

Breves apuntes sobre el sistema tributario en el Porfiriato

Gabriela Ríos Granados

La historia es la historia. No puede haber historia patriótica, como no hay química patriótica, ni astronomía patriótica, ni nada científico sometido a leyes que no sean la verdad. La historia tiene una misión muy alta, y es presentar la conducta de la especie humana durante siglos, con el objeto que, por medio de las verdades que enseña, se lleguen a encontrar con las leyes de la vida, propias para el bienestar y grandeza del género humano.

Francisco Bulnes

Dado que el Porfiriato duró en total treinta y cinco años, incluyendo nueve períodos presidenciales, ha sido una época muy bien documentada por historiadores, economistas, abogados y sociólogos. Además, las memorias y los archivos de Porfirio Díaz enriquecen la historia sobre la fiscalidad que contamos a lo largo de estas páginas. Generalmente, es aceptado dividir este periodo de la historia en tres fases: una primera de pacificación (1876-1896); la segunda de crecimiento económico (1896-1907) y; otra final, de inmensa agitación política, que determinó la desaparición del régimen (1903-1911).¹

Porfirio Díaz fue un personaje controversial, en mi opinión, fue un presidente con un talante emprendedor² que impulsó el desarrollo eco-

¹ López Rosado, Diego: *Curso de historia económica de México*: UNAM IIE, 1981, p. 268.

² Resulta fascinante estudiar la vida de Porfirio Díaz, en este sentido "Francisco Bulnes se pregunta por qué Díaz pese a una carrera militar inferior a la de Miguel Miramón, Mariano Escobedo o Ramón Corona, conquistó la simpatía de la ciudad de México y el entusiasmo del país que lo condujo a la presidencia (...)". A lo que contesta: "Tuvo desde luego a la diosa Fortuna, venció, en efecto, en la Carbonera y en Miahuatlán a soldados y oficiales austriacos, pero sus partidarios hicieron creer al país que los vencidos franceses y austriacos pertenecían al ejército francés. En consecuencia, merecía el más elevado obelisco y, por ende, la presidencia (...)". Y "Bulnes destaca que no lo merecía como admirable guerrillero sino por sus cualidades civiles que eran eminentes y que

Breves apuntes sobre el sistema tributario en el Porfiriato

nómico del naciente Estado mexicano, pero a su vez también causó grandes sacrificios para la población mexicana, que lo llevó a su debacle y a la Revolución de 1910.

Tras haber triunfado exitosamente en las campañas de Reforma, y contra la Intervención y el Imperio, el general Porfirio Díaz, llegó al poder con un mensaje de paz, con la promesa del progreso y con el lema “no reelección”, nulificando, además, de forma inmediata las Leyes de Reforma. El país vivió en guerra desde el inicio de la lucha de Independencia hasta 1876, año en el que por primera vez se experimentó la sensación de tranquilidad política y militar. Para lo cual fue necesario erradicar primero la actitud subversiva del ejército, el clero y la burocracia³.

Así Porfirio Díaz tomó posesión como presidente de la República después de derrocar tanto a Lerdo de Tejada como a José María Iglesias, asumió la presidencia por primera vez el 26 de noviembre de 1876 (1876-1880 primera administración), que volvió a ocuparla provisionalmente el 15 de febrero de 1877 y el 5 de junio prestó juramento como presidente constitucional ante la Cámara de diputados.⁴ Como se ha documentado Porfirio Díaz fue presidente dos administraciones con un intermedio del General Manuel González (1880 -1884); la segunda administración fue del 1 de diciembre de 1884 al 25 de mayo de 1911. A lo largo de sus dos administraciones hubieron diez secretarios a cargo de la Secretaría de Hacienda, de los cuales destacaron Manuel Dublán, Benito Gómez Farías, Matías Romero y José Ives Limantour (segunda administración).⁵ Esto denota a simple vista inestabilidad en la cabeza de mando de la secretaría de Estado más importante de un país.

ningún otro militar ni civil poseía; además del prestigio de sus cualidades privadas: nunca fue jugador, ni ebrio, ni depravado, ni hacía gala de tener queridas de Guadalajara o de cualquiera otra parte (...): “Era sobrio, muy trabajador, sencillo, no buscaba comodidades, daba ejemplo a los soldados de cómo se debía sufrir y olvidar los placeres que turban el cumplimiento del deber. No era cruel, ni tampoco magnánimo hasta la imprudencia.” González Navarro, Moisés, prólogo, *Memorias de Porfirio Díaz I*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994, p. 18.

³ López Rosado, *Diego*, *op cit.*, p. 269.

⁴ Valadés José: *Breve historia del porfirismo*, México: Editores Mexicanos Unidos, S.A., 1971, p.10

⁵ Ríos Granados Gabriela, Santos Flores Israel: *Breve Historia hacendaria de México*, México: IJ/UNAM, 2013, pp. 81 y 82.

Gabriela Ríos Granados

Sin embargo, es de la opinión de algunos escritores,⁶ que Porfirio Díaz fue el primer político que observó *microscópicamente* a México, pues comprendió la necesidad del progreso material, del capitalismo internacional, además de procurar la paz en su primer mandato como presidente. Con su famosa “política de conciliación”, Porfirio Díaz trajo la estabilidad económica a raíz de pagar puntualmente los haberes del ejército gracias al incremento de las rentas públicas, circunstancia que alentó a la población a solidarizarse con el nuevo régimen, en el que veían la verdadera prosperidad y progreso.

Porfirio Díaz asumió la presidencia de un país con finanzas públicas muy endeblas, había muy poca infraestructura ferroviaria, la economía de las regiones se desarrollaba aisladamente, y a lo largo de su gestión durante sus dos periodos logró cambios importantes para el desarrollo económico de México: impulsó la inversión de capitales extranjeros (Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia y Alemania); el desarrollo ferroviario a través de la figura de la concesión fue un factor decisivo que favoreció al mercado interno en nuevas industrias nacionales y en la minería; se hicieron los primeros descubrimientos de los yacimientos petroleros.⁷ Se dice que la clave del porfirismo para un periodo de más de treinta años fue la estabilidad económica de su gestión, avalada por los sectores económicos más influyentes del país.⁸

El sistema tributario en el Porfiriato se ha descrito como un gran enjambre fiscal pues cada una de las entidades federativas contaba con sus propias contribuciones, las cuales debían dar una parte proporcional al

6 González Navarro, Moisés, prólogo, *Memorias de Porfirio Díaz I*, op. cit., p. 19

7 Cárdenas Sánchez Enrique: *El largo curso de la economía mexicana, de 1780 a nuestros días*, México: FCE y Colegio de México, p. 188 y s. En este mismo sentido encontramos a Lomelí Vanegas Leonardo: “Ciencia Económica y Positivismo: Hacia una nueva interpretación de la política económica del porfiriato” en *Visiones del Porfiriato, Visiones de México*, Loyd Jane-Dale, Mijangos Díaz Eduardo N., et al. México: Universidad Iberoamericana, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas, 2004, p. 201; Roeder Ralph: *Hacia el México moderno: Porfirio Díaz*, México: FCE, 1973, p. 449.

8 Lomelí Vanegas Leonardo: “Ciencia Económica y Positivismo: Hacia una nueva interpretación de la política económica del porfiriato” en *Visiones del Porfiriato, Visiones de México*, Loyd Jane-Dale, Mijangos Díaz Eduardo N., et al. México: Universidad Iberoamericana, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas, 2004, p. 201.

Breves apuntes sobre el sistema tributario en el Porfiriato

Gobierno federal,⁹ sin que existiera un sistema armonizado ni coordinado entre la Federación y las entidades federativas. Sin embargo, en retrospectiva ese caos entre la tributación local y federal, fue lo que generó el incipiente federalismo fiscal mexicano, por ejemplo, existieron municipios prósperos como Veracruz y la propia Ciudad de México. En dicha época se estableció el Impuesto al timbre, y los gravámenes al comercio exterior representaron el 43.8 por ciento de los ingresos del Estado.¹⁰

Si bien el saneamiento de la Hacienda Pública y el impulso de la vida económica del país se enarbolaron como los ejes vertebradores del pensamiento porfirista desde su inicio, los entonces ministros de Hacienda —Manuel Dublán, Benito Gómez Farías y Matías Romero—¹¹ aún no lograban dicho saneamiento financiero.

Fue con José Yves Limantour a cargo del Ministerio de Hacienda que las finanzas públicas mexicanas tuvieron su máximo esplendor, registrando sus mejores cifras tras la nivelación de los presupuestos. Gracias a él se hizo posible cerrar el ejercicio fiscal de 1895 con un superávit presupuestal de más de dos millones de pesos; el primero en la historia de México. Si bien es cierto que lograr tan azarosa labor implicó la toma de medidas fiscales bastante drásticas,¹² también lo es que afianzó por vez primera la quietud política y fiscal de país. Se levantó el crédito mexicano en el extranjero con lo cual se pudieron concertar empréstitos con bajas tasas de interés, se multiplicaron las vías ferroviarias, se crearon nuevas

9 Valadés José: *Breve historia del porfirismo*, México: Editores Mexicanos Unidos, S.A., 1971, p. 37.

10 Uhthoff López, Luz María: "La política fiscal de la Revolución: los impuestos al petróleo y su legislación", *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, México, año 22, núm. 51, junio-diciembre, 2001, p. 293.

11 Quirarte Martín, *op. cit.*, p. 246.

12 Delgado Cantú se ocupa de enlistar estas medidas: "La creación de nuevos impuestos que gravaban los ramos de la producción que no habían sido afectados por la crisis; la reducción de los gastos y de los servicios públicos; el arreglo con los acreedores, consiguiendo que se disminuyera la cantidad que Hacienda les asignaba; la reducción de los sueldos a toda clase de empleados y funcionarios públicos; el rescate de manos de particulares las casas de moneda para devolver al Erario los recursos que eran captados por éstos; la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos; la regularización de la percepción de impuestos existentes, por medio de una vigilancia activa y sistemática sobre empleados y contribuyentes; el perfeccionamiento de las cuentas del Erario, suprimiendo del presupuesto de egresos las partidas abiertas o sin cantidad determinada y el arreglo de la deuda pública mediante la ley de Mayo de 1893". Delgado Cantú, Gloria M., *Historia de México I: El proceso de gestación de un pueblo*, México, Pearson Educación de México, 1975, p. 535.

Gabriela Ríos Granados

industrias, se explotó la minería, se desarrolló la banca mexicana y “la exportación de metales, de frutas del trópico y de productos como el henequén, el tabaco, el algodón, el azúcar, robustecieron la economía nacional”.¹³

Porfirio Díaz comprendió que México necesitaba inversión extranjera y para ello fue necesario generar, como dicen algunos historiadores,¹⁴ favores, prebendas, privilegios para los capitales extranjeros que se convirtieron en los socios fuertes de México, y esto se dio mediante el sistema tributario. Así de la literatura revisada al respecto, se apunta que el Estado mexicano fue muy complaciente con los inversionistas extranjeros y les permitió obtener un lucro “desproporcionado por sus inversiones”¹⁵ y que pagasen los impuestos que les convinieron.

En esta época del Porfiriato, México fue pionero¹⁶ en la explotación y extracción de hidrocarburos, incursionó la explotación de este recurso no renovable a través de contratos o concesiones administrativas, los cuales no fueron reguladas adecuadamente, y hoy por hoy, en México las concesiones siguen estando prohibidas en la industria petrolera.¹⁷ De una revisión de los antecedentes de legislativos sobre la explotación del petróleo en México, se observa que esta actividad se daba en *concesión* a los particulares¹⁸ aun antes de la primera ley petrolera que se

13 Quirarte Martín: *Visión panorámica de la historia de México*, México: Porrúa, 1978, p. 246.

14 Roeder Ralph: *Hacia el México moderno: Porfirio Díaz*, México: FCE, 1973, p. 449.

15 Woodrow Wilson, presidente de los Estados Unidos, escribió que “el desarrollo económico de México se ha logrado hasta ahora por medio de tales concesiones (...)” citado en Gobierno de México: *La verdad sobre la expropiación de los bienes de las empresas petroleras*, México: 1940, p. 13.

16 Desde la época colonial México ha tenido una larga tradición en leyes que han regulado este sector, por ejemplo, las Ordenanzas Mineras de Felipe II de 1763; las Reales Órdenes para la Dirección, Régimen y Gobierno del Cuerpo de la Minería de la Nueva España de 1783 dictadas por Carlos III; en la época independiente con el primer Código Civil de 1870 se dispuso que la legislación minera española continuaría en vigor; el primer Código Minero data de 1884, la Ley Minera de 1892 y la ley del 25 de noviembre de 1909; La Ley de Protección a la Industria Minera de 6 de julio de 1887; y la Ley del Petróleo del 24 de diciembre de 1901. Gobierno de México: *La verdad sobre la expropiación de los bienes de las empresas petroleras*, México: 1940, p. 23

17 Grunstein Miriam: *De la caverna al mercado. Una vuelta al mundo de las negociaciones petroleras*, México: CIDAC, 2010, p. 24.

18 Silva Herzog, Jesús: *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, Cuarta edición aumentada, México: Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1973, p. 17.

Breves apuntes sobre el sistema tributario en el Porfiriato

promulgó bajo el gobierno del general Díaz el 24 de diciembre de 1901, así nos lo ha documentado Jesús Silva Herzog.¹⁹

El problema no fue el título de concesión que tenían las empresas extranjeras para extraer y explorar el petróleo en México, sino por ejemplo, en el gobierno de Porfirio Díaz generó un sistema de privilegios y prebendas a favor de dichas empresas.²⁰ Para las empresas extranjeras no fue tema la indemnización por la expropiación de sus propiedades, el tema de fondo fue negociar la continuación de la explotación del petróleo sin ningún tipo de reclamaciones, cuotas fijas en los impuestos y pagos similares, reembolsos por pérdidas de las compañías hasta que finalizara el contrato, entre otras cuestiones ventajosas para las empresas extranjeras.²¹

Está ampliamente documentado que antes de la expropiación el gobierno de México no pudo o no quiso cobrar derechos ni supervisar la explotación petrolera.²² Y sobre este punto, la pregunta que corresponde hacer es la siguiente: ¿Por qué el Estado no pudo cobrar derechos ni supervisar la explotación petrolera? El Estado mexicano en la época de Porfirio Díaz como se ha dicho en estas páginas no cobró sus contribuciones a los extranjeros conforme a Derecho, por obtener mayor inversión externa, y bajo este mismo ánimo tampoco reguló adecuadamente ni los contratos ni las concesiones petroleras. Es así, que los gobiernos anteriores al de Lázaro Cárdenas como el de Porfirio Díaz o Venustiano Carranza fueron débiles frente a las concesiones extranjeras, pero también hubiesen sido débiles con contratos o asignaciones actuales, aquí el común denominador fue que no se aplicó el Derecho y la debilidad de las instituciones. El contexto era otro.

En conclusión, en el Porfiriato el régimen fiscal de hidrocarburos fue muy complaciente con los petroleros. "De acuerdo con la ley de 6 de

¹⁹ Silva Herzog, Jesús: Historia de la expropiación de las empresas petroleras, *op. cit.*, p. 26.

²⁰ Gobierno de México: La verdad sobre la expropiación de los bienes de las empresas petroleras, México: 1940, p. 18

²¹ Gobierno de México: *op. cit.*, pp. 18-19.

²² Chávez Presa, Jorge A.: "Algunas reflexiones e ideas sobre el régimen fiscal de los hidrocarburos en México", ponencia dictada en los *Foros de debate sobre la Reforma Energética*, Senado de la República, 26 de junio de 2008.

Gabriela Ríos Granados

junio de 1887 se estableció que: estarán libres de toda contribución federal, local y municipal, excepto el impuesto del timbre las minas de carbón de piedra en todas su variedades, las del petróleo. Es así que el petróleo se convirtió en el principal producto de explotación.”²³

Por otro lado, en efecto, la construcción de ferrocarriles, la implementación del nuevo sistema explotación de minas, la inversión de capitales, el aumento en la producción, las obras y los servicios públicos significaron el gran avance del país. Sin embargo, ese incremento de riqueza aparente se hizo de acuerdo con los intereses de los capitalistas extranjeros que explotaban a su antojo las importantes ramas de la economía. La aglomeración de excesiva riqueza en manos de esa pequeña oligarquía capitalista extranjera, lejos de traer el anhelado sosiego social, orilló al estallido de la Revolución en 1910.

El buen sabor de boca de la estabilidad económica duraría poco: nuevos enfrentamientos sociales se levantarían en contra del gobierno porfirista como resultado inevitable del exacerbado apoyo al capital extranjero que, a la par de traer consigo un considerable progreso material, produjo la ruina de los sectores sociales más bajos, que al no poder competir con las grandes empresas extranjeras, terminaron por convertirse en la gran masa asalariada a merced de la oligarquía capitalista. Por si fuera poco, “en los ferrocarriles, en las minas, en las fábricas, la situación del mexicano resultaba muy desventajosa con respecto a la del obrero extranjero.”²⁴

A pesar de las protestas en contra de la injusta realidad, “el régimen de la paz no concebía los movimientos subversivos de los trabajadores y varias veces doblegó por medio de la violencia las agitaciones obreras.”²⁵ Consecuentemente, tanto la huelga de Cananea en Sonora (1906) como la de Río Blanco en Veracruz (1907) se disolvieron violentamente.

23 Ríos Granados Gabriela, Santos Flores Israel: Breve Historia hacendaria de México, México: III/ UNAM, 2013, p. 36. En este sentido, Grunstein hace referencia la literatura mexicana se centra en las negociaciones petroleras en la época del Porfiriato. Grunstein Miriam: De la caverna al mercado. Una vuelta al mundo de las negociaciones petroleras, México: CIDAC, 2010, p. 33

24 Quirarte, Martín: *Visión panorámica de la historia de México*, México: Porrúa, 1978, p. 248.

25 *Idem*.

Breves apuntes sobre el sistema tributario en el Porfiriato

Como se puede advertir, la época en que el General Porfirio Díaz ostentó el poder aún se visualiza como el lapso de mayor crecimiento económico del país con motivo de la atracción de capitales extranjeros en la inversión de cartera, que al mismo tiempo engendró el asfixiamiento más crítico de la competitividad del aparato productivo mexicano, situación reflejada en la pobreza social y en los incipientes levantamientos armados que anunciarían los albores del movimiento revolucionario y que culminarían con la promulgación de la Constitución de Querétaro de 1917.

Bibliografía

Cárdenas Sánchez Enrique: *El largo curso de la economía mexicana, de 1780 a nuestros días*, México: FCE y Colegio de México, 2015.

Chávez Presa, Jorge A.: "Algunas reflexiones e ideas sobre el régimen fiscal de los hidrocarburos en México", ponencia dictada en los *Foros de debate sobre la Reforma Energética*, Senado de la República, 26 de junio de 2008.

Delgado Cantú, Gloria M., *Historia de México I: El proceso de gestación de un pueblo*, México, Pearson Educación de México, 1975, p. 535.

Gobierno de México: *La verdad sobre la expropiación de los bienes de las empresas petroleras*, México: 1940.

González Navarro, Moisés, prólogo, *Memorias de Porfirio Díaz I*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994, p. 18.

Grunstein Miriam: *De la caverna al mercado. Una vuelta al mundo de las negociaciones petroleras*, México: CIDAC, 2010.

Lomelí Vanegas Leonardo: "Ciencia Económica y Positivismo: Hacia una nueva interpretación de la política económica del porfiriato" en *Visiones del Porfiriato, Visiones de México*, LOYD Jane-Dale, MIJANGOS DÍAZ Eduardo N., et al. México: Universidad Iberoamericana, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas, 2004

López Rosado, Diego: *Curso de historia económica de México*: UNAM IIE, 1981.

Quirarte Martín: *Visión panorámica de la historia de México*, México: Porrúa, 1978.

Ríos Granados Gabriela, Santos Flores Israel: *Breve Historia hacendaria de México*, México: IJ/UNAM, 2013.

Gabriela Ríos Granados

Roeder Ralph: *Hacia el México moderno: Porfirio Díaz*, México: FCE, 1973.

Silva Herzog, Jesús: Historia de la expropiación de las empresas petroleras, Cuarta edición aumentada, México: Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1973.

Uthhoff López, Luz María: "La política fiscal de la Revolución: los impuestos al petróleo y su legislación", *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, México, año 22, núm. 51, junio-diciembre, 2001.

Valadés José: *Breve historia del porfirismo*, México: Editores Mexicanos Unidos, S.A., 1971.