

“HISTORIA DE LAS CONTRIBUCIONES EN MÉXICO”

I. HISTORIA DE LAS CONTRIBUCIONES EN MÉXICO

Conocer cómo se desarrolló la Hacienda Pública en nuestro país es darnos cuenta de otro ámbito importante de la historia de México, al reconocer la importancia de las actividades económicas en el desarrollo de los estados y sus habitantes.

- **MÉXICO PREHISPÁNICO**

Los tributos que se pagaban en México prehispánico eran de dos tipos: los que pagaban los pueblos sometidos y los que debían pagar los habitantes mexicanos o mexicas.

Al consolidarse México Tenochtitlan surge el periodo de expansión y dominio militar de los aztecas. A los pueblos que sometían, les imponían cargas tributarias en productos que debían entregar; mantas de algodón, plumas de aves, telas de varias fibras, cigarros, bolas de caucho para el juego de pelota y también metales preciosos, águilas, serpientes e incluso mancebos a los cuales se les arrancaba el corazón para ofrecerlo a sus dioses.

Durante este periodo, los tributos cobrados a los pueblos sometidos no eran utilizados para beneficio de las comunidades que los aportaban; en realidad se destinaban para las necesidades de los gobernantes y del pueblo dominante.

La sociedad azteca se encontraba profundamente estratificada: cada clase social tenía reglamentado el uso de las diversas calidades, colores y decorados de las prendas de su indumentaria. Sin embargo, “ser mexica” obligaba al soberano a una redistribución de los bienes en beneficio de los habitantes del Imperio, lo que se traducía en una importante obra pública que facilitaba el tránsito, el comercio y las artes.

Los primeros recaudadores

El cobro de tributos era tan importante para los aztecas que se organizaron para facilitar su recaudación y nombraron a los “calpixquis” primeros recaudadores. Esos personajes eran identificados por el pueblo porque llevaban una vara en una mano y un abanico en la otra. La recaudación requería que estos funcionarios realizaran un registro pormenorizado de los pueblos y ciudades tributarios, así como de la numeración y valuación de las riquezas recibidas.

Los registros de tributos se llamaban “tequiámatl” o matrícula de tributos; fueron un género de códices relacionados con la administración pública del Imperio Mexica.

Tributos aztecas

Había varios tipos de tributos que se daban según la ocasión: de guerra y religiosos, entre otros. Los tributos a que estaban obligados los pueblos sometidos a los aztecas eran de dos tipos: en especie o mercancías que variaban según la provincia, población, riqueza o

industria; o en servicios especiales que estaban obligados a prestar los habitantes de los pueblos sometidos.

- **LA COLONIA PERIODO VIRREINAL.**

Cuando Cortés llegó a México, quedó sorprendido con la belleza y organización del pueblo azteca. La guerra de conquista de territorios se convirtió en una deuda con los soldados que participaron en tal empresa militar, así que repartió el oro que encontró y ofreció tierras e indios para que trabajasen en su provecho.

Las expediciones, que en muchas ocasiones fueron la búsqueda de aventuras y negocios, eran financiadas en gran medida por los capitanes. A cada uno de ellos se les asignó un grupo de soldados para “rescatar” las tierras en nombre del rey de España y cobrar su inversión. De las tierras, el oro y las especies que “rescataran” correspondía la quinta parte a la monarquía española. A esto se le llamó “el Quinto Real”.

Cortés, en sus Cartas de Relación describe sus hazañas y el gran número de pueblos que tributaban al emperador Moctezuma. Esto lo descubre en el libro de tributos de los aztecas, en el que obtuvo información para localizar y explotar los yacimientos de minerales. El oro y la plata le interesaban, pero también pensaba en el cobre como material necesario para preparar el bronce de sus cañones.

Estas Cartas de Relación son el primer documento fiscal en la historia de la Real Hacienda de la Nueva España.

Cortés cambió el pago de tributos del pueblo azteca de flores y animales, por alimentos, piedras y joyas.

Después de la caída de México, se creó la Real Hacienda que se dedicó al cobro de impuestos. Estaba constituida por un tesorero, un contador que llevaba el registro de las contribuciones en libros, un factor que cobraba los impuestos, un veedor que veía o inspeccionaba, y oficiales de la Real Hacienda que eran una especie de judiciales fiscales.

El tesorero recibía las barras de oro, o plata o monedas y las guardaba en la Caja Real. Ésta se abría con tres llaves, que por seguridad estaban en manos de tres personas distintas: el tesorero, el contador y el gobernador. A su cargo estaba resguardar el Quinto Real.

El diezmo y la primicia eran otros impuestos solicitados por el clero a las provincias. Gracias a ellos la Iglesia acumuló grandes riquezas, con las que atendió obras de construcción, beneficencia, educación y arte. Para llevar a cabo estos trabajos contaba con haciendas, conventos, casas, templos, escuelas, hospitales, asilos y orfanatorios. Un ejemplo de la forma en que cobraban la primicia y el diezmo es el siguiente: si una vaca daba a luz, su primer crío pasaba al clero; del segundo, el dueño sólo aportaba el 10%.

Establecida la Colonia, los indígenas pagaban impuestos con trabajo en minas, haciendas y granjas. En 1573 se implantó la alcabala (tributo que se pagaba sobre el precio de una compra-venta) y después el peaje (derecho de paso). La principal fuente de riqueza para el conquistador fueron las minas y sus productos, por lo que fue este el ramo que más se atendió y para el que se creó un sistema jurídico fiscal con el objeto de obtener el máximo aprovechamiento de su riqueza para el Estado.

Las Leyes Indias hacen referencia a la administración de los bienes de la comunidad de los pueblos indígenas en América. En primer término establece las Cajas de Comunidad que estaban al cuidado de los oficiales reales, de los corregidores y caciques. Los fondos de estas Cajas se formaban con bienes comunales y aportaciones personales de los indígenas, y sólo podían ser utilizados en el auxilio de los indios necesitados y para ayudar a pagar la plata de los tributos preestablecidos. En realidad, cuando en 1704 por órdenes del rey se hacen averiguaciones sobre las Cajas de Comunidad, se encuentran con que los bienes eran mínimos y que por la suma pobreza de los tributarios, apenas podían costearse los tributos no pagados, las fiestas de obligación de los pueblos y demás gastos derivados de los cultos.

• **MÉXICO INDEPENDIENTE**

Las ideas de libertad en Europa influyeron en el Reino de la Nueva España para preparar una revolución que terminaría con el régimen colonial.

En 1810, la Orden Real de la Nueva España dictó que los indios quedaban eximidos del pago de contribuciones.

Entre las proclamas de los insurgentes se observan las siguientes:

- Que todos los dueños de esclavos deberán darles libertad dentro del término de diez días, bajo pena de muerte si no se cumpliera.
- Que cese la contribución de tributos respecto a las castas que lo pagan y toda exacción que a los indios se les exija.
- Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones, se haga uso de papel común para dejar de pagar impuestos por el papel sellado.

En 1812 se organiza la Hacienda Pública, que indicó que en cada provincia debería existir una tesorería que recaudara los caudales o recursos del erario público.

En 1814, con Fernando VII, se complementó el sistema fiscal para las provincias, estructurándose la Hacienda. Se encargó a cada ayuntamiento la administración para distribución de las recaudaciones, convirtiéndose las diputaciones locales en autoridad suprema.

Al consumarse la Independencia en 1821, México tuvo que enfrentarse al doble problema de reparar los daños causados por la guerra y establecer las bases sobre las que debía operar el nuevo gobierno.

En 1821 se suprimen por decreto los siguientes impuestos:

- 1% de diezmo y real señoraje.
- El derecho o tributo de 8 maravedíes (moneda española) por marco de plata, pago que se hacía por el proceso de afinación de las pastas de oro y plata.
- Se suprimen todos los derechos que gravaban las pastas (proceso de aleación) de oro y plata, así como a la moneda, y que les habían sido asignados durante la guerra de Independencia.

En 1822 se aplicaron nuevas disposiciones Hacendarias para tratar de arreglar la situación económica. Se modificaron los derechos sobre el vino y el aguardiente, aumentándose la tasa para los extranjeros. El Congreso otorgó la primera exención de impuestos en un caso particular: se permitió la introducción de cinco imprentas sin impuestos y derechos.

En 1824, cuando era presidente el General Guadalupe Victoria, se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, integrada por Hacienda y por Crédito Público. La sección de Crédito Público debía comprobar el estado de la deuda nacional, las sumas autorizadas y los intereses cubiertos.

Se fundan también los principios jurídicos sobre los que se basó la Hacienda Pública. Éstos quedaron establecidos en el Acta Constitutiva. Asimismo, se sancionó el principio de que no podrá hacerse ningún pago o erogación que no esté comprendida en los presupuestos, excepto en el caso de que sea aprobado por el Congreso.

- **LA REFORMA**

El panorama político, social y económico del país después de la Independencia fue difícil. La mayoría de los mexicanos vivía en el campo en condiciones de miseria y trabajaban en las haciendas como peones. Otros habitantes eran reclutados para el ejército por la fuerza.

La guerra de Reforma se dio entre 1858 y 1861. En este tiempo se enfrentaron conservadores y liberales, llevando al pueblo nuevamente a un periodo de inestabilidad. Durante este periodo la Hacienda Pública no funcionó regularmente; sin embargo, Benito Juárez y otros liberales expidieron las Leyes de Reforma, entre las que destaca la Ley de Desamortización de los Bienes del Clero (nacionalización de bienes del clero). Otras leyes fueron las siguientes:

- Separación entre la Iglesia y el Estado.

- Eliminación de órdenes religiosas, así como cofradías, congregaciones y hermandades.
- Matrimonio y registros civiles.
- Secularización de cementerios.
- Libertad de cultos.

A consecuencia de la guerra, Benito Juárez se vio obligado a instalar su gobierno en diferentes ciudades del país, hasta que al triunfo de los liberales regresó a la capital y se dedicó a la reorganización de la administración pública y a la reestructuración de la Secretaría de Hacienda.

Los principales hechos de importancia hacendaria emanados del Gobierno Constitucional de don Benito Juárez fueron:

- El restablecimiento de la Junta de Crédito Público, encargada de administrar las aduanas marítimas, así como de las modificaciones que se hicieron a su organización.
- La medida de cobro de los impuestos en los puntos del consumo y no de la producción.
- El cese de las facultades extraordinarias concedidas a los gobernadores de los estados en el ramo de Hacienda.
- Liberación del cultivo, elaboración y comercio del tabaco y fijación de un impuesto por su consumo.
- Se extinguen los fondos de peajes, minería y judicial.
- Se establece la Lotería Nacional, cuyos productos se destinan a la instrucción pública.
- Se establece la Contribución Federal, que consistió en el 25% o cuarta parte adicional sobre todo entero (pago) realizado en las oficinas de la Federación y en los estados.

Es durante el gobierno de Juárez cuando por primera vez las oficinas principales de Hacienda tienen una dirección específica de contabilidad, se llevan con toda regularidad las cuentas y disposiciones del Ejecutivo y funciona cabalmente la maquinaria administrativa, toda vez que la doctrina económica se centraba en la consolidación de las instituciones de la República. Esto era importante porque el estado lastimoso en que estaba la Hacienda hasta ese momento, impedía prever gastos, buscar el desarrollo del país y el bienestar social.

Entre las innovaciones fiscales notables de este periodo se encuentra el establecimiento del sistema de contabilidad llamado "partida doble" y la expedición de la Ley del Timbre, la cual fijaba un plazo para la sustitución de papel sellado por las estampillas correspondientes, así como la creación de una oficina especial en la que se imprimieran dichas estampillas y el papel para despachos, títulos y nombramientos. Este es antecedente de la Dirección de Impresión de Estampillas y Valores.

- **EL PORFIRIATO**

En 1876 Porfirio Díaz es electo presidente por primera vez, y no abandonará el poder sino hasta 1911.

Durante el gobierno de Díaz se inició un periodo de prosperidad en el país, principalmente con una política de impulso a la construcción de ferrocarriles y el desarrollo de la industria minera, razón por la que se requería la reforma y actualización del sistema fiscal y de la Secretaría de Hacienda.

Las principales características del sistema fiscal de la época fueron:

- La mayor parte de la riqueza del país estaba ligeramente gravada o no pagaba ningún impuesto. Ésta, en gran parte, era controlada por extranjeros y algunas familias mexicanas muy adineradas, escapando la porción de su riqueza a la carga impositiva estatal o nacional.
- El consumo se gravaba, sobre todo, en los artículos de primera necesidad.
- A pesar de la estrecha relación entre los sistemas Hacendarios federal y estatal, ninguno tomaba en cuenta los impuestos establecidos entre ellos.

Porfirio Díaz duplicó el Impuesto del Timbre, que se adhería a documentos oficiales; gravó las medicinas y cien artículos más; cobró impuestos por adelantado y pudo recaudar 30 millones de pesos, pero gastó 44. También, en este periodo se generó la deuda externa en alto grado y por la cual se pagaban altos intereses. Se requería de un sistema tributario controlado y de equilibrio.

No obstante que un estrato de la sociedad mexicana imitaba el lujo y diversiones de las cortes europeas, en 1892, en un informe elaborado por el ministro de Hacienda, Matías Romero, se puso de manifiesto la falsa bonanza de la Hacienda Pública de la administración porfirista y los graves problemas económicos de la República, causados por el excesivo gasto en el ambicioso programa ferroviario, la caída de los precios de la plata y los excesivos empréstitos solicitados con réditos relativamente altos.

Con la llegada del ministro de Hacienda José Yves Limantour, en 1893, se niveló la Hacienda Pública. Las medidas para lograrlo fueron amplias. Se gravó el alcohol y el tabaco, las donaciones y sucesiones o herencias; así también, se aumentaron las cuotas de los estados a la Federación. Se redujo el presupuesto y las partidas abiertas del Ejecutivo, así como los sueldos de los empleados. Se buscaron nuevas fuentes de ingresos al gravar las actividades, especulaciones y riquezas que antes no contribuían a los gastos públicos; se fijó el derecho o impuesto de exportación sobre el henequén y el café y se regularizó la percepción de los impuestos existentes, por medio de una vigilancia activa y sistemática sobre empleados y contribuyentes.

Hacia 1910 se celebraron las fiestas del centenario de la Independencia, que encabezó Porfirio Díaz inaugurando edificios públicos, monumentos y escuelas; se realizaron bailes, banquetes y un gran desfile al que asistieron personalidades de otros lugares del mundo. Frente a este panorama, era difícil pensar que estallaría una revolución.

- **LA REVOLUCIÓN**

Hacia 1910, la población dedicada a las labores agrícolas, sin duda el núcleo más importante de todos, se encontraba en una situación angustiosa de miseria y explotación.

Las riquezas que la minería y el petróleo produjeron en escala creciente iban a parar a manos de sus propietarios en el extranjero, dejando en el país escasos beneficios en forma de salarios y de impuestos.

La caída de la dictadura, así como el destierro de Porfirio Díaz, trajeron desorden al país, situación a la que no escapó la tributación. Los mexicanos dejaron de pagar impuestos, dado que estaban ocupados en las armas. Durante siete años, el desempeño de la Secretaría de Hacienda fue irregular, pues aún cuando seguían utilizando los procedimientos establecidos, los jefes militares exigían desembolsos de dinero para bienes, armas y municiones; requerían entonces, de “préstamos forzosos” en papel moneda y oro.

A partir de 1913, la Hacienda Pública se procuró fondos a través del sistema de emisión de papel moneda y mediante un principio de organización hacendaria, que consistió en el aprovechamiento de los recursos generados por los derechos de importación y exportación de las aduanas que se encontraban en las regiones ocupadas por cada ejército.

A fin de que los jefes pudieran proveerse inmediatamente de fondos, las oficinas recaudadoras de Hacienda fueron dejadas a su disposición, y en la mayoría de los casos, los comandantes militares asumían facultades hacendarias, llegaban hasta a imponer contribuciones especiales...”. Cada jefe militar emitía papel moneda y los ejércitos que tenían la posesión de regiones petrolíferas recaudaban un impuesto en metálico, derivado del petróleo.

Los ejércitos revolucionarios contribuyeron a la ruptura del sistema monetario con la emisión de su propio papel moneda, que sin tener ningún apoyo como reserva del Estado, carecía de valor y originaba un rechazo generalizado de la población hacia cualquier forma de billetes llamados “bilimbiques”.

Como consecuencia de esta situación, los impuestos y los procedimientos Hacendarios se modificaron en virtud de las circunstancias especiales del momento.

El cobro de gran número de los impuestos que se pagaban en papel moneda fue imposible, ya que éste dejó de tener validez al no poder convertirse en valores metálicos como el oro y la plata.

Cuando Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, asumió el Poder Ejecutivo de la Nación, se encontró ante una grave crisis económica: huelgas, enfrentamientos con las compañías por el aumento de impuestos, ausencia de créditos del exterior e inflación debida a las emisiones monetarias de los años anteriores.

Entre 1917 y 1935 se implementaron diversos impuestos, como el de los servicios por el uso de ferrocarriles, impuesto especial sobre exportación de petróleo y derivados, por consumo de luz, impuesto especial sobre teléfono, timbre, botellas cerradas, avisos y anuncios. “Un hecho que estabilizó la vida política del país fue la promulgación de la Constitución de 1917 que actualmente nos rige”.

Un cambio importante en el sistema tributario, fue el incremento de los impuestos a los artículos nocivos para la salud: 40% para bebidas alcohólicas, 16% a la cerveza, y se duplicó el impuesto al tabaco.

Simultáneamente, se incrementó el impuesto sobre la renta y el de consumo de gasolina.

Tales medidas redundaron en beneficios sociales, como la implantación del servicio civil y el retiro por edad avanzada con pensión; en general, se modernizaron los procedimientos administrativos y los servicios a la comunidad.

En 1920 la revolución armada había terminado con un costo de un millón de vidas; sin embargo, continuaba la tarea de reconstruir la nación. Con Álvaro Obregón en la presidencia, José Vasconcelos fundó la Secretaría de Educación Pública, se crearon nuevas escuelas, se motivó a los maestros para que atendieran las zonas rurales y se promovió la elaboración y distribución de libros para enseñar a leer y escribir.

En los siguientes periodos presidenciales se realizaron obras diversas, se repartieron tierras a los campesinos, se mejoró la situación de los obreros, se ampliaron carreteras y se construyeron canales de riego.

No obstante, eran las empresas extranjeras las que administraban los ferrocarriles y explotaban los campos petroleros, y si bien con los impuestos que pagaban se obtuvo dinero para realizar obras públicas, el país seguía con una fuerte dependencia de estas actividades económicas.

- **MÉXICO CONTEMPORÁNEO**

Han transcurrido muchos años para estabilizar la situación económica y las finanzas públicas del país. En el México contemporáneo los gobiernos han modificado las leyes fiscales conforme a los principios de la Constitución: son equidad, proporcionalidad y

legalidad. El Estado dispone así, de recursos para construir obras y prestar servicios a la colectividad, procurando una mejor distribución de la riqueza.

El sistema tributario de nuestro país es mucho más que un conjunto de disposiciones fiscales; es parte de nuestra historia, de nuestras costumbres, y permite avizorar una mejor calidad de vida a los mexicanos.

El país requiere que haya más y mejores maestros, escuelas para todos los niños, hospitales, higiene, comida, habitación, caminos, servicios públicos y elementos de bienestar y seguridad común.