

LOS IMPUESTOS Y LOS PROBLEMAS FINANCIEROS DE LOS PRIMEROS AÑOS DE LA REVOLUCIÓN

Estela ZAVALA *

DE 1910 A 1916 podemos distinguir dos etapas en la orientación que siguieron las disposiciones sobre el sistema tributario. La primera empezó en noviembre de 1910 y terminó cuando el gobierno de Venustiano Carranza fue reconocido por Estados Unidos en octubre de 1915; la segunda abarcó de noviembre de 1915 a abril de 1917, cuando Carranza fue elegido presidente de la república. Los primeros cinco años se caracterizaron por cambios constantes en los impuestos con el objeto de que las fuentes de los gravámenes generaran todos los recursos posibles para sostener la lucha armada. En la segunda etapa, aunque la lucha continuó, ya existían una base de gobierno y un mínimo de organización que permitían pensar en otros objetivos de carácter distinto al militar.

Los impuestos como fuente de financiamiento

Para julio de 1910 las finanzas públicas se encontraban bien cimentadas. El crédito nacional gozaba de amplia demanda en el exterior y el presupuesto era cubierto totalmente

* La autora fue estudiante del programa de doctorado del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México. Trabajaba en la elaboración de su tesis bajo la dirección del profesor Moisés González Navarro cuando falleció el 28 de septiembre de 1979. El presente artículo constituye uno de los capítulos de su tesis.

con los ingresos de cada ejercicio. En el año fiscal de 1909-1910 la diferencia de los ingresos sobre los egresos había sido de \$ 11 299 835.¹ Durante el primer mes del siguiente ejercicio se recibieron \$ 100 703 944 correspondientes a la parte colocada en firme de un empréstito por \$ 22 200 000, en condiciones muy favorables y destinados a convertir la deuda exterior de 1899.² La celebración del centenario imprimió, además, un movimiento considerable al comercio.

No obstante esta bonancible situación, para el cierre del ejercicio de 1910-1911 se registraba un fuerte volumen de gastos extraordinarios. Compromisos pendientes por concluir en obras de utilidad pública, los gastos de la celebración del centenario, y cerca de veintiséis millones destinados a combatir la revolución. Estas erogaciones obligaron al gobierno de Porfirio Díaz a disponer de \$ 12 574 800 de las reservas del tesoro (no obstante que la recaudación de los impuestos del ejercicio había sido superior en cinco millones a la de 1909-1910).³

El comercio exterior había tenido una intensa actividad. Las exportaciones registraron un aumento de 33 millones y las importaciones otra de once millones,⁴ pero el incremento no fue similar en la recaudación de los impuestos debido a que el mayor aumento de las importaciones fue en las mercancías libres de derechos, y el movimiento operado en las exportaciones no podía tener ninguna repercusión en las finanzas públicas a través de los impuestos. Sólo estaban gravados cinco artículos de más de cien que se exportaban. El total de la exportación estaba representado, principalmente, por doce artículos que constituían el 77%.⁵ De

¹ *Cuenta de la hacienda pública*, 1909-1910, pp. 14, 15, 21. Véanse las explicaciones sobre siglas y referencias al final de este artículo.

² *Cuenta de la hacienda pública*, 1910-1911, p. 4.

³ Al empezar el ejercicio fiscal de 1910-1911 las reservas del tesoro federal eran de \$55 594 431, sin considerar los \$18 491 283 que constituían el Fondo Regulador de la Circulación Monetaria.

⁴ *Anuario de la estadística*, 1912-1913, pp. 83, 85.

⁵ *Memoria Hacienda*, 1910-1911, pp. 231, 237.

este 77%, las pieles de res sin curtir eran el único artículo que estaba gravado con una cuota mínima de 75 centavos por cien kilogramos.⁶

La interrupción de la paz pública en noviembre de 1910 hizo sentir sus efectos inmediatamente en la suspensión de inversión de capitales. Sobrevino en el mercado una escasez de letras de cambio sobre el exterior, determinando esta situación la emigración de fuertes sumas de oro. Mientras la producción de oro en 1910-1911 sólo llegó a algo más de un millón de pesos, las exportaciones de dicho metal en ese año ascendieron a más de diecinueve millones. Gran parte de este exceso de exportación estuvo constituido por moneda acuñada.⁷

El gobierno provisional que surgió a la caída de Díaz contrató un empréstito a plazo corto con la firma Speyer & Co. de Nueva York por veinte millones con el objeto de conservar la paridad en los cambios internacionales. Los fondos de esta operación se depositaron en la mayoría de las instituciones bancarias de la república y en algunas del extranjero.⁸ Por su parte, Francisco León de la Barra, encargado del ejecutivo, se enfrentó a dos fuertes problemas: el licenciamiento de las tropas y la pacificación del país. Algunos estados no se sometieron al nuevo gobierno y en otros hubo constantes choques con las fuerzas federales.

Al tomar Francisco I. Madero posesión de la presidencia en noviembre de 1911 las luchas internas continuaron. Emiliano Zapata se había pronunciado en el Sur, y en el Norte brotaban grupos rebeldes contra Madero. Por otra parte, en la mayoría de los estados y en la capital aumentaban las demandas, sobre todo de extranjeros afectados por daños sufridos a causa de la revolución.⁹

⁶ *Ley de ingresos*, 1910, p. III.

⁷ *Memoria Hacienda*, 1911-1913, p. 315.

⁸ *Los presidentes*, 1966, n, p. 884.

⁹ Francisco León de la Barra creó la Comisión de Indemnizaciones el 31 de mayo de 1911.

Madero expresó en su informe del 1º de abril de 1912 que se tenían a la vista desembolsos extraordinarios para la creación de nuevos cuerpos rurales, el armamento del ejército, y otros objetos relacionados con la pacificación del país. Dijo al respecto: "será preciso buscar nuevas fuentes de ingreso que permitan hacer frente a dichos gastos extraordinarios".¹⁰ El 7 de mayo de 1912 se contrató un empréstito por diez millones de dólares, habiéndose emitido obligaciones del tesoro de 1912 a un año al 4.5% de interés anual. Las condiciones de colocación, al tipo de venta de 99%, eran todavía bastante buenas".¹¹

Podía crearse otra fuente de ingresos al aumentar la recaudación de los impuestos a través de modificaciones a los gravámenes. Desde 1905 no había habido reformas sustanciales, y los contratos firmados entre el gobierno y los particulares para la concesión de franquicias aumentaban año con año. Al llegar a la presidencia Madero no dudaba de la posibilidad de aumentar los ingresos del erario modificando los impuestos existentes, pero durante los primeros meses de su gobierno mantuvo una actitud tímida en lo que a legislación impositiva se refiere. Ernesto Madero, secretario de Hacienda, expresaba: "El estado debe contar por ahora principalmente con los recursos que proceden de los impuestos ya establecidos y largamente experimentados...; en los momentos actuales sería inoportuno el aumentar las cargas del contribuyente".¹² A principios de 1912 era conocida la reducción habida en el rendimiento de los impuestos. Los derechos sobre el comercio exterior disminuyeron cerca del 20% debido a que los grupos rebeldes del Norte se habían apoderado de algunas aduanas de aquella región. La renta del timbre también descendió aunque no en la misma proporción; el movimiento del comercio se resintió y, por lo tanto, el volumen de los negocios tendió a disminuir. Ante

¹⁰ *Los presidentes*, 1966, III, p. 12.

¹¹ *Los presidentes*, 1966, III, p. 39.

¹² *Memoria Hacienda*, 1911-1913, p. 301.

esta situación y el aumento constante de las necesidades de armamento, el presidente Madero decidió aumentar los ingresos de la hacienda a través de modificaciones a los impuestos. Los primeros cambios, en mayo de 1912, fueron en impuestos sobre artículos que no eran de primera necesidad: tabacos y alcoholes.

Para el ejercicio fiscal de 1911-1912 el total de egresos ascendió a \$ 119 778 192, de los cuales más del 27% fueron gastos de guerra. El total de los egresos se cubrió en un 88% con la recaudación de impuestos y un 12% con las reservas del tesoro.¹³

Algunas de las medidas impositivas para el siguiente ejercicio se recogieron en la "Ley de ingresos" de 1912-1913. A los tabacos y alcoholes se les volvió a duplicar la cuota; para estos últimos se modificó también la base.¹⁴ La cuota del impuesto sobre loterías igualmente se aumentó. Un paso decisivo fue la creación del impuesto especial del timbre sobre el petróleo crudo de producción nacional, ya que constituía uno de los renglones con más posibilidades de reeditar ingresos al fisco. Las empresas petroleras ofrecían gran resistencia a cualquier tipo de intervención por parte del gobierno, y la cuota, pese a ser insignificante (de veinte centavos por tonelada), no escapó de las protestas de los petroleros. En cuanto a los impuestos al comercio exterior, se creó uno nuevo sobre los derechos de importación: el adicional del 5%.

Cinco meses después Madero presentó una iniciativa ante la cámara de diputados sobre nuevos aumentos "para equilibrar el presupuesto y disminuir el exceso de gastos en la pacificación del país". Otra vez los tabacos y alcoholes volvieron a modificarse.¹⁵ Por último, el 18 de diciembre, se elevó la cuota de 5 a 8% para los fabricantes de hilazas y

¹³ *Cuenta de la hacienda pública, 1911-1912*, pp. 3, 18, 21.

¹⁴ La cuota de derrama, que se fijaba cada año entre los productores de acuerdo con la cantidad que debía producir el impuesto, se cambió por un porcentaje fijo sobre el precio de venta.

¹⁵ *Memoria Hacienda, 1911-1913*, p. 439.

tejidos que no hubieran aceptado la nueva tarifa de jornales aprobada por el Departamento de Trabajo. Esta disposición tendía a compensar los costos de aquellos fabricantes que iban a estar en desventaja frente a los que no hubieran aumentado los jornales.

En resumen, de las cuatro modificaciones a los impuestos hechas durante el año de 1912, sólo la decretada para las industrias de hilazas y tejidos no estuvo destinada a compensar el exceso de gastos ante el inminente desequilibrio financiero.

Cabe preguntar cuál fue el efecto de estas modificaciones. Sin excepción, todas repercutieron sobre el consumidor; pero no todas en el consumidor con mayores recursos. Las tres modificaciones a los impuestos sobre tabacos y alcoholes afectaban a artículos que no eran de primera necesidad. La cuota reducidísima de veinte centavos por tonelada del impuesto del petróleo crudo se refería al consumo interior y a la exportación, o sea, al producto convertido en efecto de comercio. Esta ampliación a la renta del timbre fue un verdadero acierto ya que obligaba a las personas con mayor capacidad de pago a contribuir a los gastos públicos. No así en lo que respecta al impuesto adicional sobre derechos de importación, que afectó en forma general los precios de las mercancías importadas, tanto de primera necesidad como de lujo. En los tabacos y alcoholes se mantuvieron cuotas más altas para la producción extranjera.

Victoriano Huerta tomó el poder el 22 de febrero de 1913, después de haber mandado asesinar a Madero.¹⁶ Esa misma noche nombró secretario de Hacienda a Toribio Esquivel Obregón. Al poco tiempo éste se enfrentaba a uno de los problemas financieros más serios que iba a sortear el gobierno de Huerta: la devaluación de la moneda. La decena trágica repercutió en los tipos de cambio sobre el exterior. En el mes de febrero no se inició la caída acelerada de las

¹⁶ QUIRK, 1962, p. 8.

cotizaciones, pero sí se manifestó el debilitamiento que meses atrás se venía presintiendo.¹⁷

Para lograr una baja en los tipos de cambio se preparó un decreto en el que se establecía un impuesto del 10% sobre la exportación de oro, exceptuando a la exportación verificada por conducto de la Comisión de Cambios de Moneda.¹⁸ El objeto de este impuesto era obligar a los tenedores de oro a llevar el metal a la Comisión de Cambios y Moneda en vez de exportarlo por su cuenta, ya que, sin fondo regulador, eran los únicos que prácticamente podían vender giros e imponían el tipo de cambio. La Comisión les pagaba a la paridad legal y se encargaba de efectuar la exportación. Estas medidas estaban relacionadas con la colocación sobre el exterior del importe de los vencimientos de los préstamos a corto plazo de 1911 y 1912 que estaban a la puerta.

Por otra parte, los movimientos opositores al gobierno de Huerta daban serias preocupaciones al ejército federal. Zapata continuaba en el estado de Morelos y los límites de Puebla, y los constitucionalistas se habían levantado en el Norte. El secretario de Hacienda inició de inmediato las negociaciones para un empréstito que le permitiera hacer frente a los fuertes desembolsos. Mientras se hacía efectivo el préstamo, se dispuso del Fondo Regulador de la Circulación Monetaria¹⁹ para liquidar las obligaciones del tesoro de 1912 y el cupón número dos, por \$20 515 650, que vencían el 10 de junio de 1913.²⁰

¹⁷ A la caída de Díaz el tipo de cambio se mantenía en 49.85 (centavos americanos por un peso); en enero de 1913 la cotización sobre Nueva York fue de 49.55, y para el mes de marzo había descendido a 48.30. KEMMERER, 1940, pp. 9, 14.

¹⁸ ESQUIVEL OBREGÓN, 1934, pp. 143-149.

¹⁹ El Fondo Regulador de la Circulación Monetaria se creó el 25 de marzo de 1905. Su objeto fundamental era facilitar la adaptación de la circulación monetaria, en lo que a cantidad de dinero se refiere, a las exigencias de un cambio firme sobre el exterior.

²⁰ *Cuenta de la hacienda pública, 1912-1913*, p. 5.

Del empréstito firmado en el mes de mayo por 156 millones y garantizado con el 38% de los derechos de importación, se tomaron en firme 58 millones y medio colocados al 90% y al 6% de interés. La parte restante quedó sin ejercerse.²¹ De los 54 millones recibidos se pagaron inmediatamente veinte a la casa Speyer & Co. por el préstamo de Francisco León de la Barra. Huerta afirmó que la liquidación de las dos deudas a corto plazo se realizó con el producto del empréstito de mayo de 1913.²² Pero en realidad no se volvió a restituir el importe del Fondo Regulador de la Circulación Monetaria que se había destinado “provisionalmente” a liquidar las obligaciones del tesoro de 1912. Más que la procedencia del dinero de la liquidación del empréstito, lo que importa destacar es la situación que quedó al concluir la operación. En septiembre de 1913, fecha del informe de Huerta, tanto los veinte millones del Fondo Regulador, como los 54 del empréstito —en total 74 millones— se habían consumido en liquidar las deudas a corto plazo de las administraciones pasadas (cuarenta millones), en crear un fondo de reserva para intereses y otras obligaciones a corto plazo (1.8 millones) y en necesidades militares la diferencia (32.2 millones). Lo que Huerta cuidó de no mencionar en su informe fue que el Fondo Regulador había desaparecido y que los tipos de cambio se encontraban abandonados a su suerte. Este silencio no iba a durar mucho tiempo.

En el mismo semestre de 1913 la Secretaría de Hacienda informó a la cámara de diputados sobre las finanzas del erario durante el ejercicio 1912-1913.²³ El total de egresos ascendió a 153 millones, de los cuales cerca del 35% eran del ramo de guerra. Estos gastos se cubrieron de la siguiente

²¹ BAZANT, 1968, p. 175.

²² *Los presidentes*, 1966, III, p. 88.

²³ La Secretaría de Hacienda no volvería a informar a la Contaduría Mayor de la Federación sobre la cuenta pública sino hasta el año de 1918.

manera: doce millones tomados de las reservas del tesoro y de la parte restante de los empréstitos,²⁴ veinte millones y medio del Fondo Regulador, y 121 millones por concepto de impuestos.²⁵ Las primeras modificaciones rendían sus frutos. La recaudación de 1912-1913 había sido la más alta en toda la historia financiera del país y superior a la del año anterior en casi dieciséis millones. Los impuestos sobre tabacos y alcoholes y el impuesto adicional sobre derechos de importación aumentaron sus rendimientos en cerca de siete millones: tan sólo el de los alcoholes aumentó cinco veces su valor. Después de dos años y medio de luchas internas, y no obstante la disminución del comercio y la industria, el erario federal recaudaba los ingresos más altos por impuestos. Pero, ante las necesidades militares del momento, este aumento en realidad significaba poco.

Por su parte, Victoriano Huerta, al elaborar en junio de 1913 la "Ley de ingresos" para el siguiente año fiscal, incluyó reformas a los impuestos que pudieran garantizarle por esta vía una mayor cantidad de ingresos. Con tal fin decidió aumentar la contribución federal al 25%. Éste era un camino ya conocido. Limantour, en su deseo de nivelar el presupuesto, la había incrementado al 30% para, después de lograr su propósito, reducirla al 20%.²⁶ Huerta también aumentó las cuotas del impuesto sobre tabacos, de cuyo ren-

²⁴ En la cuenta pública de 1912-1913 aparece la cantidad de \$21 802 072 tomada de las reservas del tesoro. Posiblemente se trata más bien de la presentación contable de los fondos destinados a gastos extraordinarios, ya que a esta cantidad hay que restarle las existencias al 30 de junio de 1913.

²⁵ *Cuenta de la hacienda pública*, 1912-1913, pp. 4, 22, 23.

²⁶ Cuando se creó este impuesto en 1861 se estableció al 25% y así se mantuvo por más de treinta años. El hecho de que en su aplicación se vieran sujetos los fiscos locales a inspecciones y multas por parte de la federación determinó que se denominara la "cuarta federal", implicando en el concepto la idea de castigo. BETETA, 1951, p. 148.

dimiento ya se tenía experiencia, y las del impuesto que se pagaba en el Distrito Federal por consumo de pulque.²⁷

Mientras tanto, en el mes de julio, las cotizaciones sobre Nueva York registraban la baja más sensible en los tipos de cambio: 43.06.²⁸ La fuerte exportación de oro en 1911, la ausencia de acuñación de monedas de oro desde 1910, el aumento de las emisiones de billetes de banco, y la desaparición del Fondo Regulador de la Circulación Monetaria (quizá esta última la causa definitiva), habían contribuido a la baja de los cambios.

Ante esta situación la exportación de moneda metálica cobró un gran movimiento, ya que valía más como metal que como dinero. Con el deseo de contrarrestar la fuga de monedas de oro y plata, Huerta en el mes de agosto prohibió exportarlas.²⁹ Para burlar esta prohibición los especuladores fundían las monedas y exportaban el metal en barras. La prensa comentaba el acaparamiento de los pesos fuertes expresando que la escasez de moneda continuaba "debido a que cada peso fundido deja diez centavos de utilidad".³⁰ Las monedas metálicas continuaron escaseando y los tenedores de billetes de banco empezaron a exigir el equivalente en metálico de sus billetes. Para hacer frente a esta situación el gobierno tuvo que imponer la circulación forzosa de los billetes de banco y de las monedas de plata de cincuenta centavos. También prohibió a los bancos, a través del mismo decreto del 5 de noviembre de 1913, redimir sus billetes en moneda metálica y, para ajustarlos a la ley,³¹ les permitió

²⁷ Otras modificaciones de menor cuantía fueron la disminución de la cuota sobre ventas de hilo de 21½ a 2%; el que en los derechos de exportación se incluyera a las gomas de caucho y de guayule, y que se aumentara la contribución predial en los territorios. *Vid. KEMMERER, 1940, pp. 14, 18.*

²⁸ *Ley de ingresos, 1913, pp. III-IV.*

²⁹ *Diario Oficial (26 ago. 1914).*

³⁰ RODRÍGUEZ, 1918, p. 12.

³¹ El artículo 16 de la Ley General de Instituciones de Crédito establecía que los bancos de emisión podían emitir billetes hasta por el triple del capital social pagado o el doble de sus existencias en

contar entre sus existencias en metálico los valores emitidos por el gobierno federal.³²

Para atenuar las consecuencias que la devaluación de la moneda pudiera tener sobre los fondos del erario, Huerta se apresuró a emitir un decreto en el mismo mes de noviembre donde aumentaba considerablemente las cuotas de los impuestos que creía más productivos. Por supuesto, había incluido a los impuestos sobre tabacos y alcoholes. Triplicó la cuota del petróleo; en la tarifa de la renta del timbre sobre actos, documentos y contratos, duplicó todas las cuotas e incluyó la matanza de ganado; también duplicó el impuesto anual sobre propiedad minera, y creó un nuevo impuesto sobre fibra de algodón de producción nacional para consumo interior.³³

Por otra parte, la publicación del decreto que imponía la circulación forzosa de los billetes de banco provocó el pánico entre los acreedores, quienes se presentaron en masa a retirar sus fondos. Estos sucesos culminaron el 22 de diciembre de 1913 cuando el Banco de Londres y México tuvo que limitar sus pagos a doscientos pesos por cada cheque presentado.³⁴ El gobierno intervino de inmediato decretando días festivos para las instituciones de crédito del 22 de diciembre al 2 de enero, lo que más tarde se amplió hasta el día 15.³⁵ Esta medida implicaba, de hecho, el reconocimiento del estado de quiebra de los bancos. Al Banco de Londres y México primero, y después a los demás bancos, se les dio la posibilidad de emitir billetes hasta por tres veces la cantidad de sus reservas metálicas.³⁶ Con esta autorización se

metálico. Estas existencias deberían estar en las arcas de los bancos y sólo se consideraban como tales el numerario y las barras de oro y plata.

³² KEMMERER, 1940, pp. 17-18.

³³ *Diario Oficial* (19 nov. 1913).

³⁴ KEMMERER, 1940, p. 20.

³⁵ *Los presidentes*, 1966, III, p. 105.

³⁶ El 7 de enero de 1914 se hizo la modificación necesaria al artículo 16 de la Ley General de Instituciones de Crédito.

levantaba la suspensión de pagos, pero en cambio se aumentaba el volumen de la circulación, depreciando aún más el valor de los billetes de banco.

A cambio de la medida anterior, Huerta estableció un nuevo impuesto para los bancos sobre imposición de capitales con garantía hipotecaria, el aumento de la tarifa del timbre sobre operaciones bancarias, y la obligación de aceptar un empréstito por más de 45 millones.³⁷

En 1911 las necesidades de la circulación en toda la república eran de 262 millones.³⁸ Para abril de 1914, no obstante que el volumen de las negociaciones había disminuido y, por lo tanto, eran menores las necesidades de la circulación monetaria, existían 291 millones de moneda fiduciaria en circulación en las regiones ocupadas por los federales,³⁹ ya que los constitucionalistas tenían su propia moneda. Los tipos de cambio sobre Nueva York habían descendido a 30.01.⁴⁰

Con la depreciación del valor de la moneda la gastada hacienda de Huerta se debilitaba cada día más. En mayo de 1914, dos meses antes de su renuncia, publicó la "Ley de ingresos" para el ejercicio fiscal 1914-1915. Decretaba nuevos aumentos para los impuestos sobre tabacos y alcoholes, incrementaba la lista de artículos gravados destinados a la exportación, y aumentaba las cuotas de los impuestos de la sede de su gobierno.⁴¹

³⁷ También obligaba a todos los bancos de emisión a participar en la creación del Fondo de Garantía de la Circulación Monetaria en proporciones relacionadas con el monto de sus emisiones.

³⁸ KEMMERER, 1940, pp. 7-8.

³⁹ Los billetes de banco en circulación sumaban la cantidad de \$222 000 000, y los cheques y depósitos a la vista de los bancos \$69 000 000: en total \$291 000 000 de circulación fiduciaria, garantizados con \$90 000 000 de existencias en metálico, o sea que no alcanzaban ni la proporción de tres a uno que determinaba el decreto del 5 de noviembre de 1913. LOBATO, 1945, p. 260.

⁴⁰ KEMMERER, 1940, pp. 7-8.

⁴¹ *Ley de ingresos*, 1914, pp. III-IX.

Evaporadas las reservas del tesoro, paralizado el crédito exterior por la suspensión del pago de la deuda pública, y agotado el producto del empréstito del mes de marzo de 1914, Huerta decidió tomar, por medio de las armas, el dinero que necesitaba. Los jefes militares se presentaron en algunos establecimientos bancarios exigiendo el efectivo que requerían.⁴² Ciertamente, era el fin del gobierno huertista. El 15 de agosto Álvaro Obregón, al mando del Ejército del Noroeste, entró a la ciudad de México.

Desde el mes de marzo de 1913, cuando Venustiano Carranza desconoció a Huerta, hasta agosto de 1914, cuando entró en la capital, los constitucionalistas se allegaron recursos "de donde pudieron". Las provisiones y artículos indispensables para la campaña eran tomados de los lugares que ocupaban las fuerzas militares.⁴³ Las necesidades de numerario se satisfacían confiscando los recursos propios de cada región, como el ganado y el cobre de Chihuahua, el garbanzo de Sonora, el ixtle, el guayule y los productos de las minas de piedra de Coahuila, el petróleo de Tampico y Veracruz, el algodón de Torreón.⁴⁴ La mayoría de estos artículos se vendía a los Estados Unidos para después importar, por la vía del contrabando y con la anuencia del presidente Woodrow Wilson, armas, municiones, y equipo militar.⁴⁵ En bastantes ocasiones las fuerzas revolucionarias tomaron por la fuerza efectivo y valores de particulares y de las oficinas públicas.⁴⁶

La emisión de papel moneda para sostener las necesidades militares fue un recurso utilizado por los constitucionalistas desde el principio de su campaña. Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, expidió el primer decreto el 26 de abril de 1913 en Piedras Negras, Coahuila. La emi-

⁴² *Memoria Hacienda, 1913-1917*, II, p. 461.

⁴³ *Memoria Hacienda, 1913-1917*, I, p. 113.

⁴⁴ *Memoria Hacienda, 1913-1917*, I, p. 318.

⁴⁵ QUIRK, 1962, p. 49.

⁴⁶ *Memoria Hacienda, 1913-1917*, II, p. 802.

sión de billetes de circulación forzosa fue de cinco millones.⁴⁷ Para agosto de 1914 las emisiones del partido constitucionalista sumaban la cantidad de 33 millones,⁴⁸ sin contar las emisiones de los estados de Durango, Tamaulipas, Chihuahua, Sonora, Sinaloa y Nuevo León, la emisión de Álvaro Obregón por \$3 310 000, ni la de la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén por diez millones.⁴⁹ Los impuestos fueron cobrados en forma muy irregular: primero en la frontera del Norte, al ser tomadas las aduanas; después, cuando se dominó Chihuahua, los impuestos sobre metales preciosos; y, en otros estados que iban siendo tomados por los constitucionalistas, el impuesto al petróleo y otros impuestos interiores del timbre.

Ya en la ciudad de México Carranza empezó a regularizar los asuntos financieros de la hacienda constitucionalista. Ante todo había que unificar las diferentes emisiones lanzadas a la circulación. El 29 de septiembre decretó una nueva emisión por 130 millones destinada a canjear las emisiones anteriores reconocidas por el primer jefe del Ejército Constitucionalista y a aumentar los ingresos de su gobierno.⁵⁰ En el mes de octubre se publicaron aumentos en las cuotas de los impuestos sobre tabacos y alcoholes y nuevos artículos en la lista de exportación gravada. La recaudación de impuestos se hizo menos irregular, pero todavía proveía de una cantidad mínima para financiar la lucha contra Villa y Zapata, quienes se habían agrupado bajo el gobierno de la Convención de Aguascalientes. Carranza no lo quiso aceptar y decidió emigrar a la ciudad de Veracruz y establecer ahí su gobierno provisional.

La falta de unidad entre los jefes militares provocó, pri-

⁴⁷ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, n, pp. 589-590.

⁴⁸ Kemmerer menciona la cantidad de \$32 800 000 debido a que considera la ampliación de moneda fraccionaria del 10 de abril de 1914 por \$600 000 en lugar de los \$800 000 que publica el *Boletín de la Secretaría de Hacienda* y que es la fuente que él también utiliza.

⁴⁹ KEMMERER, 1940, pp. 41-42.

⁵⁰ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, II, pp. 549, 595.

mero, el debilitamiento del gobierno de la Convención, y, después, su desintegración completa. Las finanzas de la Convención subsistieron con deficientes cada vez mayores. Ante la demanda incesante de gastos, sobre todo por parte de los elementos zapatistas, sus ingresos eran muy precarios. Utilizó los elementos tipográficos que había dejado Carranza al salir de la ciudad y lanzó a la circulación los billetes llamados "revalidados". En enero de 1915 más de 78 millones de billetes "revalidados" coexistían con otras veinte emisiones procedentes principalmente de Chihuahua.⁵¹ Eulio Gutiérrez, presidente provisional, se llevó consigo cerca de diez millones al dejar el gobierno,⁵² pérdida de la cual no pudo reponerse la Convención. Aisladamente se tenían ingresos procedentes en su mayoría del cobro de algunos impuestos cuando el gobierno de la Convención podía permanecer en la capital, pero las exigencias de las tropas de Zapata aumentaban. Roque González Garza, quien había asumido la presidencia de la Convención, informó el 31 de mayo de 1915 que no quedaba "ni un centavo en las cajas de la tesorería".⁵³ Los jefes militares tenían que arbitrase fondos de donde podían: Villa, principalmente, por medio de confiscaciones y emisiones de papel moneda. En el Sur, los zapatistas intervenían bienes, falsificaban billetes y llegaron a fabricar su propia moneda con metal de las minas de Morelos.⁵⁴

Carranza, por su parte, continuó asegurando las finanzas de su hacienda. Aumentó los impuestos sobre el oro, la plata y las pertenencias mineras, y aumentó la lista de artículos gravados destinados a la exportación hasta llegar a 93 el número de artículos en septiembre de 1915. Desde el mes de enero la exportación de henequén causó impuesto. Aunque la cuota fue de un centavo por kilogramo, hubo fuertes

⁵¹ *Memoria Hacienda, 1913-1917*, III, p. 359, 383, 385.

⁵² *Memoria Hacienda, 1913-1917*, III, p. 391.

⁵³ *Memoria Hacienda, 1913-1917*, III, p. 602.

⁵⁴ KEMMERER, 1940, pp. 3.

protestas por parte de los henequeneros de Yucatán. Afortunadamente para Carranza, la recaudación de los impuestos fue haciéndose menos irregular. En noviembre de 1914 Veracruz, una de las aduanas más importantes (cobraba más del 38% del total de los derechos sobre el comercio exterior),⁵⁵ fue desocupada por las tropas norteamericanas después de más de siete meses de permanencia en el puerto.

Las emisiones de papel moneda continuaron: el 18 de junio de 1915 y el 21 y el 28 de julio del mismo año se decretaron ampliaciones a la emisión del 29 de septiembre de 1914 destinadas a unificar la circulación. Para octubre de 1915 las autorizaciones sumaban \$292 625 000, pero los billetes realmente emitidos por el gobierno provisional de Veracruz rebasaron en más del doble las autorizaciones.⁵⁶ Este exceso de papel moneda, que circulaba al mismo tiempo que las emisiones hechas por Villa y por la Convención,⁵⁷ aunado al sinnúmero de falsificaciones, determinó que se acelerara aún más la depreciación del papel moneda. Los tipos de cambio, que en 1913 empezaron a descender rápidamente, para mediados de agosto de 1914 eran de 27.95 y en septiembre de 1915 de 6.59.⁵⁸ Ante la baja del valor del papel moneda, Carranza decretó el pago en oro del 20% de los derechos de importación.

Después de la derrota de Villa por Obregón, el 2 de agosto de 1915 los constitucionalistas recuperaron la ciudad de México. El 19 de octubre los Estados Unidos otorgaron su reconocimiento al régimen de Carranza.⁵⁹ Con ello el nuevo gobierno estaba en condiciones de llevar a cabo sus propósitos de reestructuración económica y hacendaria y de "comenzar las reformas que imponía la revolución".⁶⁰

⁵⁵ *Anuario de la estadística*, 1912-1913, pp. 160-163.

⁵⁶ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, I, p. 119.

⁵⁷ Carranza autorizó la circulación de los billetes de banco, pero en presencia del nuevo papel moneda éstos tendieron a desaparecer.

⁵⁸ KEMMERER, 1940, pp. 14, 45, 46.

⁵⁹ QUIRK, 1962, p. 313.

⁶⁰ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, I, p. 113.

Con las modificaciones a los impuestos iniciadas con el gobierno de Madero se presentaba el siguiente panorama en 1915: las cuotas de los tabacos se habían modificado siete veces en sólo dos años y medio (mayo de 1912 a octubre de 1914); las estampillas para cigarros y puros subieron de \$0.25 el ciento a \$2.25, o sea ocho veces su valor; cosa semejante pasó con los vinos y licores, aunque el aumento de la cuota no fue tan grande;⁶¹ la contribución federal de 20% ascendió al 30% con el consiguiente debilitamiento de las haciendas locales y agravando, por otro lado, el problema de la doble tributación. El primer renglón de la renta federal del timbre, que ya en 1910 contenía 102 impuestos que gravaban diferentes actos, documentos y contratos de carácter civil y mercantil, fue ampliado y elevadas las cuotas de la tarifa. Los impuestos del Distrito Federal fueron incrementados por casi todos los gobiernos y grupos militares que residieron en él: Huerta, Obregón y la Convención.

Durante estos años los derechos de exportación se ampliaron considerablemente con la exclusiva finalidad de allegar recursos. En 1910 de hecho casi no existían. La "Ley de ingresos" de 1910-1911 sólo gravaba cinco artículos, mismos que no representaban ni el 15% del total de las exportaciones.⁶² Huerta empezó a gravar aisladamente importantes artículos de exportación (oro, goma de caucho, goma de guayule, café y vainilla). Las disposiciones de Carranza sobre derechos de exportación fueron haciéndose cada vez más extensas. En el primer decreto del 17 de octubre de 1914 se gravaron veinticuatro artículos, y en la última disposición del período 1910-1915 la lista contenía 93 artículos. El decreto del 29 de septiembre de 1915 estaba más elaborado: los artículos se presentaban en forma más organizada y clasificados de acuerdo con la "Ordenanza general de aduanas".

⁶¹ La cuota de derrama de \$600 000 se cambió por otra de tipo proporcional, primero del 15% sobre el precio de venta de licores y aguardientes y después del 25%; en relación con este aumento estuvieron los vinos y las cervezas.

⁶² *Estadísticas porfiriano*, 1960, pp. 384-444.

Por lo que respecta a los derechos de importación, sólo sufrieron modificaciones parciales enfocadas sobre todo a facilitar la entrada al país de artículos de primera necesidad a través de la reducción o exención de las cuotas, principalmente entre 1914 y 1915, cuando el problema del hambre alcanzó alarmantes proporciones.

En la minería las modificaciones no fueron muchas, aun considerando las disposiciones que se emitieron para hacer frente al problema de la devaluación de los tipos de cambio.⁶³ Por lo que respecta a los derechos de exportación, los productos de la minería continuaron exentos durante todo el período. El impuesto interior del timbre sobre el oro y la plata tuvo tres reformas: la primera modificó el tipo de cuota, la base y la forma de pago de la ley del 25 de marzo de 1905; la siguiente duplicó la cuota, y el decreto del 10. de marzo de 1915 incluyó a los metales industriales, concedió una reducción para los metales que se beneficiaran en el país y también aumentó las cuotas sobre el oro y la plata.⁶⁴ El impuesto sobre propiedad de minas, que comprendía tanto el impuesto sobre títulos de minas como el de pertenencias mineras, sólo fue alterado en lo que a esto último se refiere: primero Huerta, después Carranza, duplicaron la cuota anual por pertenencia. Más importante que la modificación a las cuotas que gravaban al oro y a la plata fue la ampliación del mismo impuesto del timbre al incluir a los metales industriales.

De los nuevos impuestos creados en este período —sobre la fibra de algodón, imposición de capitales, fósforos, adicional sobre derechos de importación y el petróleo—, sólo este último estaba vigente para finales de 1915. Los dos primeros, al ser emitidos por Huerta, nunca fueron reconocidos por

⁶³ El impuesto sobre exportación de oro y la prohibición de exportar moneda de oro y plata de cuño nacional fueron decretados por Huerta en 1913. Un año más tarde, en el mes de octubre, Venustiano Carranza prohibió nuevamente la exportación de moneda metálica.

⁶⁴ *Memoria Hacienda, 1913-1917*, I, pp. 695-696.

Carranza, quien tampoco reconoció los contratos sobre minas y petróleos celebrados con el mismo gobierno.⁶⁵ El impuesto sobre fósforos decretado por el gobierno de la Convención sólo estuvo vigente por una corta temporada. El adicional sobre derechos de importación causaba un problema administrativo (ya que era una sobrecuota que complicaba el trabajo en las aduanas) y se aplicaba a todos los artículos en general sin considerar las necesidades económicas del país, sobre todo en lo que se refería a artículos de primera necesidad. Su cuota fue aumentada de 5 a 60%, para cinco meses más tarde tener que derogarse el impuesto. El petróleo se gravó con una moderadísima cuota fija, que apenas si se llegó a triplicar. Siendo un artículo cuya producción iba en aumento, esperaba un estudio concienzudo para su reglamentación y mayor productividad fiscal.

Las finanzas públicas y la depreciación de la moneda

Al encargarse Carranza del Poder Ejecutivo ordenó a la Secretaría de Hacienda realizar un estudio para dar estabilidad a la moneda constitucionalista, cuyo valor había llegado a condiciones de extrema fluctuación para finales de 1915. Desde el mes de julio, ante el sinnúmero de falsificaciones, se había hecho un primer intento por unificar la moneda mediante una emisión especial que no pudiera falsificarse.⁶⁶ Esta emisión no pudo llevarse a cabo. Las necesidades militares aumentaron obligando al gobierno provisional de Veracruz a lanzar a la circulación las sumas de papel moneda que se iban requiriendo y que para el mes de octubre ascendían a la cantidad de 672 millones.⁶⁷ La excesiva cantidad de dinero emitida y la falta de negocios repercutieron en la elevación de los precios, agravando esta

⁶⁵ *Memoria Hacienda, 1913-1917, I, p. 93.*

⁶⁶ *Memoria Hacienda, 1913-1917, II, pp. 597-599.*

⁶⁷ *Memoria Hacienda, 1913-1917, I, p. 119.*

situación la escasez de artículos de primera necesidad. Carranza, en varias ocasiones, ordenó la exención de impuestos a la importación de artículos de consumo general para atenuar el problema del hambre.⁶⁸ También llegó a prohibir, con el mismo objeto, la exportación de dichos artículos.⁶⁹

En el mes de febrero se preparó un estudio para unificar la moneda y evitar las falsificaciones. El resultado de este trabajo fue el decreto del 3 de abril de 1916. Dicho decreto autorizaba una emisión por quinientos millones de billetes infalsificables destinados a canjear los existentes de las emisiones reconocidas por el gobierno constitucionalista. En el texto del decreto se afirmaba que no obstante que se calculaba que había setecientos millones en circulación, se consideraba suficiente con canjear quinientos millones.⁷⁰ Si en 1910-1911 las necesidades de la circulación eran de 262 millones, ahora que el volumen de los negocios había disminuido el monto de la circulación casi se duplicaba: este hecho implicaba que el papel moneda infalsificable nacía depreciado, independientemente que sólo se le reconocía una equivalencia de veinte centavos en oro nacional.

Los siguientes pasos para dar fijeza a la moneda fueron el establecimiento de la Comisión Monetaria, que tenía por objeto reorganizar la circulación de la moneda fiduciaria en la república,⁷¹ y la creación del Fondo Regulador de la Moneda Fiduciaria, cuya finalidad principal era garantizar la circulación. Los fondos se tomaron de las existencias que había en la Tesorería, más diez millones que la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén puso a disposición del gobierno general. Se pensaba completar la cantidad con los impuestos interiores de la minería y el producto de un

⁶⁸ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, II, pp. 364-366, 402.

⁶⁹ *Decretos Hacienda*, 1913-1915, pp. 177, 182.

⁷⁰ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, II, pp. 666-667.

⁷¹ La Comisión Monetaria coexistió con la Comisión de Cambios y Moneda (establecida en abril de 1905) hasta el 30 de agosto de 1916, cuando se decretó la liquidación de ésta última por lo improcedente que resultaba la existencia de dos organismos con idénticas atribuciones.

préstamo con garantía hipotecaria de los bienes raíces de propiedad nacional.⁷² Mientras la nueva moneda se colocaba en la circulación, las necesidades del erario apremiaban. Para disminuir los efectos de la depreciación del papel moneda y el alza de los precios en las finanzas del erario, Carranza exigió el doble de las cuotas de la renta federal del timbre.⁷³

El papel infalsificable entró en circulación el 1º de mayo de 1916. El gobierno empezó a pagar los sueldos con la nueva moneda y recibía el importe de los impuestos en papel de Veracruz y del Ejército Constitucionalista. Para impedir su depreciación, permitió que el pago de los derechos de importación, que debían pagarse en oro, se pagaran en papel infalsificable en la proporción de diez pesos por un peso oro nacional.⁷⁴ Además sostuvo una vigorosa propaganda para mantener la confianza pública.⁷⁵ A principios de junio de 1916 el papel infalsificable había desplazado a las otras clases de papel moneda de la circulación.⁷⁶ No obstante, fue un fuerte impacto para el público conocer que la base del nuevo papel moneda era la quinta parte de su valor nominal y no la del antiguo patrón oro. Esta situación aumentó la desconfianza del público, que ofreció muchas resistencias para aceptarlo y procuraba deshacerse de él lo más rápido posible.⁷⁷

Para el mes de agosto los tipos de cambio sobre Nueva York habían descendido de 9.70 a 3.80.⁷⁸ El descenso del infalsificable se precipitaba. Desde mediados de junio los ingresos del gobierno empezaron a reflejar esta reducción. Para compensar la disminución del valor real de los fondos

⁷² *Memoria Hacienda*, 1913-1917, n, pp. 540-541.

⁷³ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, I, p. 709.

⁷⁴ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, II, p. 669.

⁷⁵ Con la introducción del infalsificable los tipos de cambio mejoraron de 2.29 en el mes de mayo a 9.70 en el mes de junio.

⁷⁶ KEMMERER, 1940, p. 92.

⁷⁷ KEMMERER, 1940, p. 81.

⁷⁸ KEMMERER, 1940, p. 101.

del erario Carranza exigió el pago de casi el 70% de los impuestos en oro,⁷⁹ aunque por otro lado esta medida acentuaba la depreciación; también quintuplicó las cuotas de los impuestos del Distrito Federal, duplicó las de los tabacos y creó un nuevo impuesto sobre el consumo del pulque.⁸⁰ Y a mediados de agosto elevó la contribución federal al 50%. Para noviembre la situación era insostenible. A los renglones de la renta federal del timbre que aún se pagaban en infalsificables se les exigió su liquidación en oro.⁸¹

El tipo de cambio había llegado a menos de un centavo americano por peso infalsificable.⁸² A pesar de las medidas tomadas por el gobierno para introducir la nueva moneda, a sólo siete meses de haber salido a la circulación el infalsificable caía irremisiblemente. Por otra parte, las necesidades de moneda metálica para comprar armas y municiones habían obligado a Carranza a disponer del importe del Fondo Regulador. El gobierno no pudo responder a las exigencias de redención en metálico de la nueva moneda,⁸³ la garantía se había consumido, y el papel infalsificable, totalmente depreciado, representaba sólo una forma de deuda pública que el gobierno de Carranza nunca repudió formalmente. Empezaron a salir las monedas metálicas que estaban atesoradas y la importación de moneda americana se intensificó. Para el 1º de diciembre de 1916 Carranza se vio obligado a reasumir la circulación metálica.

Se trató de satisfacer la demanda de moneda metálica con la importación, pues ya desde meses atrás se empezaba a introducir.⁸⁴ El gobierno se preocupó por dar facilidades a través de la exención de derechos de importación. Con la moneda americana regresaban, aunque en pequeña proporción, las monedas de oro y plata de cuño nacional. La

⁷⁹ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, II, p. 556.

⁸⁰ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, I, pp. 475, 503-506, 824.

⁸¹ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, I, pp. 726-728.

⁸² KEMMERER, 1940, p. 101.

⁸³ *Los presidentes*, 1966, III, p. 182.

⁸⁴ *Boletín de Estadística Fiscal*, II:1 (1917), p. 15.

Casa de Moneda reinició la acuñación de oro junto con la de plata y bronce. Con todo, las nuevas existencias de metálico resultaban insuficientes para un régimen de circulación sin moneda fiduciaria. La producción de las minas había disminuido considerablemente y la exportación de monedas de oro y plata de los años anteriores había sido en cantidades considerables. En el proyecto de la "Ley de ingresos" para 1917-1918 se expresaba que la moneda metálica exportada de 1910 a mayo de 1917 había alcanzado los 130 millones.⁸⁵ Para sostener la circulación metálica el gobierno dispuso de las reservas de los bancos. En el informe del mes de abril de 1917 Carranza declaró que se habían tomado cerca de veinte millones de los bancos, a los cuales el gobierno estaba dispuesto a proporcionar las garantías suficientes ya que consideraba esta deuda como un préstamo a corto plazo.⁸⁶ Con esta medida la circulación monetaria tenía ya posibilidades de normalizarse. Ciertamente es que su estabilización tenía que sortear todavía nuevos problemas como el del alza de la plata.

El retiro de los infalsificables se hizo con verdadero tino. Sin llegar al repudio oficial, se creó un impuesto adicional sobre derechos de importación, exportación, petróleo y metales para recoger la emisión. Este impuesto fue, ante todo, una medida para apoyar la confianza del público, y que en términos financieros poco significaba para el gobierno. En cuanto los infalsificables llegaban a la tesorería se destinaban a la incineración. Al devolver la confianza al público, el restablecimiento del régimen metálico ayudó a levantar la anémica vida comercial del país.

Ahora bien: en abril de 1917 todos los impuestos se pagaban en oro, subsistiendo, en casi todos ellos, las cuotas que se habían decretado sobre una base de moneda devaluada. En el mes de abril se exigió todavía un aumento para los impuestos sobre alcoholes. De esta situación, el re-

⁸⁵ *Memoria Hacienda, 1917-1920*, I, p. 204-206.

⁸⁶ *Los presidentes*, 1966, III, p. 186.

ción elegido presidente esperaba un mayor rendimiento de la fuente ordinaria de los ingresos públicos.

De la efectividad de las reformas a los gravámenes fiscales de mayo de 1912 a abril de 1917, destinadas a aumentar los caudales de los diferentes gobiernos, poco podemos decir. Para conocer cómo y hasta dónde el régimen de impuestos puede responder en una situación de emergencia se necesita un mínimo de datos, con el cual no contamos. El ejercicio fiscal de 1913-1914 no proporciona datos (no se publicó la cuenta pública). A partir del mes de septiembre de 1914 Luis Cabrera se encargó de que se llevara el registro de las finanzas del Ejército Constitucionalista, pero por la complicación de las cuentas y la misma desorganización hacendaría no llegaron a depurarse las operaciones del período llamado preconstitucional. En el informe de abril de 1917 se presentaron sólo cifras globales. Sin embargo, con los datos que tenemos podemos intentar dar una idea general de las fuentes de financiamiento de los regímenes de la revolución.

Como se hizo notar, falta considerar los recursos utilizados por Huerta en el último año de su gobierno, y también los fondos empleados por Villa, Zapata y la Convención. Huerta, con el gobierno federal en las manos, tuvo mayores fuentes de financiamiento, firmó un empréstito en el exterior, dispuso del crédito interior en las cantidades que necesitó y, por supuesto, de los rendimientos de los impuestos que debieron ser todavía de cierta cuantía, sobre todo en el segundo semestre de 1913. Los villistas y los zapatistas se allegaron fondos principalmente a través de confiscaciones, Villa completó sus ingresos con fuertes emisiones de papel moneda (que realizó en forma independiente de las autorizaciones de Carranza) y aisladamente llegó a establecer impuestos con cuotas elevadísimas.⁸⁷ La Convención excepcionalmente cobró impuestos pero, de hecho, sostuvo su efímero gobierno con los llamados billetes "revalidados".

⁸⁷ QUIRK, 1962, p. 308.

Cuadro 1

RECURSOS FINANCIEROS DE LA HACIENDA PÚBLICA (1910-1917)

<i>De julio de 1910 a junio de 1913</i>			
Reservas del tesoro			\$ 55 594 431
Fondo regulador			18 491 283
Deuda pública (aumento hasta junio de 1913)			9 716 757
			<hr/> 83 802 471
Impuestos ^a			
1910-1911	\$111 142 401		
1911-1912	105 203 086		
1912-1913	120 958 902	337 304 389	
<i>Total</i>			<hr/> \$421 106 860
<i>De septiembre de 1914 a abril de 1917</i>			
	<i>Papel moneda</i>	<i>Oro</i>	<i>Total</i>
Emissiones de papel moneda	\$619 000 000		\$619 000 000
Impuestos	236 000 000	\$75 000 000	311 000 000
Préstamos		21 000 000	21 000 000
<i>Total</i>	<hr/> \$855 000 000	<hr/> \$96 000 000	<hr/> \$951 000 000

NOTAS: ^a Incluye otros ingresos ordinarios provenientes de servicios, aprovechamientos y productos.

FUENTES:

1910-1913: *Cuenta de la hacienda pública*, 1909-1910, pp. 21, 27; 1910-1911, p. 4; 1911-1912, p. 3; 1912-1913, p. 4.

1914-1917: *Los presidentes*, 1966, pp. 184-185.

Por lo que respecta a los años para los que disponemos de alguna información, se puede decir que durante los primeros años de la revolución los impuestos contribuyeron con el 80% al presupuesto de gastos, pero cuando la lucha se intensificó y se perdió todo rasgo de organización sólo pudieron contribuir con el 32% (*vid.* cuadro 1).

Nuevas orientaciones

Junto con las modificaciones a los impuestos destinadas a incrementar los caudales públicos y hacer frente a los pro-

blemas financieros del momento, existieron otros objetivos que motivaron las reformas.

Hasta antes de octubre de 1915 hubo muy pocas disposiciones en este sentido: el decreto del 18 de diciembre de 1912 que favorecía a las industrias de hilados y tejidos que hubieran aumentado los jornales de los trabajadores, y que Carranza más tarde confirmó;⁸⁸ y la disposición que disminuía la cuota del hilo de fabricación nacional, autorizada por Huerta el 3 de junio de 1913. En general, el aumento de cuotas al impuesto sobre la fabricación de hilados y tejidos (industria que se vio fuertemente afectada en estos años por la escasez de materia prima y mano de obra), poco se usó como fuente de ingresos federales. Huerta fue el único que decretó un aumento considerable para el impuesto de esta industria, pero tuvo poca vigencia.⁸⁹ Los aumentos posteriores, autorizados por Carranza, estuvieron dirigidos a lograr una equivalencia en el pago de los impuestos con papel moneda.⁹⁰

Desde mediados de 1910 hubo autorizaciones para que determinadas aduanas permitieran la entrada libre de derechos al maíz y trigo y, en ocasiones, se llegaron a generalizar para todas las aduanas. Se pretendía, con esta medida, compensar la disminución habida en las cosechas durante estos años. Para 1915 el problema de la falta de artículos de primera necesidad se agudizó: a partir del mes de marzo se ampliaron las disposiciones para importar libres de derechos todos los artículos de consumo indispensable.⁹¹

De octubre de 1915 en adelante hubo reformas con propósitos definidos en el comercio exterior, las industrias pe-

⁸⁸ Huerta hizo una pequeña modificación, generalizando la cuota y reintegrando el 50% de las estampillas como aliciente para los fabricantes que hubieran aceptado la tarifa de jornales del Departamento de Trabajo. Esta modificación sólo estuvo vigente por un mes.

⁸⁹ *Diario Oficial* (6 jun. 1914).

⁹⁰ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, II, pp. 376-380.

⁹¹ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, I, pp. 433-434.

trolera y minera, la producción de algodón y el sistema bancario.

Los derechos de exportación, después de una significativa ampliación de la tarifa durante los primeros años, tendieron a disminuir tanto en las cuotas como en el número de artículos a partir de 1916.⁹² Esta reducción de la tarifa tendía a impulsar las exportaciones, que habían sufrido una considerable disminución debido a la destrucción y apropiación de las cosechas, el abandono de las grandes propiedades y la pérdida de haciendas y animales. La tarifa de derechos de importación del 31 de julio de 1916 siguió una línea semejante. Con respecto al arancel de 1891, 204 artículos fueron eliminados y, en general, fueron reducidas las cuotas de los demás artículos.⁹³ Esta disminución en la protección puede ser explicada por la necesidad de activar el comercio, pues la paralización de la producción, la ausencia de un sistema bancario, los problemas de la circulación monetaria, la interrupción del tráfico y el retiro de capitales tenían a la vida mercantil del país en completo receso. Carranza expresaba en su informe de abril de 1917 que una vez reestablecida la paz interior era para el gobierno a su cargo objeto de preferente atención "el fomentar y dar impulso a nuestra agricultura y a todas las industrias, promoviendo el desarrollo de las riquezas de nuestro suelo y dando el mayor ensanche posible a nuestro comercio, para lo cual deben prestar eficaz contingente nuestros elementos y productos en el extranjero".⁹⁴

Desde 1915 el petróleo fue objeto de varios estudios que se encomendaron a la recién creada Comisión Técnica del Petróleo. En el mes de diciembre se presentó una ley sobre impuestos cuyos objetivos principales eran abaratar los precios del mercado nacional estableciendo un impuesto para los productos destinados a la exportación, proteger a la in-

⁹² *Memoria Hacienda*, 1913-1917, II, pp. 372-373.

⁹³ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, II, pp. 14-359.

⁹⁴ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, I, p. 58.

dustria petrolera con cuotas altas para el petróleo crudo y bajas para el petróleo refinado que se exportara, y favorecer la producción nacional destinada al consumo interno eximiéndola de todos los impuestos interiores. Los derechos de importación fueron eliminados, no obstante el sacrificio que la competencia extranjera imponía a los productores, y ante el problema del alza de precios se prefirió disminuir la protección. El artículo primero recogía el pensamiento central de la nueva legislación petrolera: la desaparición de las concesiones a particulares y la abolición de los privilegios exclusivos otorgados por la ley del 6 de junio de 1887.⁹⁵

Los antecedentes de la nueva legislación se encontraban en las adiciones al "Plan de Guadalupe" del 12 de diciembre de 1914, donde Carranza ofrecía la revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales, y asimismo en la aplicación de las disposiciones, la igualdad ante la ley que va contra los privilegios exclusivos y, como antecedente inmediato, el decreto del 29 de enero de 1915 que anunciaba la revisión de todos los contratos de concesiones y declaraba inexistentes los que no tuvieran la autorización legítima. El 7 de abril de 1916 la Comisión Técnica del Petróleo preparó un dictamen sobre la necesidad de expropiar el petróleo debido a que la mayor parte de los terrenos, y de éstos los más productivos, se encontraban en manos de fuertes monopolios extranjeros. Al respecto, se expresaba la postura del nuevo gobierno: "Los petróleos mexicanos, y aun los extranjeros que no están subordinados a los grandes sindicatos sajones, merecen la ayuda oficial, no en la forma de concesiones y privilegios, siempre injustos, sino al contrario, suprimiendo las ventajas y aboliendo los monopolios".⁹⁶

Como las cuotas establecidas por el impuesto al petróleo exportado resultaron altas dadas las circunstancias del momento, en noviembre de 1916 se les redujo en poco más

⁹⁵ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, I, 334-345.

⁹⁶ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, I, p. 370.

del 30%. Para compensar esta reducción se incluyó una nueva cuota sobre el petróleo que se desperdiciara. El reglamento de la legislación petrolera se publicó el 14 de abril de 1917.

La ley del 5 de marzo de 1905 sobre impuestos y franquicias a la minería había derogado la del 6 de junio de 1887, pero subsistían las concesiones otorgadas con exclusividad de privilegios que se habían acogido a su amparo. La revisión de la legislación minera también estaba anunciada en las adiciones al "Plan de Guadalupe". La primera disposición de Carranza sobre la materia fue desconocer los títulos de concesión minera expedidos por Huerta.⁹⁷ El 18 de mayo de 1916 se publicó la nueva legislación, que recogía las disposiciones de los meses de marzo y agosto de 1915 sobre impuestos a los metales preciosos, a los metales industriales (que por primera vez se habían gravado) y a la propiedad de las minas; igualmente se desconocían las concesiones especiales de franquicias que disfrutaban los establecimientos metalúrgicos. La tendencia, en cuanto a protección a la industria se refiere, fue más reducida que la de la ley de 1905. Concedía la exención al oro y a la plata destinados a la industria y otorgaba, de acuerdo con el decreto del 18 de marzo de 1915, una franquicia del 20% a los metales que se beneficiaran en el país. La franquicia sobre devolución de derechos de importación de la maquinaria destinada a los establecimientos metalúrgicos fue derogada, junto con las demás disposiciones de la ley del 25 de marzo de 1905.⁹⁸

Cuatro meses después de publicada la ley minera, para contrarrestar la paralización de la industria, Carranza exigía a los concesionarios de minas la obligación de explotarlas para conservar su concesión. En diciembre de 1916 se suspendieron por un año las cuotas del impuesto a los metales destinados a la exportación. Con el deseo de activar la reconstrucción del país, decía el decreto, "conviene proporcio-

⁹⁷ *Memoria Hacienda, 1913-1917, 1, p. 92.*

⁹⁸ *Memoria Hacienda, 1913-1917, 1, pp. 793-797.*

nar las facilidades necesarias a las industrias nacionales, a fin de que reanuden los negocios que estuvieron en suspenso y puedan dar el ensanche debido a los suyos las empresas que se hallaren en movimiento, y especialmente a la industria minera de tan vital importancia en la nación".⁹⁹

Desde mayo de 1916 se había creado la Comisión Refaccionaria de La Laguna, dependiente de la Secretaría de Hacienda. Aparte de adquirir toda la producción de algodón para colocarla en el mercado a mejores precios, tenía como propósito principal el efectuar toda clase de operaciones refaccionarias para fomentar los cultivos del algodón y del maíz.¹⁰⁰ El 24 de junio de 1916 se creó un impuesto "extraordinario" para que sus productores ingresaran como uno de los elementos constitutivos al fondo de la Comisión.¹⁰¹ Al pagar el gravamen el productor participaba en la creación del fondo de financiamiento y, al mismo tiempo, tenía derecho a disfrutar de crédito refaccionario. La colocación de algodón a través de la Comisión eliminaría las desventajas que representaba para los agricultores el hacerlo individualmente. En realidad, este animoso proyecto de fomento estaba inspirado en los efectivos resultados que había tenido la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén. Pero con el algodón no sucedió lo que con el henequén; los veinticinco millones que hasta diciembre de 1916 se habían destinado a la Comisión se habían evaporado sin mayor beneficio para los productores, quienes, en cambio, estaban obligados a vender su fibra a la Comisión a precios completamente irrisorios y a pagar un impuesto que en mucho afectaba a la producción.¹⁰²

⁹⁹ *Memoria Hacienda, 1913-1917, I*, pp. 540-541.

¹⁰⁰ *Memoria Hacienda, 1913-1917, II*, pp. 411-412.

¹⁰¹ El 22 de junio de 1916 se destinó el 5% de los productos del impuesto a los municipios de las zonas productoras.

¹⁰² *Memoria Hacienda, 1913-1917, I*, p. 318. Mientras en Estados Unidos costaba sesenta pesos oro la tonelada, la Comisión la pagaba a cincuenta en papel. Se comentaba que más valía que Villa se hubiera llevado el algodón, pues lo pagaba a cinco pesos en metal.

Una de las razones de la crisis del sistema bancario estaba en su propio origen. Las instituciones de crédito se desarrollaron sin una actividad crediticia real, y el estado las apoyó incondicionalmente a través de concesiones exclusivas para emitir billetes, autorizaciones para hacer efectivos sus créditos sin forma de juicio, y exenciones del pago de impuestos. El exceso de facultades, que se desbordó con Victoriano Huerta, colocó a los bancos en el indiscutible desequilibrio financiero que Carranza trató de disminuir en varias formas. Estableció la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito con el objeto de definir la situación de los bancos y pasarlos al control del gobierno en los casos necesarios,¹⁰³ y exigió un nuevo impuesto a las instituciones de crédito, cuyo objetivo, aparte del financiero, era eliminar el favoritismo que en materia fiscal habían disfrutado esos establecimientos.¹⁰⁴

El 15 de septiembre de 1916 Carranza derogó las leyes que autorizaban las concesiones a los bancos de emisión y las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito del 19 de marzo de 1897. Con este decreto cesaban los privilegios otorgados a los establecimientos bancarios sobre emisión de billetes, procedimientos de cobro y exenciones de impuestos. El fundamento que Carranza presentaba en los considerandos era el de la anticonstitucionalidad de las leyes que establecían concesiones exclusivas, ya que "el artículo 28 declara que no habrá monopolios a título de protección a la industria, y diversos preceptos de la constitución ordenan que la aplicación de las leyes debe ser por tribunales ordinarios y por normas comunes a todo litigante, y porque ninguna persona puede disfrutar de ventajas que no sean compensación de un servicio público".¹⁰⁵ Por lo tanto esas leyes se habían dictado en una extralimitación de funciones, en contravención a la ley.

¹⁰³ *Los presidentes*, 1966, III, pp. 207-208.

¹⁰⁴ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, I, pp. 583-584.

¹⁰⁵ *Memoria Hacienda*, 1913-1917, II, pp. 482-483.

Por otra parte, el "Programa de reformas político-sociales" de la Convención, publicado el 18 de abril de 1916, recogía, de alguna manera, los lineamientos seguidos en las reformas fiscales, y señalaba asimismo los caminos por recorrer en los siguientes años. En el artículo 23 se ofrecía "revisar los impuestos aduanales, los del timbre y los demás tributos federales, a efecto de establecer mejores bases para la cuotización; destruir las actuales franquicias y privilegios en favor de los grandes capitalistas, y disminuir gradualmente las tarifas protectoras sin lesionar los intereses de la industria nacional".¹⁰⁶ Ofrecía reformar las legislaciones minera y petrolera y declarar caducas las concesiones relativas, destruir los monopolios, y revisar las leyes y concesiones que los protegían. Por último, ofrecía aumentar los impuestos a los artículos de lujo y al capital y eximir de gravámenes a los artículos de primera necesidad y al pequeño comercio.¹⁰⁷ En este punto era muy poco lo que se había podido hacer, y aun lo que se había pretendido. Las aspiraciones del "Programa" eran mucho más amplias; tenía que transcurrir el tiempo para que sus deseos de mayor equidad pudieran tomar alguna forma.

La constitución de 1917 prohibió en su artículo 28 expresamente la exención de impuestos, como una reacción frente al abuso que se había hecho de las franquicias en las concesiones a la minería, el petróleo, los bancos y la industria en general. Este agregado también tendía a evitar cualquier ventaja exclusiva que favoreciera la creación de monopolios y que, no obstante el texto del artículo 28 de la constitución de 1857, se habían fomentado durante el porfiriato.

EN SÍNTESIS, podemos dividir en dos grupos las orientaciones que siguieron las reformas a los impuestos durante los seis años que siguieron al inicio de la revolución: las de carácter eminentemente financiero y aquéllas cuyo objetivo fue pre-

¹⁰⁶ *Planes políticos*, 1954, p. 126.

¹⁰⁷ *Planes políticos*, 1954, pp. 123-128.

ponderantemente económico. La primera finalidad dominó, en forma casi exclusiva, en las reformas efectuadas durante los años de mayor lucha y fueron disminuyendo a partir de que los constitucionalistas se afianzaron en el poder. Así, desde que se inició el levantamiento armado y las necesidades militares empezaron a aumentar, los diferentes gobiernos y partidos recurrieron a los impuestos a través de modificaciones incesantes a los gravámenes. Estas modificaciones, decretadas más bien con criterio ocasional, trajeron como consecuencia una mayor complicación en el sistema, que, sin reeditar los ingresos que se deseaban, acentuó el ambiente de desconfianza y recelo que existía ya entre los contribuyentes. Junto con las demás fuentes de financiamiento, los impuestos apenas si tuvieron alguna significación a partir de 1914.

El segundo grupo de reformas estuvo destinado principalmente a impulsar la vida comercial del país, y en particular el abastecimiento de artículos de primera necesidad. Tal fue el caso de las modificaciones a los impuestos sobre el comercio exterior a través de la disminución de las cuotas y los artículos en la tarifa de exportación y la apertura de puertas de entrada a los artículos extranjeros. Comparándola con la tendencia que habían seguido los aranceles de importación durante el porfiriato, la tarifa de 1916 disminuyó notoriamente la protección ante la necesidad de abastecimiento del mercado interno y, quizá también, para eliminar cualquier tipo de favoritismo exclusivo que se amparara con las tarifas proteccionistas heredadas del porfiriato. Otro objetivo de este grupo de reformas, que ofrece acentuado contraste con el porfiriato, fue la tendencia de ciertas modificaciones (regularización de la legislación minera, organización de las disposiciones de la naciente legislación petrolera, y reglamentación bancaria) que, aparte de las ventajas administrativas y financieras que pudieran representar, tuvieron como propósito fundamental abolir los privilegios exclusivos que, en materia fiscal, habían caracterizado al gobierno de Porfirio Díaz.

SIGLAS Y REFERENCIAS

Anuario de la estadística

- 1912-1913 *Anuario de la estadística fiscal (1912-1913)*. México, Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, Crédito Público y Comercio, 1914.

BAZANT, Jan

- 1968 *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*. México, El Colegio de México. «Centro de Estudios Históricos, Nueva Serie, 2.»

BETETA, Ramón

- 1951 *Tres años de política hacendaria*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuenta de la hacienda pública

- 1909-1910 *Cuenta de la hacienda pública federal formada por la Tesorería General de la Federación correspondiente al año económico 1909 a 1910*. México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1912.
- 1910-1911 *Cuenta de la hacienda pública federal formada por la Dirección de Contabilidad y Glosa correspondiente al año económico de 1910 a 1911*. México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1912.
- 1911-1912 *Cuenta de la hacienda pública federal formada por la Dirección de Contabilidad y Glosa correspondiente al año económico de 1911 a 1912*. México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1913.
- 1912-1913 *Cuenta de la hacienda pública federal formada por la Dirección de Contabilidad y Glosa correspondiente al año económico de 1912 a 1913*. México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1914.

Decretos hacienda

- 1913-1915 *Decretos, circulares, y demás disposiciones emitidas por el gobierno constituyente por conducto de la Secretaría de Hacienda (de abril de 1913 al 31 de diciembre de 1915)*. México, Secretaría de Hacienda, 1916.

ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio

1934 *Mi labor en servicio de México*. México.

Estadísticas porfiriano

1960 *Estadísticas económicas del porfiriano: Comercio exterior de México (1877-1911)*. México, El Colegio de México.

KEMMERER, Edwin Walter

1940 *Inflation and revolution: Mexico's experience of 1912-1917*. Princeton, Princeton University Press.

Ley de ingresos

1910 *Ley de ingresos y presupuesto de egresos del erario federal para el año fiscal que comienza el 1o. de junio de 1910 y termina el 30 de junio de 1911*. México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas.

1913 *Ley de ingresos y presupuesto de egresos del erario federal para el año fiscal que comienza el 1o. de junio de 1913 y termina el 30 de junio de 1914*. México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas.

1914 *Ley de ingresos y presupuesto de egresos del erario federal para el año fiscal que comienza el 1o. de junio de 1914 y termina el 30 de junio de 1915*. México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas.

LOBATO, Ernesto

1945 *El crédito en México*. México, Fondo de Cultura Económica.

Memoria Hacienda

1910-1911 *Memoria de la hacienda y crédito público correspondiente al año económico de 1o. de julio de 1910 a 30 de junio de 1911, presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión*. México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1912.

1911-1913 *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 25 de mayo de 1911 al 22 de febrero*

de 1913. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Publicaciones Históricas, 1949.

1913-1917 *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 23 de febrero de 1913 al 15 de abril de 1917*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Publicaciones Históricas, 1952.

1917-1920 *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 16 de abril de 1917 al 21 de mayo de 1920*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Publicaciones Históricas, 1957.

Planes políticos

1954 *Planes políticos y otros documentos*. México, Fondo de Cultura Económica.

Los presidentes

1966 *Los presidentes de México ante la nación: Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*. México, Cámara de Diputados.

QUIRK, Robert

1962 *La revolución mexicana (1914-1915): La Convención de Aguascalientes*. México, Editorial Azteca.

RODRÍGUEZ, Rosendo

1918 *El problema económico*. Hermosillo, s.p.i.