

## LA DIFÍCIL CONCURRENCIA FISCAL Y LA CONTRIBUCIÓN FEDERAL, 1861-1924. NOTAS PRELIMINARES

---

Luz María Uhthoff

*Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa*

Los estudios de las finanzas públicas del siglo XIX muestran la problemática constante de la concurrencia hacendaria entre la federación y los estados. Los ordenamientos constitucionales de 1824 y 1857 no establecieron claramente los preceptos organizativos en materia de competencias impositivas entre ambas esferas.<sup>1</sup> A pesar de las diferentes clasificaciones de rentas (1824, 1835, 1847 y 1857, por ejemplo) que se establecieron, hubo dificultades para generar acuerdos sobre las competencias fiscales de la federación y los estados, y para resolver cuáles impuestos correspondían a la federación y cuáles a los estados.

---

<sup>1</sup> Tanto la federación como los estados tuvieron libertad para normar su régimen interior y específicamente su hacienda. Esta autonomía tributaria otorgó al Poder Legislativo federal y a los poderes legislativos de los estados, la posibilidad de elegir los valores sobre los cuales recaerían sus impuestos y, a través del voto, la garantía de igualdad tributaria. Así el Poder Legislativo en los dos sectores adquirió un papel relevante en materia hacendaria. VILLA PATINO, "La contribución", p. 68.

En 1824 se estableció un instrumento fiscal que permitiría a los estados aportar una parte de sus ingresos para el sostenimiento de la federación; así surgió el contingente.<sup>2</sup> Este gravamen<sup>3</sup> fue objeto de fuerte oposición por parte de los estados, a tal punto que puede decirse que nunca fue recaudado en su totalidad, no obstante sus múltiples variaciones y las diferentes leyes que se expidieron.<sup>4</sup> Para 1861 se eliminó el contingente y el presidente Benito Juárez estableció la contribución federal como un impuesto adicional consistente en 25% sobre lo recaudado por los estados y municipios.<sup>5</sup>

Mientras diversos trabajos han abordado la problemática de la concurrencia fiscal entre la federación y los estados en los primeros años de la República,<sup>6</sup> pocos se han referido a la segunda mitad del siglo XIX, y sobre todo a las primeras décadas del XX. Recientemente Luis Aboites estudia el fortalecimiento del Estado mexicano desde el punto de vista fiscal, y analiza precisamente el problema de la

---

<sup>2</sup> Ley del 4 de agosto de 1824, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. I, p. 710.

<sup>3</sup> Parte de su justificación se fundó en la naturaleza de la federación, entidad compuesta por estados ligados entre sí por medio de un pacto, por lo que cada uno debía mantenerlo y reconocerlo mediante un subsidio fiscal. GARCÍA TÉLLEZ, *Estudio*, p. 36 y VILLA PATINO, "La contribución federal", p. 6.

<sup>4</sup> Al respecto véase VILLA PATINO, "La contribución federal", pp. 10-18 y CASTAÑEDA ZAVALA, "El contingente", pp. 136-161.

<sup>5</sup> Decreto del 16 de diciembre de 1861, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. IX, p. 335.

<sup>6</sup> SERRANO ORTEGA y JÁUREGUI (eds.), *Hacienda y política*; SANCHEZ SANTIRÓ, JÁUREGUI e IBARRA (coords.), *Finanzas y política*, y MARI-CHAL y MARINO (comps.), *De colonia a nación*.

relación fiscal entre él y las regiones, entre 1922-1972.<sup>7</sup> Si bien esta obra y la de Carmagnani,<sup>8</sup> nos ofrecen un importante trabajo del papel de la fiscalidad en la formación y el desarrollo del Estado, aún hacen falta estudios de 1910-1924 que permitan ver los cambios y continuidades entre la fiscalidad del porfiriato y la de la Revolución.

El objetivo de este trabajo es examinar la relación fiscal entre la federación y los estados de 1861-1924, una etapa amplia que amerita ser analizada con detalle, sobre todo desde la perspectiva regional, por lo que este estudio es sólo una primera aproximación al tema de la concurrencia fiscal, tomando como referencia la contribución federal. Durante estos años identifiqué dos etapas, una de 1861-1913, cuando se consolidan las finanzas federales y se define una forma de coexistencia entre éstas y las locales; también se establece la contribución federal, que si bien en un primer momento representa una fuerte carga para las regiones, en la medida que crecía su economía bajaba el peso de este gravamen; otra, de 1914-1924, que se caracteriza por un periodo de crisis, debido a la destrucción del Estado porfirista y el proceso de regionalización; en estos años se observan los intentos desesperados del nuevo gobierno por centralizar los recursos y limitar las acciones de los jefes militares que dominan las regiones. Asimismo, y a diferencia con el pasado inmediato, cuando la contribución tiende a reducirse y a descender el monto de sus aportaciones, entre 1914-1924 se observa el movimiento inverso: este gravamen tiene un considerable aumento co-

<sup>7</sup> ABOITES AGUILAR, *Excepciones*.

<sup>8</sup> CARMAGNANI, *Estado y mercado*.

mo componente de los ingresos de la federación a consecuencia del incremento de su cuota de 20 a 60%. Así, paralelamente al aumento del poder de las regiones, se transfieren más recursos a la federación. Para analizar la relación fiscal entre la federación y los estados en estos años, es importante preguntarse por los cambios y continuidades en materia fiscal que trajo consigo la Revolución; ¿cómo se reorganiza la Hacienda Pública de acuerdo con las demandas de la Revolución?; ¿cuáles fueron las propuestas sobre federalismo fiscal?; ¿cómo se establecen los nuevos acuerdos entre el poder federal y las regiones? Por medio de los decretos y propuestas del ejecutivo, así como de la documentación de la Secretaría de Hacienda, se conocen los cambios en la estructura institucional de la organización hacendaria. También los debates del Congreso ofrecen un rico material para conocer la discusión sobre la reforma tributaria.

#### LAS FINANZAS FEDERALES *VERSUS* LAS ESTATALES

La Constitución de 1857 estableció el control del Ejecutivo por parte del Legislativo y mantuvo la autonomía de los gobiernos locales. Para Carmagnani<sup>9</sup> el pacto federal que ésta sancionaba, impuso límites muy precisos al poder central, mientras por el contrario no fijaba limitaciones a los poderes de los estados. A la federación le correspondieron los derechos de importación y exportación (art. 112), rentas y servicios derivados de la acuñación y el papel sellado, pero no se definieron los de los estados, pues

<sup>9</sup> CARMAGNANI, *Estado y mercado*, pp. 56-66.

en el artículo 117 se estableció: “las facultades que no estén espresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”,<sup>10</sup> así sus posibilidades en materia impositiva no tuvieron restricción. Como consecuencia, el poder federal quedaba relativamente débil, viéndose en la necesidad de buscar diferentes vías para fortalecerse, como las facultades extraordinarias sobre todo en el ramo de Hacienda,<sup>11</sup> la nacionalización de los bienes de la Iglesia,<sup>12</sup> reformas constitucionales o concretar acuerdos con los estados.

En la clasificación de rentas de 1857 se estableció un esquema de distribución de competencias fiscales entre la federación y los estados: al poder federal le correspondería percibir los derechos aduaneros, las rentas de los servicios públicos (correo, lotería, etc.) y las rentas patrimoniales

---

<sup>10</sup> En este constituyente se presentó un proyecto (artículo 120) donde se establecía que los estados para formar su hacienda particular “sólo podrán establecer contribuciones directas” y la federación “sólo podrá establecer impuestos indirectos”. No obstante este esfuerzo por delimitar las competencias fiscales entre los poderes, este proyecto fue rechazado. MATEOS, “Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos”, serie 1, vol. II, t. 12, p. 424 y TENA RAMÍREZ, *Leyes*, p. 626.

<sup>11</sup> Carpizo señala que el 5 de noviembre de 1857 fue la primera vez que en nuestra historia constitucional el Congreso de la Unión autorizó al Ejecutivo para hacer uso de facultades extraordinarias. Por el decreto del 4 de junio de 1860 el presidente Juárez obtuvo facultades extraordinarias en Hacienda, mismas que continuaron en sus siguientes periodos hasta 1872. CARPIZO, *La Constitución*, p. 198 y RABASA, *La constitución*, pp. 98-99.

<sup>12</sup> Para Carmagnani la apropiación de estos recursos por parte del poder federal, independientemente de donde estuvieran situados, representa la primera formulación de la autonomía financiera del poder federal. CARMAGNANI, *Federalismos*, p. 147.

(venta de tierras), y a los estados todos los demás impuestos, sobre todo los de la propiedad raíz y los que gravaban la riqueza local devengada del consumo, del comercio y la producción agropecuaria.<sup>13</sup> Esta clasificación básicamente otorgaba a la federación los impuestos indirectos, destacaba los del comercio exterior, mientras a los estados los directos provenientes de la propiedad. Así se continuaba con la tendencia predominante en el siglo XIX de no dejar a las élites propietarias regionales bajo la competencia federal.<sup>14</sup> Además la administración y recaudación quedó en manos de los gobiernos estatales, quienes percibirían, con sus ingresos, las percepciones federales y así, de acuerdo con los constituyentes, no se limitaba la autonomía fiscal de los estados.<sup>15</sup> Sin embargo, al gobierno general le correspondieron los impuestos de la industria textil y la minería.

A partir de entonces se llevaron a cabo varias reformas tendientes a fortalecer el poder federal y al Ejecutivo en particular. La primera propuesta fue la circular del 14 de agosto de 1867, en la cual Benito Juárez solicitó cinco modificaciones a la Constitución de 1857 para restablecer el equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que el sistema congresional de esta constitución había quebrantado en favor del segundo.<sup>16</sup> En el primer punto se proponía que el Poder Legislativo se depositara en dos cámaras, y con ello el establecimiento del Senado, para combinar en

---

<sup>13</sup> También objetos de lujo, profesiones y ejercicios lucrativos, fábricas de aguardiente, etcétera.

<sup>14</sup> CARMAGNANI, *Federalismos*, p. 60.

<sup>15</sup> ASTUDILLO MOYA, *El federalismo*, p. 82.

<sup>16</sup> TENA RAMÍREZ, *Leyes*, p. 681.

este poder el elemento popular y el elemento federativo.<sup>17</sup> El veto del Ejecutivo a las primeras resoluciones del Congreso se proponía en el segundo punto. Los otros puntos tenían que ver con la forma de entregar el presidente su informe al Congreso, con sus ministros, la convocatoria a las sesiones extraordinarias del Congreso y el modo de proveer la sustitución provisional del Ejecutivo.<sup>18</sup> Sin embargo, estas reformas no fueron aceptadas. Algunos estados se rehusaron a observar la convocatoria y en general la opinión pública fue adversa, porque se pensó que el ejercicio constitucional apenas empezaba con la restauración de la república de Juárez.

Otro recurso fue la intervención de la Suprema Corte de Justicia en el problema de la concurrencia fiscal entre los estados y la federación. Vallarta, quien había sido su presidente consideraba:

Las facultades del Congreso federal y de las legislaturas de los estados en materia de impuestos, son concurrentes y no exclusivas; es decir, aquél puede decretar una contribución que recaiga sobre el mismo ramo de la riqueza pública, ya gravado por el estado.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> TENA RAMÍREZ, *Leyes*, p. 691.

<sup>18</sup> Emilio Rabasa, crítico de la Constitución de 1857, comenta que la superioridad del Legislativo sobre el Ejecutivo se muestra en haber establecido periodos fijos y largas sesiones del Congreso, incapacidad o muy poca intervención del Ejecutivo para convocar reuniones extraordinarias, facultades en el Legislativo cuyo ejercicio puede anular al gobernador, juicio de responsabilidades definido por la legislatura por simple mayoría absoluta y falta de veto. RABASA, *La constitución*, p. 229.

<sup>19</sup> Citado por ASTUDILLO MOYA, *El federalismo*, p. 83.

Con ello se permitió al gobierno federal gravar los recursos propios de los estados, como los productos agrícolas de exportación, el oro y la plata.

En esos años hubo un cambio relevante: del contingente por la contribución federal, cuyo propósito fue modificar la relación fiscal entre la federación y los estados.<sup>20</sup> La diferencia era que con la contribución el sujeto del gravamen no era el conjunto de los estados, sino los contribuyentes.<sup>21</sup> El propósito era dejar atrás el conflicto recurrente de la doble soberanía fiscal vigente durante la existencia del contingente, estableciendo una relación directa entre la federación y los contribuyentes. Así la contribución era cubierta indirectamente por las entidades, pero procedía de sus habitantes.

Después de haberse dictado la ley del timbre en 1876, continuó vigente la contribución federal, sólo que se unifi-

---

<sup>20</sup> La contribución federal la estableció en 1861 el presidente Juárez haciendo uso de sus facultades extraordinarias. Consistió en un impuesto adicional sobre "todo entero que se hiciese, por cualquier título o motivo, en las oficinas de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, de los Estados y Municipios"; la cuota se fijó en 25%, de ahí que se le conoció como la "cuarta federal". GÓMEZ TAGLE, "La contribución federal", p. 26.

<sup>21</sup> Existen otras diferencias entre el contingente y la contribución. En el primero se fijaba una cantidad determinada con la que, distribuida proporcionalmente entre los estados de la República, según se estimaba su importancia, deberían contribuir éstos para los gastos de la federación. Si bien esta cuota era establecida por la federación, a los estados correspondía su gestión e inspección. En cambio, con la contribución se buscaba una relación directa entre el causante y la federación, y todo el trámite era controlado por las oficinas del timbre dependientes del centro. GÓMEZ TAGLE, "La contribución federal", pp. 26-27 y ASTUDILLO MOYA, *El federalismo*, p. 68.



có en un capítulo, el tercero, y se modificaron algunas disposiciones.<sup>22</sup> La operación consistió en que, cuando se hacía el cobro por la oficina de rentas local, el causante cubría el porcentaje para la federación en estampillas.<sup>23</sup> Así, el pago se verificaba mediante estas estampillas adquiridas en las oficinas regionales del timbre.<sup>24</sup> Después varió su cuota de 30% en 1893, 25% en 1906, para quedar al final del porfiriato en 20 por ciento.

Para Miño Grijalva el cambio del contingente por la contribución federal, con el remplazo del papel sellado por la renta del timbre, formaban parte de la modernización fiscal emprendida por el secretario de Hacienda, Matías Romero.<sup>25</sup> Estas medidas perseguían fortalecer la renta interior para que los ingresos federales no dependieran sólo del comercio exterior, y preparaban el terreno para suprimir las alcabalas. Su abolición permitía al gobierno central quitar a los estados uno de sus principales ingresos y trasladarlo como renta del timbre a los ingresos federales.<sup>26</sup>

Durante el gobierno de Porfirio Díaz se llevaron a cabo varias modificaciones que le otorgaron al gobierno federal mayores facultades sobre el patrimonio que tenían los estados, como patentes y marcas, minería, comercio e instituciones bancarias, vías generales de comunicación, postas y correos, aguas, emigración e inmigración.<sup>27</sup> Mediante las

<sup>22</sup> Ley del 28 de marzo de 1876, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. XIII, pp. 26-27.

<sup>23</sup> GÓMEZ TAGLE, "La contribución federal", p. 29.

<sup>24</sup> PÉREZ SILLER, "Los ingresos federales", p. 156.

<sup>25</sup> MIÑO GRIJALVA, "Fiscalidad", p. 63.

<sup>26</sup> MIÑO GRIJALVA, "Fiscalidad", p. 75.

<sup>27</sup> CARPIZO, *La Constitución Mexicana de 1917*, p. 237.

leyes secundarias también se buscó disminuir las facultades de los estados en materia de impuestos, como la ley de 1887 que prohibió a los estados gravar la minería con impuestos que excedieran 2% del valor de los metales extraídos; tampoco podían gravar a las haciendas de beneficio con más de 6% de su valor.<sup>28</sup> No obstante, señala Carmagnani, después de 1892 la federación abandonó progresivamente la idea de modificar la relación preexistente de fuerza entre la federación y los estados e hizo suya la idea, esencialmente no liberal, de que existen dos esferas fiscales autónomas, soberanas: la de la federación y la de los estados. Así el gobierno central logró, mediante la racionalización de su esfera fiscal, aumentar sus ingresos. Los intentos de la federación de introducir nuevos impuestos sobre el consumo o un impuesto sobre la propiedad raíz no prosperaron, sólo el de la minería establecido en 1892.<sup>29</sup> Nuevamente la clase propietaria escapaba a la influencia de la esfera fiscal de la federación.

Pero la reforma que más impactó la relación fiscal entre la federación y los estados fue la abolición de las alcabalas en 1896.<sup>30</sup> El fin de este gravamen<sup>31</sup> conllevó la modifica-

---

<sup>28</sup> También la Ley de colonización del 15 de diciembre de 1883 exime por diez años a los colonos de toda clase de impuestos, excepto municipales; así se limita a los estados para imponer contribuciones o gravámenes en casos determinados. MACEDO, "La hacienda pública", p. 458 y ASTUDILLO MOYA, *El federalismo*, p. 85.

<sup>29</sup> CARMAGNANI, "El liberalismo", pp. 490-491. Véase también PÉREZ SILLER, "Los ingresos federales", t. 1, pp. 151-167 y ABOITES AGUILAR, *Excepciones*, pp. 65-66.

<sup>30</sup> TENA RAMÍREZ, *Leyes*, p. 711.

<sup>31</sup> La alcabala se estableció en la Nueva España en 1573, gravaba las compras y las ventas de mercancías importadas tanto como de mercan-

ción de la estructura tributaria en la federación<sup>32</sup> y en los estados, así como la reestructuración de su administración hacendaria;<sup>33</sup> especialmente para los estados significó el problema de la sustitución de este impuesto por otros. El acuerdo se dio después de una serie de negociaciones emprendidas por el secretario de Hacienda, José Ives Limantour, con los gobernadores de los estados.<sup>34</sup> Diversos estudios han dado cuenta de la importancia de esta medida para la federación, puesto que trajo consigo una mayor integración del territorio nacional y un impulso de los intercambios comerciales interno y externo. No obstante, un

---

cías producidas localmente. Continuó en la independencia y se constituyó en un impuesto indirecto sobre las ventas y el consumo de la mayoría de los productos que se vendían en mercados y ferias. ZULETA, "De viejos y nuevos impuestos", p. 452.

<sup>32</sup> Para la federación, entre otros cambios, las estampillas de aduanas aumentaron de 2 a 7% sobre los impuestos de importación de las mercancías extranjeras, por lo que desde hacía años se registraba un aumento en su recaudación. PÉREZ SILLER, "Los ingresos federales", t. 1, p. 156.

<sup>33</sup> Zuleta señala que el proceso para poner fin a este gravamen requería una reforma constitucional que modificara los plazos y las fechas de la abolición y que clarificara las bases para una unificación fiscal, de modo que permitiera que las reformas fiscales que siguieran a su abolición fueran homogéneas en todos los estados: es decir, se necesitaba que una reforma constitucional redefiniera las bases del pacto federativo que distribuía los recursos fiscales entre los estados y la federación. ZULETA, "De viejos y nuevos impuestos", p. 460.

<sup>34</sup> Se reformaron los artículos 111, 112 y 124 de la Constitución, y se estableció la prohibición a los estados de "gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen el territorio; prohibir gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio o salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos cuya exacción se efectúe por las aduanas locales..." MACEDO, "La hacienda pública", pp. 457-458.

ámbito poco investigado ha sido el de los estados: ¿cuál fue el efecto en sus ingresos?, ¿qué cambios se dieron en sus estructuras tributarias? De acuerdo con los datos proporcionados por Peralta Zamora, había entidades que dependían en más de 40% de las alcabalas, como Puebla, Durango, Sinaloa, San Luis Potosí, Guanajuato, Zacatecas, Hidalgo, Campeche y Michoacán,<sup>35</sup> por lo que es de suponer que su abolición y sustitución, ya sea por medio de aumentos a los impuestos ya existentes o con la creación de nuevos gravámenes, trajo consigo una serie de conflictos de diversa índole, desde crisis y desorden administrativo en las haciendas estatales hasta protestas de los contribuyentes afectados por los cambios impositivos.<sup>36</sup>

Podemos observar que la supresión de las aduanas internas, y las medidas antes mencionadas, terminaron por redefinir una nueva estructura hacendaria tanto en la federación como en los estados, y sobre todo, una nueva relación entre ambas entidades. Para la federación ello se tradujo en un sensible aumento en sus percepciones y en el mejor dominio del territorio nacional. La Hacienda federal tuvo un crecimiento de más de siete veces, al pasar de 15 791 186 a 111 143 401 pesos.<sup>37</sup> También logró el tan anhelado equilibrio fiscal, e incluso después de 1893 hubo superávit.

Ciertamente el desarrollo y la diversificación de fuentes de riqueza que se registró durante esos años amplió las ba-

---

<sup>35</sup> PERALTA ZAMORA, "La Hacienda Pública", p. 912 y MIÑO GRIJALVA, "Fiscalidad", pp. 67-68.

<sup>36</sup> Véase ZULETA, "De viejos y nuevos impuestos".

<sup>37</sup> *Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Cuentas del Tesoro Federal*. También PÉREZ SILLER, "Los ingresos federales" y CARMAGNANI, *Estado y mercado*.

ses impositivas para la federación y los estados al abrir la posibilidad de crear nuevos impuestos. El crecimiento de la producción y por consecuencia de las bases gravables permitió disminuir la tensión fiscal entre ambos poderes, y puede decirse que se estableció una política de compromiso con el fin de lograr la reactivación económica. Sin embargo, los conflictos y diferencias no desaparecieron del todo, ahora la disputa se centraba en la captación fiscal de las fuentes generadoras de mayor riqueza: comercio, industria nacional y extranjera y productos de exportación.<sup>38</sup>

Por su parte, las finanzas estatales<sup>39</sup> también vieron incrementarse sus ingresos, asimismo, prevaleció en ellas la tendencia, como en la federación, de mantener el equilibrio fiscal y lograr el superávit.<sup>40</sup> Pero no sabemos con precisión cómo se registró su crecimiento, tampoco si el proceso de modernización que vivió la federación fue seguido por cada una de ellas,<sup>41</sup> por lo que nuestras observaciones son aproximativas. En principio los ingresos estatales no aumentaron al mismo ritmo que los federales, el caso del Estado de México puede ejemplificar cómo ocurrió. Esta entidad, entre

---

<sup>38</sup> También hay que analizar cómo las exenciones y concesiones que otorgó la federación a la nueva industria afectaron las finanzas estatales al privarlas de importantes contribuciones.

<sup>39</sup> El estudio más importante del periodo es el de Villers, *La Hacienda Pública*. Véanse también MACEDO, *La evolución*; SERVÍN, *Las finanzas públicas*, y MARICHAL, MIÑO y RIGUZZI, *El primer siglo*.

<sup>40</sup> Servín señala que las finanzas locales operaban, en lo general, dentro de un estricto equilibrio presupuestal. En promedio ascendían a 10 000 pesos por entidad. SERVÍN, *Las finanzas públicas*, pp. 14-15.

<sup>41</sup> Entre los estudios de las finanzas estatales durante esos años está el de Carlos Marichal, Manuel Miño Grijalva y Paolo Riguzzi sobre el Estado de México.

1870-1910, ubicada en el conjunto de las entidades de ingresos altos,<sup>42</sup> tuvo un incremento de más de tres veces, al pasar de 452 605 a 1 558 986 pesos, muy inferior al registrado en la federación. En otros estados se observa un ritmo de crecimiento todavía menor,<sup>43</sup> de tal modo que para 1910 el monto total de los ingresos de los estados no superaba la tercera parte de los federales; la disparidad era notoria. Del total de las percepciones de los estados, que en números redondos eran de alrededor de 30 000 000 de pesos,<sup>44</sup> dos terceras partes correspondían al impuesto predial (rústico y urbano) y al impuesto sobre giros y negocios industriales (propiedades industrial y comercial); el resto, de una diversidad de fuentes, entre ellas la capitación, que se fijaba con cuotas en efectivo a todos los varones de 16-60 años.<sup>45</sup> En general, en las finanzas locales existía una multiplicidad y diversidad de contribuciones, así como confusión en las leyes, baja productividad y bastante inequidad,<sup>46</sup> pues cada estado tenía la libertad de fijar sus gravámenes.

---

<sup>42</sup> Riguzzi observa que los ingresos mexiquenses crecen más rápidamente que el monto total de los ingresos estatales del resto del país. RIGUZZI, "El difícil camino", t. I, p. 207.

<sup>43</sup> De las entidades federativas, 38% tenían ingresos bajos (Campeche, Colima, Baja California Norte y Sur y Quintana Roo, entre otras), 23% medianos, 23% altos y 16% muy altos. Véase SERVÍN, *Las finanzas públicas*.

<sup>44</sup> En 1911, mientras los ingresos federales eran de 111 000 000 de pesos, la suma de los ingresos estatales representaba aproximadamente 31 000 000. El total de la recaudación de todos los estados era menos de la tercera parte de lo que recaudaba la federación. SERVÍN, *Las finanzas públicas*, p. 18. Véase también *La Hacienda Pública*.

<sup>45</sup> SERVÍN, *Las finanzas públicas*, p. 21 y ABOITES AGUILAR, *Excepciones*, pp. 71-72.

<sup>46</sup> Éste era el diagnóstico que hizo el especialista financiero Alfred E. Chandler de las finanzas de los estados. CHANDLER, *Estudio*.

Cuadro 1  
CONTRIBUCIÓN FEDERAL (1867-1913)

Años	<i>Monto (pesos)</i>	<i>Porcentaje del total de la renta del timbre</i>	<i>Porcentaje del total de los ingresos</i>
1867-1868	1 691 281	71.1	9.5
1878-1879	2 239 314	74.5	13.0
1885-1886	3 115 760	53.0	10.7
1893-1894	5 214 803	36.0	12.6
1898-1899	6 091 149	26.2	10.0
1901-1902	7 092 060	26.3	10.6
1906-1907	8 210 071	24.2	7.1
1910-1911	6 902 395	21.1	6.2
1912-1913	7 669 433	20.0	6.3

FUENTES: GÓMEZ TAGLE, "La contribución federal"; VILLA PATIÑO, "La contribución federal y la consecuencia fiscal", y PÉREZ SILLER, "Los ingresos federales en México, 1867-1913."

Para 1910 la federación había logrado mayor centralización de los recursos públicos y mejor dominio territorial. Además, mediante la contribución federal se aseguraba transferir un porcentaje de los ingresos de las regiones a la federación. Pero ¿cómo evolucionó esta contribución?, y ¿qué porcentaje tuvo de participación en la renta del timbre y en los ingresos federales? En el cuadro 1 se observa que en números absolutos este gravamen creció al pasar de 1 691 281 pesos en 1867 a 7 669 433 pesos en 1912, aumentó más de cuatro veces. Si se toma en cuenta cómo evolucionó este impuesto en el conjunto de la renta del timbre y en el total de los ingresos federales, puede observarse que en los dos contextos disminuyó su importancia. En la renta del timbre pasó de representar 71 a 20% en los mismos años, y en el total de los ingresos, de 9.5 a 6.3%. ¿Cómo explicar es-

te descenso de su participación en los ingresos? Durante los primeros años de vigencia de la contribución las finanzas públicas eran deficitarias, la federación necesitaba transferir recursos de los estados, pues no contaba con otras fuentes de recursos. Pero en la medida en que se expandía y crecía la economía, y con la reforma de la ley del timbre, se diversificaban las fuentes de ingresos y la contribución perdía su importancia en el conjunto de los ingresos federales.

Cabe preguntarse sobre el impacto que tuvo la contribución sobre las regiones. Es difícil precisarlo por la falta de estudios locales y por la forma diferente de tasar estos impuestos, porque en algunas entidades, de las percepciones que se recibían se deducía la contribución, mientras en otras se aumentaba.

#### LA LUCHA POR EL CONTROL DE LOS RECURSOS

Debido a la situación de guerra y la crisis por la que atravesó el gobierno central durante la Revolución, no se puede hablar de un sistema tributario propiamente dicho. En los primeros años este objetivo fue bastante limitado, pues cada jefe militar tenía que conseguir sus propias fuentes de financiamiento, en especie o mediante préstamos forzosos. Las oficinas recaudadoras de Hacienda quedaron a disposición de los militares, quienes impusieron libremente contribuciones especiales.

Pese a este acelerado proceso de regionalización, en la medida en que avanzó el movimiento, Venustiano Carranza (El Primer Jefe) buscó mantener una dirección política centralizada. Para ello el buen manejo de los recursos públicos fue fundamental, pues el control de éstos significó



tanto la posibilidad de asegurarse suministros de guerra como un instrumento eficaz para el dominio de los jefes militares: el objetivo económico iba ligado al político. Además, las *Adiciones al Plan de Guadalupe* facultaban a Carranza para legislar en materia económica, puesto que podía establecer

[...] todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí.<sup>47</sup>

La Secretaría de Hacienda emitió diversos decretos y circulares tendientes a limitar las facultades hacendarias de los caudillos militares, ya que éstos podían imprimir papel moneda y establecer contribuciones forzosas, recaudar impuestos o intervenir bienes.<sup>48</sup> El decreto del 9 de julio de 1915 prohibió a los gobernadores endeudar a los estados y eximir de los impuestos, declarando nulas las concesiones otorgadas al respecto. En noviembre del mismo año se envió a los gobernadores un decreto donde se les comunicaba que no tenían facultades para establecer derechos de importación y exportación o alcabalas. En 1916 se expidieron varias circulares recordando que las aduanas y las oficinas del timbre se abstuvieran de cubrir órdenes de pago que no fueran de Hacienda. También en septiembre del

<sup>47</sup> *Adiciones al Plan de Guadalupe*, 12 de diciembre de 1914, en CORDOVA, *La ideología*, pp. 447-452.

<sup>48</sup> UHTHOFF LÓPEZ, *Las finanzas públicas*, p. 102.

mismo año se declaró que ningún gobierno local podía legislar sobre comercio, bancos y petróleo, pues ello era sólo de competencia federal.<sup>49</sup>

Ciertamente conforme se reorganizaron las oficinas de Hacienda y las aduanas, el gobierno central buscó definir los ámbitos de competencia federales y estatales en materia fiscal, cuestión que no fue sencilla puesto que los jefes militares se resistieron a perder valiosas fuentes de recursos. El resurgimiento de las alcabalas ilustra esta problemática; los caudillos empezaron a cobrar por la entrada y salida de mercancías, incluso era común que especularan con los artículos de primera necesidad que tanto escaseaban en ese momento.<sup>50</sup>

El carrancismo buscó establecer un impuesto predial federal. En septiembre de 1914 Carranza emitió un decreto para formar un catastro en toda la República, “para que tanto los Gobiernos de los Estados como el Gobierno General conozcan exactamente la verdadera riqueza del país y puedan así distribuirse racionalmente y equitativamente los impuestos sobre los contribuyentes”.<sup>51</sup> El objetivo era registrar a todo propietario, poseedor o administrador de capitales invertidos en fincas rústicas, urbanas y semovientes, de giros mercantil, industrial y fabril. Para ello se nombraba una Junta Calificadora. Tres meses después, en las *Adiciones al Plan de Guadalupe* se manifestaba que se

<sup>49</sup> UHTHOFF LÓPEZ, *Las finanzas públicas*, p. 103.

<sup>50</sup> En el fondo *Carranza*, de Condumex, hay un gran número de cartas de productores y comerciantes denunciando el cobro de impuestos por el movimiento de las mercaderías. Véase HERNÁNDEZ CHÁVEZ, *¿Hacia un nuevo federalismo?* y UHTHOFF LÓPEZ, *Las finanzas públicas*.

<sup>51</sup> *Memoria*, 1952, t. III, p. 37.

emprenderían “leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz”. Así la Revolución abrió nuevamente la disputa por el impuesto a la propiedad, reservado durante el siglo decimonónico a los estados.<sup>52</sup>

También, el nuevo gobierno pretendió impulsar la modernización de las finanzas regionales. Al inicio de 1917, con el fin de uniformar el sistema tributario de los estados, el Primer Jefe, por conducto del secretario de Gobernación Aguirre Berlanga, emitió un proyecto de Ley de Hacienda.<sup>53</sup> Entre las razones de esta propuesta se esgrimía

[...] que en las legislaciones hacendarias de los estados se encuentran establecidos ciertos impuestos que no se subordinan a los principios y restricciones prescritos en la Constitución Política del país y que algunas Entidades Federativas, preocupadas exclusivamente por obtener los mayores rendimientos de los diferentes ingresos de los Erarios, han conservado en sus leyes fiscales muchas trabas y obstáculos que estorban en las transacciones con perjuicio del desarrollo de la economía y de la industria.<sup>54</sup>

Esta propuesta de ley buscaba resolver la anarquía tributaria prevaleciente en los estados. La persistencia, a pesar

---

<sup>52</sup> El impuesto predial nació como una contribución del gobierno general de la república centralista, a mediados de 1836, pero pocos años después fue derogado. En 1857, con la ley de clasificación de rentas, se estableció que este impuesto territorial quedaría en manos de los estados. Así continuó hasta el inicio de la Revolución. ABOITES AGUILAR, *Excepciones*, p. 72.

<sup>53</sup> *Proyecto de Ley*, 1917.

<sup>54</sup> *Proyecto de Ley*, 1917.

de su prohibición, de gravámenes como las alcabalas y el impuesto de capitación; la disparidad y la multiplicidad de impuestos entre las entidades y hasta el hecho de que unos estados se regían con el año fiscal y otros con el natural. Este modelo contemplaba los rubros de impuestos sobre fincas rústicas; fincas urbanas; profesiones y ejercicios lucrativos; de patente; sobre sucesiones y donaciones; producción minera; ventas; sobre traslación de propiedad inmueble y legalización de firmas. De estos rubros se destacaba la importancia de los impuestos sobre fincas rústicas, y de acuerdo con esta propuesta debía adoptarse el sistema inglés del impuesto progresivo. También se mencionaba que ese sistema ya se había adoptado en algunos estados de la República, como Jalisco y Aguascalientes, y que con ese criterio las cantidades que debían pagarse en cada uno de los estados, o sean los tantos al millar, debían ser cada vez mayores, mientras mayor fuera el capital del terrateniente. El otro gravamen de importancia era el de patente. Aquí se señalaban las dificultades que representaba gravar a la industria o el comercio en cada entidad con un criterio diferente, pues de acuerdo con el artículo 111 de la Constitución, “no podrán expedirse ni mantenerse en vigor leyes ni disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos, por razón de procedencia de las mercancías”. En el impuesto de la minería, la propuesta hacía hincapié en la necesidad de que se cumplieran las disposiciones federales, porque la historia de este impuesto demostraba que muchos estados se rehusaban a cumplir las leyes federales.

Es de suponer que en un contexto de guerra, estas iniciativas tuvieran un éxito limitado. Además, el hecho de

que las disposiciones fueron constantemente reiteradas, hace suponer la gran resistencia a ser acatadas por los jefes militares. La necesidad de recursos fue una constante para el gobierno constitucionalista, el fin económico estaba subordinado al interés militar. Con el acelerado proceso de regionalización, la pugna por los recursos públicos adquirió características particulares, ya que para Carranza la reconstrucción del Estado dependía de lograr la centralización del poder y, por consiguiente, de las finanzas.<sup>55</sup>

En 1916 la situación económica se tornó más crítica; la moneda se devaluaba y después de tres años de guerra la carestía era generalizada.<sup>56</sup> En este contexto el gobierno de Carranza decidió aumentar la contribución federal en 60%. También aumentó hasta cinco veces las cuotas de los impuestos del Distrito Federal, la de los tabacos la duplicó y creó un nuevo impuesto sobre el consumo del pulque.<sup>57</sup>

En la justificación del incremento a la contribución federal se establecía que los gobiernos de los estados y los municipios tenían el mayor volumen de impuestos de la República:

---

<sup>55</sup> Al respecto véase ZEBADÚA, *Banqueros*, pp. 103-118.

<sup>56</sup> Para 1916 las arcas públicas estaban vacías; los bancos se encontraban en una situación de bancarrota, se dedicaron a la especulación con los diferentes tipos de moneda; las constantes emisiones de moneda sin ninguna garantía habían aumentado la deuda interior, las monedas metálicas y los billetes de banco habían desaparecido de la circulación; había depresión comercial, disminución de la producción y desorganización de la misma y los ingresos del gobierno eran inconstantes, en tanto que los egresos habían aumentado considerablemente por los gastos de guerra. UHTHOFF LÓPEZ, *Las finanzas públicas*, p. 98.

<sup>57</sup> *Memoria*, 1952, pp. 475, 503-506 y 824.

[...] como son los que se causan sobre la propiedad raíz, sobre cuyos impuestos únicamente percibe en la actualidad la Federación un veinte por ciento, cantidad insuficiente si se tiene en cuenta que en épocas pasadas los Gobierno Locales sostenían pecuniariamente las guardias nacionales para seguridad y pacificación del Territorio Nacional, y pesando en la actualidad los gastos de pacificación exclusivamente en el Erario de la Federación, se hace elevar el tanto por ciento hasta un límite equitativo y racional.<sup>58</sup>

Si bien uno de los rubros importantes de los ingresos estatales eran las contribuciones directas sobre la propiedad, el problema era que debido al caos hacendario que en general vivieron las entidades, ese rubro fue uno de los más afectados. No sabemos, debido a los pocos trabajos al respecto,<sup>59</sup> ¿cuál era la situación de las haciendas estatales?, ¿cómo fueron afectadas por la guerra?, ¿cómo cambiaron sus gastos? y, en específico, ¿cuánto destinaron a la seguridad? Riguzzi muestra que para el caso del Estado de México durante la década de 1910 hubo una drástica caída de los ingresos fiscales, y no fue sino hasta después de 1928 cuando recuperaron su nivel de antes de la Revolución.<sup>60</sup> Mientras la federación lograba compensar la baja de los

<sup>58</sup> *Memoria*, 1952, p. 505.

<sup>59</sup> Cabe señalar que, además de los escasos y discontinuos registros cuantitativos que se tienen de esos años, existe el problema monetario. Debido a las múltiples emisiones de billetes y al proceso inflacionario es difícil precisar el numerario que representan los pesos de las cifras disponibles. Véase GÓMEZ-GALVARRIATO y MUSACCHIO, "Un nuevo índice".

<sup>60</sup> Agradezco a Paolo Riguzzi sus importantes observaciones sobre la problemática, de fuentes, monetaria, etc., para analizar las finanzas estatales durante la revolución. RIGUZZI, "Revolución", pp. 206-210.

impuestos interiores con los nuevos impuestos a la exportación,<sup>61</sup> los ingresos de los estados fueron mayormente diezmos por la guerra interna, que alteró no sólo la administración hacendaria, sino el control del territorio y la legitimidad ante los contribuyentes. Durante este periodo era común que las llegadas o salidas de las tropas se vieran acompañadas de la fuga de los recaudadores de rentas y la desaparición de los fondos públicos, y hasta de la destrucción o el robo de los padrones y registros fiscales.<sup>62</sup> También, ante los problemas monetarios prevalecientes, el pago de impuestos fue bastante irregular. Así, tanto las finanzas estatales como las federales dependieron de recursos extraordinarios: emisión de papel moneda, préstamos de particulares y del gobierno federal, por lo que seguramente el aumento a la contribución federal representó mayor derrama de sus recursos en favor de la federación en un periodo de déficit fiscal.

Con el regreso al orden constitucional, ¿cómo cambió la relación fiscal entre la federación y los estados? La nueva constitución, como se verá más adelante, prácticamente mantuvo el sistema federal consagrado en la de 1857, sin hacer grandes variaciones. El Congreso era el responsable de la hacienda pública, teniendo múltiples atribuciones, como la aprobación del presupuesto y la revisión de la cuenta pública. Sin embargo el propósito de Carranza, como en la etapa preconstitucional, era fortalecer al Ejecutivo por

---

<sup>61</sup> ZEBADÚA, *Banqueros*, p. 93 y UHTHOFF LÓPEZ, *Las finanzas públicas*, p. 127.

<sup>62</sup> SERVÍN, *Las finanzas públicas*, p. 23 y RIGUZZI, "Revolución", pp. 213-217.

encima del Legislativo. En abril de 1917 solicitó facultades extraordinarias, que le fueron concedidas después de un acalorado debate.<sup>63</sup> Así pudo ratificar buena parte de los decretos fiscales emitidos en el periodo preconstitucional, también expedir las leyes anuales de ingresos y egresos, y crear nuevos conceptos de ingresos. En este contexto, el incremento de la contribución federal permaneció en 60%.<sup>64</sup> En la iniciativa de Ley del Presupuesto de 1917 que el Ejecutivo envió al Congreso, fracción XII (Productos de la Renta del Timbre), apartado B, se establecía:

Contribución federal sobre enteros hechos en las oficinas recaudadoras de los Estados, Territorios, Distrito Federal y Municipios de los mismos, que se causaría y percibirá en la forma prescrita por el decreto de 9 de junio de 1917 y disposiciones relativas.<sup>65</sup>

El cobro de esta contribución se extendía al Distrito Federal y territorios (pero en forma paulatina, empezando por 20% y para el 1º de marzo de 1918, 60 por ciento).

<sup>63</sup> Los presidentes mantuvieron las facultades extraordinarias durante la década de 1920. *DDCD*, 2 de mayo de 1917.

<sup>64</sup> *DDCD*, 30 de abril de 1917.

<sup>65</sup> El Decreto del 9 de junio de 1917 modificaba la Ley del 1º de junio de 1906: art. 249: "En todo entero que por cualquier título o motivo se haga en las oficinas recaudadoras de los estados y municipios se causará además, a beneficio de la federación, 60% sobre su importe que se pagará en estampillas llamadas 'contribución federal'"; art. 250: "Cuando provengan de multas, bienes mostrencos, herencias vacantes, tesoros o cualquier otro origen que no sea el pago de un impuesto o derecho en sus diversas formas, la contribución federal se considerará incluida en dichos enteros, de los cuales deberá cubrirse 37.5% de su importe en estampillas de 'contribución federal'." *DDCD*, 28 de junio de 1917.



Cabe señalar que el nuevo gobierno enfrentaba una difícil situación económica. Existía un déficit de 75 000 000 de pesos y la Secretaría de Guerra demandaba más de 70% del presupuesto federal, lo que impedía cumplir con las necesidades básicas de la administración pública (a los empleados se les pagaba 50% de sus salarios). A diferencia del porfiriato, las finanzas federales vivieron continuos déficit que se prolongaron hasta la década de 1920. Ante esta situación, para el gobierno central era fundamental seguir recaudando los impuestos, pues por el momento eran la única fuente de ingreso.

Pero, ¿qué representó el incremento de la contribución para el conjunto de los ingresos federales?<sup>66</sup> El encargado de Hacienda, Rafael Nieto, estimaba que si el presupuesto de 1917 se hizo con base en el de 1912 y en ese año la contribución, tasada en 20%, daba 6 000 000, se esperaba recaudar 18 000 000. Las cifras muestran que la recaudación de ese año fue menor. Si se observa el cuadro 2, el monto fue de 8 304 342 pesos, aunque debe notarse que esta cifra sólo corresponde a siete meses. El poco ingreso obtenido muestra que la crisis por la guerra persistía; pese al regreso al orden constitucional, todavía era evidente el poco territorio controlado por la federación. Pero lo que llama la atención es el gran incremento registrado en 1918,

---

<sup>66</sup> Para el análisis cuantitativo durante estos años nos enfrentamos al límite de las fuentes, pues como es sabido las *Memorias de Hacienda* y las *Cuentas del Tesoro Federal* dejan de hacerse. Básicamente los datos que manejamos son tomados de los *Informes Presidenciales* y obras como la de SERVÍN, *Las finanzas públicas*; VILLA PATINO, "La contribución federal", y GÓMEZ TAGLE, "La contribución federal".

cuando la suma obtenida fue de 29 481 700 pesos,<sup>67</sup> aumentando más de cuatro veces en relación con lo recaudado en 1912. En los años siguientes siguió creciendo hasta llegar a más de 33 000 000 en 1921, último año en que se mantuvo la cuota de 50%; después tendió a bajar hasta su desaparición en 1947.

Cuadro 2  
CONTRIBUCIÓN FEDERAL: MONTO, CUOTA  
Y PORCENTAJE EN TOTAL DE LOS INGRESOS  
(1917-1924)

Años	<i>Monto</i> (pesos)	<i>Cuota</i> (porcentaje)	<i>Porcentaje en el total</i> <i>de los ingresos de la federación</i>
1917	9 563 189	60	9.2
1918	29 481 700	60	20.5
1919	33 849 276	60	20.8
1920	30 695 821	50	14.1
1921	33 056 192	50	13.0
1922	21 047 525	25	9.2
1923	20 369 006	25	9.0
1924	19 022 497	25	7.0

FUENTES: GÓMEZ TAGLE, "La contribución federal" y VILLA PATINO, "La contribución federal y la concurrencia fiscal".

¿Cómo puede explicarse el aumento registrado en la contribución federal a partir de 1918? Es difícil saber a qué obedeció, por lo que estas cifras deben tomarse con reser-

<sup>67</sup> Cabe señalar que existe discrepancia en las cifras de esos años entre Villa Patino y Gómez Tagle. He tomado para 1917-1922 los datos de este último, pues se aproximan más a las cifras proporcionadas en los informes presidenciales. Véase *México a través*.

va. Sabemos que las finanzas locales, además de recurrir a otras fuentes de financiamiento para solventar sus gastos, vivieron en continuo déficit fiscal en esos años.<sup>68</sup> En general, se registra una disminución de la importancia relativa de los impuestos en los estados durante este periodo y un aumento de otros recursos como derechos, productos y aprovechamientos. Durante la década de 1900-1910 los impuestos constituyeron en promedio 75% del total de sus ingresos, y de 1912-1925 disminuyó a 61%.<sup>69</sup> También, las entidades recurrieron a ingresos extraordinarios, como préstamos de la federación. En 1918, Carranza informaba de “préstamos pecuniarios” a varios estados, en el siguiente año la ayuda era de más de 2 000 000 de pesos. Esta práctica continuó en la década de 1920, superando los 6 000 000 de pesos.<sup>70</sup> Así, por un lado, el gobierno central extraía más recursos de las regiones con la contribución, por otro, les otorgaba ayuda para mejorar sus ingresos. Seguramente con ello el Ejecutivo, además de mayor centralización de los recursos públicos, consolidaba sus alianzas con los gobernadores de los estados.

Es de observarse que, como al inicio de la vigencia de esta contribución, las finanzas federales deficitarias recurrían a las regiones para solventar sus gastos. En este periodo se observa la tendencia opuesta del porfiriato, cuando la contribución tendió a descender. No obstante, el aumento fue coyuntural, pues en la medida en que las fi-

<sup>68</sup> SERVÍN, *Las finanzas públicas*, pp. 31-33 y RIGUZZI, “Revolución”, p. 217.

<sup>69</sup> SERVÍN, *Las finanzas públicas*, p. 29.

<sup>70</sup> *México a través*.

nanzas federales consolidaban otras fuentes de recursos, empezó a descender a partir de 1922.

LA CONCURRENCIA FISCAL:  
PROPUESTAS, DEBATES E IDEAS

Durante los años de la contienda armada y los años posteriores a ella no hubo una propuesta clara de reforma fiscal que incluyera una nueva forma de relación tributaria entre la federación y los estados. Como se ha visto, el gobierno carrancista se guió por buena dosis de pragmatismo para hacerse desesperadamente de recursos. Ello explica los aumentos a las tarifas como la contribución federal y a otros que sobre todo recayeron en el Distrito Federal. Lo novedoso e importante fueron los gravámenes a las industrias petrolera y minera. Estos últimos cambios prevalecieron mientras otros, como el de la contribución, fueron coyunturales, pues tendieron a descender en las décadas siguientes para finalmente desaparecer en 1947.<sup>71</sup>

No obstante, la llegada al poder de una nueva generación de políticos y administradores, y la fuerte presión social del movimiento armado, abrieron el debate sobre la necesidad de una reforma tributaria. En principio, entre las diferentes fuerzas revolucionarias hubo cierto consenso al calificar las finanzas del antiguo régimen como injustas y tendientes a privilegiar a los grandes propietarios y sobre todo al capital extranjero, que casi no pagaba impuestos. Pero, ¿cómo se fue dando este debate?, y ¿cuáles fueron

---

<sup>71</sup> Sobre los acuerdos y negociaciones en torno al fin de este gravamen véase ABOITES AGUILAR, *Excepciones*, pp. 261-280.

las propuestas en los distintos ámbitos del poder, principalmente del Ejecutivo y el Legislativo? Si bien fue hasta 1924 cuando se inició la reforma fiscal y en 1925 tuvo lugar la Primera Convención para lograr acuerdos en materia fiscal entre la federación y los estados,<sup>72</sup> en los años de la Revolución y en los inmediatos a ella, hubo una serie de pronunciamientos y propuestas que fueron un antecedente importante a estos cambios.<sup>73</sup> Por lo general, la historiografía no ha reparado en ello, resaltando sólo el papel del secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, como el gran operador de esta reforma, y minimizando toda la discusión previa a ella.<sup>74</sup>

En los planes y documentos emitidos durante la Revolución existieron diversas propuestas para llevar a cabo cambios en la fiscalidad. El Programa del Partido Liberal Mexicano mencionaba “la abolición del impuesto sobre el capital moral y del de capitación, quedando encomendado al Gobierno el estudio de los mejores medios para disminuir el impuesto del timbre hasta que sea posible su completa abolición”. En las *Adiciones al Plan de Guadalupe* se promete la expedición de “leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz”. En un artículo publicado por Rafael Nieto, “Proyecto para la creación del Banco de México”, a finales de

<sup>72</sup> *Primera Convención Nacional Fiscal*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1926.

<sup>73</sup> Véanse UHTHOFF LÓPEZ, *Las finanzas públicas* y ABOITES AGUILAR, *Excepciones*.

<sup>74</sup> Esta interpretación obedece a los textos del secretario de Hacienda Alberto J. Pani, cuyo trabajo como gran reformador del sistema fiscal resalta. Véase PANI, *La política hacendaria*.

1915, exponía lo que consideraba deberían ser las principales reformas fiscales:

[...] reevaluación de la propiedad raíz de la República, con objeto de fijar impuestos equitativos a la propiedad rústica y urbana; implantación de impuestos sobre ingresos; *income tax*; impuesto sobre herencias, dándoles carácter federal y acrecentándolos progresivamente; aumentar los derechos de exportación sobre metales preciosos; modificación de impuestos al petróleo, fijando el gravamen *ad valorem*; aumentar los impuestos al tabaco y alcoholes, y establecer impuestos sobre acciones, bonos y títulos sobre sociedades anónimas.<sup>75</sup>

Entre los cambios más importantes estaban la modernización del sistema fiscal con el *income tax*, impuestos sobre ganancias y salarios, así como los gravámenes al petróleo. También la necesidad de fijar nuevos impuestos a las propiedades rural y urbana, tema que ocuparía la discusión entre los diferentes poderes en los próximos años. Estas propuestas sintetizan los debates y reformas más importantes que se aplicarían en las décadas siguientes.

La primera discusión importante sobre la disparidad fiscal entre las entidades de la federación se dio en el Congreso Constituyente a propósito del debate de la autonomía municipal. Cabe señalar que la Constitución de 1917 adoptó casi sin discusión el sistema federal; con ello reafirmó la intención de legislar en forma justa y equilibrada las atribuciones de los estados y de la federación. Tal vez ello ex-

---

<sup>75</sup> Colección Carlos Basave, legs. 4-5, doc. 107, CESU, UNAM, 28 de diciembre de 1915.

plique por qué no se modificó el texto constitucional de 1857, quedando sin delimitar los campos de imposición de cada autoridad; tampoco estableció los lincamientos básicos para que las entidades organicen sus impuestos y en general las bases para la organización del sistema financiero del país.<sup>76</sup>

No obstante, hubo cambios que favorecieron a la federación, como la prohibición a los estados de emitir estampillas, con lo que se le reservó el impuesto del timbre. También se ampliaron las facultades legislativas federales: en la Constitución de 1857, fracción X del artículo 72, se señaló que compete a este poder “establecer las bases generales de la legislación mercantil”, y en la Constitución de 1917 en el artículo 73 quedó: “legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco Único de Emisión en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución”. Así, los principales ramos productivos quedaban bajo el control de la legislatura federal.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Villa Patino señala que los constituyentes desoyeron por completo los principios financieros esenciales, agravando el problema con el funcionamiento simultáneo de legislaciones concurrentes. Aun elegidas buenas fuentes de imposición, éstas se recargan por la duplicación de impuestos, por su concurrencia, por no preverse sus efectos y su repercusión. VILLA PATINO, *La contribución federal*, pp. 68-69.

<sup>77</sup> Cabe señalar que en la Constitución de 1917 el Poder Legislativo se vio reducido de facultades en comparación con el texto constitucional de 1857.

“La gran novedad”<sup>78</sup> fue lo referente al municipio, en cierta forma olvidado por los constituyentes de 1857;<sup>79</sup> ahora en el artículo 115 quedaban establecidas sus atribuciones. De hecho, durante la guerra civil<sup>80</sup> se realizaron cambios para favorecerlo. En las *Adiciones al Plan de Guadalupe* se reformó el artículo 109 constitucional, estableciéndose que el municipio libre sería administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que hubiera autoridades entre éstos y el gobierno del estado. En el decreto del 25 de diciembre de 1914 Carranza estableció las bases del municipio independiente, y en el decreto del 14 de septiembre de 1916 se devolvió a los ayuntamientos los ramos y caudales que habían pasado al gobierno federal por la Ley de 1903.<sup>81</sup>

Ciertamente, la Constitución de 1917 avanzó en darle mayores atribuciones al municipio, pero quedó limitada su

---

<sup>78</sup> DDCC, 29 de enero 1917, p. 504.

<sup>79</sup> En la Constitución de 1857 la única mención que se hace del municipio es en el artículo 72, que se refiere a las atribuciones del Congreso. El constituyente José María del Castillo Velasco presentó un voto particular conteniendo adiciones sobre municipalidades. SAYEG HELÚ, *Federalismo*, pp. 89-91.

<sup>80</sup> Diversos programas revolucionarios hicieron alusión a la cuestión del municipio, como el programa del Partido Liberal Mexicano (PLM). Esta cuestión estuvo presente a lo largo de la lucha; a ello también contribuyó que varios de los líderes habían sido presidentes municipales: Eulalio Gutiérrez, Manuel M. Diéguez, Benjamín Hill, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

<sup>81</sup> *El Primer Jefe* decretó el 1º de abril de 1916 que los municipios gozaran de la facultad de nombrar tesorero y formar su propio Plan de Arbitrios y presupuestos de egresos, terminando con esto la dependencia del ayuntamiento al administrador de rentas del Estado. SERVÍN, *Las finanzas públicas*, p. 24 y YAÑEZ RUIZ, *El problema fiscal*, t. 3, p. 181.



autonomía financiera, supeditada a las legislaturas locales. En general, fue difícil que el municipio remontara la tendencia centralista que se registró en los años posteriores.<sup>82</sup>

Un análisis y propuesta sobre la problemática fiscal de 1917 la hizo el asesor estadounidense Henry Chandler.<sup>83</sup> Este personaje, invitado por la Comisión de Estudios para la Reorganización Financiera y Administrativa,<sup>84</sup> señalaba que a pesar de algunos cambios realizados por el gobierno constitucionalista, prevalecía el antiguo sistema fiscal. Esta situación, para este especialista, era más grave en los estados, donde los gravámenes variaban de una entidad a otra, existía una multiplicidad y gran desigualdad en su distribución. Además, observaba la disparidad entre las finanzas federales y las de los estados (las de estos últimos eran notoriamente reducidas). Chandler acertaba al notar la inequidad fiscal prevaleciente, al señalar que una parte muy importante de la riqueza del país se había gravado muy poco o nada, pues la base de los impuestos establecidos directa o indirectamente afectaba a los artículos de consumo en vez de gravar la propiedad, por lo que la mayor carga fiscal recaía sobre los trabajadores. Entre sus recomendaciones

---

<sup>82</sup> En su estudio, Luis Aboites observa que pese a la declaración del artículo 115 de la Constitución, relativo al municipio libre, no fue posible detener la tendencia de debilitamiento municipal que se registró a partir de 1910. ABOITES AGUILAR, *Excepciones*, pp. 44-45 y VILLA PATINO, *La contribución federal*, p. 69.

<sup>83</sup> CHANDLER, *Estudio*.

<sup>84</sup> Esta comisión estaba integrada por Luis Cabrera, Alberto J. Pani, M. Rodríguez Gutiérrez y Henry Bruere. Además de Chandler también se invitó a Kemmerer para resolver la cuestión monetaria. La presencia de estos asesores causó un fuerte debate en el Congreso. *DDCD*, agosto de 1917.

estaba la creación del *income tax*, impuesto sobre ganancias y sueldos. El diagnóstico de Chandler fue importante en la orientación de la política fiscal; sus propuestas, similares a las de Nieto, marcarían los cambios que desarrolló la Secretaría de Hacienda en los años siguientes.<sup>85</sup>

La llegada de Chandler despertó fuerte oposición en la XXVII Legislatura;<sup>86</sup> los congresistas argumentaron que su presencia, y la de Edwin H. Kemmerer,<sup>87</sup> era un claro intervencionismo de los intereses estadounidenses en la dirección de la Hacienda Pública. Es difícil saber si los legisladores conocieron el informe final presentado por este especialista, pues en los debates sólo aparece la crítica de su llegada.

Pero ¿cuál fue el debate y qué propuestas recibió el Congreso sobre la reforma tributaria y en particular sobre la concurrencia fiscal? Si bien el Ejecutivo limitaba el trabajo legislativo en esta materia, debido a sus facultades extraordinarias, los miembros de la Cámara no fueron ajenos a esta problemática.

Con motivo de la iniciativa del Ejecutivo del aumento de la contribución federal, en la XXVII Legislatura debatieron en torno a la inequidad fiscal entre la federación y los estados y la necesidad de llevar a cabo una reforma en esta materia. Para los diputados llamados “socialistas”, como Basilio Vadillo, la solución para estos problemas era

<sup>85</sup> Véase ABOITES AGUILAR, *Excepciones*, p. 63.

<sup>86</sup> *Excelsior* (15 ago. 1917) y *DDCD*, agosto de 1917.

<sup>87</sup> La presencia de Chandler y Kemmerer tenía como propósito que ayudaran a resolver los asuntos fiscales, el primero y el problema monetario, el segundo.

establecer el impuesto único sobre la tierra, basado en la teoría de Herny George.<sup>88</sup> Es interesante observar que para los miembros del Congreso el impuesto único era considerado la reforma fiscal más importante. En ello también coincidían los legisladores de los estados y caudillos militares como Salvador Alvarado y Francisco J. Múgica. Para Alvarado, una forma de corregir los problemas de la concentración de la propiedad y de las tierras ociosas era un impuesto que gravara la propiedad.<sup>89</sup> Por su parte Múgica, como gobernador de Michoacán, puso en efecto una reforma fiscal que básicamente consistió en aumentar el valor catastral de los predios rústicos y urbanos.<sup>90</sup> En el Estado de México, señala Paolo Riguzzi, las nuevas autoridades asumieron que la mayor parte de la riqueza radicaba en la tierra y que ésta se encontraba justipreciada fiscalmente, así que también el Ejecutivo, con facultades extraordinarias, aplicó una serie de medidas fiscales que afectaron la propiedad rural.<sup>91</sup>

No obstante, los legisladores también observaron que para la aplicación de esta reforma el principal obstáculo

---

<sup>88</sup> La doctrina de Henry George está desarrollada en su obra *Progreso y Miseria*. Se funda en la observación de que en todas las sociedades existe una desigualdad profunda de la riqueza que mantiene en la miseria al proletariado, ya que unos cuantos se han apropiado exclusivamente de la tierra, que en sus principios era de la comunidad, porque no siendo el fruto del trabajo del hombre, sino una creación de Dios, todos tenían derecho a ella. De aquí que sea antinatural e injusto que el propietario se aproveche exclusivamente de los beneficios del esfuerzo común. GARCÍA TÉLLEZ, *Estudio*, p. 14.

<sup>89</sup> JOSEPH, *Revolución*, p. 156.

<sup>90</sup> GUERRA MANZO, *Caciquismo*, p. 34.

<sup>91</sup> RIGUZZI, "Revolución", p. 220.

era la falta de un verdadero catastro en la República, pues el que se tenía, como lo expresaba el diputado Aurelio Manrique, era absolutamente deficiente: “puede decirse que están manifestadas las propiedades casi por la décima parte de su verdadero valor; así es que haciendo una rectificación catastral a toda la propiedad raíz de la República obtendríamos que el valor de la riqueza nacional manifestada podría duplicarse”. Preferentemente era la gran propiedad, señalaban los legisladores, la que estaba valuada por debajo, mientras que la pequeña propiedad era la que realmente aportaba al erario público. En suma, señalaba Vadillo, “no existe la medición exacta de la tierra ni existe la valoración equitativa de la misma”.<sup>92</sup>

También el diputado Luis Cabrera<sup>93</sup> se refirió al problema de la falta de un verdadero catastro y aportó cifras que mostraban el atraso fiscal de las regiones y su disparidad. Cabrera afirmaba que de los 30 000 000 que recaudaban los estados, de las fincas rústicas y urbanas sólo se obtenían 8 000 000 de pesos; el resto provenía de “fuentes fáciles”. Los estados deberían revisar su sistema catastral, para que entonces la fuente esencial de los recursos, como quieren “los socialistas”, viniera de la propiedad, y así, tanto el municipio como el estado y la federación participaran de esa fuente de recursos. Además, el ex secretario mostraba el caos fiscal existente en los estados, porque la reciente

<sup>92</sup> *DDCD*, 20 de julio de 1917.

<sup>93</sup> Luis Cabrera había sido secretario de Hacienda de Carranza en la etapa preconstitucional. La aprobación de su credencial constituyó un intenso debate en la Cámara. Los miembros del PLC se oponían a su entrada porque pensaban que formaría un fuerte bloque carrancista como en la XXVI Legislatura.

contribución federal sobre la base de 50% provenía de las siguientes fuentes:

**Cuadro 3**  
INGRESOS FEDERALES RECAUDADOS EN LOS ESTADOS  
POR LA CONTRIBUCIÓN FEDERAL (PESOS)

5 050 000	Fincas rústicas
3 318 000	Fincas urbanas
1 277 000	Haciendas de beneficio
134 000	Profesión de un ejercicio lucrativo
1 075 000	Impuesto de capitación

Sobre estas cifras, Cabrera no menciona la fuente ni el año a que corresponden, pero es de suponer que, dado el cargo que ocupó como secretario de Hacienda, eran datos oficiales. De estas cifras llama la atención que el impuesto sobre fincas rústicas sólo aportaba 5 000 000, mientras el de capitación un millón.

Por otra parte, el aumento de la contribución federal despertó casi una oposición unánime. Para los legisladores, mientras el artículo 115 constitucional establecía la libertad del municipio, y era uno de los logros más importantes de la Revolución,<sup>94</sup> el Ejecutivo pretendía quitarles 60% de lo recaudado. Este impuesto era “excesivamente oneroso para los municipios y materialmente imposible que puedan soportarlos”. El diputado José Siurob afirma-

<sup>94</sup> El diputado López Lira consideraba que el Congreso Constituyente no había estado a la altura, puesto que no había establecido que la Hacienda municipal lo fuera exclusivamente y no quedara sujeta a la legislación estatal. *DDCD*, 20 de julio 1917.

ba que “nunca ha existido un impuesto semejante, ni en nuestras épocas de mayores conflictos económicos, como por ejemplo después de la Reforma”. Por su parte, Aurelio Manrique señalaba que esta contribución debía considerarse “un verdadero impuesto de guerra” por la situación anormal que se vivía. Aun así, atentaba contra la libertad municipal porque “la base de las libertades nacionales es la libertad municipal, y la base de la libertad municipal es la libertad económica de los municipios”.

Otro problema que manifestaron los diputados es que este aumento afectaba en forma diferente a los estados y municipios, sobre todo a estos últimos.<sup>95</sup> Los municipios tenían rentas propias y concurrentes con los estados y la federación, pero en algunos municipios a todas las percepciones se les agregaba el recargo de la contribución. Asimismo, mientras en unas de las percepciones que recibían se deducía la contribución, en otras se aumentaba. Todo ello mostraba que existía un verdadero desorden fiscal y una terrible desigualdad tributaria, con diferentes tasas impositivas en los estados; disparidad de los gravámenes en las entidades estatales, porque tan sólo el tanto al millar que se cobra sobre la propiedad era muy diferente en cada entidad. Mientras en Jalisco se cobraba 8%, Querétaro cobraba 14 y Guanajuato 4. Y, en general, eran distintas las maneras de tasar la contribución federal en los impuestos locales.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> En el estado de Querétaro se añadía el impuesto al monto de la multa, pero en cambio en Michoacán se deducía del importe de la multa.

<sup>96</sup> En algunas regiones la contribución federal, en lo que se refiere a las multas, se deducía de lo cobrado por el estado, pero en otras se añadía el impuesto al monto de la multa.

Asimismo, los legisladores señalaron que no se contaba con los datos necesarios en torno a las aportaciones por contribución federal en cada entidad ni en cuanto a por qué debía incrementarse ésta en 60%. Por lo que, como decía el diputado Siurob, sin ninguna base de datos no se sabía si era conveniente establecerlo en 40, 50 o 60%. Además, para este legislador era incorrecto lo dicho por la Comisión, acerca de que la mayor parte de este impuesto tasaba a la propiedad raíz, porque “los impuestos municipales, no son impuestos prediales, rezan sobre el agua, la luz, sobre el comercio, sobre las multas, en una palabra, no versan con los predios, ni rústicos ni urbanos”. Estos impuestos están doblemente tasados por el estado y por el municipio y, si se agrega la contribución federal, resultaban más que inconvenientes estas actividades.

Por su parte, el encargado de Hacienda, Rafael Nieto, señalaba que era evidente que se vivían tiempos anormales, con un gran déficit que hacía imposible por el momento reformar el sistema fiscal. Hasta ahora el déficit, señalaba, había sido cubierto con préstamos exigidos a los bancos de emisión. Por ello, el alza a la contribución era “más racional y justo para que todos los habitantes contribuyan a las necesidades del Gobierno Federal”. Para el subsecretario los municipios no eran afectados con esta alza:

[...] ni siquiera pasa por sus arcas el dinero con que contribuyen, porque la contribución federal que va a pagar al Municipio el causante, compra los timbres en la Administración Federal y se adhieren al recibo del Municipio. Por tanto, no se grava al Municipio, se grava al causante.<sup>97</sup>

<sup>97</sup> *DDCC*, 24 de julio 1917.

En todo caso un verdadero cambio impositivo, decía Nieto, sería establecer una “Ley general federal sobre impuestos a utilidades e ingresos”. Anunciaba que la Secretaría de Hacienda ya tenía un estudio al respecto y en breve sería enviado a la Cámara. Además, arremetía contra el impuesto único y lo calificaba de poco viable:

Los socialistas y los propugnadores del impuesto único abogan por la abolición de los impuestos indirectos. En realidad no tienen razón, porque puede llegarse a un sistema perfectamente justo y definido, impuestos indirectos gravando casi exclusivamente artículos de lujo. El impuesto único de la tierra, en realidad a través de los años no ha podido resistir las pruebas de la experiencia ni las luces de la ciencia económica.<sup>98</sup>

Para Nieto gravar sólo la tierra resultaba injusto, porque en ese momento era mayor la riqueza mueble. Ciertamente, ésta era una de las críticas más importantes que se le hacía al impuesto único, tomar como base sólo un objeto gravable.

El diputado Jesús Acuña, ex secretario de Gobernación, traía a la tribuna la cuestión del federalismo. Primero denunciaba la enorme disparidad entre las percepciones de la federación y las de los estados. En el presupuesto de 1912, mientras la federación recaudaba 129 000 000, los estados en su conjunto tenían 30, de ahí se ponía en duda la verdadera soberanía de las entidades estatales. Después, señalaba que ello era una herencia del antiguo régimen, que buscaba debilitar a los estados y fortificar a la federación. Y ello

---

<sup>98</sup> *DDCD*, 26 de julio 1917.



iba contra los principios del federalismo: “Cuando todos los Estados son igualmente fuertes, cuando todos tienen la conciencia de su poder, entonces sí que existe una verdadera Federación, si la Federación está integrada por la voluntad y por el agregado de todos los demás Estados”.<sup>99</sup>

En el mismo sentido se pronunció Aurelio Manrique, quien señalaba que era en vano consagrar en la Constitución un sistema federal si el sistema económico del gobierno era un sistema central.

En los debates en los que, como se ha visto, además de los legisladores participó el encargado de Hacienda, Rafael Nieto, se observan básicamente dos posiciones: una, la de los legisladores socialistas<sup>100</sup> contrarios al aumento de la contribución federal, en favor de un federalismo fiscal más equitativo, y proponiendo como reforma más importante en esta materia el establecimiento del impuesto único. Otra, defendida por Nieto, que expresaba el interés por una mayor centralización de los ingresos, pugnando por una modernización fiscal consistente en el establecimiento de impuestos sobre ganancias y salarios. Estos gravámenes, sobre la propiedad y el impuesto sobre la renta, constituyeron las principales propuestas en materia fiscal en esta etapa posrevolucionaria.

---

<sup>99</sup> *DDCD*, 28 de julio 1917.

<sup>100</sup> La mayoría de los diputados y senadores de esta legislatura pertenecían al Partido Liberal Constitucionalista (PLC), con una tendencia de izquierda. Formaban un bloque que controlaba casi 80% de ambas cámaras, fueron independientes del Ejecutivo y muchas veces se manifestaron contrarios a sus iniciativas. Entre sus miembros destacaban: Luis Sánchez Pontón, Rafael Martínez Escobar, Eduardo Hay y Basilio Vadillo. HERNÁNDEZ y RAMÍREZ, “La participación”, p. 676.

Si bien el impuesto predial fue reservado en el siglo XIX a las regiones, con la revolución resurgió el interés por generalizar este gravamen, y en especial la Federación tuvo el interés de participar en su recaudación, como lo muestra la iniciativa de Carranza de 1916, y después la de Obregón de 1923. No obstante estas propuestas no lograron prosperar, los estados se opusieron a la federalización del predial. También el deficiente catastro impidió aumentar su recaudación, a diferencia del impuesto sobre la renta de 1924, aunque tuvo un desarrollo lento.

Terminó por constituirse en uno de los principales rubros de la Hacienda Pública del siglo XX.<sup>101</sup>

En la Ley de ingresos de 1924 apareció el Impuesto Sobre la Renta, que gravó los ingresos por sueldos, salarios y emolumentos, y las utilidades de las sociedades y las empresas. Dos años antes, en 1922, el Ejecutivo estableció el sistema de participaciones con los estados; este sistema empezó con el impuesto petrolero, al otorgar a las localidades (tomando en cuenta la ubicación de los pozos cuando se tratara de petróleo crudo y de las refinerías si se trataba de derivados) 5% del producto de dicho impuesto; así se inició el principio de conceder participaciones a los estados en los impuestos federales que se instituyeran.<sup>102</sup> Mientras estos cambios —el impuesto sobre la renta y el sistema de participaciones—, mostraban el propósito de modernizar la estructura tributaria y una nueva forma de concurrencia fiscal, la vieja contribución federal tendió

<sup>101</sup> ABOITES AGUILAR, *Excepciones*, p. 119.

<sup>102</sup> Sobre el sistema de participaciones véanse ABOITES AGUILAR, *Excepciones* y ASTUDILLO MOYA, *El federalismo*.

a desaparecer en la década de 1930, hasta su eliminación a finales de 1940.

Así, podemos observar que la Revolución no trajo consigo una pronta reforma fiscal, más equitativa y justa para el conjunto de la población. No hubo consenso entre las diferentes autoridades sobre los cambios necesarios en los sistemas tributarios tanto de la federación como de los estados, siendo básicamente el Ejecutivo el encargado de promover la reforma fiscal a mediados de la década de 1920 e iniciar los primeros acuerdos entre las diferentes entidades sobre la concurrencia fiscal.

#### COMENTARIO FINAL

En primer lugar, se han intentado contrastar, como parte del problema de la concurrencia fiscal entre federación y estados durante el siglo XIX, las diferencias entre el contingente y la contribución federal. Si bien ambos impuestos representaron una transferencia de recursos de las regiones en favor de la federación, tuvieron sus diferencias. Por principio, la contribución no recaía en los estados y municipios como el contingente, sino sobre los contribuyentes. Además, el periodo durante el cual tuvo vigencia el contingente, de 1824-1860, representó una etapa de continuos déficits del erario federal, mientras que los años correspondientes a la contribución, 1861-1943, fueron una etapa de gran crecimiento de los ingresos federales y locales, a excepción del periodo de 1914-1928, cuando se volvió a vivir el déficit fiscal. Se observa cómo, siguiendo el comportamiento de este gravamen dentro del conjunto de los ingresos del gobierno nacional, se puede conocer la pro-

blemática de la concurrencia fiscal entre la federación y los estados, ya que tanto en la etapa del contingente como en la de la contribución, existió una constante tensión entre estas entidades en torno a las negociaciones y acuerdos para delimitar sus campos de competencia fiscal.

Durante 1861-1924 el gobierno central buscó ampliar sus atribuciones y competencias hacendarias, así como sus ingresos fiscales, ya sea con facultades extraordinarias, reformas constitucionales<sup>103</sup> o mediante convenios y acuerdos con las entidades estatales. También en esos años observamos que en la medida en que el erario federal diversificó y consolidó sus fuentes de ingreso, dependió menos de los recursos locales. Pero con la crisis de Estado que se vivió a partir de 1914, la contribución federal cobró nuevamente importancia en el conjunto de los ingresos. Llama la atención que paralelamente al proceso de regionalización que trajo consigo la Revolución, se diera esta transferencia de recursos de los estados a la federación. Cabe preguntarse: ¿cuál fue la respuesta de los gobiernos estatales?, ¿cómo la ciudadanía en esa época de crisis pudo realizar el pago de ese impuesto?, y ¿en qué medida les afectó el aumento de la contribución a las haciendas locales? En síntesis, a partir de estas notas, queda claro que resta analizar la concurrencia

---

<sup>103</sup> El artículo 73, fracción VII, le permitía hacer cambios con el apoyo del Congreso. También el artículo 124 estableció que la federación sólo puede imponer contribuciones en los aspectos que la propia Constitución autoriza, sin embargo, la Suprema Corte aceptó que el campo restante era coincidente desde el punto de vista tributario, por lo que la federación y las entidades federativas eran competentes para establecer las contribuciones restantes. CARPIZO, *La Constitución*, p. 242.

fiscal desde el punto de vista de las regiones para tener una visión completa de este problema.

#### SIGLAS Y REFERENCIAS

DDCD *Diario de Debates de la Cámara de Diputados.*

ABOITES AGUILAR, Luis

*Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003.

ASTUDILLO MOYA, Marcela

*El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

CARMAGNANI, Marcello

“El liberalismo, los impuestos internos y el estado federal mexicano, 1857-1911”, en *Historia Mexicana*, XXXVIII:3(151) (ene.-mar. 1989), pp. 471-496.

*Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, 1994, «Hacienda».

CARMAGNANI, Marcello (coord.)

*Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, 1993.

CARPISO, Jorge

*La Constitución Mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1997.

CASTAÑEDA ZAVALA, Jorge

“El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861”, en MARICHAL y MARINO (comps.), 2001, pp. 135-187.

CONNAUGHTON, Brian F. (coord.)

*Poder y legitimidad en México en el siglo XIX. Instituciones y cultura política*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Miguel Ángel Porrúa, 2003, «Biblioteca de Signos, 23».

CÓRDOVA, Arnaldo

*La ideología de la Revolución Mexicana. La era del desarrollismo proyecto de investigación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, «Avances de investigación, 26».

CHANDLER, Henry Alfred E.

*Estudio preliminar sobre el sistema de impuestos del gobierno mexicano con indicaciones para su reorganización. Informe rendido a la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Hacienda, 1917.

*Discusión*

*Discusión de la credencial del diputado Don Luis Cabrera y documentos justificativos. XXVII Legislatura*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1917.

DUBLÁN, Manuel y José María LOZANO

*Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República ordenada por los licenciados...*, México, Imprenta del Comercio, 1876, 34 vols.

GARCÍA TÉLLEZ, Ignacio

*Estudio sobre los impuestos en México*, México, 1923.

GÓMEZ-GALVARRIATO, Aurora y Aldo MUSACCHIO

“Un nuevo índice del costo de la vida en México, 1886-1930”, en *El Trimestre Económico*, LXVII: 1 (265) (ene.-mar. 2000), pp. 3-26.

GÓMEZ TAGLE, Gustavo

“La contribución federal”, en *Revista de Hacienda* (mayo 1939), pp. 19-29 y (jun. 1939), pp. 15-34.

GUERRA MANZO, Enrique

*Caciquismo y orden público en Michoacán, 1920-1940*, México, El Colegio de México, 2002.

HERNÁNDEZ, Begoña y Juan RAMÍREZ

“La participación política de los diputados durante la XXVII Legislatura”, en *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia

“Militares y negocios en la Revolución Mexicana”, en *Historia Mexicana*, xxxiv:2(134) (oct.-dic. 1984), pp. 181-212.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (coord.)

*¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, 1996.

JOSEPH, Gilbert

*Revolución desde afuera: Yucatán, México y los Estados Unidos, 1880-1924*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, «Sección de obras de historia».

*La Hacienda Pública*

*La Hacienda Pública de los Estados, trabajo hecho por el empleado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público M. Guadalupe Villers. Por acuerdo del Secretario del Ramo Lic. José Y. Limantour*, México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1911, 2 vols.

MACEDO, Pablo

*La evolución mercantil. Comunicaciones y obras públicas. La Hacienda pública, tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México*, México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1989 (ed. facsimilar), 1901.

MARICHAL, Carlos y Daniela MARINO (comps.)

*De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001.

MARICHAL, Carlos, Manuel MIÑO GRIJALVA y Paolo RIGUZZI (comps.)

*Historia de la Hacienda Pública del Estado de México, 1824-1990*, 1. *El primer siglo de la Hacienda Pública del Estado de México, 1824-1923*, México, El Colegio Mexiquense, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación, 1994.

MATEOS, Juan Antonio

“Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos”, serie 1, vol. II, t. 12, en *Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, LIV Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 1997.

*Memoria*

*Memoria de Hacienda*, 1952.

*México a través*

*México a través de sus informes presidenciales, La Hacienda Pública*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, t. 4, 1976.

MIÑO GRIJALVA, Manuel

“Fiscalidad, estado y federación. El Estado de México en el siglo XIX”, en MARICHAL, MIÑO GRIJALVA y RIGUZZI (comps.), 1994, t. I, pp. 23-100.

PANI, Alberto J.

*La política hacendaria y la Revolución*, México, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1926.

PERALTA ZAMORA, Gloria

“La Hacienda Pública”, en *Historia moderna de México*, t. 2, *El porfiriato, vida económica*, Hermes, 1965, pp. 887-972.

PÉREZ SILLER, Javier

“Los ingresos federales en México, 1867-1913”, tesis de licenciatura en sociología, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, 2 vols.



*Proyecto de Ley*

*Proyecto de Ley de Hacienda. Propuesto como modelo para la unificación de las leyes fiscales de los estados*, México, Biblioteca de México, Imprenta del Gobierno General, 1917, 1 leg.

RABASA, Emilio

*La constitución y la dictadura, estudio sobre la organización política de México*, prólogo de Andrés Serra Rojas, México, Porrúa, 1968.

RIGUZZI, Paolo

“El difícil camino hacia la modernidad: la hacienda pública del Estado de México, 1870-1923”, en MARICHAL, MIÑO GRIJALVA y RIGUZZI, 1994, t. I, pp. 191-320.

“Revolución y finanzas públicas. El caso del Estado de México, 1910-1928”, en *Política y Cultura*, 16 (otoño 2001), pp. 203-234.

SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, Luis JÁUREGUI y Antonio IBARRA (coords.)

*Finanzas y política en el mundo iberoamericano: del antiguo régimen a las naciones independientes, 1754-1850*, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

SAYEG HELU, Jorge

*Federalismo y municipalismo mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1984.

SERRANO ORTEGA, José Antonio y Luis JÁUREGUI (eds.)

*Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, El Colegio de Michoacán, Instituto de Investigación Dr. José María Luis Mora, 1998, «Lecturas de historia económica mexicana».

SERRANO ORTEGA, José Antonio y Luis JÁUREGUI (coords.)

*Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto de Investigación Dr. José María Luis Mora, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

SERVÍN, Armando

*Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1956.

TENA RAMÍREZ, Felipe

*Leyes fundamentales de México, 1808-1999*, México, Porrúa, 1999.

UHTHOFF LÓPEZ, Luz María

*Las finanzas públicas durante la Revolución: el papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1998.

VILLA PATINO, María del Carmen

“La contribución federal y la concurrencia fiscal”, tesis de licenciatura en economía, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1945.

YÁÑEZ RUIZ, Manuel

*El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Talleres de Impresión y Estampillas de Valores, 1958, 3 vols.

ZAVALA, Estela

“Los impuestos y los problemas financieros de los primeros años de la revolución”, en *Historia Mexicana*, XXXI:3 (123) (ene.-mar. 1982), pp. 325-360.

ZEBADÚA, Emilio

*Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, 1994.

ZULETA, María Cecilia

“De viejos y nuevos impuestos: el estado y los contribuyentes frente a la abolición de las alcabalas en México a finales del siglo XIX”, en CONNAUGHTON (coord.), 2003, pp. 451-496.