

II. DE 1821 A 1857. DEL MÉXICO INDEPENDIENTE A LA CONSTITUCIÓN DE 1857

El México Independiente hubo que instituirse como Imperio conforme los Tratados de Córdoba que, a su vez, representaban el espíritu del Plan de Iguala propuesto por Agustín de Iturbide. Así, a unos cuantos días del triunfo independentista y en aras de instaurar al Estado como monarquía constitucional moderada,⁴³ la Junta Provisional Gubernativa,⁴⁴ en su sesión del 22 de octubre de 1821, analizó la posibilidad de reformar el sistema fiscal de la nueva nación. Sin embargo, ningún cambio fue propuesto, pues de acuerdo al artículo 14 de los Tratados de Córdoba, dicha Junta sólo discutiría los problemas más urgentes, y la forma administrativa del erario del nuevo país no era una ellas.⁴⁵ Respecto de esta ingenua y desatinada decisión podemos advertir dos cosas. Por un lado,

⁴³ En concordancia con lo dispuesto por el artículo segundo de los Tratados de Córdoba. Véase www.juridicas.unam.mx/infjur-leg-conshist-pdf-tratcord.pdf (22 de octubre de 2008).

⁴⁴ Al elaborar el Plan de Iguala, Agustín de Iturbide dispuso la instauración de esta Junta que se encargaría del poder mientras algún miembro de la Corona Española ocupaba el cargo, tal como se estableció posteriormente en el Tratado de Córdoba. La Junta estuvo integrada por connotados eclesiásticos, oidores, abogados, nobiliarios, militares, hacendados, comerciantes y miembros del Ayuntamiento de México. Para conocer los nombres de sus integrantes se recomienda la obra de Avilés Morales, A. Silverio, *Galería. Presidentes de México independiente y republicano, 1824-2006*, 2a. ed., México, Instituto Electoral del Estado de México, 2004, pp. 205-208.

⁴⁵ Jáuregui, Luis, *La Real Hacienda de nueva España...*, cit., p. 15. De acuerdo con el autor, es muy probable que la administración del nuevo país careciera de los conocimientos suficientes para poder enmendar el antiguo sistema tributario, sin que al hacerlo se afectaran los intereses de ciertos grupos que con la in-

obedece al peculiar contexto histórico en que se desarrollaron las finanzas públicas de la Colonia, pues si tomamos en cuenta que el fisco novohispano durante muchas décadas estuvo preparado para hacer frente a cualquier circunstancia inevitable o eventual, nada raro tiene entonces que el nuevo gobierno decidiera mantener la misma administración hacendística, acostumbrada a la constante centralización de oficinas, reordenamiento de la administración provincial, fiscalidad extraordinaria⁴⁶ (préstamos, donativos, créditos, transferencias entre ramos de ingreso fiscal, etcétera), liberalización, distorsiones provocadas por guerras en ambos lados del Océano Atlántico,⁴⁷ etcétera. Por otro lado, que la Junta no considerara apremiante modificar el raído sistema fiscal español resultó un oneroso desacierto que la joven nación tendría que pagar con creces en los años venideros, pues si bien es cierto que la Real Hacienda debió adecuarse a la tornadiza realidad económica, también lo es que en muchos casos dicho acondicionamiento consistió en “remiendos y des remiendos”⁴⁸ que la deterioraron hasta hacerla ineficaz, lo cual se observa en la utilización cada vez más frecuente de organismos privados para la recolección de contribuciones extraordinarias, en la espantosa y hasta cómica confusión entre las leyes vigentes y las abrogadas,⁴⁹ en los súbitos y

dependencia veían nuevas oportunidades. Además, en efecto, habían cuestiones más urgentes que atender.

⁴⁶ El uso de la fiscalidad extraordinaria representa el inicio de la bancarrota de la corona española, que tuvo su origen en los conflictos bélicos suscitados con motivo de la Guerra de la Convención de 1793. Los contribuyentes novohispanos debían financiar las necesidades de la metrópoli con fuertes préstamos y donativos, a veces gratuitos y a veces forzosos. *Ibidem*, pp.187 y 221.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 15.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 18.

⁴⁹ Por ejemplo, cuando la Ordenanza de los Intendentes estuvo a punto de fracasar, se emitió una nueva Ordenanza que al poco tiempo se abrogó. Todavía en el periodo liberal se buscó su restablecimiento, y casi al final de la etapa colonial todavía se hacía referencia a esta ley como si aún estuviera vigente. Véase *ibidem*, pp. 19 y 20.

exorbitantes gastos generados por la Guerra de Independencia,⁵⁰ etcétera. Desde esta perspectiva, las razones para considerar acuciante una cabal reforma hacendaria se ofrecían más obvias que las esgrimidas en contra.

Al año siguiente, específicamente el 24 de febrero de 1822, la Junta Provisional Gubernativa dio cuenta de su gobierno y testimonio de la disolución de la misma. Para advertir el grado de desasosiego de la nueva administración, citamos lo que en su manifiesto se expresó:

Esta sola taxativa, justa en sí misma y que deja ver las miras políticas prudentísimas que para ella se tuvieron presentes, manifestará á la sabiduría de V. M. el sinnúmero de dudas y dificultades que han debido estorbar la marcha de la Junta; pues en una legislación tan complicada y monstruosa como la española, á cada paso era preciso empezar dudando si había determinación legal, si era adoptable a nuestro sistema, si el asunto podría sufrir sin demora y por qué tiempo, ó si exigía resolución definitiva.⁵¹

Respecto de la situación financiera se exclamó:

Quedó el Imperio, al disolverse el antiguo Gobierno, si erario; obstruidas las fuentes de la riqueza pública, alterados los rumbos de todos los giros; extraviada la opinión en millares de puntos; recargados los pueblos de contribuciones gravísimas, y acostumbrados, por consiguiente, á defraudarlas; sin ningún sistema de hacienda ni administración; sin seguridad de la adhesión ó aversión de los empleados públicos, sin poder continuar los antiguos impuestos por ruinosos, mal combinados y contrario á la opinión é interés general; pero sin poder tampoco suprimirlos del todo, por

⁵⁰ Un buen número de militares ingresó a las filas de la burocracia fiscal colonial con prioridades propias tanto de recaudación como de gasto, cobrando las contribuciones que más les convenían, y removiendo de su cargo a los funcionarios más expertos en asuntos fiscales. *Ibidem*, p. 20.

⁵¹ Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, *Los presidentes de México ante la Nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*, t. I, México, Cámara de Diputados, 1966, p. 9.

no haber con qué acudir á los gastos civiles y militares que con la independencia debieron aumentarse; y, en fin, sin poder pensar en contribuciones directas, por no poderse sistemar todavía, ni estar los pueblos en disposición de recibirlas: la renta del tabaco, la más valiosa y productiva en el sistema antiguo, cargada de deudas enormísimas, sin existencia de consideración que poder realizar, sin primeras materias que dedicar al laborío; en una palabra, sin arbitrio para volver á ser lo que antes fuera.⁵²

Así, con la cándida esperanza de vivificar el ramo de la minería y creer que el libre comercio sería “manantial inagotable de riquezas”,⁵³ pero sin la más mínima idea de cómo enmendar el erario y las fuentes de recaudación del Imperio, o como francamente lo declaró la Junta “sin existencia de consideración que poder realizar”, los cambios que más tarde se hicieran al sistema tributario se orientaron más a mejorar la funcionalidad de la vieja estructura imperial que a modificarla radicalmente,⁵⁴ es decir, el nuevo esqueleto político del Imperio implicó poco cambio para el quehacer fiscal del mismo, que sólo se manifestó en la liberalización de la Real Hacienda.

Dicho lo anterior, es obvio que durante las primeras décadas del México Independiente las finanzas públicas registraran siempre déficit debido al preponderante desequilibrio político.⁵⁵ Toda vez que ningún ministro de Hacienda pudo nivelar el presupuesto, México vería en quiebra su sistema hacendístico durante medio siglo. De acuerdo con Quirate, hasta el más brillante hacendista hubiera fracasado en aquel momento.⁵⁶ La situación financiera del país estaba sumergida en total crisis como resultado de la guerra de emancipación, lo que produjo notables mermas en la recaudación de impuestos y obligó al uso de una desmesura-

⁵² *Ibidem*, p. 10.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ Jáuregui, Luis, *La Real Hacienda de nueva España...*, *cit.*, p. 188.

⁵⁵ López Rosado, Diego G., *op. cit.*, p. 208.

⁵⁶ Quirate, Martín, *op. cit.*, p. 74.

da fiscalidad extraordinaria destinada a mantener a un numeroso ejército, y representada por todo tipo de fuentes extra presupuestales que iban desde préstamos forzosos hasta el arrendamiento y subasta de las propiedades de la nación.⁵⁷ Dichas medidas extraordinarias incrementarían terriblemente la deuda externa y el problema deficitario del país. La situación llegó a tal punto que los capitalistas se negaban a prestar créditos al gobierno, lo que obligó al Ejecutivo a decretar préstamos forzosos al comercio del país, dando los bienes del fondo piadoso de las Californias, los de la recién abolida Inquisición, y en última instancia, comprometiéndolo la mitad de los derechos de importación que se cobraban en las aduanas marítimas y fronterizas del país.⁵⁸

Asimismo, la producción nacional era sumamente escasa por lo que eran relativamente pocos los artículos con los que se comerciaba, entre ellos, destacaban los agrícolas (algodón, tabaco, cacao, vainilla, azúcar y algunos cereales), los ganaderos (leche, pieles y tasajo), los mineros⁵⁹ (metales preciosos como el oro y la plata, azogue, pólvora, sal y alumbre) y los industriales (textiles, vinos, aguardientes, cigarros y puros, jabón, loza y algunas otras manufacturas artesanales).⁶⁰ El comercio interior se vio intensamente arrecido por la multitud de cargas fiscales que gravitaban sobre las transacciones y su duplicidad, situación que alentaba el contrabando e impedía el transporte de mercancías de entidad a entidad. De igual forma, y debido a los innumerables impuestos que pesaban sobre ellas, sólo la gente adinerada adquiría las pocas mercancías que eran importadas de los puertos del Golfo de México y de las costas del Pacífico,⁶¹ pues el arancel de 1821 estableció que la entrada de buques de cualquier nación en los

⁵⁷ López Rosado, Diego G., *op. cit.*, p. 226.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ Dentro de este grupo de productos, el azogue en caldo y la pólvora representaban dos de los rubros más importantes de ingresos del gobierno. *Idem.*

⁶⁰ *Ibidem.*, p. 208.

⁶¹ *Idem.*

puertos mexicanos estaba sujeta al previo pago de derechos y demás reglas prescritas.⁶²

Respecto a la exportación, el México Independiente mantuvo vigentes las prácticas comerciales establecidas durante la época colonial. Dentro de los productos objeto de exportación se encontraban primordialmente los metales acuñados,⁶³ las maderas y los cueros; y menor medida, los acuñados en pasta, la vainilla, cochinilla, tabaco, palo de tinte, raíz de Jalapa, zarzaparrilla, ixtle y los cereales.⁶⁴ Los impuestos de exportación generaban un aproximado de \$1.5 millones de pesos anuales; empero, de acuerdo con López Rosado, resulta complicado obtener el número real de exportaciones durante este periodo, debido al comercio clandestino, al contrabando y al comercio que no se registraba por diversas circunstancias (exención de derechos, falta de control aduanero, etcétera), realidad que conlleva al autor a afirmar que esta modalidad de comercio alcanzaba un valor igual al registrado en las estadísticas oficiales.⁶⁵ En resumen, el comercio, tanto exterior como interior, también estaba en crisis, y se empeoró aún más cuando la Junta Provisional Gubernativa eliminó el impuesto del 10% que se cobraba a la exportación de mercancías y disminuyó el derecho de alcabala del 16% al 6%.⁶⁶

En coincidencia, el gobierno británico intentaba, de manera no oficial, evaluar la viabilidad de entablar relaciones comerciales con nuestro país como una forma diplomática de preservar y respaldar el recién triunfo de la Independencia y como un medio indirecto de amenazar a España y extender su hegemonía en las regiones de la “América española”, antes de que Estados Unidos

⁶² *Idem.*

⁶³ De 1826 a 1851 se exportaron \$237 millones en oro y plata, lo que significó un promedio anual de \$9.1 millones.

⁶⁴ López Rosado, Diego G., *op. cit.*, p. 209.

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ *Ibidem*, p. 226.

lo hiciera.⁶⁷ De este modo, las relaciones comerciales entre México y Gran Bretaña asumieron la forma de un tratado comercial basado en la filosofía del libre intercambio.⁶⁸

El nuevo país carecía de recursos necesarios para solventar los gastos de su propia administración y, por si fuera poco, la hacienda pública se encontraba totalmente desorganizada, debido en parte, a la falta de moralidad de sus empleados públicos,⁶⁹ situación que reducía todavía más el índice de recaudación que se hacía evidente en los presupuestos tanto de ingresos como de egresos. Durante los primeros años fiscales se adolecía de homogeneidad en la delimitación del lapso presupuestal: con regularidad se presentaban dos memorias para el mismo año y se formulaban dos distintas cuentas, la primera incluía los ingresos y gastos probables que en la mayoría de los casos distaban de la realidad económica; y la segunda, que se presentaba posteriormente, contenía los gastos del ejercicio. Sin embargo, no en todos los años se preparaba esta segunda cuenta, lo que dificulta establecer comparaciones en cuanto a los resultados de los primeros ejercicios fiscales.⁷⁰

Posteriormente se redujeron los impuestos que se cobraban al oro y la plata; se declararon exentos de derechos el azogue en caldo y la pólvora utilizada en las labores mineras; y se disminuyeron los derechos de importación, rama que antes de la Independencia aportaba las más elevadas recaudaciones, con el nombre de almojarifazgo.⁷¹

⁶⁷ Meyer, Lorenzo, *Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991, p. 35. De acuerdo con Quirarte, tanto Gran Bretaña como Estados Unidos tenían intereses de cuantía que defender, que los obligaban a no permanecer neutrales. Véase Quirarte, Martín, *op. cit.*, p. 39.

⁶⁸ Meyer, Lorenzo, *Su majestad británica...*, *cit.*, p. 36.

⁶⁹ López Rosado, Diego G., *op. cit.*, p. 225.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ *Ibidem*, p. 226.

El déficit del erario continuó en declive. La inexacta política fiscal de recorte a los ingresos ordinarios para improvisar otros de carácter extraordinario se atemperó precipitadamente con la fuga de los capitales españoles. Las finanzas públicas del país estaban representadas por un abrumador caos legislativo, por un sistema fiscal enrevesado, anacrónico y laberíntico, sin pies ni cabeza. Y esto se advierte en la inestable vigencia de las disposiciones fiscales que, lejos a propiciar una mejor recaudación, provocaban confusión e inseguridad jurídica. Por ejemplo, en 1823 un decreto creó una contribución directa en forma de cuota anual sobre el importe de los sueldos, utilidades o cualquier otro ingreso, correspondiente a tres días de las percepciones de cada uno de los habitantes del país. No obstante, el 8 de octubre de ese año, las recaudaciones se contrajeron al decretarse libres de derechos hasta por diez años el algodón de semilla extranjera, la lana y las nuevas plantaciones de café, cacao y olivo, así como la cera de colmenas. Otra disposición posterior mantuvo el estanco del tabaco y elevó ligeramente el impuesto sobre papel sellado, en noviembre se suprimió el estanco de la nieve, sustituyéndolo por una alcabala eventual.⁷²

Para 1825, ya como presidente el general Guadalupe Victoria, los recursos económicos obtenidos mediante préstamos extranjeros se destinaron a vestir, armar y aumentar el Ejército y la Marina, socorrer a Nuevo México, California y todas las fronteras, acallar los clamores de los empleados de la República, atrasados en sus sueldos, y a cubrir las atenciones de la administración.⁷³ Lo anterior es prueba de que los gastos generados por la guerra significaron la única prioridad para la hacienda pública. En semejantes términos lo reconocería Manuel Gómez Pedraza al arribar al poder en 1832, encontrando al erario exhausto y empeñado en una deuda inmensa, con atrasos enormes en los pagos,

⁷² *Idem.*

⁷³ Así lo reconoció el propio general Guadalupe Victoria al abrir sesiones ordinarias del Congreso General el 1o. de enero de 1825. Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 38.

y las viudas, huérfanas y pensionistas en la miseria. La gravedad de la situación lo llevaría a decir en 1883 que del secretario de Hacienda dependía la existencia política del país.⁷⁴

Para 1834, al percatarse del terrible desorden legislativo en materia fiscal, Valentín Gómez Farías reconoció que era urgente la creación de leyes bien meditadas que sacaran a la hacienda pública de la nulidad en la que había quedado inmersa tras los desórdenes de la guerra.⁷⁵ Por estas razones, pero bajo el primer mandato presidencial de Anastasio Bustamante, se buscó, por un lado, arreglar los ramos de la administración para aumentar el crédito nacional y cubrir las atenciones del servicio público; por el otro, la organización legislativa de la renta del tabaco y el arreglo de las aduanas marítimas a fin de evitar el contrabando.⁷⁶

El déficit fiscal era rampante, pues las diversas invasiones por parte de Francia y Estados Unidos provocaron que el rendimiento de los ingresos tributarios y deuda pública se destinaran para la defensa de la nación mexicana. Un ejemplo de la situación descrita fue el aumento de impuestos con el propósito de regresar a Texas al orden constitucional en 1836.⁷⁷

Para 1837, las operaciones de la hacienda intentaron regular la recaudación y distribución de los impuestos, restablecer el crédito nacional y extinguir la deuda que abrumaba al erario.⁷⁸ A pesar de los esfuerzos, los pagos que el gobierno tuvo que hacer a los jefes y oficiales subordinados, como premio “al mérito y los sufrimientos de las valientes tropas que defendieron el orden y el honor nacional”,⁷⁹ terminaron por endeudar aún más

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ *Ibidem*, p. 172.

⁷⁶ Datos extraídos a partir del discurso del general Bustamante en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso General el 1o. de enero de 1832. *Ibidem*, p. 141.

⁷⁷ Jáuregui, Luis, “Vino viejo y odres nuevos...”, *cit.*, p. 731.

⁷⁸ El general Bustamante, al abrir sesiones del primer periodo el 1o. de junio de 1837. Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 195.

⁷⁹ El general Bustamante, al abrir sesiones del primer periodo el 1o. de junio de 1837. Además, agregó que el gobierno no escatimaría medios para evitar

al país; además de crearse un impuesto extraordinario en 1838 para cubrir las pérdidas por el bloqueo francés en el puerto de Veracruz.⁸⁰

Con el propósito de restablecer la economía y pagar los multiplicados préstamos que agravaban a la nación, siendo Santa Anna titular del Poder Ejecutivo, en 1839 el Congreso General aprobó un sistema de contribuciones indirectas y destinó la sexta parte de las aduanas marítimas al pago de la deuda extranjera. No obstante la crisis financiera y el desnivel del comercio, la inmoralidad y avaricia de los altos funcionarios de la hacienda pública y la corrupción de algunos jueces terminaron de nulificarla, amasando fortunas sobre la ruina del erario, al punto que el entonces presidente del Congreso, Antonio Madrid, llegó a exclamar: “mientras subsistan los abusos que se absorben y consumen todos los caudales de la Nación, en vano es pensar en nuevas contribuciones”.⁸¹ Toda vez que la recaudación era arrebatada a merced del contrabando y del peculado, los tributos distaban de cumplir con los fines para los cuales se creaban. El agiotaje se convirtió en el problema más urgente por resolver para el Congreso, por lo que en 1840, el general Anastasio Bustamante, además de pedir la nivelación proporcional entre ingresos y egresos, ordenó la reducción del presupuesto general de gastos a lo absolutamente indispensable.⁸²

Según Jáuregui, en 1842 se estableció el paquete fiscal más importante de la primera etapa de la época independiente, que contenía contribuciones directas, y que sirvió de plataforma tributaria para el gobierno de Santa Anna en 1853. Además, dicho autor destaca que en la década de los años cuarenta se publican las “recopilaciones” que contenían decretos, circulares y regla-

las escaseces que los miembros del Ejército habían padecido por las angustiosas circunstancias de la hacienda pública. *Ibidem*, p. 196.

⁸⁰ Jáuregui, Luis, “Vino viejo y odres nuevos...”, *cit.*, p. 731.

⁸¹ Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 222.

⁸² El general Bustamante, al abrir las sesiones del primer periodo el 1o. de enero de 1840. Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 228.

mentos, cuyo propósito era generar manuales de procedimiento legales y administrativos. Y en esta dinámica se inscribió la *Compilación de decretos* de 1842, publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la *Breve instrucción* de 1845 de José Ignacio Piquero. Este último, ilustre tributarista y director general de Alcabalas y Contribuciones Directas, al tener conocimiento pragmático del sistema tributario y su complejidad, tenía la idea de unificarlo y de generalizar la aplicación de contribuciones directas.⁸³ De este modo, el gobierno dedicó todo su celo a restablecer la moralidad en la recaudación y manejo de los caudales públicos en aras de alcanzar una administración económica, y una distribución proporcional y equitativa.⁸⁴

Con la ley del 10 de marzo de 1843, se elevó del 2% al 4% el impuesto de introducción de moneda por puertos nacionales, gravándose además con una tasa del 1% el numerario circulante en el interior del país, e incrementándose a 6% la cuota cobrada por la exportación de oro y plata acuñados.⁸⁵ El 3 de abril de 1843 se fijó un impuesto del 6% al palo de tinte que se extrajera del país y, con el objeto de sufragar los gastos de la guerra iniciada con Texas, el 7 de abril de 1843 se elevó el impuesto de importación al 20% con excepción de los lienzos y tejidos algodón.⁸⁶ Para el 26 de septiembre de ese mismo año y a efecto de reducir la importación de productos extranjeros y protegerse así la industria nacional, se estableció que se pagaría además del 30% de derechos de importación, 1% adicional, 5% de consumo en el puerto, 5% de consumo en el interior y 2% de avería, lo que sumaba un total de 43%; los licores pagarían 48%. Cabe

⁸³ Jáuregui, Luis, "Vino viejo y odres nuevos...", *cit.*, p. 733. Se recomiendan las referencias bibliográficas que hace este autor sobre Piquero.

⁸⁴ El general Joaquín de Herrera, al abrir las sesiones del primer periodo el 10 de enero de 1845. Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 292.

⁸⁵ López Rosado, Diego G., *op. cit.*, p. 214.

⁸⁶ *Idem.*

recordar que con el antiguo arancel se pagaba 36% y los licores pagaban 41%.⁸⁷

De acuerdo con Enrique Florescano y María Lanzagorta,⁸⁸ los veinte años que transcurren entre 1846 y 1867 representan la más profunda crisis económica del México independiente. En 1846 el país es invadido por fuerzas militares estadounidenses que provocaron la pérdida de más de la mitad del territorio nacional. El contexto histórico no podía estar peor. Si bien el 12 de junio de 1848 los invasores americanos abandonan la capital del país, Yucatán amenaza con separarse, al mismo tiempo que acontecen revueltas en Sierra Gorda. Pese a las circunstancias, es a partir de la segunda mitad del siglo XIX que se vislumbra por primera vez cierto grado de organización en el sistema fiscal mexicano. Alternando la presidencia en 1849, y consciente que de la organización de la hacienda dependía la existencia de la República,⁸⁹ Joaquín de Herrera fomentó la iniciativa para la creación de un banco nacional que daría orden en el pago de la deuda, facilitando diferenciar lo que pertenecía a la hacienda o a sus acreedores.⁹⁰ En 1851 propuso la creación de la Milicia Nacional que ahorraría recursos al erario al estar integrada por civiles adiestrados en el manejo de las armas que las tomarían sólo en servicio activo, volviendo a sus ocupaciones ordinarias una vez superado este.⁹¹ Asimismo, ordenó a las comisiones de las cámaras un sondeo para cuantificar la deuda pública externa, que hasta entonces se desconocía y que resultó ser menor a cien

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ González, Luis *et al.*, *La economía mexicana en la época de Juárez*, México, Secretaría de Industria y Comercio, 1972, pp. 86 y ss.

⁸⁹ El general Joaquín de Herrera, al abrir las sesiones del primer periodo el 8o. de enero de 1850. Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 375.

⁹⁰ El general Joaquín de Herrera, al abrir las sesiones del primer periodo el 1o. de enero de 1849. *Ibidem*, p. 357.

⁹¹ El general Joaquín de Herrera, al abrir las sesiones del primer periodo el 1o. de enero de 1851. *Ibidem*, p. 386.

millones de pesos.⁹² Estas medidas contribuyeron a la recaudación de más de diez millones de pesos, que fueron íntegramente pagados a los acreedores de la nación. Por otro lado, de acuerdo con López Rosado, en el ejercicio fiscal de 1849-1850 el monto de la deuda pública interna ascendía a \$75 millones, de los cuales \$39 millones correspondían a la que se contrajo antes de la Independencia. Para 1852, la cifra se redujo a \$31.2 millones, pero incrementó con rapidez la de la deuda exterior, gracias a los despilfarros durante el gobierno dictatorial de Santa Anna,⁹³ que provocaron mayores atrasos en la paga a las divisiones militares en servicio activo y a los empleados de la lista civil.

Como es sabido, la época de Santa Anna no se destaca por ser liberal, sino todo lo contrario. Bajo el contexto de toda dictadura, censuró la libertad de expresión, y el poder impositivo tuvo tintes represivos y confiscatorios. Un ejemplo paradigmático de esta situación fue la imposición sobre ventanas y portales exteriores que provocó la reacción social de tapiar todas las ventanas y portales exteriores.⁹⁴

⁹² El general Joaquín de Herrera, al abrir las sesiones del primer periodo el 1o. de enero de 1851. *Idem*.

⁹³ López Rosado, Diego G., *op. cit.*, p. 233. El presidente Mariano Arista, al abrirse las sesiones ordinarias el 1o. de enero de 1852, exclamó: “La situación del Erario es verdaderamente miserable, y sus recursos de todo punto insuficientes para llenar las grandes atenciones y obligaciones de la Nación. El estado de valores de las rentas, formado con la más escrupulosa minuciosidad, en 29 de octubre último, sólo ha dejado al gobierno para atender á los gastos comunes de la Administración la suma de \$3.673,772, deducidos los gastos de recaudación y los 20 y 25 por ciento de los productos de las Aduanas marítimas, conforme a las leyes de la materia. Aquella suma y \$2.794,772 de ingresos extraordinarios, forman el total de los recursos disponibles del Gobierno en el año anterior para afrontar sus numerosas atenciones. Estas, reducidas á lo absolutamente indispensable del presupuesto económico, sin incluir las consignaciones de las deudas interior y exterior, montan á \$7.023,239, de los cuales solamente se han cubierto \$5.868,501 de gastos ordinarios, y \$236,859 de extraordinarios; resultando, en consecuencia, un deficiente de \$1.091,835, que forman el atraso en que se encuentran muchas de las clases que sirven á la Nación, además de otras obligaciones que quedan desatendidas”. *Ibidem*, p. 401.

⁹⁴ Jáuregui, Luis, “Vino viejo y odres nuevos...”, *cit.*, p. 734.

Los años entre la revolución de Ayutla y la república restaurada se vieron algunos intentos por establecer contribuciones directas. No obstante, las escasas que hubo no tuvieron una alta recaudación y el objeto del tributo fue para gravar las fincas rústicas urbanas.⁹⁵ Asimismo, el 4 de octubre de 1845 se implementó un nuevo arancel general de aduanas marítimas y fronterizas para tratar de regular el comercio de mercaderías.

El régimen mexicano de exportación se sustentaba por los metales preciosos. En 1853 Miguel Lerdo de Tejada advertía que de los \$27 o \$28 millones a que ascendía el valor total de las exportaciones en 1853, \$23 o \$24 millones provenían de metales preciosos y el resto los conformaban los productos agropecuarios. De acuerdo con estos cálculos, en el lapso de 1825 a 1853, el valor de las exportaciones totales incrementó a un ritmo anual promedio de 18%, mientras que el de los metales preciosos creció a un 26%. Y estas significativas cifras fueron en ascenso: para el año fiscal de 1872-1873, el valor total de las exportaciones creció hasta \$31.6 millones y la participación de los metales preciosos fue ya del 81% del total. La exportación de oro y plata fue continuamente en aumento durante todo este periodo.

La Constitución de 1857

Representa 1857 la promulgación de una nueva ley fundamental que, al delinearse bajo el ideario del partido liberal, sentó las bases de un gobierno del mismo matiz. La Constitución de 1857 tuvo como uno de sus objetivos principales la reorganización de la hacienda pública, por lo que buscó simplificar las numerosas partidas de ingresos y egresos de la Federación, uniformar el régimen hacendario de los estados con el de la Federación y limitar la facultad impositiva de los estados.⁹⁶

⁹⁵ *Ibidem*, p. 735.

⁹⁶ González, Luis *et al.*, *op. cit.*, pp. 86 y ss.

A pesar de que el presidente en turno, Ignacio Comonfort, ordenó que se acordaran nuevas plantas del Ministerio de Hacienda de la Aduana de México con la Sección de Contribuciones Directas y de la Tesorería General; que se decretara un nuevo término para la presentación de los créditos admisibles en el fondo de la deuda interior consolidada, la libre elaboración y expendio de naipes, el establecimiento de una Casa de Moneda en Oaxaca, y la clasificación de rentas;⁹⁷ se continuó conservando el antiguo desnivel entre los gastos y los ingresos del erario. De acuerdo con el entonces ministro de Hacienda, Miguel Lerdo de Tejada, esto se debía a la creciente multitud de pensionistas en los ramos civil y militar que vivían del gobierno con los títulos de retirados, cesantes, jubilados, viudas y demás denominaciones.⁹⁸ En vista de tales circunstancias, el gobierno desatendió la obra y los servicios públicos, que dejó en manos de particulares, impulsándolos a la inversión sobre la base de exenciones, subsidios y otras concesiones diversas,⁹⁹ que propiciaron la construcción de ferrocarriles y telégrafos.

En este sentido, la organización del esquema tributario de la Constitución de 1857 se limitó a un intento por nacionalizar el sistema de recaudación de impuestos, partiendo de una moderación de las potestades tributarias locales respecto del ámbito fiscal federal en aras de simplificar los casi infinitos renglones económicos de los presupuestos. Más la realidad deficitaria imperante, el endeudamiento público y los incesantes pagos de marcha a los familiares del cuerpo castrense retrasaron la buenas intenciones constitucionales.

⁹⁷ El general Comonfort, en la apertura de las sesiones ordinarias el 8 de octubre de 1857. Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 441.

⁹⁸ Según él, los problemas del Tesoro de la Nación surgieron a consecuencia del sistema impositivo español, y del desorden con que el México independiente abusó de él posteriormente. López Rosado, Diego G., *op. cit.*, p. 231.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 232.