

EL LIBERALISMO, LOS IMPUESTOS INTERNOS Y EL ESTADO FEDERAL MEXICANO, 1857-1911

Marcello CARMAGNANI
Università di Torino

EL LIBERALISMO MEXICANO ha merecido numerosos estudios que han iluminado su gestación, su difusión, su capacidad de reelaborar y adecuar los conceptos liberales a la realidad mexicana y su difícil traducción en proyectos reformadores.¹ Un interés menor ha existido, en cambio, por establecer los efectos de las reformas liberales a nivel del proceso político, social y económico. Ello nos parece depender del hecho de que quienes se interesan por la evolución de las ideas no tienen un interés especial por las realidades concretas, mientras quienes analizan la política, la sociedad y la economía tienden, a su vez, a subestimar la importancia de la dimensión doctrinal.

Una mayor conexión entre el análisis de las ideas y de su aplicación se puede obtener con la conjugación de documentación de origen doctrinal con la de origen estatal. Por ello hemos pensado en un estudio que muestre cómo el pensamiento liberal proporcionó los conceptos para comprender el proceso de reforma de la hacienda federal y el efecto que la reforma fiscal tuvo a nivel económico y político.

Para capturar el proceso liberal a nivel de la hacienda pública, hemos tratado de establecer la importancia que con-

¹ Entre los numerosos estudios existentes recordamos los siguientes: HALE, 1968; REYES HERÓLES, 1957-1961, 3 vols.; COSÍO VILLEGAS, 1973; COVO, 1983; GUERRA, 1985, 2 vols.; KNIGHT, 1985, pp. 59-91; RABASA, 1976.

cretamente atribuyen los liberales a la reforma del sistema hacendario, y si es verdad que los elementos más novedosos de esta reforma, representados por un conjunto de impuestos internos conocidos como *renta del timbre*, fueron realmente capaces de afectar los consumos y liberar la producción y la circulación de los bienes, así como si a través del nuevo sistema de impuestos internos se logró extender la autoridad fiscal del gobierno federal en las diferentes regiones mexicanas. En esta forma, nuestro análisis podrá decirnos hasta que punto el sistema hacendario reformado desempeñó no sólo un papel indirecto en el crecimiento económico mexicano, sino también un papel político significativo en el periodo comprendido desde la Reforma hasta la Revolución.

LIBERALISMO Y REFORMAS FISCALES

El liberalismo mexicano, como todos los liberalismos, no se configura como un proyecto reformista estructurado sino más bien como un conjunto de conceptos políticos, sociales, económicos y culturales formulados paralelamente, pero activados según las exigencias del contexto histórico. De ahí que durante la Reforma y la intervención francesa, las necesidades políticas y militares dieron mayor relevancia a los conceptos políticos mientras que, garantizada la independencia y la estabilidad política interna después de 1867, adquirieron mayor relevancia los conceptos liberales que orientaban la economía y la administración pública.

Las ideas más significativas de la regeneración económica liberal las encontramos ya bosquejadas en el decenio de 1850. Durante la Reforma, los liberales insisten en la necesidad de garantizar la propiedad privada productiva con el fin de convertirla en un elemento capaz de acelerar el proceso de formación de capital, el cual, a su vez, se expandirá ulteriormente por medio de la libre circulación de los bienes en el interior del espacio nacional gracias al fomento y expansión de las vías de comunicación internas e internacionales.²

² Sobre las ideas económicas de los liberales, cf. Covo, 1983, pp. 391-468.

Tal como acontece con todos los liberalismos, al Estado se le asigna el papel de promotor, por medio de una reforma fiscal que al consagrar constitucionalmente la igualdad tributaria, dé vida a “un sistema de impuestos que no contraríe el desarrollo de las riquezas”, que sirva “para crear grandes intereses que se identifiquen con la reforma social, coadyuvando eficazmente a la marcha liberal y progresiva de la nación”.³

En conformidad con este criterio, el gobierno constitucional elabora un programa de reformas fiscales que prevé la abolición de “todos los impuestos que se recaudan en el interior de la República sobre el movimiento de la riqueza, de las personas y de los medios de transporte”, la abolición de los impuestos sobre la “translación de dominio en fincas rústicas y urbanas” y sobre la producción minera. Al mismo tiempo, se deben simplificar y moderar los impuestos aduaneros y establecer una clara distinción entre impuestos federales y estatales, “atribuyendo a la Federación los indirectos y a los estados los directos”. Por último, se deben reorganizar y racionalizar las oficinas y los empleados de la administración hacendaria.⁴ El proyecto fiscal de la Reforma establece entonces una estrecha conexión entre economía y hacienda pública y entre política y hacienda pública, asignando al Estado federal el papel de apoyar indirectamente las fuerzas de mercado productivas y el papel de regular política y administrativamente la tensión entre el gobierno central y los gobiernos locales.

No es por lo tanto sorprendente que, una vez restaurada la república, el gobierno reproponga, con palabras similares a las de 1857, una reforma fiscal que facilite “la libre circulación por la vasta extensión del país, de todos los efectos, y la libre exportación, sin trabas de ninguna clase; fomentar

³ OCAMPO, 1901, II, p. 125. Sobre el debate que consagró constitucionalmente la igualdad tributaria, véase ZARCO, 1956, pp. 790 y 1348; y 1957, p. 536. Sobre el significado de la igualdad tributaria, véase CARMAGNANI, 1983, pp. 297-298.

⁴ OCAMPO, 1901, II, pp. 125-126. El Manifiesto fue firmado por Benito Juárez, Melchor Ocampo, Manuel Ruiz y Miguel Lerdo de Tejada.

la producción, conservando un derecho que opere como premio sobre la exportación; adquirir datos fehacientes para formar y tener siempre a la altura de la época una estadística completa respecto a los recursos minerales y el estado de las minas, estableciendo una organización sencilla y competente”, con el fin de conseguir que “se puedan hacer reales y efectivas las inmensas riquezas que existen en el seno de la tierra, facilitar trabajo a una abundante población, que a su vez daría consumidores y marchantes para la agricultura, el comercio, la industria, las profesiones y las artes; que haría subir el valor de la propiedad, aumentar el caudal nacional y llenar las arcas públicas”.⁵

También la república restaurada identificó los puntos centrales de la renovación fiscal en la libre circulación de los bienes, los servicios y las personas, en la transformación radical de los impuestos sobre la minería, en la eliminación de los derechos de exportación y en la reducción de los de importación y en la prohibición, a los estados de la Federación, de gravar las importaciones y las exportaciones.⁶ La libre circulación de bienes, servicios y personas no significa la pura y simple eliminación de los viejos impuestos de origen colonial, sino más bien su sustitución con una renta interior a través del “establecimiento de las rentas interiores del timbre, herencias y contribución directa sobre la propiedad raíz”, que “bien sistemada podría igualar en sus productos a la de las aduanas marítimas”.⁷

La reforma fiscal de la república restaurada no tiene un significado exclusivamente económico. Apunta también a “equilibrar los ingresos con los gastos y tener además algún sobrante para poder ir amortizando las deudas públicas y así consolidar el crédito nacional y afianzar la paz”.⁸ Gracias a estos mayores ingresos, el Estado federal garantizará “la conservación de la tranquilidad pública” y logrará que sus leyes “sean obedecidas por todos los habitantes de la Repú-

⁵ *Iniciativa*, 1869, p. 8.

⁶ *Memoria*, 1870, pp. 1007-1018. véase también CALDERÓN, 1955, II, pp. 376-381.

⁷ *Memoria*, 1869, p. 1007.

⁸ *Iniciativa*, 1869, p. 8.

blica, incluyendo por supuesto, a las autoridades de los estados".⁹

El concepto liberal conforma no sólo el proyecto reformador de la hacienda federal, sino también es el criterio que serviría de base, en el decenio de 1870, a un nuevo sistema fiscal. Tanto a nivel de proyecto como a nivel de efectividad, el nuevo sistema fiscal tiene una doble finalidad: una económica, liberar la producción y la circulación y afectar el consumo; y una política, acentuar el poder del Estado central respecto a los poderes políticos regionales y personales. En última instancia, la reforma fiscal refleja los fundamentos esenciales de un Estado liberal: un Estado que ejerce regulación indirecta de la economía y la regulación directa de los intereses individuales o de grupo que pueden perjudicar los de otros individuos o grupos.

LAS RENTAS INTERNAS: CONTINUIDAD Y DISCONTINUIDAD

Las rentas internas conocidas como *renta del timbre* fueron aprobadas en 1871, pero sólo a partir de 1876-1877 comenzaron a ser percibidas por medio de dos tipos de timbres o estampillas: las comunes, pagadas por contratos civiles y judiciales y los libros de contabilidad, y las de contribución federal, que gravaban con un 25% los ingresos recaudados por los estados y los municipios.¹⁰

La evolución de las rentas internas se caracteriza por un lento crecimiento hasta 1883-1884, una aceleración entre 1883-1884 y 1891-1892, una rápida expansión entre 1891-1892 y 1906-1907 y, finalmente, un estancamiento en los años inmediatamente anteriores a la Revolución.

Un examen de ésta nos dice que las rentas interna representan, ya en los años de 1875-1880, más de un 10% de los ingresos federales totales, el 20% a comienzos del decenio de

⁹ *Memoria*, 1868, pp. 7-12.

¹⁰ Ley del timbre, 31.12.1871 y Ley del timbre, 28.03. 1876, VALDÉS FLAGA, 1912; véase además McCaleb, 1921, p. 127; GLONER, 1896, p. 215 LUNA PARRA, 1911, p. 28; CALDERÓN, II, pp. 379-380.

Cuadro 1

INGRESOS DE LA RENTA DEL TIMBRE E INGRESOS FEDERALES, 1875-1911

<i>Año</i>	<i>Productos de la renta del timbre</i>	<i>Ingresos federales</i>	<i>% Renta del timbre Ingresos federales</i>
1875-1876	2.415	17.266	14.0
1876-1877	2.641	18.408	14.3
1877-1878	3.160	19.772	16.0
1878-1879	3.250	17.811	18.2
1879-1880	3.706	21.936	16.9
1880-1881	3.843	25.290	15.2
1881-1882	4.330	30.466	14.2
1882-1883	4.602	32.850	14.0
1883-1884	4.143	37.621	11.0
1884-1885	6.469	30.660	21.1
1885-1886	5.877	28.980	20.3
1886-1887	7.538	32.126	23.5
1887-1888	7.949	40.962	19.4
1888-1889	8.755	54.801	16.0
1889-1890	9.353	61.408	15.2
1890-1891	9.475	44.122	21.5
1891-1892	9.366	39.993	23.4
1892-1893	1.050	38.654	28.6
1893-1894	4.453	41.216	35.1
1894-1895	15.593	46.907	33.2
1895-1896	18.078	51.240	35.3
1896-1897	19.948	52.105	38.3
1897-1898	23.284	53.288	43.7
1898-1899	23.215	60.653	38.3
1899-1900	24.849	64.675	38.4
1900-1901	25.159	68.283	36.8
1901-1902	26.961	66.774	40.4
1902-1903	29.750	76.620	38.8
1903-1904	30.750	87.002	35.3
1904-1905	31.555	92.666	34.1
1905-1906	32.668	101.972	32.0
1906-1907	33.819	114.286	29.6
1907-1908	33.239	111.810	29.7
1908-1909	31.806	98.775	32.2
1909-1910	33.378	106.328	31.4
1910-1911	33.691	111.142	30.3

FUENTES: *Memorias de hacienda y crédito público, 1875-1880; Cuentas del tesoro federal, 1880-1911; María del Carmen Villa Patiño, La contribución federal y la concurrencia fiscal, México, 1945, cuadro 1.*

1890, y el 40% a comienzos del decenio de 1900. En otras palabras, las rentas internas crecen más rápidamente que los ingresos totales entre 1875-1876 y 1900-1901.

Si partiéramos de esta primera observación se podría afirmar que, así como lo había proyectado el secretario de Hacienda, Matías Romero, en 1869, los impuestos internos no encontraron obstáculos para consolidarse y crecer. Sin embargo, si observamos con mayor atención las rentas internas podemos notar, en la gráfica 2, que hasta 1881-1882 están constituidas exclusivamente por los dos impuestos establecidos en 1871, es decir, las estampillas sobre los documentos y libros contables, y sobre los ingresos que perciben los estados y los municipios.

Es obvio que estos dos impuestos no constituyen una novedad absoluta, sino que son nuevas denominaciones de impuestos existentes en la fiscalidad preliberal. No en balde Matías Romero, el promotor de la fiscalidad liberal mexicana, sostenía que “es infinitamente preferible el actual sistema vicioso y antieconómico de impuestos que rigen a la nación, con todos sus inconvenientes, que el más perfecto que pudiera imaginarse, si se tratara de hacer el cambio de una manera súbita y poco meditada”.¹¹ Matías Romero daba la debida consideración al hecho de que la república restaurada era el resultado de una conciliación de los diferentes intereses económicos, sociales, políticos y territoriales de los individuos incluidos en la sociedad política,¹² lo cual, traducido en términos de hacienda pública, significaba partir del principio de que “los impuestos establecidos, por absurdos y antieconómicos que sean, son siempre mejor aceptados y producen rendimientos más cuantiosos que los que se establecen de nuevo, por moderados que sean, y por muchas ventajas económicas que tengan sobre los ya establecidos”.¹³

Las afirmaciones del secretario de Hacienda no son una negación de los criterios fiscales liberales, sino más bien concretan la jerarquización de los objetivos fiscales liberales, se-

¹¹ *Memoria*, 1869, p. 1005.

¹² CARMAGNANI, 1983, pp. 308-310.

¹³ *Memoria*, 1869, p. 1005.

gún la cual el objetivo primario de la reforma fiscal era hacendario, es decir, conseguir mayores ingresos para el Estado, mientras que el objetivo político empezaba a considerarse como secundario. Esta inversión es observable en la gráfica 1, que nos muestra cómo a lo largo de todo el periodo 1875-1911 más de la mitad de los ingresos de las rentas internas dependen de las estampillas de documentos, libros contables y de la cuota sobre los ingresos de los estados y de los municipios.

No obstante su retroceso a objetivo secundario, el papel político y estatal de los impuestos internos no desaparece durante el porfiriato. En la gráfica 2 se puede observar una lenta pero constante disminución relativa de los dos impuestos internos introducidos en 1871 y en las gráficas 3 y 4 puede verse el crecimiento moderado, a partir de 1885, de la participación de nuevos impuestos internos en las rentas internas totales. Entre 1880 y 1900 la participación de los impuestos internos totales disminuye progresivamente desde el 89.4% al 61.6%, mientras la participación de los nuevos impuestos internos en las rentas internas totales aumenta hasta tocar su punto máximo —31.9%— en 1905-1906.

La menor participación de la *contribución federal* y de las estampillas sobre libros de contabilidad y documentos en las rentas internas nos ayuda a comprender la revitalización del principio fiscal liberal. Esta revitalización se manifiesta a partir de 1882-1883 cuando a algunas mercaderías, definidas como *cotizadas*, se les impone pagar un timbre similar al que se aplica a los documentos y libros de contabilidad. La novedad está contenida en la ley del timbre de 1880 y 1881, reglamentada en 1884 y reformada en 1885, indicándonos así hasta que punto la nueva contribución federal fue resistida.¹⁴

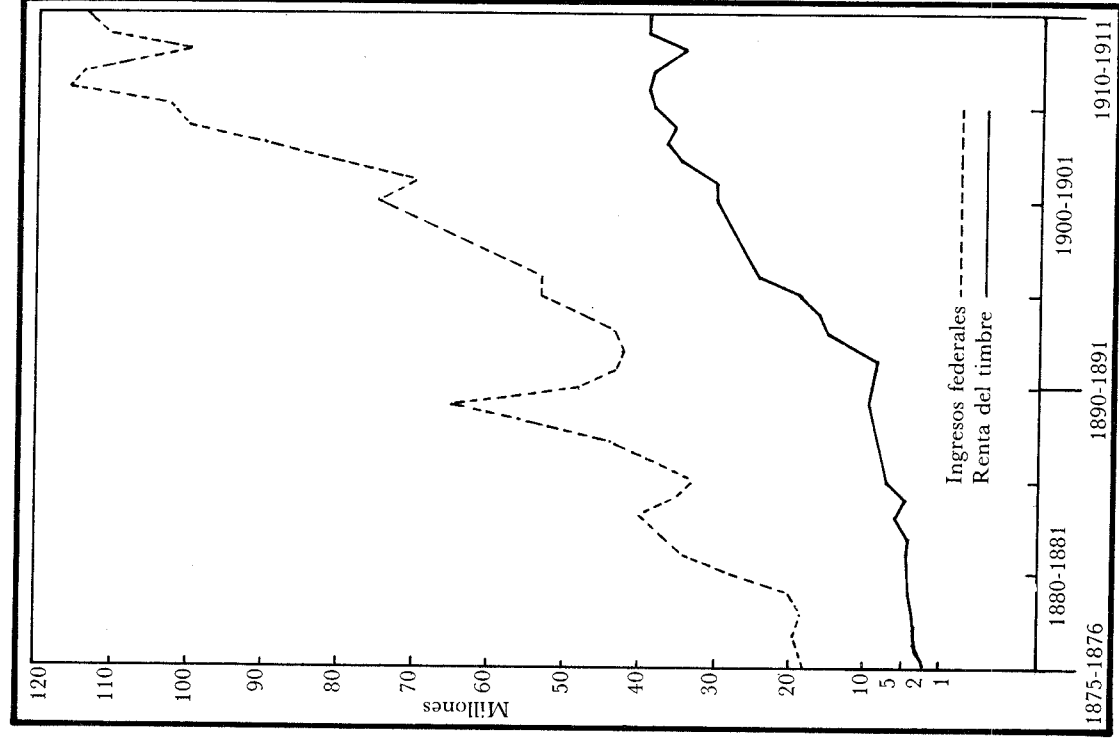
Esta resistencia, que el secretario de Hacienda atribuye exclusivamente a “las graves dificultades prácticas que suscitó el cumplimiento de estas disposiciones”,¹⁵ se puede

¹⁴ Ley del timbre, 15.09.1880, Ley del timbre a mercancías cotizadas, 22.03.1884. Reglamento a la ley del timbre a mercancías cotizadas, 6.05.1884, Ley de renta interior, 29.01.1885, VALDÉS FLAGA, 1912.

¹⁵ *Memoria*, 1867, p. xxxvii.

Gráfica 1

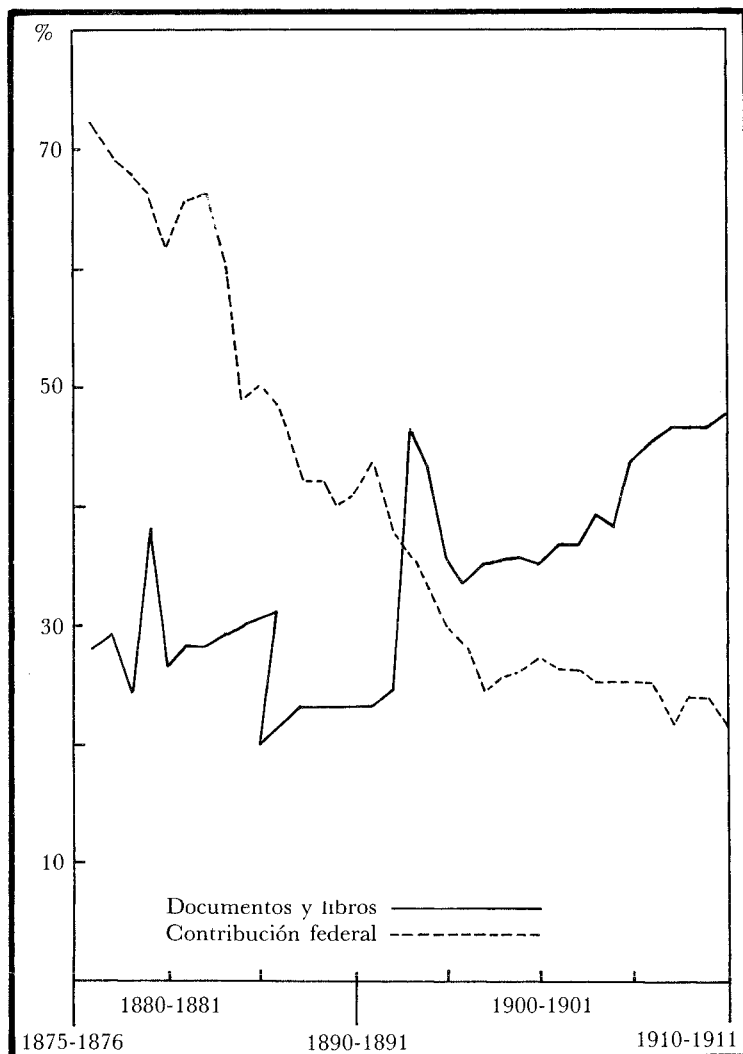
INGRESOS DE LA RENTA DEL TIMBRE E INGRESOS FEDERALES, 1875-1911



FUENTE: Cuadro 1.

Gráfica 2

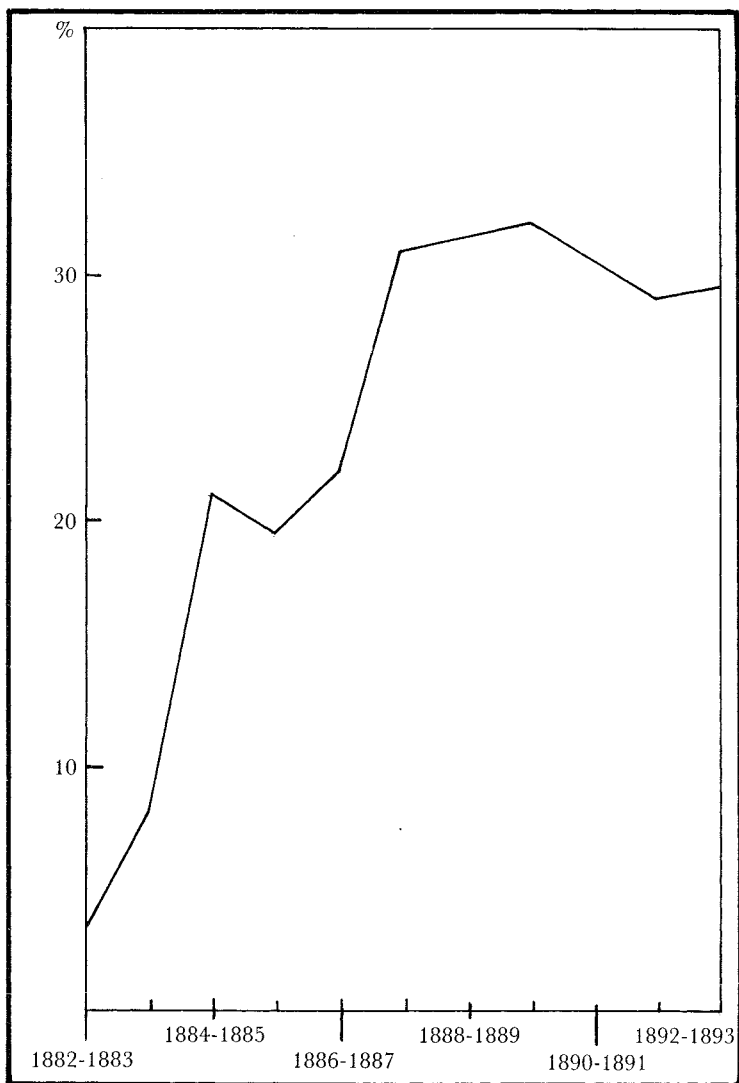
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS IMPUESTOS SOBRE DOCUMENTOS Y LIBROS Y DE CONTRIBUCIÓN FEDERAL EN LOS IMPUESTOS INTERNOS



FUENTE: *Memorias de hacienda y crédito público*, 1875-1880; *Cuentas del Tesoro Federal*, 1880-1911.

Gráfica 3

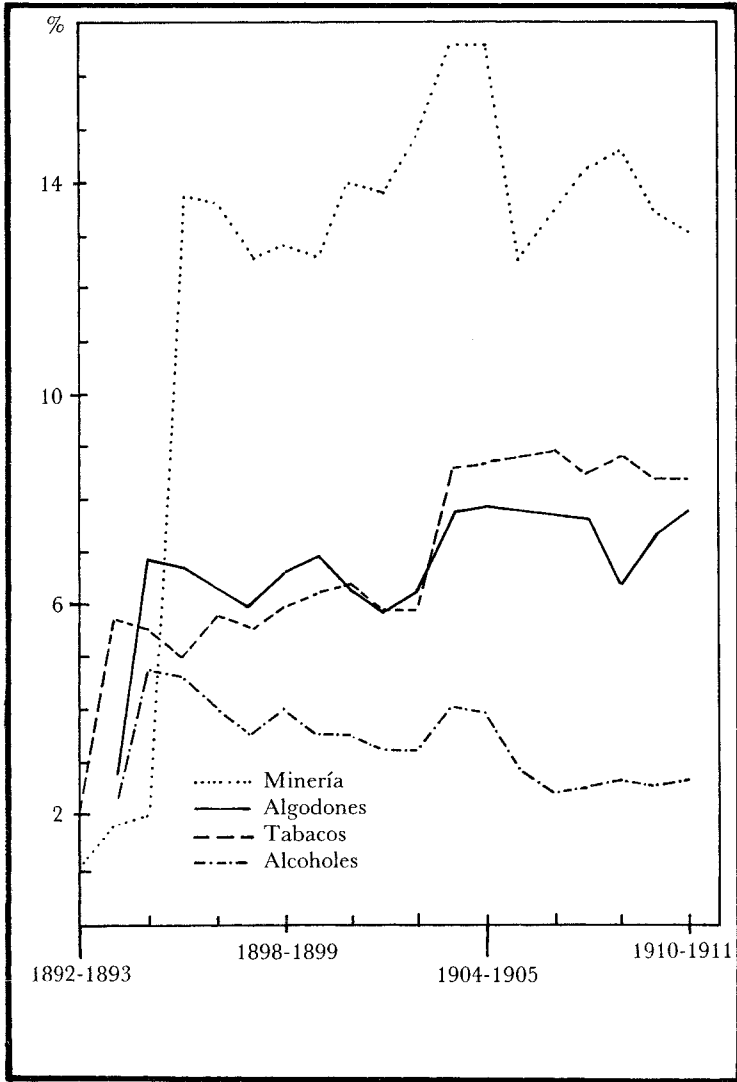
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS IMPUESTOS SOBRE MERCADERÍAS
MANUFACTURADAS EN LOS IMPUESTOS INTERNOS



FUENTE: *Cuentas del Tesoro Federal*, 1882-1892.

Gráfica 4

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS IMPUESTOS SOBRE MERCADERÍAS
Y MINERÍA EN LOS IMPUESTOS INTERNOS



FUENTE: *Cuentas del Tesoro Federal, 1892-1911.*

explicar notando que la nueva contribución federal afecta los intereses de productores y comerciantes de tabaco nacional y extranjero, de perfumería, de alcoholes nacionales y extranjeros, de medicinas, de mercería, de quincallería, de juguetes, de vidrios y porcelanas extranjeras, de tejidos, de muebles e, incluso, los boletos de ferrocarril.

El Estado federal no había en verdad subestimado la oposición que los nuevos impuestos internos podían generar en los intereses de los fabricantes y de los comerciantes, pues había optado por una introducción lenta de los mismos. En 1880 impuso el timbre a las medicinas y especialidades farmacéuticas, en 1881 a los tabacos y, en 1884 a los demás productos nacionales e importados. No obstante esta política gradualista, la oposición fue tan fuerte que en 1885 el gobierno se vio obligado a reducir el impuesto sobre los dos rubros principales —bebidas alcohólicas y tabaco— y a cambiar de nombre al impuesto, que pasó a llamarse *renta interior* en 1887.¹⁶

A pesar de la oposición de los fabricantes y de los comerciantes, el gobierno logró imponer un impuesto interno sobre el consumo de manufacturas nacionales y extranjeras. Se introduce así una novedad absoluta, representada en el hecho de que por vez primera se aplicaba cabalmente el concepto fiscal liberal de que los impuestos internos deberían afectar esencialmente el consumo de mercaderías. El nuevo impuesto, cobrado directamente a los productores y a las casas importadoras, favorece las manufacturas nacionales que pagan un porcentaje inferior al de las manufacturas extranjeras, lo que afecta tanto a las clases altas como a las clases populares. Este impuesto interno sobre el consumo de los bienes manufacturados materializa así el más importante principio liberal de la igualdad fiscal, según el cual todos los ciudadanos son llamados a contribuir, según su consumo individual, a la manutención del Estado.

El impuesto sobre el consumo de las manufacturas no es solamente una novedad fiscal sino también una realidad dotada de gran efectividad, que podemos medir a través de la

¹⁶ Ley del timbre, 31.03.1887, art. 2, VALDÉS FLAGA, 1912.

expansión de su rendimiento económico: 192 000 pesos en 1881-1882, 1.3 millones de pesos en 1884-1885, 2.9 millones de pesos en 1889-1890 y 3.2 millones de pesos en 1892-1893. Esta expansión se acompaña, como se observa en la gráfica 3, a un crecimiento constante de su participación en las rentas internas totales: 3.9% en 1882-1883, 19.9% en 1885-1886, y 31.8% en 1889-1890.

La creación, implementación y consolidación de un impuesto interno fundado sobre la concepción liberal de la fiscalidad es el resultado del hecho de que, posiblemente, si bien los productores y los importadores de manufacturas son dos segmentos de la clase propietaria, desempeñan en el interior de la élite porfiriana un peso político reducido y, por lo tanto, la introducción del principio de la equidad fiscal liberal no alteraba el equilibrio de la paz porfiriana y permitía al Estado federal afirmar su soberanía fiscal sobre un sector económico emergente. En otras palabras, la novedad fiscal del porfiriato no afectaba el acuerdo tácito establecido durante la Reforma: no imponer cargas que afectaran la renta agraria de la clase propietaria.¹⁷

La implementación del nuevo impuesto sobre el consumo de manufacturas refleja entonces la voluntad del gobierno federal de extender su esfera de acción mediante el instrumento de la dimensión fiscal. Otra manifestación de esta misma voluntad la observamos en la lucha que paralelamente desarrolla para abolir las aduanas internas, es decir, los impuestos que imponían los diferentes estados de la Federación, en nombre de su autonomía fiscal, a la circulación interregional de las mercaderías. En esta forma, el porfiriato retomaba uno de los proyectos más radicales elaborados por la Reforma y derrotado durante el Congreso Constituyente de 1857.¹⁸

¹⁷ CARMAGNANI, 1983, pp. 303-304.

¹⁸ Así comenta ZARCO la derrota de los diputados radicales:

“Cuando nos detenemos a contemplar lo que esta historia del Congreso [. . .] al llegar a la cuestión de impuestos, de libertad de comercio interior y de independencia hacendaria de los Estados, puntos que envolvía el art. 120 del proyecto de Constitución, la Comisión ha sido vencida una vez más” (p. 761).

Empero, los numerosos esfuerzos realizados por el gobierno federal fueron vanos, pues los proyectos de reforma constitucional para abolir las alcabalas internas fracasaron no sólo en el Congreso sino también en la Conferencia de los representantes de los estados, que convocó el secretario de Hacienda en 1883, no obstante que los representantes regionales sostuvieran que el sistema de alcabalas seguía siendo un obstáculo insuperable para la libertad del comercio interior, para la circulación del capital y de la riqueza, y para el progreso económico del país en general.¹⁹ El asunto que se esconde en el debate sobre la abolición de las alcabalas internas no es tanto de orden económico sino más bien de orden político, pues los representantes de los estados opinaron que la eliminación de las aduanas internas constituía “una nueva restricción a la soberanía natural de los estados”.²⁰ La Conferencia terminó así por hacer evidente la fuerte contraposición entre los intereses regionales y la soberanía nacional, planteada y defendida con vigor por el gobierno federal.²¹

Esta violenta contraposición entre la soberanía “natural” de los estados y la soberanía nacional explica que, cuando por segunda vez el secretario de Hacienda convocó una conferencia de los representantes de los estados en 1892 para debatir nuevamente la abolición de las aduanas internas, ofreciera a los estados la eliminación de los impuestos federales sobre el consumo de manufacturas, a cambio de la eliminación de las alcabalas internas. La oferta del gobierno federal neutralizaba la doble soberanía que defendían los intereses regionales y fue por lo tanto aceptada. En 1893 se suspende el impuesto federal sobre el consumo de manufacturas y se llega al acuerdo, sancionado por el Congreso en 1896, de eliminar las aduanas internas.²² La lucha entre la soberanía

¹⁹ CALDERÓN, 1973, II, pp. 910-911.

²⁰ *Conferencia*, 1884, p. 124.

²¹ Véanse los pareceres de Guillermo Prieto, Ignacio Vallarta y Francisco Bulnes que ilustran la diferencia entre soberanía limitada de la Federación y soberanía natural de los estados en *Conferencia*, 1884.

²² CALDERÓN, 1973, II, pp. 916-918 y CARMAGNANI, 1984, pp. 300-301.

nacional —representada por la Federación— y la territorialidad —representada por los estados— terminó por destruir la gran novedad fiscal del decenio de 1880.

Las series históricas nos permiten precisar el significado económico de la abolición del impuesto sobre las manufacturas y de las aduanas internas. El gobierno federal pierde el equivalente de unos tres millones de pesos anuales pero recupera, haciendo pasar a la contribución federal desde un 25% a un 30% de los ingresos de los estados y de los municipios, alrededor de un millón de pesos. Los gobiernos de los estados ven un estancamiento de sus ingresos: 17.3 millones de pesos en 1884-1885 y 17.6 millones de pesos en 1892-1893.

EXPANSIÓN CUANTITATIVA E INVOLUCIÓN CUALITATIVA DE LOS IMPUESTOS INTERNOS

Los años de 1890 se caracterizan, como hemos visto, por un notable retroceso de la fiscalidad moderna liberal debido a la supresión de los impuestos sobre el consumo de manufacturas que representaban, para bien o para mal, un primer y significativo paso hacia una fiscalidad moderna.

Si bien el retroceso del principio liberal dependió de la persistente y preexistente tensión entre los poderes regionales y el poder federal, el hecho de que la Federación no lograra extender su esfera de acción fiscal dependió también de la forma en que se concibió la administración de los impuestos internos sobre el consumo. En efecto, si bien las rentas internas fueron confiadas a una oficina federal dependiente de la Secretaría de Hacienda, la oficina federal tenía un poder muy limitado pues su función era exclusivamente la de enviar los timbres fiscales a los estados y recibir de ellos la iguala previamente concordada. El resultado fue, como se desprende de todas las leyes del timbre, que sólo los gobernadores de los estados o las autoridades políticas locales, delegadas por los gobernadores, podían inspeccionar las oficinas de los estados cuya función no era sólo la exacción de los im-

puestos federales sino también y sobre todo la exacción de los impuestos estatales y locales.²³

La imposibilidad del gobierno federal de ejercer un efectivo control sobre los impuestos internos determinó en la práctica numerosas irregularidades y arbitrariedades en el interior de los estados, lo que afectó el principio liberal de la igualdad fiscal según el cual los impuestos debían ser pagados por todos en proporción a su capacidad de consumo.²⁴ El cobro de los impuestos por parte de funcionarios regionales y no por parte de funcionarios federales impidió además una presencia real y cotidiana del Estado federal capaz de difundir entre la población, especialmente entre las clases populares, una imagen de la Federación como de un estado no arbitrario, superior a los intereses de grupos dominantes a nivel estatal y local.

La ausencia de una administración directa de los impuestos internos hizo posible que la abrogación del impuesto sobre el consumo no encontrara, por ausencia de un cuerpo de funcionarios federales, ninguna resistencia e, incluso, que los estados aceptaran sin ninguna oposición un incremento de la contribución federal y la creación de un impuesto federal sobre el consumo del tabaco manufacturado nacional y extranjero.²⁵ En esta forma, a comienzos del decenio de 1890 la fuerza fiscal innovadora de la Federación se diluía al reforzarse su objetivo primario: incrementar los ingresos.

La observación de la gráfica 3 nos permite ver cómo a partir de 1892-1893 el producto total de las rentas internas se orienta hacia un rápido crecimiento, que se interrumpe a partir de 1906-1907. Entre 1892-1893 y 1906-1907 el producto de las rentas internas se triplica, pasando de 11 a 33.8 millones de pesos. Si observamos las gráficas 2 y 3 notamos que el crecimiento de las rentas internas no depende

²³ Ley del timbre, 1.01.1875, art. 70, 71 y 91, Ley del timbre, 31.03.1887, art. 171, Ley del timbre, 25.04.1893, art. 214, VALDÉS FLAGA, 1912.

²⁴ El único estudio moderno que ilustra la escasa modernidad del sistema hacendario a nivel de la percepción de los impuestos es GUERRA, 1985, I, pp. 285-294.

²⁵ Ley del timbre, 25.04.1893, art. 7, VALDÉS FLAGA, 1912.

de los dos componentes tradicionales —el timbre sobre documentos y libros fiscales y la contribución federal— sino más bien de la constante expansión de los impuestos sobre el consumo de bebidas alcohólicas, tabacos e hilaza y tejidos de algodón, y de los impuestos sobre títulos, propiedades mineras y metales preciosos. El monto total de estos impuestos internos sobre el consumo y la minería aumenta constantemente, pasando de 346 000 a 10.2 millones de pesos entre 1892-1893 y 1906-1907. Llegan a constituir el 30.6% de las rentas internas y el 8.9% de los ingresos federales totales en 1906-1907.

Este rápido crecimiento de los impuestos sobre el consumo y la minería no depende exclusivamente del hecho de que son nuevos, sino sobre todo del sensible mejoramiento que se observa en la administración de las rentas internas. La ley del timbre de 1893 modifica el sistema de recaudación de las rentas internas al pasar de un sistema indirecto a otro de tipo semidirecto. A partir de 1893 la recaudación de las rentas internas queda a cargo de los poderes regionales, pero el poder federal no se limita ahora a distribuir los timbres sino que empieza a controlar que los timbres sirvan exclusivamente para impuestos federales.²⁶

Un paso adelante se realiza en 1900 cuando el gobierno federal crea las administraciones regionales de las rentas internas designando directamente a los administradores, los cuales no son funcionarios federales sino simples encargados de percibir impuestos internos a cambio de un porcentaje sobre lo recaudado directamente, o a través de sus empleados a nivel municipal. En efecto, la ley de 1900 establece que los administradores principales reciban los timbres federales y los distribuyan a sus representantes en los municipios, y deban responder de los impuestos recolectados por sus empleados.²⁷ A comienzos del siglo XX el poder federal nom-

²⁶ “La emisión de estampillas es facultad exclusiva del Poder Federal. Ningún estado, autoridad ni corporación podrá emitirlas, ni cobrar por medio de ellas impuestos o prestaciones”, Ley del timbre, 25.04.1893, art. 2, VALDES FLAGA, 1912.

²⁷ *Memoria*, 1900, pp. xv-xviii, Ley del timbre, 1906, art. 103; Ley del timbre, 1912, art. 319, VALDÉS FLAGA, 1912.

bra y destituye a los administradores principales y a sus agentes a nivel local y reorganiza, cuando lo considera conveniente, los diferentes centros regionales de las rentas internas.²⁸

A partir de 1906 el gobierno federal, con el fin de controlar más eficazmente a los administradores, establece que los funcionarios de la Secretaría de Hacienda inspeccionarán las administraciones y sólo en su ausencia lo podrán hacer los gobernadores.²⁹ Así, sólo a finales del porfiriato nace un auténtico cuerpo de funcionarios federales dependientes de la Secretaría de Hacienda, divididos en dos categorías: los inspectores, que supervisan la regularidad del cobro de las rentas internas, y los visitadores, que controlan la actuación de los administradores principales y de sus agentes. La división del país en seis regiones administrativas de la renta interna —Querétaro, Puebla, Lagos, Monterrey, Veracruz y Mazatlán— complementa la organización administrativa federal.³⁰

Si observamos con mayor atención las novedades aparecidas en la administración de las rentas internas a partir de 1892-1893 y, sobre todo, a partir de 1900, puede percibirse una diferente estrategia fiscal del porfiriato, que condujo hacia la progresiva centralización de los impuestos internos y hacia la progresiva reintroducción de los impuestos antes abolidos.

Antes de dar un juicio sobre estas innovaciones fiscales conviene examinar los impuestos introducidos a partir de 1892-1893. Dos de ellos son completamente nuevos —el que afecta los títulos y las propiedades mineras y el que grava el valor de los metales preciosos— y tres tienen en cambio un precedente histórico —los impuestos sobre el tabaco manufacturado, las bebidas alcohólicas y los tejidos de algodón. Esta distinción nos parece necesaria, pues los sujetos fiscales son diferentes: en el caso de los impuestos sobre la minería, el sujeto fiscal principal es el capital extranjero, mientras

²⁸ *Memoria*, 1900, p. xvi, Ley del timbre, 1912, art. 313 y 321, VALDÉS FLAGA, 1912.

²⁹ Ley del timbre, 1912, art. 357, VALDÉS FLAGA, 1912.

³⁰ Ley del timbre, 1906, art. 322 y 329, Ley del timbre, 1912, art. 357, VALDÉS FLAGA, 1912.

que en el caso de los impuestos sobre el consumo, lo son los productores nacionales y los comerciantes importadores.

Una desagregación del monto total de estos impuestos nos muestra que los relativos a las manufacturas tienen una menor participación en las rentas internas después de 1892 que antes de esta fecha. En efecto, mientras a fines del decenio de 1880 los impuestos sobre el consumo de manufacturas representan casi un tercio de las rentas internas, a comienzos del siglo XX no representan más que el 16% de las rentas internas. Esta disminuida participación de los impuestos sobre el consumo nos dice que el objetivo del gobierno federal no es ya el de implementar una fiscalidad liberal que progresivamente transfiera la carga tributaria desde la producción y la circulación a los consumos, sino más bien establecer impuestos fácilmente recaudables. Esta nueva orientación la refuerzan los nuevos impuestos sobre la producción minera, en contraste con lo establecido en la reforma fiscal de 1869-1870, que preveía la “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”.³¹

La estrategia fiscal del porfiriato durante el periodo 1892-1910 es por tanto muy diferente de la seguida durante el periodo 1876-1892. La diferencia radica en el hecho de que a partir de 1892 la Federación abandona progresivamente la idea de modificar la relación preexistente de fuerza entre la Federación y los estados y hace suya la idea, esencialmente

³¹ El rendimiento del impuesto sobre la propiedad raíz fue el siguiente:

<i>Años</i>	<i>Valor (millares de pesos)</i>	<i>% Sobre rentas internas totales</i>
1892-1893	33	0.3
1893-1894	185	1.3
1894-1895	89	0.6
1895-1896	43	0.2
1896-1897	17	0.2
1897-1898	19	0.1
1898-1899	14	0.1
1899-1900	10	0.1
1900-1901	7	0.1

FUENTE: *Cuentas del Tesoro*, 1892-1893, 1900-1901.

no liberal, de que existen dos esferas fiscales autónomas, soberanas: la de la Federación y la de los estados. Como resultado final el gobierno federal podía, a lo más, racionalizar su esfera fiscal y aumentar por lo tanto sus ingresos a condición de no lesionar la soberanía fiscal de los estados.

La observación de la gráfica 4 permite determinar los límites de la esfera fiscal de la Federación. Cuando en 1892 se introducen los nuevos impuestos sobre el consumo, se introduce también un impuesto sobre la propiedad raíz, que nunca rindió mucho, y que fue abrogado en 1901, mientras los impuestos sobre la minería crecen constantemente hasta representar un 16.6% de las rentas internas en 1904-1905.³² Si comparamos la evolución de estos dos impuestos nos damos cuenta de un hecho: la esfera fiscal de la Federación no debía lesionar los intereses de la clase propietaria y, en especial, la renta agraria, y tampoco podía tocar los intereses del capital extranjero.

A la luz de los elementos presentados se puede decir que la esfera fiscal de la Federación, en el periodo 1892-1910, se configura como esfera limitada, replegada sobre sí misma, incapaz de agredir las esferas fiscales de los poderes regionales y orientada a percibir y racionalizar los ingresos a partir del comercio, del consumo y de las producciones que no interesan directamente a la clase propietaria. En esta forma el porfiriato termina por abandonar su inicial proyecto reformador liberal y por evolucionar hacia una nueva forma estatal que no puede, a través del sistema fiscal, controlar directa y eficazmente el territorio nacional.³³

LOS IMPUESTOS INTERNOS Y EL ESTADO MODERNO

A lo largo de este estudio hemos tratado de no perder de vista la compleja interacción que se establece a nivel de las finanzas del Estado mexicano entre la doctrina fiscal liberal, la reforma fiscal y la práctica fiscal. Esta interrelación nos

³² *Memoria*, 1869, p. 1009.

³³ CARMAGNANI, 1983, pp. 308-309.

muestra cómo en última instancia ella misma generó un proceso que, por una parte, reformula la preexistente tensión hacendaria entre el poder federal y los poderes regionales y, por otra, redefine el papel económico del Estado.

Esta interacción que a través del sistema fiscal conjuga la economía con la política se configura como un proceso liberal de tipo no lineal, caracterizado por una inversión de tendencia a comienzos del decenio de 1890. Esta inversión de tendencia, que ocasiona el progresivo abandono del objetivo político contenido en la doctrina, en la reforma y en la praxis tributaria, no significó el total abandono del liberalismo fiscal, sino más bien una diferente interpretación y aplicación de los criterios informadores presentes en el proyecto fiscal liberal.

Mientras en los decenios precedentes a 1892 el proceso reformador de las finanzas federales articula la función hacendaria con la función política, incrementando tanto los ingresos federales como el control directo sobre las regiones, a partir del último decenio del siglo XIX prevalece casi exclusivamente la función hacendaria. Como resultado, los estados de la Federación recobran una buena parte del poder fiscal perdido entre 1875 y 1892.

El predominio de la finalidad hacendaria sobre la finalidad política tuvo consecuencias significativas para la economía y para el Estado. La mayor importancia de la función hacendaria se hace sentir a través de una mayor exacción fiscal sobre los sectores productivos nuevos, como la minería y la producción manufacturera, mientras que no afectó a los sectores productivos tradicionales, como la agricultura, exentos de cualquier impuesto. Al mismo tiempo, la imposibilidad de la Federación de controlar el entero proceso de exacción de los impuestos internos en las diferentes áreas del territorio nacional, por medio de un cuerpo de funcionarios, favoreció la persistencia de formas tradicionales que permitieron a las regiones recuperar buena parte del poder fiscal perdido entre 1875 y 1892.

Los resultados de nuestro análisis nos permiten ver en términos del proceso la interacción esencial del porfiriato que Katz acertadamente caracteriza como "the achievement of

internal stability (the Pax Porfiriana) and the emergence of an effective and powerful Mexican state. These developments in turn were inextricably linked to the economic development of the country".³⁴ En efecto, partiendo del sistema hacendario, que constituye un óptimo indicador de la interacción entre economía y Estado, podemos notar que la vinculación entre crecimiento económico y desarrollo estatal se estanca a partir de 1893 cuando, a través de un acuerdo entre la Federación y los estados, se definen dos esferas fiscales independientes entre sí, la de la Federación y la de los estados, con el resultado de dar vida a dos sistemas hacendarios en constante conflicto e incapaces de evolucionar hacia un sistema único, nacional.

La inercia fiscal de los últimos decenios del porfiriato no es sin embargo atribuible a una pura y simple oposición de naturaleza económica de la clase propietaria, pues la resistencia a los impuestos internos depende de que ellos son vistos y sentidos como "una invasión en el régimen interior de los Estados", una "flagrante violación de sus derechos soberanos" que "no sólo mata la soberanía local, sino que hace imposible la vida de los Estados".³⁵

La clase propietaria, con excepción de la minoría que empieza precisamente en este periodo a identificarse con una clase dirigente nacional, se opone a la federalización del sistema hacendario, no tanto por temor de ver afectados sus intereses económicos, sino más bien porque tiende a seguir identificando sus múltiples intereses, que son a la vez económicos, políticos, sociales, regionales e incluso culturales y étnicos, con la región, con el estado en el cual viven. Como sugiere acertadamente Alan Knight, esta pluralidad de intereses, que él caracteriza como étnicos, regionales, ideológicos, de clase y de clientela, deben ser "taken together, in various combinations, and with no single allegiance necessarily prevailing over all others (even 'in the last analysis')", y se presentan en varias combinaciones en todos los mexicanos, al condicionar "their political conduct during the years of

³⁴ KATZ, 1984, IV, p. 35.

³⁵ *Colección*, 1879, p. 58.

revolution".³⁶ Estos intereses favorecieron la formación de una cultura política en la clase propietaria de tipo *notabiliar*. Esta cultura política de notables, que ve la Federación como una realidad remota, una abstracción, es la principal responsable de la progresiva pérdida de importancia de la función política presente en el sistema fiscal hasta 1892, función que habría permitido implementar un sistema fiscal único, federal, fundado en la igualdad y en la impersonalidad del impuesto.

El porfiriato no logra entonces romper, como lo hubiera deseado, una tradición cultural de larga duración capaz de soldar en un todo único los intereses y las lealtades de la clase propietaria. A lo más, el porfiriato obtiene la concesión de que la Federación dé vida a un sistema fiscal con funciones exclusivamente hacendarias. Se entrevé así cómo detrás de la imposibilidad de crear una esfera única, federal, se esconde la escasa difusión que tuvo en la mayoría de la clase propietaria la noción, difundida por todos los medios a su alcance por el gobierno, de que el Estado federal es el que organiza y representa a la nación. Para la mayor parte de la clase propietaria, el Estado federal sigue siendo un mal menor y no, como lo hubiera deseado el corpus doctrinal liberal, un bien con poderes limitados pero efectivos.

REFERENCIAS

CALDERÓN, Fernando R.

- 1973 "La vida económica", en *Historia moderna de México. La República restaurada*, México, Hermes, vol. II.

CARMAGNANI, Marcello

- 1983 "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", en *Libero-Amerikanisches Archiv*, 9, 3/4, pp. 297-298.
- 1984 "Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano", en *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*. Bonn.

³⁶ KNIGHT, 1986, I, p. 2.

Colección

- 1879 *Colección de artículos publicados en el periódico "Fonógrafo"*. Veracruz.

Conferencia

- 1884 *Conferencia de los representantes de los estados*.

COSÍO VILLEGAS, Daniel

- 1955 *Historia moderna de México. La República restaurada*, México, Hermes, vol. II.
- 1973 *La constitución de 1857 y sus críticos*. 2a. ed., México, Secretaría de Educación Pública «Sep Setentas», 98.

COVO, Jaqueline

- 1983 *Las ideas de la Reforma en México (1855-1861)*. México.

Cuentas

- s.f. *Cuentas del tesoro, 1892-1893, 1900-1901*. México.

GLONER, P.

- 1896 *Les finances des États-Unis Mexicaines*. Berlín.

GUERRA, Françoise-Xavier

- 1985 *Le Mexique. De l'ancien régime a la Révolution*. París, L'Harmattan, 2 tomos.

HALE, Charles A.

- 1968 *Mexican Liberalism in the Age of Mora, 1821-1853*. New Haven, Yale University Press.

Iniciativa

- 1869 *Iniciativa que la Secretaría de Estado y del despacho de Hacienda dirige*. México.

KATZ, Friedrich

- 1984 "México: Restored Republic and Porfiriato, 1867-1910", en *Cambridge History of Latin America*, vol. IV.

KNIGHT, Alan

- 1985 "El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación)", en *Historia Mexicana*, vol. XXXV: 1 (137).
- 1986 *The Mexican Revolution*. Cambridge, Cambridge University «Cambridge Latin American Studies», 54-55, vol. I.

LUNA PARRA, Pedro

1911 *Los impuestos en México*. México.

McCABEL, Walter Flavius

1921 *The Public Finances of México*. Nueva York y Londres, Harper and Brothers Publishers.

Memoria

1900 *Memoria de Hacienda 1899-1900*. México.

Memoria

1863 *Memoria de la Secretaría de Hacienda, 1886-1887*. México

Memoria

1868 *Memoria del ministro de Hacienda, 1868*. México.

Memoria

1870 *Memoria que el secretario de Hacienda y Crédito Público presenta, 1869*. México.

OCAMPO, Melchor

1901 *Escritos políticos*. México, vol. II.

RABASA, Emilio

1976 *La constitución y la dictadura*. México, Editorial Porrúa.

REYES HEROLES, Jesús

1957-1961 *El liberalismo mexicano*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

VALDÉS FLAGA, Pedro

1912 *Compilación de las leyes del timbre*. México.

ZARCO, Francisco

1956 *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*. Estudio preliminar de Antonio Martínez Baez. Índices de Manuel Calvillo. México, El Colegio de México.

1957 *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*. Estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús. México, El Colegio de México.