

NUESTRA POLITICA TRIBUTARIA DE 1869 A 1911

ARMANDO SERVÍN G.

EN otro trabajo,* antecedente de éste, se apuntó el propósito de analizar la política tributaria de la Hacienda Pública distinguiendo cuatro épocas que se estiman bien definidas en nuestra historia y que son las comprendidas entre los años de 1821 a 1868; 1869 a 1911; 1917 a 1933, y 1934 a 1937.

La época de 1869 a 1911 es por demás interesante en nuestra historia financiera. Antes de embarcar al lector en un análisis que de cualquier modo resulta fatigoso, le haremos un anticipo. Terminada la intervención francesa, la reorganización del país implicaba, por supuesto, la de la Hacienda Pública, lo cual requería facultades y dedicación. Se habla a menudo de la obra hacendaria de Matías Romero; pero no se dice de un modo claro y explícito en qué consistió. La guerra le había enseñado que las rentas federales no deberían tener como base los impuestos exteriores sino los interiores. Un cambio de esta naturaleza, necesariamente, sería una obra lenta. Tal y como si se tratase de un cuerpo vivo, el cambio suponía una introducción gradual de reformas fiscales encaminadas a fortalecer la economía del país. La fortaleza muchas veces no se logra creando nuevas energías, sino destruyendo obstáculos que impiden la marcha de las existentes. Se tenía, entonces, una aspiración bien definida: desalojar el centro de gravedad de los primeros a los segundos y librar al país de los obstáculos fiscales que estorbaban su progreso económico. La acción de Matías Romero puede circunscribirse a estos dos puntos esenciales.

Para el primer objetivo la atención de Romero se concentró en el antiguo impuesto del papel sellado, que con-

* *Revista de Hacienda*, abril de 1939.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

sistía en el uso obligatorio de hojas o pliegos de papel con el sello del Estado, en un número determinado de transacciones. Como no se perseguía un propósito fiscal sino de servicio público, los precios del papel sellado tenían más bien las características de una tasa y, por lo mismo, sólo había para todas las especies de transacciones cinco clases de valores: 8 pesos, 4 pesos, 4 reales, 1 real y 6 granos. Matías Romero transformó este sistema. En lugar del papel sellado adoptó los sellos movibles, o sea la estampilla, y en lugar de la tasa o cuota fija establece la proporcional. La trascendencia de estas dos medidas salta a la vista. Con la primera creó una forma de pago que todavía en la actualidad tiene una importancia decisiva, ya que *de los 450 millones que recauda el Gobierno por lo menos 150 se logran por medio de la estampilla*. Con la segunda cambia la significación del impuesto y le da una situación excepcional para abarcar en su conjunto todas las capas de transacciones que se realizan en el país y crear con ello no sólo un impuesto medular, sino también un punto de apoyo para transformaciones futuras. Se ligaba la suerte del impuesto del timbre con la de la vida económica del país. De este modo se penetra a la segunda fase y es la que se refiere a la eliminación de obstáculos que ostensiblemente entorpecían un progreso económico. Consideremos primero el aspecto del comercio internacional. Por el lado de las importaciones los artículos extranjeros, a título de una protección mal entendida, no tenían entrada al país sino excepcionalmente. Se evidenciaba también que, por otra parte, los artículos extranjeros que entraban al país tenían tarifas cada vez más elevadas. Por el lado de las exportaciones había una serie de gravámenes que entorpecían la producción nacional. Se deja al lector, por lo pronto, la interpretación de las disposiciones siguientes: 1) Libertad para importar toda clase de artículos extranjeros. 2) Derogación de los derechos que gravan la exportación. 3) Restricción a la constante ten-

dencia de hacer cada vez más altos los derechos de importación y simplificación de las tarifas refundiendo los conceptos de varios impuestos en uno solo. 4) Aumento en el número de artículos de importación libre con aquellos que se consideraron útiles para el desarrollo económico del país.

A un programa de acción en el comercio internacional debía corresponder otro que pudiéramos llamar de economía interna. Los obstáculos fiscales más visibles estaban en el comercio y en la industria. Era un hecho que la alcabala restringía las transacciones comerciales y que la minería, principal industria del país, estaba ahogada por los impuestos. Matías Romero pretendió abolir parcialmente la alcabala eximiendo a los Estados de la contribución federal a cambio de prohibirles gravar el tránsito de las mercancías de importación o de exportación. No se logró mucho a este respecto, y se ha de volver más adelante sobre este tema. Pero en lo que se refiere a la minería el hecho histórico es otro. Sabido es que México dependió y depende de la minería. El sistema impositivo a la minería había llegado a ser de tal modo que las producciones de oro y de plata, únicas que contaban, se hacían en condiciones increíbles. Según cálculos de Matías Romero los gravámenes a la industria minera equivalían casi a la cuarta parte del producto total de las minas. Y esto se debía a causas que eran reflejo de las características imperantes en el sistema de tributación o sea una multiplicidad de impuestos cuya razón se adaptaba más a un interés particular que a un interés fiscal. En efecto, las producciones del oro y de la plata giraban en torno a las casas de moneda, donde forzosamente habrían de ser acuñadas. El hecho de que las casas de moneda estuvieran arrendadas a particulares implicaba un estado de cosas en que el productor tenía que soportar lo siguiente: convertir sus metales en moneda, pagando como es natural los derechos de amonedación, y luego, en el extranjero, convertir la moneda en barras para su adaptación al tráfico in-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

ternacional. Esto sin contar con los gastos de transporte y los riesgos que se corrían al llevar el metal de regiones apartadas a la casa de moneda respectiva.

Por otra parte, estaba prohibida la exportación de piedra mineral. Esto significaba una obligación para el minero de llevar sus productos a las plantas de beneficio del país, con lo cual se reducían sus posibilidades de explotación y se impedía el desarrollo de otros metales que no fuesen el oro y la plata.

Con estos antecedentes, y a reserva de tratar los temas con más amplitud, se estará en posibilidad de comprender el alcance de la intención de Romero al establecer los siguientes puntos: 1) Libre exportación de la plata en pasta. 2) Libre exportación de mineral de piedra y polvillos. 3) Recuperación por el Gobierno de las casas de moneda dadas en arrendamiento. 4) Supresión de los impuestos a la minería y establecimiento de un impuesto único sobre utilidades mineras.

Estos programas de acción no se llevaron a cabo en toda su amplitud ni con toda oportunidad. Además de la oposición del Congreso, por causas que no viene al caso mencionar, se contó con el inconveniente de que la actuación de Matías Romero más bien corresponde a épocas difíciles en las que hubo solución de continuidad.¹ No se pudieron realizar, por ejemplo, la supresión de las alcabalas, la derogación de los derechos que gravan la exportación, el establecimiento de un impuesto único sobre utilidades mineras, etc., y la ley del timbre no vino a regir hasta el año de 1874. Pero lo realizado se comprende mejor analizando la época de Limantour, la cual fué de una prosperidad económica evidente. De una obra de Díaz Dufoo² se obtienen los

¹ Romero fué Ministro de Hacienda del 16 de enero al 28 de mayo de 1868; del 8 de agosto de 1868 al 12 de junio de 1872; del 24 de mayo de 1877 al 4 de abril de 1879, y de enero a diciembre de 1892. Total: 7 años, 53 días.

² *México y los capitales extranjeros.*

NUESTRA POLITICA TRIBUTARIA DE 1869 A 1911

datos contenidos en el cuadro núm. 1. Según ellos, las exportaciones se incrementan de 29 millones en 1877 a \$300 400 000 en 1912-13; las importaciones, en los mismos años, pasan de 26 a 192 millones; el tráfico ferrocarrilero tenía 617 kilómetros de vía en 1876 y transportaba 132 900 toneladas. En 1901-02 los kilómetros de vía construidos eran 12 500 y la carga llegaba a 6 millones de toneladas; la plata y el oro aumentan su producción, la primera de 962 190 kilogramos en 1877- a 1 151 000 kilogramos en 1892 y el segundo de 1 000 kilogramos en 1885 a 37 111 en 1910-11, etc. ¿Cuál fué la participación de la política tributaria en este progreso económico o, mejor dicho, en qué forma Romero y Limantour cooperaron a este progreso económico por sus medidas fiscales? La pregunta es difícil de contestar, pero puede hacerse un ensayo. De Romero más o menos ya se tienen antecedentes. De Limantour, por fortuna para nuestra tarea, existen estudios sobre su obra hacendaria,³ la cual, en síntesis y abarcando los años de 1893 a 1911, muestra tres aspectos principales: 1) Nivelación de los presupuestos. 2) Arreglo de la Deuda Pública y 3) Abolición definitiva de las alcabalas y de las casas de moneda. Sin que se quieran reducir méritos, a nuestro juicio y por lo que se verá más adelante, la obra original de Limantour se encuentra en un terreno distinto, pues en el campo tributario no hizo sino cosechar lo que Romero había sembrado. Más todavía, los arreglos de la deuda exterior y de la política monetaria, que es donde se cree existen los méritos de Limantour, pudieron llevarse a cabo gracias a que el ajuste del aparato tributario a la economía del país, originado por Matías Romero, permitió que los rendimientos de los impuestos siguiesen sin grandes trastornos los progresos de nuestra potencialidad económica. De manera que la supresión de las alcabalas, por ejemplo, pudo realizarse gracias a que se había creado previamente una

³ *Limantour*, por Carlos Díaz Dufoo.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

fuelle de ingresos cada vez más suficiente; el impuesto del timbre;⁴ la nivelación de los presupuestos, porque de un modo u otro el aumento se debía a una serie de causas previas (facilidades a la industria minera en las exportaciones, etc., o contingentes (inversiones extranjeras), en las que Limantour había tenido una participación secundaria. Más claro, un examen de las Memorias de Hacienda de 1893 a 1911 muestra, a grandes trazos y no tocando los aspectos de la deuda exterior, lo siguiente: 1892-93, rescisión total de los contratos de las casas de moneda; 1895-96, supresión definitiva de las alcabalas; 1900-01, supresión del impuesto a la exportación del café; 1904-05, ley monetaria, etc. Lo que quiere decir que la actuación de Limantour fué más bien una consecuencia y no una determinante del progreso económico del país; creación de instituciones de crédito, arreglo de la deuda, etc., y, por lo mismo, sin que dicha actuación tuviese los alcances de la de Matías Romero para mejorar el sistema impositivo en sus aspectos centrales.

Si de los aspectos considerados, y para terminar, pasamos al terreno doctrinal, por lo que más adelante se dirá, se desprende que Romero tenía, en lo que se refiere a la concepción del impuesto, un sentido más afinado. Lo anterior se desprende, principalmente, con motivo de la implantación de los impuestos del timbre. Aunque Romero fué su iniciador, sus preferencias estaban por el impuesto directo, principalmente por su equidad y por sus posibilidades de rendimiento. Limantour, en cambio, no sólo arraigó más el impuesto del timbre, sino que pregonó sus excelencias en cuanto a la baratura y rendimiento sin importarle el hecho de que, con ello, las clases más necesitadas del país eran las que soportaban mayormente las cargas del impuesto.

⁴ En 1896, cuando las alcabalas se suprimieron, el impuesto del timbre producía 18 millones de pesos.

NUESTRA POLITICA TRIBUTARIA DE 1869 A 1911

Las ideas anteriores se dan como un anticipo al lector, a fin de que pueda estimar debidamente el análisis de los impuestos que a continuación se expresan y que, conforme al cuadro núm. 2 y a nuestro plan de estudio, son como sigue:

- 1.—Los impuestos indirectos.
 - a) Derechos a la importación y a la exportación.
 - b) Derechos del timbre y del papel sellado.
 - c) Derechos de alcabala.
- 2.—Los impuestos directos.
- 3.—La delimitación impositiva entre la Federación y los Estados y los Municipios.

El análisis se hará, como es natural, en función de las actuaciones de Matías Romero y de Limantour.

CUADRO 1

PROGRESO ECONÓMICO DE MÉXICO ANTES DE 1912⁵

COMERCIO EXTERIOR

Años	Exportaciones Miles de \$	Importaciones Miles de \$
1877-78	29 000	26 000
1884-85	46 670	23 786
1894-95	95 133	66 202
1902-03	219 402	191 231
1905-06	232 000	220 000
1906-07	235 000	232 200
1907-08	239 600	322 000
1908-09	231 100	156 500
1909-10	260 000	194 800
1910-11	293 700	205 800
1911-12	297 300	182 600
1912-13	300 400	192 200

TRÁFICO FERROCARRILERO

Años	Toneladas transportadas	Kilómetros de vía construidos
1876	132 900	617
1890	2 734 430	9 300
1895	4 117 511	10 500
1899	7 267 000	12 500
1901-02	7 420 000	
1909-10	6 000 000	

⁵ Datos obtenidos de la obra *México y los capitales extranjeros*, por Carlos Díaz Dufío.

⁶ Transporte sólo de los Ferrocarriles Nacionales.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

MINERÍA

Años	Producción de plata Kilogramos	Producción de oro Kilogramos
1883-84	774 676	.. .
1884-85	812 079	.. .
1885-86	836 680	1 000
1886-87	917 368	.. .
1887-88	962 190	.. .
1888-89	1 010 574	.. .
1889-90	957 025	.. .
1890-91	1 023 449	.. .
1891-92	1 151 000	.. .
1896-97	.. .	10 518
1901-02	1 817 000	.. .
1903-04	.. .	17 071
1905-06	.. .	27 307
1910-11	2 305 093	37 111

BANCOS

Años	Capital exhibido Miles de \$	Movimiento de las operaciones Miles de \$
1897	45 487	65 712
1900	74 302	127 631
1904	113 247	216 906
1905	141 456	263 433
1907	.. .	309 738
1908	169 854	.. .

CUADRO 2

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FEDERALES

ÉPOCA DE LA REFORMA, 1868-69⁷

	Miles \$	%
TOTAL	14 187	100.0
IMPUESTOS INDIRECTOS.....	12 308	86.8
Derechos de importación y ex- portación	9 045	63.8
Administración de rentas.....	1 439	10.1
Renta papel sellado.....	1 824	12.9
IMPUESTOS DIRECTOS.....	686	4.8
Contribuciones directas.....	686	4.8
OTROS	1 193	8.4

⁷ Datos de las *Memorias de Hacienda* correspondientes a los años que se enuncian.

NUESTRA POLITICA TRIBUTARIA DE 1869 A 1911

EPOCA DE DÍAZ, 1906-07

	Miles \$	%
TOTAL	115 027	100.0
IMPUESTOS INDIRECTOS. . .	79 352	69.0
Derechos de importación y ex- portación	42 154	36.6
Impuestos del timbre.	32 596	28.4
Otros	4 602	4.0
IMPUESTOS DIRECTOS.	5 399	4.7
Contribuciones directas.	5 061	4.4
Impuestos sobre herencias.	338	0.3
OTROS	30 276	26.3

1.—LOS IMPUESTOS INDIRECTOS

a) *Derechos a la importación y a la exportación*

Abordemos primero el aspecto de las importaciones. Por los antecedentes que se han dado sobre el particular había tres clases de importaciones. Los artículos de importación gravada, los de importación prohibida y los de libre importación.

Comenzando con los artículos de importación gravada se tiene que la política seguida hasta entonces era la de haberse ido aumentando gradualmente los derechos hasta un límite en que ni daban rendimiento al Gobierno ni permitían el desarrollo de la industria. La primera providencia de Matías Romero en 1872 consistió en simplificar el aparato de las recaudaciones, con estas disposiciones: 1) Refundir en una sola cuota los diversos derechos de importación que con distintos nombres pagaban entonces las mercancías

EL TRIMESTRE ECONOMICO

extranjeras.⁸ 2) Establecer el derecho de importación por regla general como cuota fija, dejando la base del valor de factura o aforo solamente para aquellos casos en que no es posible o conveniente establecer la cuota fija. Por otra parte se aumentaba la tarifa con muchos artículos no considerados en la ordenanza vigente, creándose con ello el Vocabulario que aún rige en la actualidad.

Se pretendía, después, rebajar las tarifas de la importación con objeto de evitar los contrabandos, aumentar los rendimientos de los impuestos y favorecer a la industria nacional.

En qué medida se hizo efectivo este propósito y cuáles fueron sus resultados son cosas difíciles de precisar. Pero es útil una idea al respecto. En la obra de Cosío Villegas,⁹ y ensayando diversos métodos se llega a la conclusión de que de 1872 a 1892, época de Romero, existió una tendencia a: gravar cada vez más un mayor número de artículos; aumentar el grado de protección para los artículos de

⁸ Esto es, las mercancías extranjeras pagaban al erario, por su importación a la República, los derechos siguientes:

Derechos de importación	100.00%
„ „ mejoras materiales	20.00
„ „ ferrocarril	15.00
„ „ internación	10.00
„ „ contra-registro	25.00
„ Municipal	3.00
„ de un peso por bulto de 8 arrobas en sustitución de peajes que equivale a	9.00
„ „ consumo	15.50
„ „ exportación sobre la moneda, que al 8% sobre el valor de ésta, equivale sobre la cuota de im- portación del arancel vigente, según cálculo he- cho en vista de los datos oficiales de los últimos cuatro años al	35.00
Total:	232.50%

El arreglo que se hizo fué el de refundir todos estos derechos en una sola cuota aumentando la diferencia, 132.50% menos una bonificación de 12.50% o sea un total de aumento de 120%. Es inútil comentar las ventajas que logró nuestro comercio con esta simplificación.

⁹ *La Cuestión Arancelaria en México* (5 vols.), 1930-33.

primera necesidad y para los artículos en general, relacionando el valor de la importación con el valor de los derechos de importación. Esto permite afirmar que no pudo realizarse por completo la política de Matías Romero. Lo que interesa señalar, sin embargo, es el hecho de que el valor de la importación gravada más o menos iba en un aumento constante y que, por lo mismo, se estaba realizando objetivamente una mejoría (véase cuadro núm. 3).

Si de la importación gravada se pasa a los artículos de importación prohibida, no hay palabras suficientes para elogiar la resolución de Romero encaminada a terminar un estado de cosas insostenible, ya que las listas de las importaciones prohibidas en los distintos aranceles no revelaban sino una ignorancia respecto de las necesidades reales del país, un desconocimiento de la fuerza y limitaciones de los aranceles como reguladores de la economía del país y una actitud nacionalista obcecada. Acabar con las prohibiciones era disminuir, también, los contrabandos y por otra parte intensificar un comercio deficientemente alimentado.

La política seguida sobre los artículos de libre importación tuvo también un criterio mejor informado. El arancel de 1º de enero de 1872 revela el deseo de estimular la introducción al país de aquellos artículos que pudieran fomentar su actividad económica: alambre para telégrafos; acero en barras para minas; cañerías, arados y rejas; plantas y semillas; máquinas y coches de ferrocarril, etc. Los aranceles de 8 de noviembre de 1880 y 1º de marzo de 1887 se van adaptando a los adelantos de la época. Se permite la importación, libre de derechos, de cobre para la luz eléctrica, alambres para teléfonos, máquinas y aparatos de todas clases para la agricultura, etc., etc. Finalmente, en el arancel de 12 de junio de 1891, Matías Romero deja fijado el criterio para determinar la formación de la lista de los artículos de libre importación con el establecimiento de dos grupos principales: el de artículos que se supone ten-

CUADRO 3

VALOR DE LA IMPORTACIÓN GRAVADA; MONTO DE
LOS DERECHOS DE IMPORTACIÓN Y %
DE ÉSTOS SOBRE AQUÉLLA¹⁰

Años	Importación gravada \$	Derechos de importación \$	%
1872-1873	20 166 012	11 833 117	59
1873-1874	23 282 298	12 981 795	56
1874-1875	22 493 493	11 821 533	52
1875-1876	15 501 432	9 520 801	61
1876-1877	14 733 715	8 556 843	58
1877-1878	18 651 760	12 059 943	65
1878-1879	16 880 610	9 579 104	57
1879-1880	16 949 586	12 499 086	74
1880-1881	25 135 886	13 768 416	55
1881-1882	30 961 414	17 001 961	55
1882-1883	33 190 239	18 178 720	55
1883-1884	19 429 850	17 292 567	89
1884-1885	18 143 544	15 279 589	84
1885-1886	18 489 452	14 852 980	80
1886-1887	19 402 976	17 268 650	89
1887-1888	18 532 836	16 494 225	89
1888-1889	26 518 664	18 922 772	71
1889-1890	30 780 060	23 782 648	84
1890-1891	29 750 588	19 056 691	64
1891-1892	23 239 486	20 936 474	90
1892-1893	34 811 830	17 619 169	51
1893-1894	26 891 799	16 021 618	59
1894-1895	30 027 746	18 643 128	62
1895-1896	37 249 405	22 830 806	61
1896-1897	37 166 807	22 395 499	60
1897-1898	35 957 750	21 607 680	60
1898-1899	43 241 428	27 397 791	63
1899-1900	51 814 348	28 764 009	55
1900-1901	52 288 327	27 326 056	52
1901-1902	51 450 281	27 533 717	53
1902-1903	58 568 520	33 590 697	57
1903-1904	177 861 352	41 328 982	23
1904-1905	178 204 962	43 658 353	24
1905-1906	220 004 755	51 672 387	23
1906-1907	172 525 726	53 365 416	30
1907-1908	184 427 874	53 497 923	29
1908-1909	130 414 734	39 304 070	30
1909-1910	159 692 983	48 040 197	30
1910-1911	164 273 042	49 961 432	30
1911-1912	154 601 980	43 814 137	28
1912-1913	164 384 214	51 758 802	31

¹⁰ Datos de la obra de Cosío Villegas: *La Cuestión Arancelaria en México*, vol. 1: *Historia de la Política Aduanal*.

drán como objeto facilitar o fomentar la educación y cultura general del país y el constituído para desarrollar actividades económicas.

Toca su turno ahora al capítulo de las exportaciones. Como país de economía pobre, México exporta en lo general materias primas y en particular productos de la minería. Para que el lector tenga una idea al respecto, en el año de 1882-1883,¹¹ el valor de las exportaciones fué de 41 millones de pesos, de los que 30 correspondieron a los metales preciosos y 11 a una diversidad de artículos entre los que se destacan las maderas, el ixtle y henequén, azúcar, grana, vainilla, tabaco, orchilla, ganados, café, añil, hule, algodón, lana, etc. Decretar una exportación libre de derechos era facilitar una producción que todavía no tomaba cuerpo; pero era, al mismo tiempo, reducir unos ingresos federales y locales raquíticos. La atención de Romero, entonces, giró sobre estos problemas. No se sabe la forma en que estaba gravada la exportación de productos agropecuarios con anterioridad al año de 1868. Pero dada su poca significación Romero pudo decretar y sostener la libre exportación de los mismos durante todo el tiempo de su actuación, salvo las exportaciones de madera y de orchilla, quizás por razones especiales. Los resultados podrán apreciarse, en parte, si se tiene en cuenta que en el año de 1892 el valor de exportación de todos los productos mencionados había aumentado de 11 millones a 26.

El problema de los productos minerales era mucho más complicado. Sobre esto ya se ha dicho algo y conviene, de una buena vez, abordar el tema de lleno. Según Matías Romero la causa decisiva por la que la producción minera no progresaba tenía un carácter fiscal. En la página 587 de la Memoria de Hacienda de 1878-79 se entresacan, como antecedentes, los párrafos que siguen:

¹¹ *Comercio Exterior*, Secretaría de Hacienda.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Que la experiencia ha demostrado que la manera más eficaz de promover el desarrollo de la minería es libertarla de gravámenes e impuestos y que merced a este sistema logró el gobierno español desarrollar considerablemente la industria minera en los últimos años de su dominación en México, supuesto que de \$4.000,000 en que se gradúa la producción a mediados del siglo XVII, llegó en los primeros años de este siglo hasta \$27.000,000.

Que aunque la tendencia de los primeros gobiernos independientes hasta el año de 1828 fué reducir los gravámenes a la minería, se expidieron sin embargo, desde entonces, leyes que impidieron la libertad de ese ramo.

Que en consecuencia del sistema liberal seguido respecto de la minería por los primeros gobiernos independientes de México, se impulsó considerablemente el desarrollo de este ramo de riqueza, logrando que se invirtieran en él capitales extranjeros de alguna consideración.

Que a consecuencia de la inexperiencia de los capitalistas que especulaban en minas y principalmente de la imprevisión de sus administradores en México, los resultados no correspondieron a las esperanzas que se tenían y finalmente se abandonaron las minas en México, con gran perjuicio para el país.

Que desde 1830 hasta 1868 la tendencia de los gobiernos mexicanos fué, por regla general, recargar los impuestos y gravámenes que pesaban sobre la minería, aunque algunas veces se decretaban medidas liberales en favor de esa industria.

Que uno de los gravámenes que más han contribuido a entorpecer la industria minera en México, ha sido la prohibición de exportar los metales de oro y plata en pasta, y la obligación que se les imponía de que saliesen precisamente acuñados, siendo el costo de la acuñación muy considerable.

Que al comenzar el año de 1868 se encontraba la minería, por lo que hace a los impuestos y recargos que pesaban sobre ella, en una condición peor de la que guardaba al consumarse la independencia de México el 21 de septiembre de 1821.

Que una de las principales dificultades que se presentan para adoptar el sistema de franquicias a la minería, consiste en el arrendamiento de las casas de moneda, que han llegado a constituir monopolios que tienen gran lucro y que ejercen mucha influencia en el país.

Que el 4º Congreso Constitucional suprimió, por la ley de 30 de mayo de 1868, varios de los derechos que pesaban sobre la minería; pero que desgraciadamente todos esos derechos fueron desde luego restablecidos por los Estados para sus erarios particulares.

NUESTRA POLÍTICA TRIBUTARIA DE 1869 A 1911

Que el propio Congreso autorizó, por medio de la ley de 7 de enero de 1869, la exportación de piedra mineral, libre de todo derecho, lo cual constituye una franquicia importante en favor de la minería, y que ha dado buenos resultados hasta ahora.

Que la ley de 24 de diciembre de 1871 autorizó la exportación de metales preciosos en pasta, aunque obligándolos a pagar los altos derechos de amonedación, por no faltar a la fe de la nación comprometida en los contratos celebrados con los arrendatarios de casas de moneda.

Que el arancel de 1^o de enero de 1872 suprimió el derecho de exportación sobre metales preciosos que entonces era de 8%, aunque desgraciadamente esta medida no pudo llevarse a cabo por haber derogado el V Congreso la prevención del arancel sobre este punto, reduciendo a la vez el derecho de exportación del 8 al 5%.

De lo anterior se desprende que en 1868 la minería no se desarrollaba por los hechos siguientes:

1.—Porque la carga fiscal era excesiva. Matías Romero calcula que de 1 000 marcos de plata amonedada, o sea \$9 415 36, el fisco tomaba \$1 863 45, lo que equivalía a un 25%. Es decir, se restringía la producción en el sentido de que, siendo el carácter general de las minas de México el de presentar una abundancia de metales, pero de baja ley, indirectamente, por los costos, el fisco sólo permitía la explotación de las minas cuyos metales eran de alta ley.

2.—Porque, dentro de la situación existente, las producciones del oro y la plata debían seguir un solo camino, el de las casas de moneda, creándose, con ello, un recargo en los costos del todo innecesario.¹²

3.—Porque la producción minera principalmente esta-

¹² La necesidad que tienen los mineros de llevar sus productos a las casas de moneda, que muchas veces están a grandes distancias de las minas, exponiéndose a todos los peligros de los caminos y a todos los inconvenientes de la dilación, para sufrir en las casas de moneda una reducción que por lo menos es de 5% y volver al puerto para exportar sus metales amonedados, son gravámenes tan considerables que mientras subsistan no es posible que tome la industria minera en México el desarrollo a que está llamada. *Memoria de Hacienda*, 1870, párrafo 967.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

ba reducida al oro y la plata, siendo así que dicha producción podría enriquecerse con otros metales.

Respecto del primer punto Matías Romero propuso reducir los impuestos a una cuota que se pagase no sobre el capital en giro sino sobre las utilidades, para lo cual se impondría una contribución directa a todas las compañías de minas o se daría al erario federal la propiedad de una barra viuda. Aunque, de estos sistemas, se reconocía el inconveniente de una fiscalización directa del erario en las operaciones de las empresas mineras, se afirmaba, en cambio, que la misma fiscalización sería altamente favorable a la minería en general, porque permitiría tener datos exactos del producto de las minas.

El proyecto anterior no se realizó. Iban de por medio muchas causas acerca de las cuales ya se trató en la parte que corresponde a los impuestos directos. De manera que lo palpable fué únicamente la reducción de los derechos de exportación de 8% al 5%.

El propósito de eliminar a los arrendatarios de las casas de moneda se logró parcialmente por estar empeñada en ello "la buena fe" de la Nación; pero el hecho de haber logrado la libre exportación de los metales preciosos en pasta sí tuvo trascendencia para el país, no obstante las críticas que en el tiempo se hicieron y que, fundamentalmente, consistían en que dicha medida sólo beneficiaría a un cortísimo número de especuladores, en su casi totalidad extranjeros, quienes eran los que tenían posibilidad de hacer la exportación, y en que las casas de moneda y apartado se arruinarían, dejando a mucha gente sin trabajo. Las consecuencias fueron bien otras, ya que las exportaciones de metales preciosos subieron de \$29 000 000 en 1882-83 a \$49 000 000 en 1891-92 y la minería se libró del gasto inútil de acuñar monedas de plata destinadas a exportarse para volverse a reducir a barras en el extranjero.

Otro de los obstáculos derribados se refiere a la produc-

ción de metales distintos al oro y la plata. En un empeño para que se beneficiase en el país toda la piedra mineral se prohibía su exportación a tal grado, que sólo podía salir en pequeñas cantidades y a título de curiosidad para los gabinetes de los sabios. De modo que, cuando se decretó la libre exportación de la piedra mineral, se pudo extender la producción a metales cuyo beneficio no era costeable sino en el extranjero. Se había iniciado la corriente de exportación del cobre, plomo, zinc, etc., etc.

Todo lo expuesto anteriormente es suficiente para tener una idea de la actuación de Romero en lo que se refiere a nuestro comercio internacional. Si de Romero pasamos a Limantour es poco, comparativamente, lo que se tiene que decir. En las importaciones, según Cosío Villegas, los coeficientes de protección arancelaria se resuelven a la baja por los años de 1892-93 a 1902-03, lo cual indica el predominio de un criterio liberal.¹³ Pero, en substancia, nada concreto.¹⁴ En las exportaciones sólo se encuentra un aumento en el número de los artículos gravados. A las exportaciones de orchilla y maderas se agregan las de café, henequén, chicle, raíz de zacatón, cueros y pieles, etc., lo cual significó que, en este capítulo, Limantour no siguió la política liberal de Romero sino que, en la medida en que cobraban importancia los productos nacionales de exportación, así los iba gravando.

Los arrendamientos de las casas de moneda se terminaron en el año de 1892. Se tiene la impresión de que Liman-

¹³ Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 52.

¹⁴ Carlos Arroyo, "Historia de los Aranceles Aduanales Mexicanos", *Revista de Hacienda*, octubre de 1937, p. 21. "La exposición anterior pone de manifiesto que, por lo que se refiere a la importación, fundamentalmente subsistió la forma prohijada en el año de 1872 por el Lic. Matías Romero, tanto en las tarifas como en el sistema de imposición; pues las variaciones que se introdujeron de 1885 a 1910 en los diversos aranceles, fueron en realidad para una mejor adaptación a los procedimientos administrativos y a los adelantos industriales que se alcanzaron en ese período".

tour pudo hacerlo gracias a que, con el transcurso del tiempo, se vencieron los plazos legales de los contratos respectivos.

La obra de Limantour sobre nuestro comercio internacional, pues, se encuentra más bien al través de su política monetaria al tratar de dar estabilidad al peso mexicano depreciado por la baja de la plata. Para compensar las fluctuaciones del cambio estableció una relación estrecha entre los derechos de importación y la cotización del peso mexicano de modo que se cobrase una prima sobre las diferencias que resultasen y modificó también los impuestos sobre la minería. Pero como la actuación anterior tuvo propósitos distintos a los fiscales, se prefiere no abordar el tema.

b) *Derechos del timbre y papel sellado*

El 1º de diciembre de 1874, la ley del timbre vino a sustituir a la del papel sellado. Para darse cuenta de la trascendencia de la medida van los antecedentes que siguen:

La renta del papel sellado se estableció en el país el 1º de enero de 1640, haciéndose venir de España el papel timbrado y reservándose el producto el rey como una renta de la metrópoli durante todo el tiempo de la dominación española. Su establecimiento tuvo por objeto garantizar la fe pública, imponiendo una taxativa legal que sirviese, en lo posible, para evitar las diferencias y perjuicios que la mala fe traía en las transacciones particulares. El fin esencial del impuesto no pretendía tener un carácter fiscal sino de servicio público.

Según la ley de 14 de febrero de 1856, el papel sellado se dividía en seis clases con los valores siguientes:

Sello primero, pliego	8 pesos.
Sello segundo, pliego	4 pesos.

NUESTRA POLITICA TRIBUTARIA DE 1869 A 1911

Sello tercero, en hoja	4 reales.
Sello cuarto, en hoja	1 real.
Sello quinto, en hoja	6 granos.
Sello sexto, de oficio para las causas criminales que se sigan en los tribunales y juzgados de la República.	

Los sellos se utilizaban precisamente en las operaciones que a continuación se enumeran sucintamente:

SELLO 1º—Pedimentos de carga y descarga de buques.

Primer pliego de títulos de tierras cuyo valor sea de
\$2,000 en adelante.

Primer pliego de testamentos.

Primer pliego de toda escritura en que se verse liberalidad por la que reconocidamente resulte lucrada una parte en cantidad que llegue a \$2,000.

Primer pliego de escrituras de toda fianza, venta o contrato de \$1,000 para arriba.

Primer pliego de copias o testimonios de documentos que se den sueltos para el uso de interesados, siempre que la acción de éstos sea sobre cantidad de \$2,000 en adelante.

SELLO 2º—Pedimentos para la descarga de buques de cabotaje.

Pedimentos para la carga de los mismos buques, cuando conduzcan efectos a otro puerto.

Primer pliego de los títulos de tierras cuyo valor sea de quinientos a mil novecientos noventa y nueve pesos.

Primer pliego de las escrituras de toda fianza, venta o contrato en que se verse cantidad desde quinientos hasta mil novecientos noventa y nueve pesos.

Primer pliego de toda escritura en que se verse acto de liberalidad por la que resulte lucrada una parte en cualquiera cantidad, con tal que no llegue a dos mil pesos.

Primer pliego de los testamentos de herederos o descendientes o ascendientes, cuya herencia equivalga a un

EL TRIMESTRE ECONOMICO

capital que produzca la renta de quinientos hasta mil novecientos noventa y nueve pesos.

Primer pliego de los poderes jurídicos, incluso los que se otorguen para testar.

Primer pliego de las escrituras o contratos en que no se exprese cantidad determinada sino indefinida, sin que por la narración se pueda inferir cuál sea.

Obligaciones privadas; entendiéndose por tales aun las fianzas no escrituradas que se otorguen por cantidad de dos mil pesos en adelante.

Primer pliego de las copias o testimonios sueltos que se den por los jueces o escribanos para uso de partes, cuando la acción de éstas sea desde quinientos hasta mil novecientos noventa y nueve pesos.

SELLO 3º—Títulos de tierras, escrituras de toda fianza, venta o contrato, cuando la cantidad que importen no llegue a quinientos pesos, y en los testamentos de herederos descendientes o ascendientes, cuya herencia equivalga a un capital que produzca el rédito que no llegue a la referida cantidad.

Memorial, petición o demanda civil intentada en todo tribunal secular o eclesiástico.

Fianzas y obligaciones que se otorguen privadamente por cantidad que no llegue a dos mil pesos, ni baje de quinientos.

Copias o testimonios sueltos de todos los documentos que se den para uso de interesados cuya acción no llegue a quinientos pesos.

Protocolos o registros de los escribanos o jueces receptores, en que se escriban las diversas clases de instrumentos públicos que otorguen las partes en sus contratos o negocios.

Ocursos, representaciones o solicitudes de interés particular o personal que se dirijan a cualquiera autoridad o jefe de oficina.

Autos originales de las actuaciones, interlocutorias o definitivas, citaciones, traslados, declaraciones y todo trámite judicial.

Certificaciones que a pedimento de parte dieren los párrocos de partidas de bautismo, casamiento, entierro, etc.

NUESTRA POLITICA TRIBUTARIA DE 1869 A 1911

Copia testimoniada en que el primer pliego deba ser del primero o del segundo sello.

En general, todo documento que para hacer fe se otorgue entre particulares o a su favor, por las autoridades y funcionarios del orden político, civil, judicial, municipal o eclesiástico.

SELLO 4º—Pedimentos de los guías con que deben ser transportados los efectos en el comercio de cabotaje.

Todo memorial, instancia o petición criminal intentada en todo tribunal secular o eclesiástico.

Copias para tomar razón de los despachos o nombramientos de todas clases.

Fianzas y obligaciones privadas que se otorguen desde cien pesos hasta cuatrocientos noventa y nueve.

Certificaciones que dieren los jefes de oficinas, los preceptores y demás facultativos a pedimento de parte.

Avisos al público de remates y almonedas.

Licencias que para diversiones públicas y privadas o para cualquier otro objeto de su incumbencia otorguen las autoridades políticas o municipales.

SELLO 5º—Pedimento de guías que los alcabalatorios expiden para la conducción de efectos en el interior.

Memorias, testamentos y demás recados de los notoriamente pobres.

Escritos y demandas de los mismos y actuaciones subsecuentes.

Causas puramente criminales en que se proceda por acusación de parte.

Ocursos, representaciones o solicitudes de los militares sobre asuntos de su carrera.

Fianzas y obligaciones que privadamente se otorguen desde veinte hasta noventa y nueve pesos inclusive.

Libros de toda oficina o secretaría principal o subalterna de toda comunidad o corporación secular o eclesiástica.

Actas, acuerdos de elecciones, matrículas, conocimientos, registros, asientos de partidas de ingresos y egresos de caudales o efectos, libramientos, certificaciones que no sean a pedimento de parte, copias de cuentas, relaciones

EL TRIMESTRE ECONOMICO

juradas y demás recados de oficina de que hagan uso las corporaciones a que se refiere el párrafo anterior. Libros conocidos con los nombres de diario, mayor, de cuentas corrientes, y el de caja, o sus equivalentes de que hagan uso los particulares, los administradores de bienes ajenos y las casas de comercio, fábricas y talleres, cuyo capital por efectivo crédito o existencias sea de dos mil pesos en adelante.

SELLO 6º—Se usará únicamente en las causas criminales que se sigan de oficio en todos los tribunales y juzgados de la República del fuero civil y militar.

Los rendimientos del papel sellado, en los 30 años que se indican, pueden seguirse en el cuadro núm. 4.

CUADRO 4

PRODUCTOS DEL PAPEL SELLADO

1825-1826	\$ 19 886 29
1835-1836	52 064 28
1845	416 067 91
1855-1856	351 170 72
1867-1868	686 840 31
1868-1869	575 727 50
1873-1874	631 877 48

Las observaciones a desprender de todo lo expuesto, son:

1.—La renta del papel sellado tenía un carácter de servicio público; pero no existía proporcionalidad entre el impuesto y el servicio, ya que consideraba por igual una operación de \$2 500 que una de \$50 000.

2.—Los rendimientos del impuesto, por lo mismo, eran necesariamente exiguos, ya que del volumen de las operaciones efectuadas en el país afectaba más bien el número de las mismas y no la cuantía.

NUESTRA POLITICA TRIBUTARIA DE 1869 A 1911

3.—La enumeración de los actos gravados era imprecisa y deficiente, ya que, en muchos aspectos, generalizaba demasiado.

Matías Romero presentó al Congreso, el 24 de noviembre de 1868, la primera iniciativa para sustituir el papel sellado con el timbre. En la Memoria de Hacienda de 1899-1900 se dice al respecto lo que sigue:

Según la propia iniciativa, debía cobrarse por medio de sellos móviles, con valor escalonado de un centavo a diez pesos y dividirse en tres ramos, a saber: una cuota por hoja, graduada, aproximadamente como lo estaban las cuotas del papel sellado; otra invariable, que afectara un reducido número de documentos, casos todos de carácter privado y de escasa importancia; y otra (en la que consistía realmente la ampliación del impuesto), *que debía causarse en proporción a la importancia pecuniaria de los contratos consignados en escritura pública y de los demás actos y operaciones enumeradas en la Tarifa que formaba parte del proyecto*. Las estampillas debían adherirse al documento o mercancía gravada, cancelándolas con la fecha y con el nombre del otorgante o vendedor.

Importa dejar asentado, desde luego, que la iniciativa de Romero, independientemente de las mejoras posteriores, cubrió de modo principal las fallas del papel sellado, ya que se introdujo el elemento de proporcionalidad y el sistema de tarifas y el impuesto se hizo extensivo a un mayor número de actos.

El 1º de abril de 1869 se volvió a presentar al Congreso la misma iniciativa, mejorándola en el sentido de que se atenuaban las penas por omisión de estampillas y se gravaban artículos no comprendidos en la tarifa: tabaco labrado, cerillos, naipes y otras mercancías. No obstante que claramente se enuncia el propósito de la misma de transformar el sistema fiscal creando una renta interior que pudiera, con el tiempo, desplazar en importancia las rentas marítimas, el Congreso, por consideraciones políticas muy de nuestra historia, dejó empolvar la iniciativa y no fué

EL TRIMESTRE ECONOMICO

hasta el 1º de diciembre de 1874 en que vino a declararse su vigencia. Seguir todas y cada una de las reformas realizadas a la Ley del Timbre a partir de la fecha indicada, no tendría sentido para nuestro objeto. Interesa señalar sólo las grandes directivas que implícita o explícitamente se han marcado en su evolución. De 1874 a 1906 son nueve las leyes principales que se expiden. De ellas, importa destacar lo que sigue:

- Ley de 1º de diciembre de 1874.—Establece dos especies de estampillas: una para actos, contratos y documentos, y otra para la contribución federal.
- Ley de 28 de marzo de 1876.—Aumentan las fracciones de la tarifa: de 113 a 150.
- Ley de 15 de septiembre de 1880.—El impuesto del timbre se amplía a las mercancías cuotizadas.
- Ley de 26 de mayo de 1882.—El impuesto del timbre se extiende a: manufacturas nacionales, licores y bebidas embriagantes y naipes de cualquier procedencia.
- Ley de 31 de marzo de 1887.—Crea un timbre especial para la internación de mercancías extranjeras.
- Ley de 25 de abril de 1893.—Esta ley centraliza casi todos los impuestos interiores y refunde todas las disposiciones vigentes sobre la materia. El impuesto, entonces, comprende el del timbre propiamente dicho; actos, contratos y documentos, y los relativos a contribución federal, internación de mercancías extranjeras, títulos de minas, certificados de liberación de propiedad, tabacos manufacturados, bebidas alcohólicas, tejidos de algodón y legalización de firmas. Las especies de estampillas son: comunes, con marca especial, de mercancías gravadas y de contribución federal.
- Ley de 1º de junio de 1906.—Se inicia una tendencia contraria a la ley anterior. En lugar de centralizar en un cuerpo legislativo todas las disposiciones relativas a los impuestos considerados, se implantan como gravámenes independientes varios impuestos con legislación especial.

Los rendimientos de los impuestos del timbre, del año de su iniciación hasta el de 1911, fueron los que constan en el cuadro núm. 5.

NUESTRA POLITICA TRIBUTARIA DE 1869 A 1911

CUADRO 5

INGRESOS DEL IMPUESTO DEL TIMBRE

Enero a junio de 1875	\$ 1 097 668
Año fiscal de 1875-76	2 414 554
" " " 1876-77	2 641 519
" " " 1877-78	3 160 376
" " " 1878-79	3 249 656
" " " 1879-80	3 706 409
" " " 1880-81	3 842 879
" " " 1881-82	4 203 687
" " " 1882-83	4 573 424
" " " 1883-84	4 773 214
" " " 1884-85	6 155 087
" " " 1885-86	5 877 458
" " " 1886-87	7 538 150
" " " 1887-88	7 949 268
" " " 1888-89	8 755 542
" " " 1889-90	9 353 441
" " " 1890-91	9 475 003
" " " 1891-92	9 347 167
" " " 1892-93	11 050 282
" " " 1893-94	14 453 726
" " " 1894-95	15 593 483
" " " 1895-96	18 070 878
" " " 1896-97	19 948 271
" " " 1897-98	21 621 246
" " " 1898-99	23 215 698
" " " 1899-1900	24 849 618
" " " 1900-01	25 187 406

Con objeto de complementar la información anterior, y para nuestros propósitos, a continuación se da, por conceptos y comparativamente, el cuadro núm. 6.

El desarrollo de toda la exposición anterior muestra que el cambio iniciado por Matías Romero tuvo una gran trascendencia para nuestra hacienda pública. A este respecto podrían decirse muchas cosas; pero se prefiere limitar la cuestión a dos puntos que se estiman interesantes. El primero, sobre cuáles podrían ser las causas del arraigo y prosperidad económica del timbre, y el segundo, sobre cuáles

EL TRIMESTRE ECONOMICO

fueron sus efectos más notables en nuestra economía financiera. Hagamos capítulo aparte de cada uno de estos temas.

CUADRO 6
INGRESOS ESPECIFICADOS DEL TIMBRE

	1899-1900	1909-10
TOTALES	\$24 849 619	\$33 245 585
Documentos	8 990 689	15 400 881
Contribución federal	6 401 755	7 161 469
Impuesto minero	3 099 236	4 492 180
Hilados y tejidos	1 708 006	2 415 716
Alcoholes	880 927	864 367
7% en sustitución del 5% de consumo y del 2% sobre internación de efectos extranjeros . .	2 086 978
Liberación de gravámenes eventuales sobre la propiedad raíz	10 063	
Tabacos	1 551 447	2 813 987
Marcas de fábrica y patentes de invención, dinamita y explosivos	96 985
Diversos	120 518

Causas del arraigo y la prosperidad económica del impuesto del timbre.—La ley del impuesto del timbre no tiene ni ha tenido popularidad entre los contribuyentes. Su arraigo ha estado entre los gobernantes. En 1874 se decía que sus ventajas eran: “Su cobro se efectúa con facilidad y poco gasto. No se evita su pago sino con gran dificultad, ni es mucho lo que se deja de pagar. Por medio de una apreciación prudente puede conseguirse que pese en proporción igual sobre todos los negocios. Este gravamen es soportado únicamente por los que sacan provecho en las transacciones que causan los derechos, y mientras que una contribución personal tiene que estar precisamente en escasa proporción con los medios del causante, y una contribución sobre propiedades o rentas está siempre expuesta a abusos o fraudes

considerables, y el cobro de derechos sobre artículos fabricados es frecuentemente incómodo, costoso e inconveniente, el impuesto establecido por medio de las leyes del timbre sirve para producir una renta importante con mucha imparcialidad y menos gasto y dificultad quizás que cualquier otro medio de exigir contribuciones de los que actualmente se practican por las naciones civilizadas".¹⁵ Más tarde, en 1876, por razones políticas, en el plan de Tuxtepec se declaraba que la fatal ley del timbre no había servido sino para extorsionar a los pueblos. Pero en la Memoria de Hacienda de 1880 se vuelve a decir: "Se tiene la convicción de que el impuesto del timbre, ya aceptado por la opinión pública del país como el impuesto indirecto más equitativo y racional por causa de su exclusiva aplicación a las evoluciones utilitarias del capital, y no al mismo, así como por la sencillez y baratura de su administración económica, conservado y administrado en la República en las condiciones de notoria equidad, que comparativamente con las que rigen en otros países han regulado hasta hoy su tipo cuantitativo bajo un sistema prudente y gradual ampliación de su aplicación, y finalmente mediante la introducción de las reformas que vaya requiriendo en su parte administrativa, llegará en época no remota a formar la base o el núcleo de una renta federal interna, etc., etc." Finalmente, en la Memoria de Hacienda de 1906, los puntos de vista son otros: "El timbre es en la mayor parte de sus ramas el reflejo de las transacciones y del movimiento de los negocios en el interior del país; en el rendimiento de las aduanas es el indicador del comercio exterior".

Es indudable que las razones del arraigo del impuesto del timbre estriban principalmente en su rendimiento y en el poco costo de su recaudación. En lo que se refiere a la parte doctrinal, esto es, como un problema de altura, se cree

¹⁵ *Memoria de Hacienda, 1874-75*, p. 132.

que Romero y Limantour tuvieron puntos de vista distintos. No obstante que puede considerarse a Romero como el creador del impuesto del timbre, él mismo no lo consideraba como un impuesto definitivo, ya que sus aspiraciones estaban por el impuesto directo.¹⁶ Limantour, en cambio, tenía sus preferencias por el impuesto indirecto y, por lo mismo, declaraba que el impuesto del timbre “es el impuesto indirecto más equitativo y racional por causa de su exclusiva aplicación a las evoluciones utilitarias del capital”. Limantour, pues, fué el principal arraigador del impuesto del timbre.

Las causas de la prosperidad económica del impuesto del timbre, como es natural, son debidas a la del país, ya que, a mayor número y valor de las transacciones, mayores son las recaudaciones. En otro lugar de este trabajo ya se dijeron cuáles fueron las causas del progreso económico del país.

En el caso concreto del impuesto del timbre, conviene insistir, sin embargo, en lo siguiente. La primera de las causas que lo favorecieron fueron las leyes de Reforma, ya que en la medida en que los bienes del clero iban pasando a manos de particulares se multiplicaban las operaciones de compra-venta, redención de capitales, hipotecas, etc., etc. No se tiene noticia exacta del valor de los bienes lanzados en esta forma a la circulación. Pero sirva de referencia lo siguiente. Según el Dr. Mora, el clero tenía en su poder una suma de capitales productivos e improductivos equivalente a la cantidad de 179 165 754. Hay manera de presumir que, bien por la acción del clero para eludir las leyes de Reforma, bien por la acción del Gobierno, cuando menos el 50% de dicho valor, con el transcurso del tiempo, ingresó al movimiento de la riqueza del país. El desarrollo de los ferrocarriles y la supresión de las alcabalas fueron otras

¹⁶ Véase capítulo “Los Impuestos directos”.

de las causas que contribuyeron a fomentar los rendimientos del impuesto del timbre.

Efectos más notables del impuesto del timbre sobre nuestra economía financiera.—A nuestro juicio fueron dos los efectos más interesantes: el de crear una fuente importante de ingresos para el Gobierno y así permitirle corregir en parte las asperezas de nuestro sistema tributario,¹⁷ y el de popularizar un medio de pago de contribuciones a través de la estampilla. Si se observan las distintas leyes sobre el impuesto del timbre, indicadas anteriormente, se verá que en 1874 la estampilla se empleaba únicamente para actos, contratos y documentos y para la contribución federal. Después, en 1880, el uso de la estampilla se extiende a las mercancías cotizadas, y más tarde, en 1882, a las manufacturas nacionales, licores y bebidas embriagantes, etc. Son tales las ventajas del uso de la estampilla, que en 1893 casi todos los impuestos interiores se causan en ellas. Como era demasiado para una ley del timbre contener disposiciones relativas a todos los impuestos especiales, en 1906 dichos impuestos tuvieron una legislación independiente, pero siempre se hizo su pago a base de estampillas. La razón de que la estampilla se haya extendido a otros impuestos, como medio de pago, se encuentra inmejorablemente expresado en el siguiente párrafo:

Desde luego se advierte que, con excepción de las estampillas que se adhieren a documentos y libros, que son las que constituyen propiamente el impuesto que substituyó al Papel sellado, ninguno de los demás que se satisfacen con timbre exige por su índole esa forma de pago; pero se ha creído *conveniente adoptarla porque la Administración de la Renta está ramificada en toda la República, contando con oficinas recaudadoras aun en poblaciones de poquísimos censo, y esto facilita la recaudación* ¹⁸.

Todavía en la actualidad esas mismas razones privan en

¹⁷ Véase: "Alcabalas".

¹⁸ *Memoria de Hacienda, 1899-1900*, p. XIV.

parte, ya que de los 450 millones que ingresan a la Federación, por lo menos 150 se recaudan a través de las estampillas.

c) *Los derechos de alcabala*

Teníamos que, como antecedentes, los derechos de alcabala habían cobrado un extremo arraigo debido a que era una fuente importante de ingresos para la Federación, los Estados y los Municipios, y a que no se encontraba un impuesto capaz de suplirlos con ventaja. Estas dos razones se hicieron más agudas en el transcurso del tiempo. Se justificaba que durante la intervención francesa no se hubiese aplicado lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución de 1857; pero, con la paz, las alcabalas subsistieron a pesar de todo. En 1870 Matías Romero pretendió suprimir la contribución federal con el objeto de que los Estados tuvieran mayores facilidades. Fracasó, y las causas se creen encontrar en un artículo publicado en *El Monitor* de 8 de noviembre de 1877, que en sus partes principales dice:

Por más que fuera cierta, como se asegura, la tendencia de los Estados a seguir el ejemplo del Gobierno Federal, es de temerse que pocos o ningunos secundarán la idea de la supresión de las alcabalas, ni menos adoptarán el medio de sustitución aun cuando en el Distrito Federal tuviera buen éxito el impuesto directo: ¹⁰

1.—Porque en los Estados, con excepción de uno en que se ha ensayado alguna vez la abolición de las alcabalas, nada se ha encontrado que las sustituya y violentamente han tenido que retroceder.

2.—Porque no es aceptable creer que un sistema rentístico directo, adecuado y conveniente para el Distrito Federal, produjera iguales resultados en localidades tan distintas en exigencias, en población, en necesidades, en comercio e industria como tienen los Estados, comparados con el Distrito y comparados recíprocamente entre sí, y

¹⁰ A pesar de la búsqueda realizada no se tiene noticia de que se hubiese hecho un ensayo, en la fecha señalada, para sustituir en el Distrito Federal las alcabalas con el impuesto directo.

NUESTRA POLITICA TRIBUTARIA DE 1869 A 1911

3.—Porque de no ser simultánea la supresión de las alcabalas en toda la República, sucederá siempre lo que hasta hoy ha acontecido y es que los Estados que han planteado la reforma han disminuído en sus rentas considerablemente sin que ni el comercio ni la industria ni la agricultura de ellos se haya beneficiado; y los que han recibido el provecho han sido los otros Estados que tienen con aquéllos sus relaciones mercantiles y en cuyo suelo ha subsistido el sistema rentístico indirecto.

Parecía entonces que el problema era una cuestión, primero, de suficiencia económica en los Estados y, segundo, de tiempo para adaptarse a la nueva situación. Como era indispensable el necesario concurso de los Estados, en el año de 1883 se dice lo siguiente:

El Ejecutivo, considerando llegado el caso de abordar con franqueza esta cuestión [la de las alcabalas], y atendiendo a las insinuaciones del Gobierno de Veracruz para que se convocara con ese objeto una conferencia de representantes de los Estados, se dirigió con fecha 20 de agosto de 1883 a los señores Gobernadores, invitándolos a enviar a esta capital dos comisionados por cada Estado para que los representaran en la conferencia, cuya reunión se fijó para el 1º de octubre del mismo año, y en la cual debería tratarse de la cuestión de alcabalas, y de la manera de asegurar el cumplimiento del precepto constitucional que prohíbe a los Estados gravar las importaciones o exportaciones.

Esta conferencia, en la cual estuvieron representados todos los Estados, con excepción de dos, sirvió para precisar:

1.—Que la alcabala representaba, para la mayor parte de los Estados, el núcleo principal de sus rentas, como se desprende del cuadro núm. 7.

2.—Que muchos Estados habían ensayado la abolición de las alcabalas, decretando nuevas contribuciones para sustituirlas, y que casi en todas partes en donde se ha hecho el ensayo tuvo que volverse al antiguo sistema, porque los productos del nuevo impuesto no fueron bastantes para satisfacer las necesidades locales.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

CUADRO 7

PRODUCTOS DE LAS ALCABALAS

Estados	Productos efectivos de sus rentas	Parte que de ellas representan las alcabalas	Tanto por ciento proporcional
Aguascalientes	\$ 80 279	\$ 19 109	27 7/8
Campeche	204 803	82 474	41
Chiapas	117 673	6 128	5 1/4
Durango	114 799	71 000	61 3/4
Guanajuato	858 325	400 000	46 5/8
Guerrero	123 544	14 500	11 3/4
Hidalgo	382 674	159 137	41 5/8
Jalisco	1 058 188	289 972	27 1/8
México	559 005	180 000	32 1/4
Michoacán	679 430	212 154	31 1/2
Oaxaca	569 489	114 536	20 1/8
Puebla	600 000	405 385	67 5/8
Querétaro	182 000	45 000	24 3/4
San Luis Potosí	282 869	102 226	36 1/4
Sinaloa	232 137	124 164	51 3/4
Tamaulipas	114 300	40 000	35 1/8
Veracruz	673 248	250 000	37 1/8
Sonora	136 565	42 890	31 3/8
Yucatán	232 000	55 557	24
Zacatecas	360 960	152 185	42 1/2

3.—Que en la mayor parte de los Estados el producto de las alcabalas estaba, respecto de la suma de los gastos públicos, en una proporción que varía desde un 30 hasta un 75 por ciento, relativamente a los otros impuestos.

4.—Que en la mayor parte de los Estados es uno de los ingresos que constituyen el fondo de las municipalidades.

5.—Que en algunos Estados hay diversidad de suelos y que en otros se cobran determinados impuestos por el tránsito de efectos o por su extracción y salida para el exterior o para otro Estado.

Los resultados de esta Conferencia no se van a dar porque a la postre la ley de 26 de noviembre de 1886 no resolvió el problema. En virtud de esta Ley, los Estados po-

NUESTRA POLITICA TRIBUTARIA DE 1869 A 1911

dían gravar las mercancías extranjeras con un derecho de consumo que no excediese del 5% de los de importación y, por otra parte, implícitamente se permitían las alcabalas y aduanas interiores.²⁰ El 30 de diciembre de 1890 se convocó a una nueva conferencia que incurrió en los mismos errores de prohibir, por un lado, las alcabalas y autorizar, por el otro, un derecho sobre el valor de venta de los efectos nacionales y extranjeros. A partir de entonces se inicia la actuación de Limantour.

Conviene hacer aquí un alto y hacer la afirmación siguiente: la suficiencia económica del país y, por lo tanto, la de los Estados y la de la Federación habían cambiado de un modo notable. El impuesto del timbre dió 9, 11, 14, 15 y 18 millones de pesos, respectivamente, en cada uno de los años de 1891 a 1896. Los ferrocarriles tenían ya en 1895, 10 500 kilómetros de vía construídos y transportaban 4 millones de toneladas. Las éxportaciones se habían duplicado de 46 millones en 1884-85 a 95 millones en 1894-95. Lo mismo se puede decir de las exportaciones: 23 millones en 1884-85 y 66 millones en 1894-95, etc., etc. De modo que puede afirmarse que Limantour tenía ya la liebre y que lo que le faltaba era el modo de guisarla. En esto puede concederse a Limantour una habilidad excepcional. En 1895 hace reformar los artículos 111 y 124 de la Constitución, y con esto, de una vez por todas, establece una base legal para que los Estados no graven el tránsito de personas o cosas que atraviesen el territorio, la entrada o salida de mercancías, o el establecimiento de aduanas interiores, etc., etc. A la prohibición constitucional siguió su aplicación práctica, la cual se inicia en el Distrito Federal. Siguiendo el ejemplo dado en 1848 por José Joaquín Herrera, suprime las alcabalas y aumenta los impuestos directos a las clases más beneficiadas con dicha supresión. Como

²⁰ Pablo Macedo, *Tres Monografías*, p. 114.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

era indudable que el comercio y la industria eran las clases que resultaban más beneficiadas, la compensación del impuesto suprimido se hizo al través del derecho de patente en forma que pudiéramos considerar equitativa, ya que hubo todo un sistema para ello.²¹ A más de esto, y también en vía de compensación, se aumentaron los impuestos del timbre sobre conocimientos de fletes y portes, el federal de tabacos, etc., etc.

Realizado este cambio, fácil le fué a Limantour, mediante la ayuda oficial, cooperar en la abolición de la alcabala en todos los Estados.

La conclusión que se desprende de este capítulo, en resumen, es que el factor principal que contribuyó a la supresión de las alcabalas se debió a la mejoría económica del país y, por supuesto, a la habilidad de Limantour para aprovecharse de esa circunstancia.

2.—LOS IMPUESTOS DIRECTOS

El período anterior se caracterizó, como ya se dijo, por una serie de esfuerzos legislativos, por lo demás fracasados, para estructurar el sistema impositivo sobre la base del impuesto directo. Cuando Matías Romero organiza la hacienda pública en 1868 las contribuciones directas no reciben un impulso decisivo, sino que antes bien son los impuestos indirectos los que lo reciben a través de la ley del timbre.

Antes de analizar las causas, conviene dejar asentada la posición doctrinal del impuesto directo con Matías Romero. En la Memoria de Hacienda de 1870, p. 875, el mismo Romero dice: "Nuestro sistema de impuestos tiene que mejorar. Una sola contribución directa general, impuesta sobre

²¹ Véase: *Revista de Hacienda*, febrero de 1939. "Antecedentes históricos del impuesto sobre la renta".

la propiedad raíz y el capital mobiliario, sería más equitativa y produciría más recursos al erario que los que ahora se cobran". Y más adelante, párrafo 3745, afirma: "Los malos resultados que los impuestos directos han producido en México, en los varios ensayos que se han hecho para establecerlos, se deben a causas accidentales que nada arguyen contra este sistema de contribuciones, que es sin duda de los más sostenibles a la luz de los principios económicos. Sus productos serían verdaderamente cuantiosos si fuese posible sistematizarlo en toda la nación, y aumentarían en la proporción que creciese el valor de la propiedad raíz y el de sus frutos".

¿Por qué, pues, si éstas eran las ideas de Romero se dió preferencia al impuesto del timbre? A nuestro juicio intervinieron consideraciones de orden práctico. En el año de 1878, como ya se ha visto anteriormente, uno de los propósitos de Matías Romero para ayudar a la minería fué el de suprimirle todos los impuestos y crear en su lugar uno sobre utilidades mineras. Este propósito no pudo realizarse porque, tratándose apenas de un solo sector de la población, existía el problema de las distancias para controlar la efectividad del impuesto. En una carta dirigida al propio Matías Romero,²² con mucho acierto, se dice: "Sobre una extensión territorial de noventa y cuatro mil noventa y seis leguas cuadradas, donde apenas existe repartida una población de siete millones quinientos veinte mil habitantes, y donde probablemente se encuentran más de tres mil quinientas minas o criaderos metálicos en explotación, ¿cómo ejercer la acción del fisco sobre tantas y muchas de ellas tan pobres negociaciones, diseminadas en una zona mineral que abraza desde la Bahía de Todos Santos hasta el cabo de San Lucas, y desde los confines más remotos de Sonora hasta las montañas de Tehuantepec? ¿Cómo gravar utilidades

²² Sebastián Camacho, *Folleto carta dirigido al señor Ministro Matías Romero sobre la cuestión de minería, Miscelánea Minera, 1845-1884.*

cortísimas, obtenidas allí donde suele no haber caminos, ni medios de comunicación, ni las ventajas que prestan para la vida la sociedad y el trato, por ser lugares mal poblados o desiertos?" Ante esta clase de obstáculos resultaba fácil explicarse que, si el impuesto directo no prosperó, se debió más bien a que el país no estaba lo suficientemente maduro para soportarlo sin graves complicaciones en materia de rendimientos pecuniarios.

A partir de entonces los impuestos directos pierden su importancia doctrinal y dejan su lugar a los impuestos indirectos. La parte que le corresponde a Limantour en este cambio de frente es importante. Primero porque, si bien mejora el derecho de patente, para redistribuir la carga fiscal debida a los derechos de alcabala, concede toda su preferencia al impuesto del timbre; y, segundo, porque tácitamente amparó las ideas de sus subordinados. En una obra de Labastida,²³ quien fué jefe del Departamento de Legislación en la Secretaría de Hacienda en la época del mismo Limantour, hay una información doctrinal abundante que, indudablemente, representa el pensamiento oficial en materia impositiva. En el párrafo 887 del libro de referencia se afirma: "El impuesto indirecto es el impuesto por excelencia, es el que alcanza a todas las individualidades, imprime carácter al país y puede engrandecerlo o arruinarlo. Es susceptible de una elasticidad extraordinaria y aun sin esfuerzo alguno del gobierno, aumenta considerablemente en proporción a la cultura y adelanto de los pueblos". Y como surgiese el problema de la incidencia, que hacía que en realidad la carga del impuesto recayese en forma desproporcionada en las clases más necesitadas, no había empacho alguno en afirmar lo siguiente: "Los pobres forman la gran mayoría y ellos son los que pagan casi la totalidad del impuesto indirecto; ellos carecen de propiedades y de rentas; pero

²³ L. G. Labastida, *Leyes federales sobre la administración fiscal*.

NUESTRA POLITICA TRIBUTARIA DE 1869 A 1911

tienen sus dos manos que les aseguran un trabajo, y esto en economía política se llama capital, porque produce, y en el sistema financiero constituye una materia que puede gravarse porque es la fuente principal de la riqueza privada”.

La época puede caracterizarse, pues, por una continuidad en el esfuerzo para apuntalar y darle carácter en nuestro sistema impositivo al impuesto directo hasta Matías Romero y, a partir de entonces, como un abandono de tal política en favor del impuesto indirecto.

3.—LA DELIMITACION IMPOSITIVA ENTRE LA FEDERACION, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS

Hemos visto que durante el período de 1825-60 la delimitación impositiva existía por lo menos como problema a través del llamado impuesto de contingente, de las sucesivas constituciones federales o centrales que rigieron al país y, por último, con motivo del impuesto federal, que en lugar de gravar a los Estados lo hacía directamente a los contribuyentes. Pero a partir del decreto de 30 de mayo de 1868 el cambio de frente es importante porque la misma ley ya no se preocupa de especificar cuáles ingresos corresponden a la Federación y cuáles a los Estados, sino que pura y simplemente declara cuáles son las rentas y bienes de la Federación. Esto, en el terreno fiscal, significó ausencia de problemas para resolver situaciones de conjunto en cuanto a distribución de impuestos, por calidades específicas, entre la Federación, los Estados y los Municipios. Es cierto que, con motivo de la supresión de las alcabalas, se ofreció abordar el problema. Las reformas de Limantour a los artículos 111 y 124 de la Constitución de 1857 dieron lugar a que se extendiesen las prohibiciones impuestas a los Estados para establecer gravámenes. A las prohibiciones para imponer derechos de tonelaje u otro alguno de puerta y contribucio-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

nes o derechos sobre importación o exportación se agregaron las de establecer: gravámenes sobre el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio, gravámenes directos o indirectos sobre la entrada a su territorio, o la salida de él, de mercancías nacionales o extranjeras; gravámenes sobre la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, cuyo cobro se efectúe por aduanas locales y requiera inspección y registro de bultos y exija documentación que acompañe a la mercancía, etc., etc. Y además se prohibió a los Estados emitir estampillas y papel sellado, reservándose esa facultad a la Federación. Pero estas medidas daban únicamente una solución parcial al problema. Se necesitaban estudios de conjunto, y esto no se dió sino hasta en nuestros tiempos. Lo único que resta decir, entonces, es que la contribución federal, en 1874, pasó a formar parte de la ley del timbre. El todo entero a las oficinas federales, a los Estados y a los Municipios se haría un pago de un 25% adicional precisamente en estampillas especiales creadas al efecto. Este 25% fué elevado, en 1892-95, a un 30% para después dejarlo en un 25% y finalmente, en 1907-08, en un 20%.

CONCLUSIONES

1.—La actuación de Matías Romero tuvo un doble carácter: adaptar el sistema fiscal a los progresos de la economía del país y eliminar en lo posible los obstáculos creados a dichos progresos por las necesidades del fisco.

2.—La principal actuación de José Ives Limantour no es la de reformador, sino la de coordinador, y se encuentra un poco fuera del campo fiscal.