. Al año siguiente se tendió otro que comunicó a Salina Cruz con Centro América. Para 1901 el país contó con 2,094 Km. de cable submarino.

A pesar de lo establecido por la Ley y el Reglamento del 10 de noviembre de 1865, en el sentido de que el telégrafo constituía un monopolio del Estado, durante todo el periodo se acordaron concesiones a particulares para la construcción de líneas telegráficas. El Gobierno, aun cuando sólo recibía el producto de sus líneas telegráficas, subvencionó la construcción de los de particulares -en especial las de los ferrocarriles- que, como se vé en el cuadro 35, representaron el 22.3% del total.

Cuadro 35. Estructura de la propiedad de las líneas telegráficas para 1901

Propiedad de las líneas	Kilómetros	% del total
Federales	50,125	69.8%
de los Estados	5,709	7.9%
de empresas particulares	3,943	5.5%
de ferrocarriles	12,036	16.8%
T o t a l	71,813	100.0%

FUENTE: Anuario Estadístico de la República Mexicana, citado por Macedo, P., 1905, pág. 289.

En relación a los precios del servicio telegráfico, estos fueron muy elevados, convirtiéndolo en un medio de comunicación poco accesible. Si bien mediante las reformas del 10 de enero de 1869 se impulsó una baja del 35% en las tarifas, para 1903 Pablo Macedo señalaba lo inasequible del servicio:

los precios en lo general son todavía bastante altos y están basados en un sistema de zonas circulares, cuyo centro común es la Capital de la República y en las cuales el precio va creciendo desde veinticinco centavos hasta dos pesos por diez palabras y un 10% más por cada palabra adicional sin contar dirección ni firma. (Macedo, P., 1905, pág. 290.)

Las recaudaciones por el uso de telégrafos fueron de cierta importancia para el Erario. Su participación en el total de ingresos pasó de 0.53% en 1879-80 -año en que se inicia esta información- a 2.4% para 1911-12.

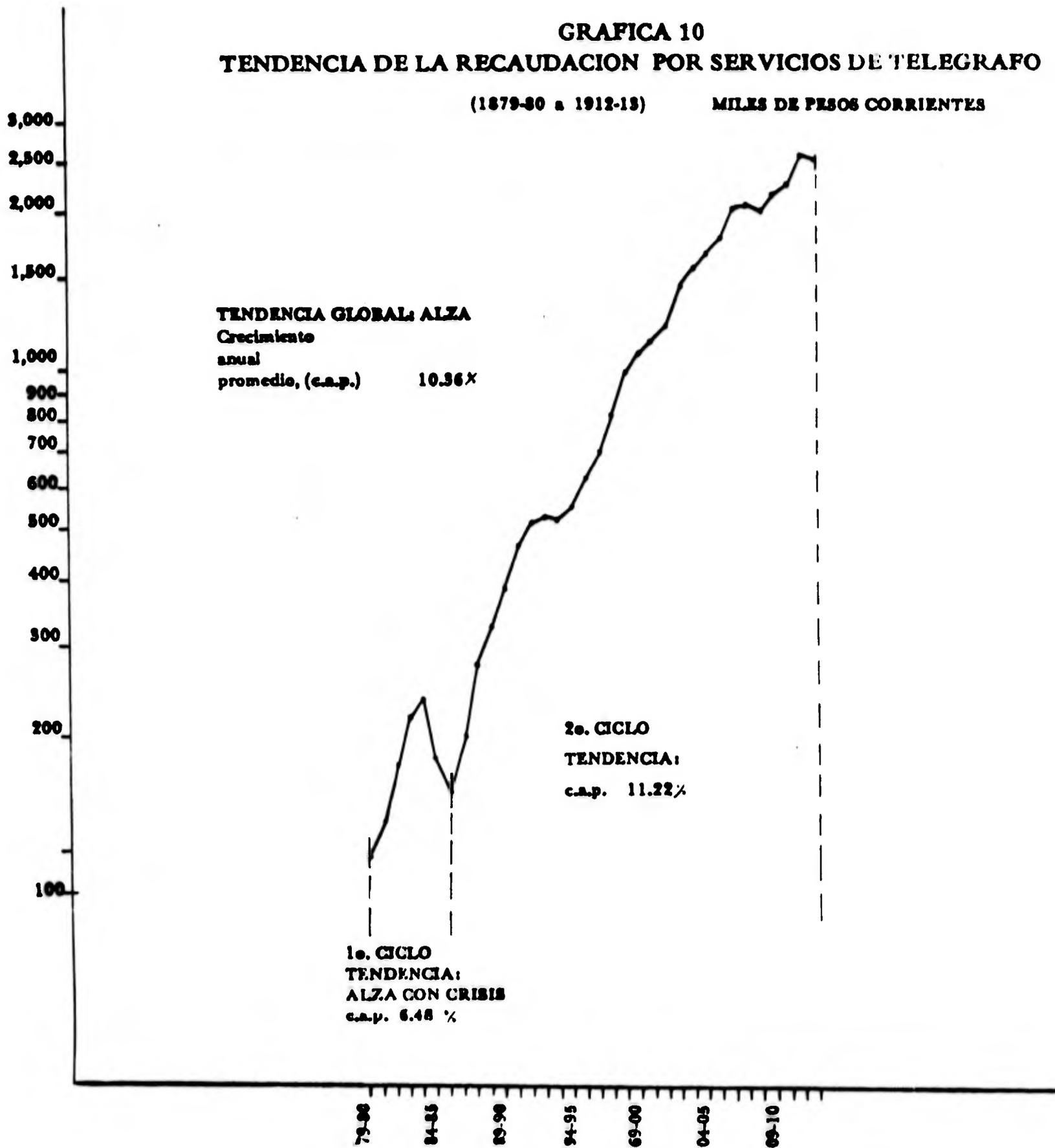
Hay que aclarar que aun cuando la recaudación de los telégrafos fue significativa (alcanzó 941 mil pesos en promedio anuales) el ramo se manejó con un déficit casi constante, de cerca de 400 mil pesos. (Macedo, P., 1905, pág. 290.)

2. Tendencia de la recaudación por servicios de telégrafos

Los datos con que contamos se inician en 1879-80. Estos, nos indican que la tendencia de crecimiento de las recaudaciones por el uso de telégrafos fue más acelerada que la que obtuvieron los demás ingresos analizados en este trabajo. Alcanzó 10.36% anual promedio, en los 34 años (1879-80 a 1912-13). Esto expresa, por

un lado, el fuerte crecimiento en la construcción de este medio de comunicación y, por otro, la creciente demanda en su uso, ambas motivadas por las necesidades del intercambio.

GRAFICA 10
TENDENCIA DE LA RECAUDACION POR SERVICIOS DE TELEGRAFO
 (1879-80 a 1912-13) MILES DE PESOS CORRIENTES



FUENTE: Cuentas del Tesoro Federal

Como se muestra en la gráfica 9, la tendencia de las recaudaciones por servicios de telégrafo se divide en dos ciclos: el primero, (1879-80 a 1885-86) caracterizado por fluctuaciones profundas, describe dos fases: la primera (1879-80 a 1883-84) de alza (19%) y la segunda (1884-85 a 1885-86) de baja (-19%). Esta última fase coincide con la crisis de 1884-86. Durante los siete años del ciclo se alcanzó un crecimiento de 6.5%.

El segundo ciclo (1886-87 a 1912-13) mantiene la tendencia al alza durante sus 27 años, con una pequeña contracción (-0.4%) en 1893-94 como efecto de la crisis de 1890-92, y con una baja (-2%) en 1908-09 por la crisis de esos años. El ciclo finaliza con otra baja (-1.5%) en 1912-13, producida por la inestabilidad política y militar.

En este ciclo se observa una reducción paulatina en la tendencia de crecimiento.

De 1887-88 a 1891-92 el crecimiento fue del 23% anual promedio, mientras que de 1895-96 a 1906-07 se redujo a 15% y de 1907-08 en adelante cayó a sólo 10%. Esto manifiesta la tendencia de construcción de las líneas telegráficas que se fue reduciendo en los últimos 10 años, pero sobre todo la quiebra en el crecimiento del mercado interno.

C. Comparación de los servicios

Durante el periodo de 1867 a 1913, junto al acelerado crecimiento económico, se dio un crecimiento similar en las comunicaciones y, en este caso, en los servicios de correos y telégrafos. Pero como se vio, las tendencias de la recaudación por estos servicios no tuvieron ritmos iguales; hubo momentos de auge y de crisis. Estos momentos coinciden tanto para telégrafos como para correos. Por ejemplo, el momento de mayor crecimiento para ambos se dio entre 1895 y 1907, (de 1895-96 a 1906-07 para telégrafos y de 1892-93 a 1906-07 para correos), lo que indica que durante esos años hubo un desarrollo estable del mercado interno, que provocó

un fuerte crecimiento en el uso de las comunicaciones.

Pero, por otra parte, alrededor de 1907-08 se dio una fractura en los ritmos de crecimiento de los ingresos por servicios de correos y telégrafos, lo que de alguna manera es el signo de la contracción del mercado interno, contracción que será el antecedente más profundo y próximo de la desestructuración económica que se abrirá paso por la Revolución.

CAPITULO VIII

PRODUCTO DE BIENES DE LA NACION

Con este nombre designamos los ingresos que se obtuvieron por el arrendamiento, venta o explotación de bienes pertenecientes al Estado, como bienes nacionalizados, terrenos baldíos, derechos de explotación de la concha perla, salinas y las guaneras, y los impuestos a la lotería nacional.

La aportación de estos rubros al Erario no fue cuantiosa, pero en algunos casos tuvieron una función política y social que les dio una significación relevante. Tal es el caso de los bienes nacionalizados, que fueron resultado de la Revolución burguesa de 1857-67, en la que los liberales sostuvieron una férrea lucha contra el Clero, a nivel económico, ideológico, político y militar, para volver laico el poder estatal y hacer circular los *bienes de manos muertas*.

Los terrenos baldíos también tuvieron su importancia. Su venta fue una medida para hacer realidad la apropiación privada de la tierra y para hacer funcionar a ésta bajo la lógica del capitalismo. Es decir, para utilizarla como punta de lanza para desarticular la economía natural y vincularla a la producción de mercancías. Esta medida se convirtió en la base del latifundismo del periodo.

También se incluye como productos de bienes de la nación la pesca de la concha perla, y la explotación de salinas y guaneras que incidieron en el comercio y la producción, aun cuando la importancia de estos productos no sea comparable a la de los anteriores en términos políticos y económicos. La concha perla se vendía en Europa y Estados Unidos. Las salinas fueron muy útiles para la producción minera y las guaneras lo fueron para efectos de fertilización del campo.

Por último, la lotería nacional o los productos por concepto de juegos permitidos, más que una función económica, tuvieron un papel social. Fue una tradición -cultural incluso- condicionada por el Estado, mediante la cual captó fondos para la beneficencia pública.

Estos rubros son los más sobresalientes de los relacionados con las propiedades de la nación, pues existieron algunos bienes inmuebles, rentas de edificios, terrenos y otro tipo de propiedades que no consideramos. Excluimos también de este capítulo el arrendamiento de las casas de moneda, a las que por su relevancia daremos un trato particular.

A. Bienes nacionalizados

La recaudación por motivos de nacionalización o desamortización de bienes y capitales de *manos muertas* -como se les llamó- no reviste una importancia cuantitativa. A pesar de que en los primeros años de nacionalizaciones aportaron cuantiosos recursos, de 1867 a 1913 su participación en los ingresos globales apenas llegó al 0.74% en promedio. La relevancia primordial que tuvieron estas medidas fue de carácter político, pues en las nacionalizaciones se unieron las banderas de la lucha liberal para trastocar las formas de poder heredadas de la Colonia e impulsar un Estado liberal moderno. Este sentido político y económico se fue reduciendo en la medida en que avanzaba el periodo.

1. Sentido político de las nacionalizaciones

A mediados del siglo pasado, la Iglesia ejercía un poder económico y político comparable al del Gobierno, que impedía la consolidación de un Estado. Su influencia devino de su fuerte participación en la esfera económica, ideológica y política. En la económica, esta corporación poseía haciendas, edificios, terrenos y capitales que representaron una cuarta parte del capital social. Con tales recursos pudo ser una institución crediticia mediante los juzgados de Capellanías, que prestaban tanto a los terrate-

nientes urbanos como rústicos, al 5% y 6% de interés anual. (Bazant, J., 1972, pág. 190.) Como prestamista influyó en la producción agrícola, en la propiedad de las tierras y fincas, tanto rústicas como urbanas, y en el consumo suntuario de un sector de la población. En el aspecto ideológico, mediante un ejército de intelectuales de más de cinco mil miembros repartidos por todo el país, su poder se extendía sobre la mayoría de los ciudadanos. Además, por el papel jurídico -la Inquisición, la colonización, el control de la población indígena, etc., -que le tocó jugar durante la Administración Virreynal, tenía autoridad en cuanto a los asuntos del propio Gobierno.

El carácter conservador de la Iglesia y su gran influencia, impedían la consolidación de un aparato estatal acorde con las necesidades económicas del país. Por ello, el grupo de liberales, que impulsaba un proyecto moderno de desarrollo capitalista, vio como alternativa privar a la Iglesia de su poder mediante la nacionalización de bienes, lo que dio pie a las guerras de Reforma y a la intervención francesa.

A pesar de lo tímido de la administración de Ignacio Comonfort, por medio de la ley del 25 de junio de 1856 sobre Desamortización de Bienes Eclesiásticos, los liberales emprendieron la lucha contra la iglesia. Esta ley, -más conocida como Ley Lerdo por ser su autor Lerdo de Tejada-, impidió que las corporaciones tuvieran la propiedad de bienes inmuebles y otorgó a los arrendatarios la posibilidad de compra del inmueble. La operación consistía en hacer la denuncia, la traslación de dominio ante el Gobierno y en pagar el impuesto del 5% del valor de la propiedad. La ley de 12 de julio de 1859 fue más radical. Decretó la nacionalización de estos bienes que, mediante una ley complementaria, pasaron a manos del Gobierno al día siguiente. Para 1861, se expidieron ciertos reglamentos y decretos que afirmaron este espíritu radical, pero que protegieron las propiedades dedicadas a la beneficencia y las de algunos conventos de monjas. Las leyes del 19 de agosto y 10. de diciembre de 1869

establecieron las reglas para la denuncia y adjudicación de las propiedades ocultas, de beneficencia y de instrucción pública que no habían sido protegidas. (*Leyes de Reforma...*, 1979, tomos I y II.)

De esta manera, los cuantiosos capitales de *manos muertas* pasaron a propiedad de particulares nacionales y extranjeros. En su transferencia dejaron cuantiosos productos al Erario que sirvieron para sostener las tropas del ejército liberal durante las guerras de Reforma. Ya para 1867, la mayoría de estos bienes habían sido adjudicados a particulares, por lo que su producto, en lo que atañe a nuestro periodo, no fue de gran cuantía.

Sin embargo, en la *Memoria de Hacienda* de 1968, Matías Romero señalaba que, con una buena administración, los bienes nacionalizados podrían ofrecer al Erario ciertos recursos para ayudar a amortizar la deuda pública. Pero en realidad el ministro tuvo esta impresión debido a que el año fiscal 1867-68 los bienes nacionalizados aportaron más de un millón de pesos, que representaron el 6.4% de los ingresos del Erario. Sin embargo, el restablecimiento de la paz en el país y las grandes denuncias ocasionadas por el triunfo liberal, hicieron de ése un año excepcional. Los ingresos por ese rubro se redujeron en los siguientes años.

2. Etapas de los ingresos por nacionalizaciones

Durante el periodo se efectuaron nacionalizaciones con el objeto de *realizar el pensamiento de la Reforma*. A medida que avanzaba el tiempo, los bienes y capitales eclesiásticos se fueron agotando ofreciendo menores recursos al Erario Federal. Por su propio carácter los ingresos de nacionalización no fueron regulares ni homogéneos durante todo el periodo. Su aportación no describe tendencias que puedan expresarse en ciclos, sino sólo en momentos en que se realizaban, con mayor o menor cuantía, los pagos de los bienes eclesiásticos afectados. De aquí que hagamos el análisis de su aportación mediante etapas, de acuerdo al monto

de su recaudación y su participación en los ingresos globales. Para nuestro periodo tenemos tres etapas:

Cuadro 36. Etapas de la recaudación de los productos de los bienes nacionalizados 1867-68 a 1912-13

Etapa	Años	M o n t o (en pesos)	Promedio anual	% participación en los ingresos totales
1. 1867-68 a 1874-75	8	3,530,997	441,375	2.41%
2. 1875-76 a 1896-97	22	3,414,977	155,226	0.50%
3. 1897-98 a 1912-13	16	266,684	16,668	0.02%
1867-68 a 1912-13	46	7,212,658	156,796	0.66%

FUENTE: *El Erario Federal...*, 1879 y *Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes*.

La primera etapa, que va de 1867-68 a 1874-75, es el lapso en que las nacionalizaciones dejan un buen producto al Erario. Aportaron el 2.41% en promedio del total de ingresos, razón suficiente para pensar que con esos recursos, en cierta medida, se podría amortizar la deuda pública. En la segunda etapa, de 1875-76 a 1896-97, bajaron notablemente las recaudaciones. Apenas llegaron al 0.5% de los ingresos globales -cinco veces menos que en la anterior etapa- como reflejo de las negociaciones y concesiones que realizó la administración de Díaz con la Iglesia. De estos 22 años destacan, por su mayor recaudación, los de 1880-81 y 1884-85, en los que el monto fue de 1.18% y 1.48% del total de ingresos, respectivamente. Esto se explica, en el primero de los años, por la sucesión presidencial que ponía en peligro la continuidad de la política, y, en el segundo, porque la crisis obligó al Gobierno a exigir el pago a sus acreedores.

La tercera etapa va de 1897-98 a 1912-13, y registró una participación en los ingresos federales de apenas el .02% en promedio durante sus 16 años. Dividimos esta etapa en dos: el primer momento, de 1897-98 a 1900-01, año en que el Secretario de Hacienda, J.Y. Limantour, envió una iniciativa al Congreso proponiendo que se declararan prescritos los derechos y acciones

fiscales para reclamar los bienes que fueron administrados por el Clero, y el segundo, de 1901-02 a 1912-13. En la primera la recaudación por nacionalizaciones tuvo una participación en los ingresos globales del 0.05% mientras que en la segunda apenas llegó a 0.01%.

En resumen, vemos que los bienes nacionalizados, cuyo objetivo fue hacer circular los bienes y capitales de años muertos, tuvieron importancia en los primeros ocho años. Importancia que disminuyó a medida que avanzaba el periodo, debido, entre otros factores, al agotamiento de la riqueza eclesiástica y a la alianza entre Estado e Iglesia.

B. Terrenos baldíos

1. Sentido económico de los terrenos baldíos

Como lo señala Manuel Dublán en su *Memoria de Hacienda de 1884-85*, aunque los productos de este ramo representan una suma pequeña, su importancia no debe medirse por el ingreso que produce, sino por la significación que tiene para el adelanto y bienestar del país la subdivisión de la propiedad y el cultivo y población de terrenos antes abandonados y desiertos. (*Memoria...*, 1884-85, pág. 29.)

Con este objetivo, no sólo se arrendaban, vendían o reivindicaban los terrenos baldíos, sino que se elaboró toda una política tendiente a colonizar las zonas agrícolas del país. Política que se basó en una ideología, muy difundida a principios del siglo pasado, que mantenía la superioridad de los europeos sobre los indígenas. Se pensaba que la llegada de los europeos al país traería como consecuencia el desarrollo económico en la agricultura, de aquí que se les ofrecieran los terrenos baldíos. En algunos casos, no solamente se ocuparon terrenos baldíos para este fin, sino que se desplazó a la población indígena en un proceso de expropiación de sus propias tierras. Así, la política colonizadora ahondó la desarticulación de la economía de las comunidades indígenas, iniciada por la Reforma.

Hay que destacar que el proceso de expropiación de la tierra es un fenómeno típico en el nacimiento del capitalismo. Provoca la separación de los productores independientes -en este caso indígenas- de sus medios de producción, y amplía el mercado. Esto sucede porque al provocar tal separación, la fuerza de trabajo de los productores queda libre para venderse en el mercado, y los medios de producción quedan disponibles para producir mercancías que también se destinan al mercado. Ambas condiciones son el fundamento de la producción capitalista.

Sin embargo, la adjudicación y venta de terrenos baldíos, al igual que el proceso de nacionalizaciones, propició, además de la expropiación, la acumulación de tierras en manos de unos cuantos latifundistas o hacendados que, con el tiempo, conformaron un poderoso grupo dentro de la economía agrícola del país.

No podemos precisar la tendencia de los ingresos recaudados por este rubro durante los 46 años de nuestro periodo, ya que la legislación que los regía cambió mucho. Esta última situación propició que las evaluaciones y formas de pago de los terrenos no se mantuvieran estables y, por ende, que las recaudaciones no fueran homogéneas ni tuvieran continuidad. Por ello, al igual que en las nacionalizaciones, no hablamos de ciclos sino de momentos -etapas- en que se adjudicaron o vendieron un mayor o menor número de terrenos baldíos.

De acuerdo a estos criterios elaboramos el cuadro 37. En él podemos observar tres etapas bien definidas: la primera, del año de 1876-77, en que comienza la información, a 1881-82; en ella la participación de los terrenos baldíos en el total de ingresos fue de 0.14%. En la segunda etapa, 1882-83 a 1906-07, la participación fue de 0.76% de promedio anual; y en la última, de 1908-09 a 1912-13, bajó hasta .05% de promedio anual.

Cuadro 37. Etapas de la recaudación por la venta, reinvinciación de terrenos baldíos de 1876-77 a 1912-13

Etapa	Años	M o n t o (en pesos)	Promedio anual	% participación en los ingresos globales
1. 1876-77 a 1881-82	6	191,975	31,995	0.137%
2. 1882-83 a 1906-07	25	10,123,872	404,955	0.757%
3. 1907-08 a 1912-13	6	356,897	59,483	0.054%
1876-77 a 1912-13	37	10,672,744	288,453	0.542%

FUENTE: *El Erario Federal...*, 1879 y Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

Los años en que se registró el mayor monto fueron 1887-88 y 1906-07, cuando se llegó a casi 870 y 740 mil pesos respectivamente. En general, la participación de este ramo en los ingresos globales fue baja, pues apenas alcanzó el orden de 0.54% del total en promedio.

Por último, hay que resaltar la importancia de este ramo como fuente para conocer la distribución de la apropiación de la tierra en las diferentes partes del país. Según la legislación del 20 de julio de 1863, la Hacienda Federal cobraba el valor de los terrenos y ofrecía a los estados un 50% de su valor. De aquí que toda la información sobre adjudicaciones y ventas de terrenos baldíos llegaba, necesariamente, a las oficinas de la Hacienda Federal.

C. Explotaciones Diversas

Algunos bienes de la nación fueron arrendados a particulares para que, por un lado, el Erario dispusiera de ciertos recursos por su arrendamiento y, por otro, los arrendadores desarrollaran estas explotaciones. Entre ellas encontramos las salinas; la pesca de la concha perla, nutria y el lobo marino, y las guaneras.

El arrendamiento se hacía por medio de la Secretaría de Fomento, quien imponía el monto y las condiciones de la operación, dejando a la Secretaría de Hacienda el cobro del importe. Generalmente se daban concesiones por tres, cinco y hasta diez años,

a cambio de una renta y ciertas obligaciones por parte del arrendador. Estas últimas se referían a mantener a determinados precios los productos derivados de la explotación, hacer planos del territorio donde se encontraba la explotación y edificar ciertas construcciones. A pesar de la renta y las condiciones de arrendamiento, estos ramos produjeron jugosos beneficios para quienes los explotaban.

1. Salinas

La explotación de salinas reviste una importancia singular, pues su producto se utilizó como materia prima en el beneficio de los metales preciosos. Por ello, los centros mineros tenían continua comunicación con las salinas.

Las principales zonas productoras de sal se encontraban en los estados de Yucatán -que fue la más importante- Tamaulipas, San Luis Potosí, Jalisco, Sonora, Sinaloa, Guerrero y Chiapas, y en el Territorio de Baja California y las Islas Marías.

En 1824, la primera Ley de clasificaciones de rentas sancionó la explotación de salinas como renta de la Federación. Las reglas para su administración se establecieron mediante el decreto del 21 de septiembre del mismo año y su arrendamiento se autorizó en la Ley del 16 de noviembre.

En los años de 1853 y 1854 se expidieron otras leyes sobre esta materia: la primera impuso una contribución de dos reales por fanega a la sal que se elaborase en la República, y la segunda redujo el impuesto a sólo un real. Después de 1867 las salinas desaparecieron de los presupuestos federales, dando ocasión a que los estados se apropiaran de este gravamen. Fue hasta 1872 cuando volvieron a figurar como renta federal, permaneciendo así hasta 1913.

El producto del arrendamiento de las salinas fue muy exiguo para el Erario. De 1876-77, en que aparecen los primeros datos, hasta 1890-91, su monto acumulado fue menor de 30 mil pesos, pero de 1891-92 a 1894-95 aumentaron hasta llegar a cerca

de 330 mil pesos anuales. De 1895-96 a 1899-900 bajaron a casi 68 mil pesos de promedio anual, y de 1900-01 a 1912-13 arrojaron menos de 170 mil pesos anuales, como se ve en el cuadro.

Cuadro 38. Etapas de la recaudación por arrendamiento de las salinas de 1876-77 a 1912-13

Etapa	Años	M o n t o (pesos)	Promedio anual (pesos)
1. 1876-77 a 1890-91	15	20,031	1,335
2. 1891-92 a 1894-95	4	1,288,158	322,040
3. 1895-96 a 1899-00	5	344,384	68,876
4. 1900-01 a 1912-13	13	2,197,745	169,057
1876-77 a 1912-13	37	3,850,319	104,063

FUENTE: *El Erario Federal...*, 1879 y *Cuentas del Tesoro Federal*.

2. Pesca de la concha perla, nutria, ballena y lobo marino

La pesca de la concha perla, nutria, ballena y lobo marino se hacía en el litoral de la Baja California, donde existió uno de los criaderos más ricos del mundo. Por eso, desde 1872, con el objeto de preservar esa fuente de riqueza nacional, el Gobierno impuso ciertas medidas de control para su explotación. En 1884, mediante un contrato de arrendamiento con particulares, la Secretaría de Fomento otorgó la concesión para la explotación de la perla durante 16 años en ciertas zonas. Posteriormente se dieron las concesiones para la pesca de nutria, ballena y lobo marino. Sumados los productos de todas las concesiones, no llegaron a aportar al Erario una cantidad superior a cinco mil pesos anuales.

3. Guaneras

La explotación de guaneras empezó a ser objeto de arrendamiento a partir de 1885, por un contrato que celebró la Secretaría de Fomento con empresarios mexicanos. En él se les dió la concesión de explotar el guano en las islas del Seno Mexicano, Yucatán, el Golfo de Cortés, la Costa de Baja California, la Isla de Tiburón

y San Esteban. Como en el caso anterior, los productos de estos contratos no llegaron a cinco mil pesos anuales.

D. Lotería nacional y juegos permitidos

Ya desde el 7 de agosto de 1770, la Administración Virreynal contaba entre sus rentas los impuestos a las loterías. Durante la primera mitad del México Independiente no se gravó a esta actividad. Fue a partir de 1872 cuando se empezaron a imponer impuestos a la lotería que se efectuaba en los estados y en toda la República. Con la ley del 28 de junio de 1872 se creó una lotería en el Distrito Federal, que aportó el 18% de sus utilidades para la construcción del ferrocarril de México a Toluca y Cuahutitlán. Así mismo, con el objeto de proveer ciertos fondos a la beneficencia pública, en ese año el Gobierno gravó con un 10% todos los premios de las loterías que se realizaban en el interior de la República.

La Secretaría de Gobernación fue la supervisora de los distintos sorteos que efectuaban las loterías particulares y también la encargada de vigilar la Lotería Nacional, aun cuando la administración de ésta fue ejercida por la Secretaría de Hacienda en un principio, y más tarde por una *Junta Directiva*. La Lotería Nacional surgió con ese nombre por la Ley de 10 de septiembre de 1881, mediante la cual la Lotería del Ferrocarril le fue incorporada.

Los productos recaudados por este concepto no fueron muy significativos en la recaudación global, pues apenas llegaron a un 0.57% de promedio en los 41 años que tuvo vigencia.

Cuadro 39. Etapas de la recaudación por impuestos a la Lotería Nacional y juegos (1872-73 a 1911-12)

Etapa	Años	M o n t o (pesos)	Promedio Anual (pesos)	% del total de ingresos Federales
1. 1872-73 a 1875-76	4	601,686	150,422	0.87%
2. 1876-77 a 1884-85	9	358,269	39,808	0.18%
3. 1885-86 a 1906-07	22	9,259,630	420,892	0.59%
4. 1907-08 a 1911-12	5	5,309,648	1,061,929	1.03%
1872-73 a 1911-12	41	15,529,233	378,762	0.57%

FUENTE: *El Erario Federal... 1879 y Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.*

NOTA: La cuarta etapa corresponde sólo hasta 1911-12, puesto que en el último año de nuestro periodo las percepciones por este concepto bajaron a 7,865 pesos, lo que nos indica que no hubo sorteos en ese año.

Como vemos en el cuadro 39, de acuerdo a su monto y participación en los productos globales, el desarrollo del producto de estos impuestos se divide en cuatro etapas.

Sin embargo, es importante señalar los años en los que fue mayor el ingreso al interior de cada etapa, pues coinciden con inestabilidad política o económica. Estas son: en la primera, 1872-73, año en que se conjugan la caída del precio de la plata a nivel mundial, la rebelión de la Noria, las elecciones presidenciales y la muerte de Juárez; en la segunda etapa fue 1879-80, año de las primeras elecciones pacíficas; en la tercera, 1904-05, año de la reforma monetaria y, en la cuarta, 1910-11, justamente cuando se inicia el movimiento revolucionario.

La coincidencia de mayor alza en los productos de las loterías con la inestabilidad, muestra el movimiento de las mentalidades en relación a las condiciones de credibilidad frente al Estado, sus instituciones y la estabilidad económica. Cuando estas condiciones eran de desconfianza, provocaron una actitud de especulación, que, mediante los juegos de azar y la lotería, estuvo al alcance de la población. Así tenemos que la etapa de mayor recaudación fue justamente de 1907-08 a 1911-12 fase que denominamos *preludio de la Revolución*.

CAPITULO IX

CASAS DE MONEDA

La minería fue una de las principales actividades productoras de México. Durante la Colonia y todo el siglo XIX representó el ramo más dinámico, en particular la producción de metales preciosos. Estos se transformaban en monedas que nutrían el mercado mundial. Desde el oriente hasta el occidente circulaban las monedas de oro y plata mexicanas.

Como industria productiva, la minería fue objeto de gravámenes desde la Colonia. Estas se orientaron fundamentalmente a la producción, amonedación y exportación del metal. Todas esas actividades se realizaron por medio de las casas de moneda.

En este capítulo describiremos los impuestos a la producción, amonedación y exportación de metales preciosos y, en especial, el manejo de las casas de moneda.

A. Impuestos a la producción de metales preciosos

Después de la Independencia, como consecuencia de las luchas internas, la producción minera se vio frenada. Situación que se extendió por las Intervenciones Norteamericana y Francesa. Hacia 1867 la producción minera no superaba la alcanzada a fines de la Colonia. Pese a ello, las cargas impositivas se habían acumulado en una forma anárquica y gravosa.

En 1867, para vender sus mercancías al extranjero los mineros tenían que pagar al Erario los siguientes impuestos:

Cuadro 40. Impuestos a la minería para 1867

	Porcentaje del valor del metal
Amonedación	4.42%
Ensaye, fundición y marca	0.25%
Quinto	3.00%
Real por marco	1.50%
Derechos municipales	0.25%
Circulación y contribu- ción federal	2.50%
Exportación	<u>7.50%</u>
T o t a l	20.67%

FUENTE: Calderón, F., 1955, pág. 140.

En suma, para exportar sus productos los mineros tenían que pagar el 20.67% del valor de los mismos. Esto, aunado a la deficiencia de los medios de comunicación y los peligros del transporte, hacía más difícil el interés por invertir en esa industria, lo que se convirtió en un factor más para su estancamiento.

1. Reformas a los impuestos a la minería

Con el objeto de impulsar a este ramo productivo, la Reforma Hacendaria propuso una reducción a los gravámenes a la minería (véase el capítulo II). Las consideraciones que se hicieron para ello se sintetizan en las siguientes afirmaciones del Ministro de Hacienda:

El Ejecutivo observa con pesar que desde hace tiempo el comercio sufre paralización notable; la agricultura está abatida por la falta de consumo a sus productos; la importante industria minera está muy lejos de haber tomado el incremento de que es susceptible; hay multitud de personas que buscan en vano un modo oneroso de vida... y el capital ha tomado la tendencia de salir del país. Al mismo tiempo que existe este malestar es notorio que la República encierra inmensas riquezas... y no se aprovecha para el comercio, las ventajas geográficas de la Nación, cuyas playas están bañadas por las aguas del Atlántico y el Pacífico.

El Ejecutivo ha considerado de su deber ocuparse de resolver (este) problema... Cree que uno de los medios más pronto y eficaces de conseguir este fin, sería "proteger por todos los arbitrios posibles, el desarrollo de la importante industria minera..." cuya explotación forma la industria que hasta ahora se adapta más especialmente a los con-cimientos y hábitos de nuestros conciudadanos; y cuyos productos son de seguro consumo y fácil ex-portación, aun por nuestros imperfectos caminos.

La experiencia diaria demuestra claramente que en donde se trabajan minas con actividad, el comercio prospera y la agricultura se anima en un gran radio alrededor de aquel centro de trabajo, de pro-ducción y de consumo.

El Ejecutivo da tanto mayor importancia de "conce-der franquicias a la minería", cuanto que la con-sidera como una de las maneras más eficaces de dar una solución a la cuestión del deficiente... (pues-to que estas medidas) procurarían un impulso tan considerable a este importante ramo de la industria nacional, que el incremento que tomaría con el trans-curso de poco tiempo, aumentaría considerablemente las importaciones y el movimiento mercantil de la Nación, obteniéndose en consecuencia rendimientos de los impuestos ahora existentes que acaso llega-ra hasta el doble de sus productos actuales. (Me-moria..., 1870-71, párrafos 195 a 198.)

La propuesta de reducir los impuestos a la minería era, en otro sentido, la de impulsar la producción de metales preciosos. Estos inundarían el mercado nacional e internacional, provocando en el primero una aceleración en la circulación de mercan-cías y en el segundo una importación de bienes para la industria, la agricultura y el consumo suntuario. Se pensaba que con lo anterior se reanimaría el mercado interno. De esta manera los metales preciosos cumplían con dos papeles: por un lado, ejercían el papel de dinero mundial, y por otro, permitían captar ingresos al Erario.

Desde la Colonia, se pensaba que el papel de la minería era ser el eje único de la economía. La Reforma también la veía como el eje, pero no el único. Por ello, a la vez que proponía el impulso a esta industria, daba prioridad al comercio interno con respecto al externo, pues veía en este último una dependen-

cia de elementos ajenos al país que podían afectar a la economía nacional.

Con este objetivo se impulsaron las siguientes medidas:

1. Reducción de todos los derechos que pesan sobre la minería a uno solo que sea moderado y que recaiga sobre las utilidades de las empresas mineras.
2. Libertad de exportar oro y plata en pasta con exención de todo derecho.
3. Reducción de los derechos de amonedación al costo de esa operación.
4. Libertad para que los particulares puedan hacer el apartado de metales.
5. Hacer que las casas de moneda vuelvan a poder del Gobierno y prohibir que sean arrendadas. (*Memoria...*, 1870, pág. 939.)

Con relación a estas medidas, se fueron dando las modificaciones a las leyes hacendarias a lo largo de todo el periodo, por lo que aquí sólo citamos las más importantes. Una cronología completa de la legislación minera constituye el anexo II.

La reforma radical a los gravámenes sobre la minería se propuso al Congreso de la Unión en 1870, dos años después de iniciadas las consultas por la Junta de Minería. Para 1872 se derogó la prohibición de exportar metales preciosos en pasta y polvo, medida largamente exigida por los mineros. Así mismo, en 1878 los insumos para beneficiar al metal se declararon libres de los derechos de importación.

A pesar de la oposición que presentó el Congreso de la Unión, dado que con esas medidas se reducía la recaudación de impuestos, las mismas se llevaron a cabo desde 1872, como respuesta a la crisis minera de 1872-76.

Los factores internos y externos de la crisis minera, a los que habría que enfrentar con las medidas fiscales, fueron entre otros: el alza que de 1872 a 1876 experimentaron los precios de los insumos básicos para el beneficio del metal; el aumento del 100% de la producción mundial de plata en el decenio 1870-80, ocasionado por los nuevos descubrimientos, y la tendencia decreciente del precio de la plata iniciada en 1873. (*Cardoso, C., 1980, págs. 119-145.*) De aquí que las medidas tomadas

fueron la libertad de exportar el mineral en polvo y pasta y la libertad de gravámenes a los insumos. Sin embargo, la primera sólo se llevó a cabo de 1872 a 1875, debido a que las casas de moneda tenían el monopolio de la exportación y a que éstas se volvieron a arrendar. Pero a cambio, en 1882 se redujeron los impuestos a la exportación del oro y la plata a 0.25% y 0.50% de su valor.

La crisis de 1884-86 afectó la incipiente recuperación de la industria minera que continuaba con altos gravámenes. Esto aceleró una resolución más concreta para las necesidades de los mineros. Así, en 1884, se expidió el Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos, donde se hicieron los siguientes cambios:

1. Se exceptuó de toda contribución directa por 50 años a las minas de carbón, de hierro y de azogue.
2. Se liberó del impuesto de circulación al oro y a la plata, así como todos los productos minero.
3. Se continuó exceptuando de todos los derechos de importación al azogue.
4. Se impuso un gravamen directo al 2% sobre el valor del metal.
5. Se redujeron los gravámenes a tres rubros: a) producción, b) amonedación, ensaye y apartado y c) exportación.

En el Código Minero se avanzó en el primer punto de las medidas adoptadas por la Reforma, al rebajar y reducir los impuestos a la minería. Lo mismo sucedió en 1877 con la promulgación de la Ley de protección a la industria minera, que suprimió los impuestos a la exportación de oro y plata, sustituyéndolos por un gravamen interior del timbre de 0.50% sobre el valor de esos metales.

A raíz de la fuerte depreciación de los precios de la plata durante los años de 1890 a 1892, se insistió nuevamente en la libertad para exportar metales preciosos en polvo y pasta. Esto se consiguió mediante el decreto del 26 de abril de 1893. Con ello se logró responder a una demanda muy peleada por los mineros, y cubrir, a la vez, el segundo punto de las medidas de la Reforma de 1870.

La tendencia decreciente del precio de la plata mejoró

la competitividad de los productos nacionales en el mercado mundial, convirtiéndose en un impulso a las exportaciones de materias primas y semielaboradas. Este fue un factor que hizo rentable la explotación de minerales no preciosos, y que provocó una fiebre de denuncia de minas. Ante este fenómeno mediante la Ley de impuestos a la minería del 6 de junio de 1892, el Gobierno decretó un gravamen a la propiedad minera de 6 pesos por pertenencia de 10,000 metros cuadrados.

Para 1897 se reorganizó la legislación de impuestos al oro y la plata, que quedaron sujetos al pago de los siguientes gravámenes:

1. Impuesto interior del timbre 3%,
2. Amonedación 2%,
3. Derecho de ensaye según tarifa,
4. Derechos de fundición, afinación y apartado 2.35 pesos por Kg., de metal.

La reducción de los impuestos a la minería era un hecho, pero fue hasta 1905 cuando se redujeron al máximo mediante la Ley sobre impuestos y franquicias a la minería. Esta ley, producto de la Reforma Monetaria, estableció los siguientes cambios:

1. Se derogó el impuesto de amonedación.
2. Se modificó el impuesto interior del timbre a razón de: a) 3.5% del valor del producto al mineral que no beneficie en el país, b) 2.5% al mineral beneficiado en él.
3. Se cobraron los derechos de ensaye, fundición y apartado cuando la operación se realizaba en las oficinas de Gobierno a petición del interesado.
4. Se mantuvieron los impuestos sobre las propiedades minera a 6 pesos por pertenencia.
5. Se redujeron los impuestos de los estados a 1.5% del valor del producto en lugar del 2% que pagaban.

Como se ve, fue hasta 1905 cuando se cubrieron las propuestas de la Reforma de 1870. Pero estas transformaciones en la legislación no fueron el resultado de la claridad de la Reforma mencionada, sino producto de la presión que ejercieron diversos factores, entre los cuales destacan la tendencia decreciente de los precios de la plata y las demandas de los mineros.

B. Papel de las casas de moneda

La minería que se desarrolló durante el siglo XIX se especializó en la producción de oro y, fundamentalmente, de plata para su amonedación, puesto que la demanda de monedas en el extranjero y en el interior ofrecieron buenas ganancias a esta actividad.

Sin embargo, no eran los mineros quienes directamente acuñaban sus monedas y las exportaban. Estas funciones las ejercían, de manera exclusiva, las casas de moneda. Ellas, autorizadas por el Gobierno, recibían el mineral para transformarlo en monedas y exportarlo.

Desde que en 1527, por Cédula Real se fundó la casa de moneda de México, se estipuló que sólo el Gobierno podía acuñar monedas. Sin embargo, la casa fue cedida en arriendo de 1596 hasta 1753, cuando la Real Hacienda recuperó y rescindió los contratos. A partir de entonces mantuvo nuevamente el control sobre la exportación y acuñación de las monedas a la metrópoli.

Aun cuando sólo era permitida la acuñación en la casa de moneda de México, durante la guerra de Independencia florecieron nuevas casas de moneda. Esto se debió a la necesidad que tenían los mineros por asegurar sus productos del bandolerismo que imperaba en los caminos, así como por el alto costo del transporte del mineral y por la fuerte demanda de circulante. La tendencia a crear nuevas casas de moneda se prolongó hasta 1867, como refiere López Rosado:

Hasta 1821 funcionaron las casas de moneda de México, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guadalajara, Sombretete y Zacatecas. Algunas de ellas muy irregularmente, por lo que durante el Imperio de Iturbide interrumpieron sus trabajos las de Chihuahua y Sombretete. En 1832 se abrió de nuevo la de Chihuahua; en octubre de 1827 inició sus trabajos la de San Luis Potosí, la de Tlalpan trabajó sólo de febrero de 1828 a julio de 1830; se fundó la de Hermosillo en 1867 y al año siguiente la de Alamos, estas dos últimas en el Estado de Sonora. (López Rosado, 1975, págs. 44-45.)

Las principales casas de moneda que funcionaron durante el periodo de su apertura, fueron, en orden de importancia, las siguientes:

Cuadro 41. Promedio de la producción de las casas de moneda (1824-1873)

Casa de moneda	% de la producción de las casas en los años en que participaron
Zacatecas	27.29%
Guanajuato	27.18%
México	10.87%
San Luis Potosí	8.37%
Durango	4.91%
Guadalajara	4.01%
Culiacán	3.05%
Chihuahua	2.72%
Oaxaca*	0.94%
Hermosillo*	0.82%
Catorce*	0.36%
Alamos*	0.25%

FUENTE: López Rosado, 1975, págs. 42-43.

NOTA: El otro 9.2% corresponde a casas de moneda que desaparecieron en el periodo citado. *Las cuatro últimas casas sólo participaron desde 1854 a 1873.

1. Recuperación de las casas de moneda

A partir de la Reforma Hacendaria el Ejecutivo buscó la manera de recuperar las casas de moneda que se encontraban arrendadas desde 1847. Después de largas negociaciones con los arrendatarios, esto se logró en 1874. En ese año, mediante una inversión de 400 mil pesos, se recuperaron temporalmente las casas de Alamos, Culiacán, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guadalajara, Hermosillo, Oaxaca, San Luis Potosí y Zacatecas. Sólo faltó la de México, cuyo contrato vencía en 1877.

La comparación de los ingresos que las casas de moneda ofrecieron al Erario durante el arrendamiento y durante su retorno al Gobierno, nos ilustra de las ventajas que reportaba controlar estas casas. En la *Memoria de 1875*, el Secretario de Hacienda señaló que, en el año fiscal 1874-75, las casas de moneda

arrojaron un producto de 942 mil pesos, a diferencia de los 259 mil que ingresaron en el año de 1872-73, cuando aún estaban en manos de particulares. La diferencia para el Erario fue de 682 mil pesos, es decir, casi cuatro veces más.

La recaudación que cada una de las casas de moneda registró en el año de 1874-75 por concepto de derechos de fundición, amonedación y ensaye fue de:

Cuadro 42. Recaudación por casa de moneda en 1874-75

Casa de moneda	Monto en miles de pesos	% del total
Guanajuato	278.8	30.83%
Zacatecas	251.6	28.23%
San Luis Potosí	103.1	11.57%
Culiacán	59.7	6.70%
Guadalajara	53.4	6.00%
Alamos	41.4	4.65%
Chihuahua	37.7	4.23%
Durango	36.3	4.07%
Oaxaca	12.4	1.39%
Hermosillo	7.5	0.85%
Total	891.4	100.00%

FUENTE: Memoria..., 1876-77, pág. 193.)

Sin embargo, a pesar de que el manejo directo de las casas de moneda proporcionó al Erario fuertes incrementos en sus productos, las necesidades económicas obligaron al Gobierno de Lerdo de Tejada a dejarlas nuevamente en arriendo a fines de 1876, como condición para obtener ciertos préstamos. Así lo decía el Ministro de Hacienda en 1876:

Como recurso extraordinario para cubrir el deficiente del presupuesto u las circunstancias excepcionales en que se encontró el gobierno anterior, arrendó en 24 y 27 de Mayo, 29 de Agosto y 31 de Octubre, usando de facultades extraordinarias, las casas de moneda de San Luis Potosí, Guanajuato, Zacatecas, Hermosillo, Alamo, Culiacán y México, obteniendo desde luego un producto de \$155,000 a cuenta de arrendamiento y \$525,000 en calidad de préstamo. (Memoria..., 1876-77, - pág. 22.)

De esta manera, las casas de moneda continuaron en manos de particulares de 1877 hasta 1892-95, año en que el Gobierno no volvió a insistir en su recuperación.

El proceso de recuperación de las casas de moneda se dio al mismo tiempo que su clausura, dado que las necesidades nacionales de acuñar moneda se redujeron por la baja de la plata en el mercado internacional. Así, en 1892 se rescindieron los contratos de las casas de México y San Luis Potosí, clausurando esta última y, en 1893, la de Oaxaca. Para el primero de julio de 1895, mediante el pago de 753 mil pesos, el Gobierno logró rescindir los contratos de las casas de Guanajuato, Durango, Zacatecas, Culiacán, Alamos, Hermosillo, Guadalajara y Chihuahua, que quedaron en su poder.

En 1895, se clausuraron las casas de moneda de Durango, Hermosillo, Alamos y Guadalajara. Para 1900, se cerró la casa de moneda de Guanajuato y en 1905 dejaron de funcionar las de Culiacán y Zacatecas, con lo cual la de México monopolizó la acuñación. (González Gómez, 1976, págs. 18-61.)

Es importante observar que cuando el Gobierno pretendió rescindir los contratos de las casas de moneda, se dieron las mayores bajas en la cotización mundial de la plata y algunas naciones adoptaron el sistema monometalista oro.

Si fechamos de acuerdo a la propiedad de las casas de moneda durante el periodo 1867 a 1910, tenemos tres momentos: 1) de 1870 a 1876, cuando el Gobierno luchó para recuperar las casas de moneda; 2) de 1877 a 1892, cuando permanecieron en manos privadas, y 3) de 1892 a 1896, cuando fueron recuperadas definitivamente. Estas fechas tienen una vinculación estrecha con los momentos de mayor baja en los precios de la plata.

Cuadro 43. Oscilaciones de los precios de la plata en Londres (1860-1910) (peniques por onza troy)

Años	Precios	Años	Precios
1860	61.69	1890	47.75
1870	60.56	1895	29.81
1875	56.69	1900	28.31
1880	52.25	1905	27.81
1885	48.56	1910	24.66

FUENTE: *El Colegio de México, 1960, pág. 154.*

En el cuadro 43 observamos que el primer momento de bajas en los precios de la plata se dio de 1870 a 1875, años en que el Gobierno había logrado el control de 10 casas de moneda. A esta baja hay que agregar la crisis de la minería de 1872-76, provocada por el alza en los precios de los insumos básicos para el beneficio del metal. Con estos dos factores -baja en la plata y alza en insumos- se aclara la actitud de los arrendatarios de las casas de moneda.

Algo similar sucede de 1890 a 1895, momento cuando se da la peor baja de los precios de la plata en el periodo, casi un -40%. Además de que algunos países cambiaron al sistema de monometalismo oro, con lo cual la demanda de monedas de plata se vio reducida. Esto desalentó a los inversionistas que arrendaban las casas de moneda, y abrió paso al interés del Gobierno.

Por otro lado, el florecimiento de la banca y del crédito fue un factor más que provocó el desinterés de los arrendatarios, pues modificó la composición del circulante interno. Para 1882, la moneda metálica constituía el 93% del circulante mientras que los billetes apenas alcanzaban el 6.4%, pero para 1897, las monedas eran sólo el 55.5% del circulante y los billetes abarcaban el 41.4%. (Rosenzweig, F., 1965, pág. 833.)

En resumen, la rescisión de los contratos de las casas de moneda fue provocada más por la incosteabilidad de esta actividad para los particulares -que vieron disminuir sus ganancias durante los años críticos de 1870-76 y 1890-96-, que por el interés del Gobierno en obtener grandes recursos o por los super-

abits que experimentó el Erario desde 1894-95.

C. Tendencia de la recaudación de impuestos en las casas de moneda

Los impuestos que durante nuestro periodo pesaron sobre las monedas, se orientaron a la producción, exportación y circulación. Los primeros se cobraron durante la extracción del metal, mediante la renta del timbre, que estipuló una tarifa para gravar a las utilidades de los mineros. Además, se gravó mediante cierta cuota que se pagaban en las casas de moneda, a la producción de moneda. Los aplicados a la exportación se cobraron hasta 1887.

Por último, los aplicados a la circulación se pagaban por el tránsito de los metales en el territorio. A partir de 1884, estos se cambiaron por una contribución económica pagada al gobierno local, donde se produjera el oro y la plata.

Con base en el manejo de las casas de moneda veremos los impuestos recaudados por éstas, como pago de derechos por la transformación del mineral en circulante.

Cuadro 44. Recaudación de impuestos a la producción de monedas (1867-68 a 1912-13)

Propiedad	Tiempo	Duración años	Producto promedio anual (Miles de pesos)	% del total de Ingresos federales.
Arrendadas	1867-68 a 1872-73	6	287.0	1.86%
Recuperadas	1873-74 a 1876-77	4	770.0	4.35%
Arrendadas	1877-78 a 1891-92	15	214.0	0.86%
Recuperadas	1892-93 a 1904-05	13	1,310.0	2.14%
Reforma Monetaria	1905-06 a 1912-13	8	155.0	0.14%

FUENTE: *El Erario Federal...*, 1879 y Cuentas del Tesoro Federal de los años correspondientes.

NOTA: Los montos de los años 1867-68 a 1879-80 incluyen además, el pago por arrendamiento de las casas de moneda.

De acuerdo al cuadro 44, podemos separar dos grandes etapas en la recaudación de las casas de moneda: la primera de

1867-68 a 1904-05, cuando la producción de monedas fue abundante y la depreciación de la plata aún no provocaba la primera devaluación, y la segunda, de 1905 a 1913, cuando, debido a las medidas adoptadas por la Reforma Monetaria, se restringió la acuñación de moneda.

En la primera etapa (1867-1905) tenemos que en los momentos en que las casas de moneda permanecieron arrendadas, el de 1867-68 a 1872-73 y el de 1877-78 a 1891-92, los ingresos al Erario fueron muy pequeños, 1.86% y 0.86% del total en esos años respectivamente. Mientras que cuando el Gobierno administró esos recursos, de 1873-74 a 1876-77 y de 1892-93 a 1904-05, el producto fue casi cinco veces mayor, representando 4.35% y 2.14% del total de ingresos respectivamente.

En la segunda etapa, de 1905 en adelante, los productos por acuñación de moneda se redujeron considerablemente a causa de las disposiciones hacendarias, que restringieron la acuñación de plata y fomentaron la de oro. Esta última no estuvo gravada.

Lo anterior ilustra lo oneroso que para la Hacienda fue arrendar las casas de moneda y las ventajas que, en cuanto a la acumulación de capital, significó para los arrendatarios. Esta actitud del Gobierno sólo se puede entender al ver su debilidad frente a los intereses de los arrendatarios. Ya que aunque el Gobierno tuviera necesidad de préstamos por sus déficits, no tenía porqué arrendar las casas que le hubieran dado recursos. Sólo las podía dar en arriendo si los prestamistas lo exigían. Es decir, todo dependió de los intereses de los prestamistas. Por ello, para que las casas de moneda regresaran al Gobierno tenían que haberse debilitado los intereses de los prestamistas.

Esto sucedió mediante la baja de plata, la sobreproducción de monedas, la sustitución de éstas por los billetes, el desarrollo del crédito, el fortalecimiento del Estado y el cambio al patrón oro en algunos países del mundo.

T E R C E R A P A R T E

REFORMA HACENDARIA Y TENDENCIAS ECONOMICAS

CAPITULO X

REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA HACENDARIA Y LAS TENDENCIAS

A lo largo del trabajo y en algunos pasajes, con abuso de detalle, hemos descrito los cambios jurídicos y las tendencias de la recaudación de los ingresos. Ambas descripciones a la luz de la Reforma Hacendaria.

Los cambios que la Reforma suscitó repercutieron en todos los niveles de la vida económica, política y social de la época, pues, de hecho, modificaron la relación del Estado con la sociedad.

Como parte final, en base a la conjunción del movimiento de las leyes y de las tendencias económicas, nos limitaremos a comentar algunos puntos relacionados con el objetivo central de la Reforma: superar el continuo déficit.

A. Condiciones y bases para la Reforma Hacendaria: 1867 a 1882

La experiencia hacendaria de la primera parte del siglo XIX demostró que no podía existir un Erario estable sin obtener la paz social. También enseñó que el establecimiento y la recaudación de los impuestos eran puntos de conflicto con las autoridades estatales. No se podía llevar a cabo ninguna reforma radical en la Hacienda, hasta que se consolidara la paz y los gobiernos locales aceptaran un estado de derecho federal. (*Memoria...*, 1868, enero, págs. 7-12.)

En 1867 el triunfo sobre el Imperio permitió al nuevo Gobierno establecer la paz en todo el territorio y legitimarse ante la nación. Sin embargo, la completa paz se logró hasta 1876 con el triunfo del Plan de Tuxtepec. Mientras tanto el establecimiento del sistema de derecho federal para los ciudadanos y las autoridades de los estados se fue afianzando en el Congreso de la Unión.

Se puede decir que la *primera prueba* de ambas condiciones -paz social y sistema legal federal- fue el pacífico cambio de poderes de 1880, cuando Manuel González asumió la presidencia. De ahí en adelante, ambas condiciones estaban superadas.

Sobre este terreno se empezaron a erigir las bases de la Reforma Hacendaria. En *primer lugar*, mediante diversas leyes, el Gobierno estableció una política fiscal general aprobada por el Congreso. A ella se subordinaron todas las dependencias, las autoridades y los gobiernos regionales. Además; en 1881 se formalizó el sistema de estadística para controlar y administrar los recursos federales. Con estas medidas la Secretaría de Hacienda se convirtió en un potente aparato que centralizó la autoridad fiscal del país.

En *segundo lugar*, con el plan de organización hacendaria se pudo reducir el gasto público vía economías en la administración y la reducción del presupuesto de la Secretaría de Guerra. Con estos ahorros se aminoró el déficit del Erario.

En *tercer lugar*, se reconoció la deuda interna y parte de la externa. El Gobierno obtuvo créditos internos que le proporcionaron recursos para pagar el déficit del gasto público y fomentar los medios de comunicaciones, en especial las carreteras y los ferrocarriles. Esto mejoró la infraestructura del comercio interno.

En *cuarto lugar*, de acuerdo a la política fiscal establecida por la Secretaría de Hacienda, mediante los aranceles *liberales* de 1872 y 1880 se redujeron los impuestos a la importación y los de la exportación de metales preciosos. Se fomentó así el intercambio y a la minería.

En *quinto lugar*, se introdujo el nuevo impuesto de la renta del timbre y se ganó la batalla contra el rechazo de los comerciantes, productores, y autoridades estatales.

De esta manera, para 1882 se habían cubierto los requisitos y se habían erigido las bases de la Reforma.

B. Consolidación de la Reforma Hacendaria: 1884 a 1892

La crisis nacional y mundial de 1882-86 puso a la Hacienda Pública en quiebra. Ya no podían cubrirse los déficits con la deuda interna, como en los años anteriores y las rentas afectadas por la deuda en un 90% habían disminuido. Mientras tanto los gastos crecían por los compromisos del Gobierno en el fomento de los ferrocarriles, telégrafos, y vapores. De tal suerte que el Erario no tenía de donde hechar mano. Fue entonces cuando la dinámica de la situación aceleró las medidas de la Reforma Hacendaria.

En *primer lugar*, en 1884 mediante la aprobación del Código Minero y, en 1887, mediante diversas leyes se intensificó el fomento a la minería.

En *segundo lugar*, de 1885 a 1890, se realizaron todas las gestiones para consolidar la deuda pública y abrir las puertas del crédito externo. Logrados estos objetivos, se liberaron las rentas afectadas y se redujeron las presiones que los déficits ejercían sobre los ingresos del Erario.

En *tercer lugar*, los empréstitos extranjeros sirvieron al Gobierno para afrontar sus gastos e impulsar la infraestructura de medios de comunicación que unió a las principales zonas productoras del país con las plazas comerciales.

En *cuarto lugar*, con las leyes de 1885, 1887 y 1892, la renta del timbre se amplió a todos los productos del intercambio, consolidándose como instrumento fiscal de captación de recursos.

Así, pues, de la crisis salió consolidada la Reforma Hacendaria, que vió sus primeros frutos después de 1894.

C. Resultados de la Reforma Hacendaria: 1894 en adelante

De 1890 a 1892, la crisis internacional por la que atravesara el mundo también afectó al país. En estos años se desplomó el precio mundial de la plata y se perdieron gran parte de las co-

sechas nacionales, lo que influyó fuertemente en la economía. La caída de los precios de la plata afectó a la minería, que se vió obligada a fortalecer sus técnicas para compensar con productividad las pérdidas en los precios. Además, obligó a los capitales con poca rentabilidad a concentrarse en los más fuertes o a abandonar a la minería.

La baja de la plata provocó, por otra parte, de hecho una devaluación que redujo la capacidad de importación, amplió la perspectiva para las exportaciones y ofreció muchas ventajas a los inversionistas extranjeros. Esta situación atrajo a los capitales nacionales retirados de la minería, y a los capitales extranjeros que se invirtieron en la agricultura de exportación y en la industria. La primera favorecida con precios competitivos a nivel mundial, y la industria protegida por los aranceles e indirectamente por lo costoso de las importaciones.

Con estos cambios y las medidas que la Reforma Hacendaria había impuesto en los años anteriores, el país salió de la crisis de 1890-92 con una economía fuerte que, como hemos visto en todas las tendencias de los impuestos, creció de forma acelerada hasta 1907-08. El crecimiento repercutió en el mercado interno y con ello en los productos de los impuestos federales. De aquí que desde 1894 se empezaran a ver los resultados de la Reforma Hacendaria:

En primer lugar, con el incremento del mercado interno, la renta del timbre aumentó considerablemente sus ingresos, de tal forma que en 1893-94 llegó a igualar a los productos de los impuestos a la importación, con lo que se pudo superar, relativamente, la dependencia del Erario con relación a los impuestos a la importación.

En segundo lugar, en 1896 se derogaron las alcabalas que cada estado imponía al tránsito de las mercancías y que el mercado interno ya no podía tolerar. Inevitablemente se tuvo que vencer esa rómora heredada de la Colonia.

Finalmente, el crecimiento económico incrementó los pro

ductos de los impuestos federales al grado de que:

por primera vez en nuestra historia de pueblo independiente, o más bien, desde que estalló la guerra de independencia en 1810, el año fiscal de 1894-95 presentó un superávit en nuestras rentas públicas y la nación aplaudió con alboroso hecho tan importante e insólito. (Macedo, P., 1905, pag. 475.)

A partir de ese año se conquistó el objetivo central de la Reforma: *superar el déficit.*

D. Consideraciones finales

A lo largo del trabajo hemos seguido dos tipos de movimientos: el *institucional*, mediante la legislación fiscal que estuvo inmersa en la Reforma Hacendaria, y el *económico*, expresado en las tendencias de la recaudación de los ingresos.

El análisis de los dos tipos de movimientos nos permiten ubicar la *transformación de la relación Estado-sociedad* y entender sus repercusiones en todo el periodo. También nos permite replantear la pregunta de Macedo: *¿se realizó este plan de verdadera regeneración económica y fiscal?* En otros términos, *¿por qué se pudo realizar la Reforma Hacendaria?*

La posibilidad de que se llevara a cabo la Reforma Hacendaria de 1870 no dependió de una decisión individual -en este caso de su inspirador Matías Romero- ni de las iniciativas legales de los gobiernos que la impulsaron, sino sobre todo de que la Reforma insidió en las dos grandes tendencias que marcaron la historia de México durante el siglo XIX: la conformación del mercado interno y la consolidación del Estado Nacional.

Esto se expresa en la conjugación de las etapas que vivió la Reforma con las tendencias de la recaudación de los ingresos. Ambas sintetizadas en el arraigo de la renta del timbre.

Para que el nuevo Gobierno de Juárez se mantuviera como tal, tenía que establecer bases firmes con qué obtener parte del excedente social. Esto, entre otras cosas, implicó una política

de fomento a la riqueza interna y en particular al intercambio, pues de ahí, el Gobierno sacaría los recursos. Por otra parte, implicó crear el sistema de derecho federal que lo legitimara para absorber los excedentes y el instrumento fiscal que le permitiera canalizar esos recursos.

En la primera etapa de la Reforma, de 1867 a 1882 al mismo tiempo que se dieron las bases para los cambios fiscales mediante los cuales se canalizarían los recursos, se estableció el sistema de derecho y el aparato hacendario. En la segunda etapa, de 1884 a 1892, gracias a los ingresos de la deuda se llevó a cabo la política de fomento a la producción y al intercambio vía el impulso a la minería y la construcción de medios de comunicación.

De esta forma, para 1894, cuando la política de fomento a la riqueza y el estado de derecho se ajustaron a las tendencias de la economía, se fueron alcanzando los objetivos de la Reforma: la superación de la dependencia de los impuestos a la importación, la abolición de las alcabalas y los superávits.

Sin embargo, no hay mejor elemento de análisis para pulsar el entrelazamiento de las tendencias del mercado interno y del Estado Nacional que la renta del timbre.

Al ser implantada en todo el país, la renta del timbre sirvió para transferir excedentes de los estados y municipios al Gobierno Federal. Esto ayudó a que el Gobierno mantuviera una primacía frente a las autoridades y grupos regionales. Al otorgar ingresos equiparables a los impuestos del mercado exterior, la renta del timbre ayudó a disminuir la dependencia de los recursos del Gobierno de las fluctuaciones del mercado mundial y de los grupos de comerciantes de ultramar. De esta forma la expansión y el crecimiento de la renta del timbre expresan, por un lado, el movimiento del mercado interno, y por otro, la capacidad de captación de excedentes para fortalecer al Estado.

Así, en 1907-08, cuando el mercado interno se contrajo en lo que denominamos el *preludio revolucionario*, se mostró el

agotamiento de las condiciones en que se fincó el Estado desde principios del periodo. Habían cambiado las tendencias sociales y exigían una modificación de la relación Estado-sociedad. Esta se abrió paso con la Revolución.