

ALCABALAS POSPORFIRIANAS. MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA Y SOBERANÍA ESTATAL¹

LUIS ABOITES AGUILAR
El Colegio de México

EN SU INFORME DE SEPTIEMBRE DE 1971, al referirse a la situación hacendaria del país, el presidente de la República dijo entre otras cosas que “todos los estados han suscrito convenios de coordinación con la federación, que contribuirán a suprimir definitivamente las alcabalas”.² Sorprende que a esas alturas del siglo XX la máxima autoridad política del país hiciera un anuncio sobre la extinción de gravámenes a la circulación de mercancías que databan, al menos en España, de las postrimerías del siglo XV. Casi un siglo después, en 1574, la administración colonial los estableció en la Nueva España. Subsistieron a lo largo de la época colonial y, no obstante los esfuerzos encaminados a la formación de un mercado libre, también perduraron durante el siglo XIX. En éste son numerosos los intentos por extinguirlas, incluyendo el artículo 124 de la Constitución de 1857. Con opti-

Fecha de recepción: 15 de enero de 2001

Fecha de aceptación: 12 de julio de 2001

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue revisada por María José Rhi Sausi, Carlos Marichal y Paolo Riguzzi, a quienes agradezco sus críticas y sugerencias.

² Secretaría de la Presidencia y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1976, p. 800.

mismo, allí se decía que quedarían suprimidas a partir del 1º de junio de 1858.³

Así, la aseveración presidencial de 1971 sorprende porque se suponía que las alcabalas habían desaparecido desde varias décadas antes. En 1896 otro presidente había expresado una frase muy parecida a la de 1971: “la reforma constitucional que suprimió las alcabalas en toda la república es ya un hecho consumado. La trascendencia económica y social de esta medida de indiscutibles beneficios para el pueblo, se irá percibiendo con mayor claridad y en toda su importancia en lo futuro.”⁴

Es evidente que el futuro augurado en 1896 resultó muy distinto, porque las alcabalas subsistieron o reaparecieron durante el siglo XX y se convirtieron en un dolor de cabeza para las autoridades federales y sobre todo para diversos grupos de causantes.

Este trabajo es un primer acercamiento a este aspecto tan poco atendido de la vida económica y política de México del siglo XX. La persistencia de las alcabalas abre varias interrogantes. Por lo pronto obliga a revisar con cuidado qué tanto influyen estas presuntas “regresiones” o “desviaciones” en nuestras ideas sobre la transición entre viejos y nuevos regímenes fiscales. Así, en esta materia podría decirse que durante varios siglos, hasta el XIX, prevalecieron los impuestos a la circulación y al consumo de mercancías o bien a los productos (impuestos reales), y que en cambio al siglo XX corresponden los impuestos personales. Del mismo modo podría entenderse la noción que asocia impuestos indirectos (al consumo) con gobiernos despóticos y en cambio los directos (como el de la renta) con gobiernos democráticos, como sostenían las autoridades hacendarias mexicanas de la década de 1920 para intentar distinguirse de las porfirianas.⁵ El anuncio presidencial de septiembre de 1896 encuadra bien en este tipo de visiones, y más todavía si se toma en cuenta

³ PERALTA ZAMORA, 1965, pp. 904 y ss y RHI SAUSI GARAVITO, 1998, pp. 20-40.

⁴ *Los presidentes*, 1966, II, p. 484: informe del 16 de septiembre de 1896 del presidente Porfirio Díaz.

⁵ EINAUDI, 1962, p. 135 y SHCP, 1926a, I, p. 142.

otro acontecimiento de gran peso, como lo es la creación de un nuevo impuesto directo, el de la renta, en 1925. Unir 1896 y 1925 podría llevar a decir que la experiencia mexicana se ajusta, en general, a las ideas en torno a una transición entre el viejo y el nuevo régimen en materia tributaria. Si se eluden fenómenos como el de las alcabalas del siglo XX, dicha transición puede sustentarse también considerando la creciente aportación de los impuestos directos a la hacienda pública, sobre todo después de 1940. Pero ¿qué ocurre si se encaran las numerosas huellas que han dejado las alcabalas posporfirianas? Al menos cabe interrogarse y reflexionar sobre ¿de qué está hecha la historia del siglo XX?, y éste es el objetivo principal de las siguientes líneas: se trata de fundamentar la hipótesis de que las alcabalas del siglo XX, lejos de ser reliquia del pasado o expresión del conservadurismo de ciertos sectores sociales, son un producto moderno que se explica por el proceso de concentración de la riqueza tributaria en manos federales. Este proceso del siglo XX, relacionado con el afán de construir una nación con un centro político de gran poderío, implicó un conflicto de gran complejidad entre la federación y los estados. Las alcabalas son sólo uno de los componentes de ese conflicto.

El trabajo se divide en cuatro partes. En la primera se intenta situar la frase presidencial de 1971 en el contexto fiscal del país. En la segunda se hace una caracterización inicial de las alcabalas del siglo XX. En la tercera se exponen y discuten los componentes de la hipótesis mencionada antes, y en la última se ofrece una síntesis de las perspectivas de investigación que parecen abrirse al tratar este problema.

EL CONTEXTO DE LA FRASE DE 1971

El presidente Luis Echeverría se refería a la inminente desaparición de las alcabalas en virtud de la firma de convenios de coordinación para la aplicación del impuesto sobre ingresos mercantiles (en adelante ISIM) entre la Secretaría de Hacienda (en adelante SH) y todas las entidades federativas. Un primer matiz que se debe introducir es que en realidad

el logro no tenía que ver con “todas” las entidades, sino con las catorce que desde 1948 se habían rehusado a sumarse al ISIM y por ello a hacer suyo el proyecto federal encaminado a modernizar la hacienda pública, o por lo menos los sistemas de tributación. Esos estados hacían alarde de una actitud federalista poco apreciada (quizá por desconocida) en un periodo que ya ha sido bautizado como de presidencialismo omnipotente. Eran los siguientes: Baja California, Coahuila, Chlapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. Por el simple tamaño de sus ingresos, destacaban los estados más ricos (Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Sonora), los de la medianía (Chihuahua, Tamaulipas, Chiapas y Coahuila) y los pobres (Nayarit y Zacatecas). Además de que la lista incluye a todas las entidades de la frontera con Estados Unidos, otro rasgo del grupo era su significativo peso fiscal. En 1970, con 61% de la población del país, contaba con 71% de los ingresos brutos de todas las entidades federativas.⁶ Los estados restantes habían accedido a firmar los convenios correspondientes a lo largo de la década de 1950, empezando por Aguascalientes y, de manera automática, el Distrito Federal en 1949.⁷ Por eso en 1971 el presidente de la República tenía razones para considerar esa firma como un logro. Cuatro mandatarios del periodo más nítidamente presidencialista habían fallado en su intento por vencer la renuencia local. En particular, el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines se había esmerado en esa tarea. Ofreció compensaciones adicionales y condonó deudas a estados y municipios, aunque también amenazó con suspender la entrega de participaciones en caso de no

⁶ En ambos indicadores se ha excluido al Distrito Federal. Estimación basada en *AEEUM*, 1973, cuadro 15.8.

⁷ Véase el convenio con Aguascalientes en el *Diario Oficial* (7 feb. 1949). La “manera automática” del Distrito Federal se explica porque desde el inicio del sexenio alemanista la hacienda capitalina había quedado a cargo de la SH, entre otras razones para evitar que “subsistieran los conflictos de concurrencia fiscal que la Federación ha pugnado porque desaparezcan entre ella y los estados que la forman”. BETETA, 1951, p. 193.

cumplir con el compromiso de extinguir las alcabalas.⁸ Surgen la pregunta ¿por qué en 1971 sí se pudo y antes no? Por ahora es necesario contar con otros elementos de juicio.

Uno de ellos se refiere al ISIM. La SH logró que la tercera convención fiscal, celebrada en noviembre de 1947, hiciera suya la propuesta de crear ese impuesto.⁹ Semanas después, el presidente Miguel Alemán envió al Congreso de la Unión la iniciativa de ley de creación del ISIM, que vendría a sustituir al del Timbre en materia de compraventa. Esa reforma era parte de un esfuerzo gubernamental más amplio que contemplaba también la supresión de la contribución federal, la federalización del impuesto a la cerveza, una nueva ley de participaciones a los estados y municipios, normas contra la defraudación fiscal, entre otras.¹⁰

En la perspectiva de la SH pueden distinguirse al menos dos objetivos: uno referente a la relación entre el fisco, el desarrollo económico y los causantes, y otro relativo a la organización política. Por lo que se refiere al primero, la SH insistía en la urgencia de extinguir el impuesto del Timbre en la materia, porque resultaba anacrónico a todas luces en vista de la complejidad de la economía moderna. Tal vez había sido funcional al momento de nacer, en la década de 1870, pero 80 años después era un obstáculo para la circulación de las mercancías. Las autoridades de la SH ponían el

⁸ Sobre compensaciones adicionales véase la ley de ese nombre, de 30 de diciembre de 1953; la condonación de deudas a municipios y estados, en las leyes de 26 de diciembre de 1953 y 28 de noviembre de 1956, respectivamente; la amenaza, en la ley de coordinación fiscal de 30 de diciembre de 1953. Las fechas se refieren al día de publicación en el *Diario Oficial*.

⁹ Las convenciones fiscales reunían a delegados de todas las entidades federativas con la SH en la ciudad de México y trabajaban con base en agendas y procedimientos establecidos por la dependencia federal. La primera se llevó a cabo en agosto de 1925 y la segunda en marzo de 1933, ambas con Alberto Pani al frente de la SH. La tercera fue la última de su especie en el siglo xx. A partir de noviembre de 1972 se modificó el formato y se empezaron a realizar reuniones más frecuentes con los tesoreros de los estados.

¹⁰ La versión de la SH sobre este conjunto de reformas, con un útil apéndice documental, se halla en BETETA, 1951.

ejemplo de la nueva empresa Sears Roebuck, cuyo volumen de ventas diarias la obligaba a contar con un personal tan numeroso en el departamento fiscal que el monto de las remuneraciones de ese personal era superior a la suma que debía entregar al fisco.¹¹ Además, el sistema de inspección que traía aparejado el impuesto del Timbre seguía siendo, como en el siglo XIX, fuente de tensiones y de corrupción en las relaciones entre las autoridades y los contribuyentes. Así lo reconocía el presidente de la República.¹² En cambio, al ISIM se le adjudicaban numerosas virtudes, principalmente por la forma de fijar el ingreso gravable, basado en declaraciones de los causantes. Ya no era necesario expedir una factura con el timbre respectivo por cada operación igual o mayor de 20 pesos. En su lugar, cada acto de compraventa, con excepción de algunos productos de consumo popular, pagaría una cuota de 33%, o 3%. De esta innovación fiscal se esperaban maravillas. Además de aumentar la recaudación, debía contribuir a desterrar la desconfianza mutua entre el fisco y los causantes, porque las inspecciones quedaban severamente restringidas.

Ahora pasemos al segundo objetivo, referente a la organización federal. Con el ISIM no sólo se pretendía sustituir un impuesto federal por otro, se trataba de que fuera el único en el sector nacional en el ámbito de las transacciones mercantiles. Por eso era un nuevo intento del gobierno federal por ordenar y unificar el sistema tributario, lo que significaba enfrentar de lleno el problema de la "anarquía", como la nombraban las autoridades hacendarias federales, generada por la concurrencia de diversas instancias de gobierno. Una parte del combate a esa anarquía tenía que ver con el objetivo de "terminar definitivamente con las alcabalas, ideal perseguido desde la Constitución de 1857 y que hasta la fecha no ha sido posible alcanzar", según decía el presidente Alemán en la iniciativa de ley citada antes. El ISIM atacaba el mismo problema que enfrentaron los constitu-

¹¹ SHCP, 1947a, II, p. 280.

¹² Véase la iniciativa de ley para crear el ISIM en *DDD*, 27 de diciembre de 1947, p. 69.

yentes de 1857 y el que desde el gobierno de Obregón en la época posterior a 1917 había colmado los discursos de los altos funcionarios del ramo hacendario. Ese viejo problema, compuesto por el desorden, la concurrencia, las diferencias de tasas y procedimientos, los gravámenes proteccionistas y las alcabalas, se había agudizado con el auge económico de la segunda guerra mundial. Al menos ésa era la percepción del presidente Alemán.¹³

En la medida en que intentaba facilitar la libre circulación de mercancías, y en la medida en que se trataba de convertirlo en el único impuesto vigente en el país sobre las transacciones mercantiles, el ISIM era un nuevo episodio del esfuerzo gubernamental por modernizar la hacienda pública por medio de la imposición del modelo fiscal liberal, es decir, el establecimiento de un sistema tributario uniforme, unificado y de carácter general que favoreciera el mercado libre a lo largo y ancho del territorio nacional. Durante el régimen porfiriano se intentó establecer, por medio del Timbre, un impuesto único al consumo, y con eso acabar con los gravámenes a la circulación de mercancías en todo el país.¹⁴ A diferencia del gobierno de Díaz, que manipuló otras fuentes de ingresos federales para convencer a los estados, en el proyecto de 1947 se recurría a un procedimiento relativamente nuevo: el sistema de participaciones. Para acabar con la concurrencia de distintas instancias de gobierno sobre una misma actividad económica, desde la década de 1920 el gobierno federal había ido adquiriendo el compromiso de otorgar una parte de la recaudación de los impuestos federales a estados y municipios. Por esa aportación, debían suprimir sus impuestos sobre los mismos ramos. Según la SH, los estados renunciaban a sus fuentes tributarias a cambio de mayores ingresos y de la prosperidad general que traía aparejada la modernidad fiscal. Con variantes, este sistema se había ido configurando desde 1922, cuando una circular fijó los términos de participación a los estados en los impuestos petroleros, seguida de

¹³ SHCP, 1947a, 1 pp. 3-7.

¹⁴ CARMAGNANI, 1989.

la federalización¹⁵ de la actividad minera en 1926, gasolina en 1932, electricidad en 1933, explotación forestal en 1935 y tabaco en 1938.¹⁶ En el caso del ISIM, la cuota de 33% estaba compuesta en realidad de dos partes: 18 correspondían a la federación y quince (más tarde doce) a los estados que accedieran a la coordinación.

Otro de los acuerdos de la tercera convención fiscal era una recomendación a la SH: el nuevo impuesto debía establecerse mediante concordatos con los estados. Recurrir a palabra tan solemne quizás expresaba la dificultad que había tenido la delegación de la SH en esa convención para ganar el apoyo de los estados en su intención de reformar la constitución y establecer por esa vía la obligatoriedad del nuevo impuesto.¹⁷ Como los estados se opusieron a la reforma, orillaron a la SH a recorrer 32 rutas con otros tantos gobiernos locales para firmar los concordatos, que más tarde se convirtieron en simples convenios de coordinación. Como ya se dijo, la mayoría de las entidades federativas aceptó, pero catorce se opusieron durante más de 20 años. De paso cabe subrayar un hecho que habla de la complejidad del problema. A fines de 1947, la iniciativa de ley del ISIM fue aprobada al vapor y por unanimidad (se consideró de “urgente y obvia resolución”) por ambas cámaras del Congreso de la Unión.¹⁸ El nuevo impuesto vio la luz el primer día de 1948. Esa forma de aprobación lleva a preguntarse ¿por qué diputados federales y senadores aprobaron de ese modo una ley que luego catorce estados rechazaron durante tantos años? ¿Acaso porque sabían que los estados todavía tenían el recurso de abstenerse de firmar los concordatos?

Entre las razones aludidas por las autoridades locales para negarse a adoptar el ISIM destacaba una dificultad persistente: la impuntualidad de la SH en el pago de las partici-

¹⁵ Entendida a la usanza de esa época, es decir, como expansión de facultades federales.

¹⁶ En la obra de YAÑEZ RUIZ, 1959, en especial los volúmenes IV y V, pueden verse detalles de este proceso.

¹⁷ SHCP, 1947a, II, pp. 306 y 425 y SERVÍN, 1956, p. 50.

¹⁸ *DDD*, 27 de diciembre de 1947, p. 78 y *DDS*, 29 de diciembre de 1947, p. 58.

paciones. En las iniciativas de ley de Cárdenas de 1940 y de Alemán de 1948 sobre participaciones a estados y municipios se recogían esas quejas, que eran el motivo principal de las innovaciones. Otra razón era que la incorporación a un impuesto federal podía resultar en un pésimo negocio para las tesorerías locales. En Chihuahua se sabía de la drástica disminución de la recaudación sobre la minería desde la federalización del ramo en 1926. Algunos apuntaban el desorden en la forma de otorgar las participaciones, destacando la modalidad de establecer una cuota fija en lugar de un porcentaje sobre el ingreso federal. Por eso su monto era cada vez menos importante respecto al tamaño de los ingresos federales.¹⁹ Después del nacimiento del ISIM, estados como Nuevo León y Guerrero adoptaron el nuevo impuesto, pero se mantuvieron al margen del acuerdo con la SH. Para ésta tal alternativa era incomprensible porque duplicaba costos.

¿Por qué algunos estados defendieron sus facultades para gravar las transacciones comerciales? ¿Cómo explicar su renuencia a sumarse al ISIM? ¿Acaso por la cuantía de los ingresos generados por ese ramo? Estas preguntas difícilmente pueden ser respondidas en este momento, pero cabe hacer algunas consideraciones. Según una estimación, el comercio y la industria aportaban cada vez menos a las haciendas locales. En el lapso 1943-1949 su contribución media rondaba 12% del ingreso total de las entidades, mientras que en el periodo 1926-1942 había llegado a 27%.²⁰ El recuento de un solo año permite abrir otra perspectiva. En 1945 los impuestos a la "industria y comercio" aportaban

¹⁹ Véanse la iniciativa de ley de 1940 en *DDD*, 29 de octubre de 1940, pp. 2-4, y la de 1948 en *DDD*, 22 de diciembre de 1948, pp. 8-10 y las cuentas mineras chihuahuenses en PEÑA, 1948, III, p. 239. Sobre cuotas fijas en lugar de porcentajes de la recaudación federal, véase YÁÑEZ RUIZ, 1959, v, p. 315. Un caso extremo era el de un chiapaneco que se quejaba en 1947 de que todavía no se pagaban participaciones desde hacía 20 años. Véase SHCP, 1947a, II, pp. 74-75.

²⁰ SERVÍN, 1956, p. 76. Ahora bien, es difícil saber qué parte de ese ingreso provenía de gravámenes que podrían calificarse de alcabalatorios y cuánto de otros rubros como las patentes.

27% en promedio de los ingresos totales de las catorce entidades que se rehusaron a adherirse al ISIM. Había variantes: Coahuila y México, con 13 y 15% respectivamente, eran los más discretos. Contrastaban por eso con Nayarit, en donde ese rubro aportaba 36%, y sobre todo con Chiapas, que encabezaba la lista con 41% del total de ingresos.²¹ De cualquier forma, si seguimos a Servín, era un rubro tributario que iba a la baja, y ello como resultado del impacto de la federalización de impuestos a la industria y el aumento consecuente en el rubro de participaciones. Queda claro entonces que los estados defendían una fuente de ingresos que se hallaba en declive por efecto de la expansión federal. Pero si el mecanismo de las participaciones no era tan eficiente y justo, es probable que en los estados se considerara como mejor opción la preservación de los derechos locales. La reivindicación de la soberanía fiscal obedecía o al menos tenía lugar en el marco de un empobrecimiento de las haciendas de los estados. Lo que el lector debe tener claro es que la renuencia al ISIM significaba que la así llamada “anarquía fiscal”, incluidas las alcabalas, continuaba con vida.

Tal vez ahora se cuente con mejores elementos para explicar la frase de 1971. El arreglo de ese año consistió en aumentar, de manera sustancial, las participaciones a los estados mediante el ISIM, con lo que se aseguraba un ingreso mucho mayor que el de la recaudación del impuesto local. Antes de la frase sobre la nueva extinción definitiva de las alcabalas, Echeverría había dicho: “incrementamos diversas participaciones fiscales de los estados, los territorios y los municipios”. En efecto, el monto de las participaciones en impuestos federales entregados a las entidades federativas registra un incremento notable después de 1971: de 3 160 000 000 de pesos en ese año, a 20 673 en 1976. La contribución del ISIM en ese aumento es muy significativa, lo que habla de su importancia en el arreglo federalista: de 1 750 000 000 en 1971 a 13 663 000 000 en 1976.²² Eso tenía

²¹ AEEUM, 1950, cuadro 371.

²² Datos a precios corrientes, SHCP, 1978, p. 48. No hay mucha consistencia en estas cifras. En otra fuente se hallan declaraciones del secretario

que ver con las reformas al ISIM de 1970 y 1972, que fijaron una sobretasa de 10% a los artículos de lujo, elevaron la tasa general del impuesto de 3 a 4% y permitieron a los estados tener injerencia en la administración del impuesto. Una parte significativa de esos aumentos se otorgaría a las haciendas locales.²³ Quizás el solo aumento de participaciones no explica por completo la frase de 1971, pero es un componente que no puede dejarse a un lado. Futuras investigaciones tendrán mejores elementos para responder de manera más comprensiva a la interrogante que genera ese acontecimiento fiscal.

La preservación de la soberanía local en materia tributaria y en particular en el ámbito de la compraventa, lo que se traducía en la renuencia local a sumarse al ISIM, era la condición esencial de la existencia de las alcabalas. Está claro que este hecho fiscal tenía estrecha relación con la organización federal de la República, lo que lleva a subrayar las similitudes de las alcabalas de los siglos XIX y XX.²⁴ Por lo visto, durante más de 20 años las autoridades de catorce entidades se tomaron muy en serio el hecho de que gobernaban estados libres y soberanos. En eso no había diferencia con el siglo XIX. Pero entonces cabe preguntarse cuáles eran las peculiaridades de las alcabalas posporfirianas.

¿QUÉ ERAN LAS ALCABALAS EN EL SIGLO XX?

Un estudioso señala que durante la década de la revolución mexicana este tipo de gravámenes resurgieron en el Estado

de Hacienda, Mario Ramón Beteta, en que señala que las participaciones del ISIM pasaron de 2907000000 en 1970 a 12881000000 en 1976, y en los otros impuestos de "poco más" de 1000000000 en 1970 a "más de 7000" en 1976, una elevación de "600%". Véase SHCP, 1976, p. 20. Cifras distintas, aunque también con aumentos, en INEGI, 1984, p. 19.

²³ MARTÍNEZ DE NAVARRETE, 1973.

²⁴ A su vez, lo que distingue a las alcabalas coloniales de las decimonónicas es justamente el nuevo contenido de éstas como instrumentos fiscales de entidades "libres y soberanas". PERALTA ZAMORA, 1965, p. 905 y RIGUZZI, 2000, p. 302.

de México. Era síntoma de la desorganización y del caos que vivió la hacienda pública en el país en esos años y que quizá reflejaba que el acuerdo de 1896 no había alcanzado una consolidación plena. Otro menciona su existencia en el distrito norte de Baja California durante los años de Esteban Cantú (1915-1920). En 1925, un diario de la ciudad de México acusaba a los gobiernos de Morelos y Guerrero de establecer esos gravámenes, lo que ponía en riesgo el negocio de la línea ferroviaria entre la capital del país e Iguala.²⁵ Estos indicios tempranos deben ser investigados con cuidado para saber al menos cuál es el término que debemos emplear al hablar de este fenómeno: ¿acaso persistencia, o continuidad, o restauración, o resurgimiento? Si se sigue el texto de P. Riguzzi puede decirse que se trata de una restauración,²⁶ lo que significa que las alcabalas sí desaparecieron a raíz de la reforma constitucional de 1896. Pero dado el precario conocimiento disponible sobre éste y otros asuntos tributarios de los últimos años del periodo porfiriano, en particular en los ámbitos estatal y municipal (y no sólo de la ciudad de México), cabe mantener abierta la pregunta de si ¿efectivamente ocurrió así?²⁷ Por ahora cabe hacer referencia a la expresión usada por el secretario de Hacienda Marte R. Gómez en 1934. Al solicitar el apoyo del general Calles para disciplinar al gobierno de Sinaloa, que acababa de decretar impuestos proteccionistas “que contribuyen a fraccionar nuestro territorio”, Gómez señalaba:

Próximamente le trataré a usted otros aspectos de este nuevo florecimiento alcabalatorio, que parece haber sido *también* consecuencia de la crisis, por la necesidad en que los erarios

²⁵ RIGUZZI, 1994, p. 245; SAMANIEGO, 1998, pp. 60-61, y *Excelsior* (17 ago. 1925).

²⁶ Allí se usa el verbo reimponer.

²⁷ Sobre ese desconocimiento, véase RHI SAUSI GARAVITO, 1998, pp. 120-123. Se sabe de los llamados de atención de la SH a diversas entidades, Sonora entre ellas, durante la primera década del siglo xx a propósito de la reinstauración de impuestos alcabalatorios. Comunicación personal de Paolo Riguzzi, 17 de noviembre de 2000.

locales se vieron de buscarse arbitrios que suplieran las fuentes de riqueza que la depresión de negocios iba cegando.²⁸

Atendiendo al “nuevo florecimiento” de la frase de este secretario de Hacienda, puede pensarse que las alcabalas sí habían desaparecido.

Las noticias sobre las alcabalas del siglo XX se hacen más numerosas y sólidas en las décadas de 1930 y 1940. En ocasión de la segunda convención nacional fiscal, celebrada en 1933, funcionarios de la SH y comerciantes organizados mostraron una postura coincidente contra esa clase de gravámenes. Tal coincidencia se refleja en el hecho de que elaboraron listas de impuestos vigentes en los estados que podían considerarse alcabalatorios. La de la SH se titulaba

Lista de los impuestos que han existido o existen en los estados de la república y que presentan caracteres de alcabalatorios o anticonstitucionales y de los que, sin tener ese carácter, han sido objeto de quejas por parte de los afectados, bien sea por la elevación de sus tasas o bien por los procedimientos que se emplean para determinarlos o hacerlos efectivos.²⁹

Como se ve, era una suma de “irregularidades” fiscales que rebasaban el ámbito de las alcabalas. Por su parte, los comerciantes se limitaban a los “Impuestos alcabalatorios existentes en la república mexicana”. Para efectos demostrativos, es conveniente centrarse en esta última lista, que involucraba a las 17 entidades que aparecen en el cuadro 1.

Una primera distinción es que había cargas estatales y municipales. Asimismo, puede distinguirse entre aquellos gravámenes que tenían algún tipo de sustento legal (por ejemplo que formaban parte de la ley de hacienda estatal) y aquellos que eran simples prácticas administrativas, por

²⁸ FAPEC-FT, Plutarco Elías Calles, inv. 2400, exp. 88, leg. 9, f. 433: carta de 9 de mayo de 1934 de Gómez a Calles (subrayado nuestro).

²⁹ SHCP, 1947, III, pp. 357-398. El Partido Nacional Revolucionario también se pronunciaba por “desaparecer en definitiva los impuestos alcabalatorios”. Véase *Plan*, 1934, p. 103.

Cuadro 1

GRAVÁMENES ALCABALATORIOS EN 1933

<i>Entidad</i>	<i>Producto/actividad</i>
Baja California	Alcohol
Campeche	Coco, chicle, maíz, tabacos, ventas al mayoreo
Coahuila	Cerveza, trigo y ganado
Chiapas	Tabaco
Chihuahua	Compraventa
Distrito Federal	Manteca
Durango	Maíz y frijol
Guerrero	Coco
Hidalgo	Introducción de mercancías a Pachuca
Michoacán	Ganado
Oaxaca	Introducción de mercancías a ciudades
Puebla	Introducción de mercancías
Sinaloa	Garbanzo
Sonora	Películas y compraventa
Veracruz	Agentes viajeros
Yucatán	Introducción de mercancías
Zacatecas	Maíz, frijol y chile

FUENTE: SHCP, 1947a, III, pp. 497-509.

llamarles de algún modo. Un ejemplo de impuesto estatal proviene de la ley de hacienda de Campeche de septiembre de 1927, que establecía una cuota de 0.02 centavos por cajetilla de cigarros que debía pagarse en cualquier punto de arribo al estado. Ejemplo de impuesto municipal, fijado en el plan de arbitrios, era el de Múzquiz, Coahuila, que consistía en cobrar una cuota de 1% sobre compraventa de trigo y otra de 25 centavos por inspección de ganado. Esas cargas, razonaban los comerciantes, implicaban “una traba a la circulación de la riqueza”. Lo referente a Durango tenía que ver con la práctica (se ignora si con algún respaldo legal) de 11 municipios de cobrar por la “extracción” de carros de maíz y frijol: 13.90 pesos por el de maíz y 20 por el de frijol. Las quejas correspondientes a Hidalgo, Puebla y Oaxaca se desprendían de las actividades de empleados de los ayuntamientos que establecían garitas o simplemente se colocaban a las entradas de las principales ciudades, en las

estaciones de ferrocarril o de autobuses, y cobraban cuotas por la introducción de mercancías. Tales cuotas carecían de bases fijas y con frecuencia se cobraba por bulto. Debe subrayarse que quienes elaboraron la lista prestaron mucha atención al texto de las leyes para encontrar las huellas de las alcabalas en palabras tales como origen, embarque, lugar de producción o de consumo, residencia del vendedor o de las empresas, entre otras. Al parecer, algunos de estos ejemplos llegaron al conocimiento de la SH gracias a un exhorto de la Secretaría de Gobernación a las cámaras de comercio para que denunciaran la existencia de ese tipo de gravámenes. Además, esta última dependencia enviaba dictámenes de inconstitucionalidad de diversos impuestos, como ocurrió en agosto de 1929 a propósito de un impuesto del gobierno campechano de 2% sobre ventas al por mayor. No debe perderse de vista el hecho paradójico de que dos entidades dependientes de la federación, el territorio de Baja California y el Distrito Federal, quedaran incluidas en la lista de los comerciantes.

En 1941 la Secretaría de la Economía Nacional publicó un folleto realmente significativo. Contenía un breve estudio del abogado Felipe Tena Ramírez sobre las alcabalas desde el punto de vista constitucional que concluía en 1896, aunque consideraba la incorporación de las reformas de ese año a los artículos 117 y 131 de la Constitución de 1917. Además, el folleto reproducía dos cartas que vale la pena destacar: una del secretario de Economía y otra del secretario de Gobernación. Ambas iban dirigidas a los mandatarios estatales instándolos a derogar las alcabalas. El tono suave y respetuoso es sumamente llamativo. Pudo haber sido mucho más enérgico porque se les pedía algo por demás atendible: cumplir con la Constitución, en particular con los artículos que desde 1886 prohibían a los estados la creación de esta clase de impuestos.³⁰

En los trabajos de la tercera convención fiscal de 1947 también se ventiló la cuestión de las alcabalas. A diferencia de las dos anteriores, que sólo reunieron a delegados de los go-

³⁰ *El problema*, 1941.

biernos estatales, en la tercera, la SH tuvo a bien invitar a los causantes, lo que es un decir puesto que se trataba de los dirigentes de las principales organizaciones empresariales del país. Pocos meses antes de la convención nacional fiscal, los empresarios organizaron la suya propia, con el apoyo de la SH. En ella manifestaron su respaldo a la postura gubernamental contra las alcabalas e incluso propusieron castigar a los gobernantes y legisladores que las establecieran.³¹ Formar una nación moderna e integrada, era una labor patriótica, según decía un dirigente empresarial en 1947.³² En la ponencia de los empresarios se incluía un capítulo referente a las alcabalas que a su vez contenía una lista de impuestos de ese tipo, vigentes en 21 entidades federativas; entre ellas, como en 1933, el territorio federal de Baja California. La fuente de información eran las leyes de hacienda y de ingresos correspondientes a 1947; en menor medida recurrían a documentación municipal.³³

Una primera impresión que deja esta lista es que se repetían las disposiciones que fijaban gravámenes dependiendo del origen o destino de las mercancías. En Aguascalientes se gravaban las aguas gaseosas producidas fuera del estado y en Baja California se exentaba del impuesto al alcohol “cuando la venta se efectúe en el mismo lugar de producción”. En Colima toda operación de permuta, cesión, venta o consignación de efectos que se realizara dentro del estado o fuera de él debía pagar una cuota de 1.5%. La ley de

³¹ SHCP, 1947a, III, p. 259. Tal vez esta postura estaba inspirada en una de las conclusiones del abogado Tena Ramírez, quien consideraba que “el único medio de hacer respetar las prohibiciones de la ley reglamentaria, consiste en implantar en la misma responsabilidades enérgicas y fácilmente exigibles, para las autoridades de los estados que incurran en dichas prohibiciones”. *El problema*, 1941, pp. 32-33.

³² Véase el discurso del presidente de la delegación empresarial Eustaquio Escandón, a la vez presidente de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, en la sesión inaugural en la convención de 1947, en SHCP, 1947a, I, p. 23.

³³ Salvo que se indique otra cosa, lo que sigue proviene de la “Lista de algunas de las leyes alcabalatorias en vigor en los estados”, que forma parte de la ponencia de la delegación de causantes a la tercera convención nacional fiscal, SHCP, 1947a, III, pp. 259-273.

ingresos de San Luis Potosí de 1947 fijaba un impuesto especial sobre compraventa de primera mano al alcohol, aguas gaseosas y minerales y agua natural purificada "producidas por fábricas establecidas fuera del estado". Del mismo tenor era una ley sobre impuesto ganadero de 1947 en Veracruz que creaba un impuesto por cabeza que entrara o saliera de la entidad.

En lo que se refiere a los municipios la lista considera los planes de arbitrios de dos municipios chiapanecos y de varios de Guanajuato. Sobre los primeros (Comitán y Cintalapa) se mencionaban los gravámenes a la compraventa de productos como manteca, ganado, café, panela, pieles, licores embotellados y cereales. Aunque no aparecía en el plan de arbitrios, se decía que el municipio de Comitán cobraba por medio de policías la introducción de mercancías a la cabecera. En los municipios guanajuatenses de Salvatierra, León, San Francisco del Rincón, Valle de Santiago, Salamanca y de la capital del estado se cobraban impuestos sobre la compraventa de ganado. Acámbaro quizá era el más destacado porque la autoridad municipal cobraba una cuota por cada furgón de ferrocarril que abandonaba la jurisdicción con productos locales.

Una segunda impresión que llama más la atención es que en su gran mayoría los impuestos incluidos en la lista gravaban la compraventa, lo que en principio no necesariamente correspondía a una alcabala, a menos que se considerara que cualquier impuesto al comercio, incluido el federal (por medio del Timbre), también lo fuera. Aquí entramos a un punto oscuro que en este momento no puede más que acotarse: si la acusación de violar la Constitución en realidad encubría un ataque a los impuestos locales al comercio, la amenaza sobre las finanzas de los estados era por demás seria. Así lo consideraba el delegado veracruzano a la tercera convención, quien criticaba las voces que tachaban de alcabalatorios, anticonstitucionales y antieconómicos los gravámenes locales a la compraventa y en particular al impuesto de esa entidad sobre el café.³⁴ Para hacer tales acusaciones, agregaba el fun-

³⁴ SHCP, 1947a, III, pp. 147-148.

cionario, solamente “se han tenido en cuenta los procedimientos de control y fiscalización implantados por algunos gobiernos estatales para evitar fraudes de los contribuyentes”. Entonces parecería que el problema residía no tanto en el impuesto como en la manera de hacerlo efectivo. Lo anterior puede aclararse con una de las denuncias de los causantes organizados, referente también al estado de Veracruz, y en particular al municipio de Pánuco. Arriba se mencionó el impuesto veracruzano a la compraventa de ganado. La queja correspondiente se refería a que las autoridades de ese municipio impedían el traslado de ganado si antes no se comprobaba el pago del impuesto referido, lo que era visto como un obstáculo al libre comercio. El funcionario veracruzano podría contraargumentar: si no se detiene al ganado, ¿cómo hacer efectivo el impuesto? Si este razonamiento es correcto, la coacción sobre el causante se hacía entonces a costa de la libre circulación.

Un alto funcionario de la SH señalaba que las reformas a la Constitución de fines del siglo XIX que habían prohibido a los estados la preservación de las alcabalas no habían resuelto el problema. Al contrario, lo habían agravado. La base de este argumento era que esas reformas sólo habían acabado con el “aspecto material de la alcabala”, es decir, las aduanas, las inspecciones y la documentación que acompañaba a las mercancías. Los estados establecieron impuestos que “sin llenar los requisitos materiales de las alcabalas, tenían el mismo efecto”. Lo hicieron sobre todo mediante impuestos sobre “ventas de primera mano”, que tenían fuertes efectos proteccionistas. Por su carácter general, todas las mercancías debían cubrirlo, independientemente de su lugar de producción. Pero como todos los estados los crearon, una mercancía foránea pagaba dos impuestos, uno donde se producía y el otro donde se consumía. Además, el encarecimiento de los artículos de primera necesidad en los “últimos 30 años” era una de las secuelas de ese tipo de prácticas tributarias.³⁵

³⁵ Discurso de 9 de enero de 1948 del subsecretario de Hacienda, Eduardo Bustamante. En YÁÑEZ RUIZ, 1959, IV, pp. 343-344.

Pero esta visión no era del todo exacta porque son frecuentes las denuncias sobre la existencia de un inmueble que era símbolo de estos gravámenes, la garita. En la segunda convención se mencionó su existencia en Pachuca, Puebla y algunas ciudades de Oaxaca. Referencias posteriores involucran a Tamaulipas, Yucatán, Campeche y, como se vio, Chiapas. Un historiador recuerda su entrevista con un ex tesorero del Estado de México que ayudó a destruir esas garitas.³⁶ Dos antropólogos describieron en 1940 las tensiones que provocaba entre los indios oaxaqueños el cobro de las cuotas por introducir sus productos a las ciudades.³⁷

En fin, los impuestos alcabalatorios del siglo XX, según la definición de los causantes organizados de 1947, eran

aquellos que en alguna forma gravan las mercancías en su circulación dentro del territorio nacional, entre dos o más entidades federativas, recargando su precio en proporciones desiguales, creando barreras económicas entre dichas entidades y restricciones a la libertad de comercio.³⁸

Como se ve, en términos estrictamente fiscales no había gran diferencia respecto a las alcabalas del siglo XIX. En ambos momentos significaban un obstáculo al libre comercio y propiciaban la fragmentación del mercado nacional al vincularse con medidas proteccionistas de los estados encaminadas a favorecer el consumo de productos locales. Pero eran distintas por varias razones. La más evidente es que en el siglo XX el gobierno federal no sólo no contaba con esos gravámenes, sino que se empeñaba en combatir y extinguir los de estados y municipios. Otro rasgo que las distingue, mucho más complicado, es que las alcabalas del siglo XX existían en un contexto político diametralmente distinto. En el

³⁶ Sobre garitas en Pachuca, Puebla y Oaxaca, véase SHCP, 1947, III, pp. 504-505; sobre Tamaulipas, SHCP, 1947a, III, pp. 271-272, y sobre las de Yucatán y Campeche, *DDD*, 18 de diciembre de 1953, p. 12. El historiador es Paolo Riguzzi.

³⁷ MALINOWSKI y FUENTE, 1982, p. 184.

³⁸ SHCP, 1947a, III, p. 255.

siglo XX la federación mostraba un creciente poderío que ni por asomo existía en el siglo anterior. La cuestión fiscal constituye una espléndida vía para abordar ese contraste.

LA ALCABALA MODERNA

En 1960 el Fondo de Cultura Económica publicó varios libros a propósito del 50 aniversario de la revolución mexicana. Los editores asignaron la sección de hacienda pública a Hugo B. Margáin, en ese entonces alto funcionario de la Secretaría de Industria y Comercio y secretario de Hacienda cuando Echeverría pronunció la frase de 1971 mencionada al principio. Margáin decía en ese trabajo que “la alcabala desaparecerá cuando exista un legítimo reparto de las rentas entre la federación, los estados y los municipios”.³⁹

En el mismo sentido puede entenderse el siguiente párrafo de una iniciativa de ley del presidente Ruiz Cortines de 1953:

Ostensiblemente o bajo disfraces que las encubren, se ha vuelto a usar [en] la recaudación de los impuestos las formas de la alcabala. El fenómeno tiene raíces profundas y no se debe simplemente al prurito de utilizar procedimientos vedados, sino que hay que atribuirlo en gran parte a la limitación de los fiscos locales. Por esa razón, en la presente iniciativa se busca crear, fundamentalmente, un mecanismo para la substitución de los impuestos o procedimientos que se reputan contrarios a la Constitución. El gobierno sabe que no es razonable esperar que pueda resolverse de inmediato un problema con el que se viene luchando hace un siglo. Es firme la intención de atacarlo, pero es indispensable tomar en cuenta todos los hechos reales y las dificultades económicas y hasta sociales con que tropezará.⁴⁰

³⁹ MARGÁIN, 1960, p. 547.

⁴⁰ DDD, 8 de diciembre de 1953, 4: iniciativa de ley de coordinación fiscal.

Estas afirmaciones conducen a la médula del asunto que se intenta resaltar en este trabajo. La alcabala, en apariencia anacrónica, tradicional, componente del viejo régimen, era en realidad un producto moderno. Vincularla como hacían esos personajes con un reparto ilegítimo de la riqueza tributaria del país, con una “limitación de los fiscos locales” o con una desarticulación económica, apunta en esa dirección, pero en esos términos era un argumento incompleto. La ilegitimidad de la repartición de fondos o su escasez en el ámbito local aparecía como una fatalidad, casi como hecho natural. Lejos de eso, la situación de las haciendas locales no podía explicarse, sino como eslabón de un esfuerzo sostenido del gobierno federal desde tiempos porfirianos para controlar una porción creciente de la riqueza tributaria del país. No es que los gobiernos locales fueran ricos en el siglo XIX, pero no eran tan pobres como en el siglo XX.⁴¹ La perseverancia de esa política federal después de 1910 es notable. Si la perspectiva que se intenta armar en este texto tiene algún sustento, con esa política el propio régimen que combatía la alcabala abría las condiciones para su persistencia. En eso reside su modernidad.

Algunos funcionarios de la SH, como el subsecretario Bustamante en 1947, no ocultaban que “actualmente la federación no sólo tiene ingresos propios sino que ha absorbido algunos de los conceptos más productivos de tributación en perjuicio de los estados”.⁴²

El mismo Bustamante relacionaba las alcabalas con un fenómeno reciente: la caída de la recaudación estatal por concepto de impuestos a la propiedad raíz, provocada por “el

⁴¹ En 1910, una estimación señala que al gobierno federal correspondía 71% de las rentas públicas de la nación. Para 1948 ese porcentaje había aumentado a 77% y rebasaría 90% en la década de 1970. Sobre 1910, GONZÁLEZ NAVARRO, 1956, pp. 38-39. El cálculo de 1948, con base en *AEEUM*, 1953, pp. 556-558. Con esas mismas fuentes se puede decir que dentro de los estados ocurría un fenómeno similar aunque mucho más drástico, en este caso a costa de los municipios: en 1910 los gobiernos estatales controlaban 56% de la riqueza fiscal local, y en 1948 llegaban casi a 84 por ciento.

⁴² SHCP, 1947a, II, p. 393.

reparto de tierras ordenado por la Constitución”. Ante esa reducción de ingresos, el funcionario agregaba que los estados “encauzaron su actividad fiscal en gravar la producción de los artículos de consumo necesario. No gravaron la tierra; empezaron a gravar los productos de la tierra y [a] gravarlos hasta llegar al consumidor”.⁴³

Así, los cambios en la manera de repartir la riqueza fiscal del país no sólo se explican como resultado de la labor ya mencionada acerca de la federalización de los gravámenes de las principales ramas productivas y de la creación de nuevos tributos, como el impuesto sobre la renta en 1925. Además, provenían de otros componentes esenciales del nuevo régimen político, tales como la reforma agraria y las expropiaciones que se hicieron con base en la propiedad originaria de la nación. Hay que insistir en que la reforma agraria significó una importante merma para los ingresos de los gobiernos locales por concepto de impuesto predial.⁴⁴ Del mismo modo la expropiación petrolera y las medidas tomadas poco después para fortalecer a Pemex se tradujeron en una reducción significativa de los ingresos del estado de Veracruz por participaciones en el rubro. A la gran molestia de los mandatarios de esa entidad durante la década de 1940 se opuso el argumento del supremo interés nacional.⁴⁵

La lógica de la actuación federal era tan antigua como la independencia de 1821: la necesidad de construir un centro político poderoso que viera por el conjunto nacional y no sólo por las partes. Según la elite gobernante de la ciudad de México, el único gobierno con tal capacidad era el representante de la nación, es decir, la federación. Aduciendo tendencias inherentes de la modernidad económica y evoluciones naturales de los países con organización

⁴³ En YAÑEZ RUIZ, 1959, IV, p. 344.

⁴⁴ Estimaciones de esa merma en SERVÍN, 1956, pp. 33-34.

⁴⁵ BLÁSQUEZ, 1986, pp. 6907-6908: informe de septiembre de 1941. En 1947 el gobernador Ruiz Cortines señalaba que entre 1941 y 1946 el erario veracruzano había perdido 9 000 000 de pesos por concepto de participaciones petroleras. SHCP, 1947a, II, p. 156.

federal, en el siglo XX las autoridades hacendarias buscaron convencer a los gobiernos locales de que lo mejor que podían hacer era renunciar a sus facultades y otorgar a la SH una gran capacidad recaudatoria. Apuntalar el desarrollo económico, favorecer la unificación nacional, mejorar la eficiencia administrativa y dotar al Estado de mayores recursos para hacer frente a las crecientes necesidades de la población, eran otros tantos argumentos que componían esa perseverante perspectiva federal.⁴⁶ Y en ésta, cabe subrayarlo, no había grandes diferencias entre Carranza, Calles, Cárdenas, Alemán y Díaz.

Desde esa perspectiva, las alcabalas del siglo XX deben verse como indicio de la restructuración del poder político en el país luego de la revolución de 1910. Que hayan sobrevivido al porfiriato o que sean una restauración posporfiriana no es, después de todo, el problema de fondo. Éste se refiere a un proceso que trasciende a la revolución de 1910 y que remite al nacimiento de la nación mexicana, es decir, la organización de la república federal, especialmente la formación de su centro político, es decir, el gobierno federal. Si se quiere, el fenómeno alcabalatorio del siglo XX refleja las tensiones generadas por el proceso de formación de la organización política moderna, y más específicamente muestra que la postura de la SH de modernizar centralizando enfrentó severos límites.

Un ingrediente de esa tensión en las relaciones entre el gobierno federal y las entidades federativas, y que al mismo tiempo debe verse como signo de los nuevos tiempos, es la decisión del presidente Alemán de suprimir la contribución federal a partir de 1949. Sucesora del contingente creado en 1824, la contribución federal había nacido en 1861. Era lo opuesto al sistema de participaciones porque implicaba una transferencia de recursos fiscales de los estados y municipios hacia la federación. La decisión del régimen alemanista tal vez tuvo que ver con su escaso monto (no más de 2% del ingreso tributario federal), pero quizá

⁴⁶ Véase el discurso del subsecretario Bustamante de noviembre de 1947. SHCP, 1947a, I, pp. 33-34.

también con que entonces ganaba más y más peso el sistema de participaciones federales. Para mediados de siglo XX, en lugar de recibir la contribución de los gobiernos locales, la SH otorgaba participaciones a los estados y municipios que representaban ya un porcentaje considerable de los presupuestos de egresos de esos gobiernos, más de 25% en el caso de las entidades federativas en 1955.⁴⁷

En suma, las alcabalas en el siglo XX deben ser vistas como producto del avance en la formación de la nación en el siglo XX, avance que empobrecía a las finanzas locales. No eran ni reliquia impermeable a los avances modernizadores ni expresión de un extremo conservadurismo local, aunque se recurriera –cosa que habrá que reconstruir con detalle– a tradiciones y prácticas seculares. Si a juicio de los gobernantes ese proyecto nacional exigía un poderoso gobierno federal, los estados y los municipios debían sacrificarse en aras del interés de la nación. Pero por lo visto se resistieron mucho más de lo que hasta ahora nos hemos dado cuenta, por ejemplo, mediante la creación o recreación de esta clase de gravámenes que se oponían al sueño liberal del mercado libre.

CONSIDERACIONES FINALES

La alcabala es la punta del iceberg de una historia económica, política y social que está por hacerse. Varios problemas destacan, entre otros las guerras económicas y el contrabando entre entidades, del que por ahora se tienen más referencias vagas, leyendas y rumores que datos firmes. Otro más es cómo explicar la resistencia de las catorce entidades frente al ISIM: ¿qué argumentaron?, ¿con quiénes consultaron?, ¿qué leían?, ¿qué cuentas hicieron?, ¿cómo encararon al Ejecutivo federal?, ¿quiénes eran los beneficiarios?, ¿cuáles fueron sus argumentos legales?⁴⁸ Estas preguntas conducen

⁴⁷ YÁÑEZ RUIZ, 1959, v, pp. 317-318.

⁴⁸ Tena Ramírez da a entender que los estados se aprovechaban de la ambigüedad de la reforma constitucional de 1896, recogida a su vez por

a un problema complejo: el carácter del federalismo mexicano en este periodo. Como se sigue viendo hoy en día, la cuestión fiscal es una espléndida vía para abordarlo.

En esta misma línea cabe preguntarse si no había otra opción para acabar con esta clase de gravámenes y en general con la así denominada anarquía fiscal estableciendo una coordinación entre impuestos estatales a la compraventa para acabar con las trabas a la libre circulación de mercancías. Varios delegados a la tercera convención fiscal sugerían esta vía. Al oponerse a la reforma constitucional propuesta por la SH en 1947, señalaban que era preferible llegar a acuerdos entre las partes y que la federación ayudara a los estados a modernizar sus sistemas hacendarios. Incluso criticaban el desinterés de la SH por colaborar con las autoridades locales. Tal comportamiento contradecía uno de los acuerdos de la segunda convención fiscal, que creó una comisión permanente justamente para llevar a cabo esa coordinación y para prestar el apoyo federal a las autoridades de los estados.⁴⁹ Quedaba claro, al menos a los ojos de los autores de esa ponencia, que la centralización y la concentración fiscal no eran tendencias "naturales" o inevitables, como a veces argüían los voceros de la SH. Había opciones más federalistas. Sin duda, un aspecto fundamental en esta agenda de pendientes es ahondar en las consideraciones de los grupos sociales locales. Por ejemplo su versión del problema fiscal del siglo XX parece muy distinta a la federal: en lugar de subrayar, como hacía la SH, la anarquía provocada por la concurrencia fiscal, algunas voces hacían hincapié precisamente en la gran concentración de la riqueza tributaria en manos federales.⁵⁰ Si eso se pensaba en los estados

los constituyentes de 1917. En lugar de la clara prohibición de carácter general contenida en la redacción original de la Constitución de 1857, los textos de 1896 y 1917 enumeraron prácticas prohibidas a los estados, quizá con el afán de desaparecer el término alcabala de la Constitución. Véase *El problema*, 1941, pp. 19-20.

⁴⁹ Véase la ponencia conjunta de los delegados de los estados de México, Hidalgo, Puebla y Morelos ante dicha convención. SHCP, 1947a, III, pp. 68-122.

⁵⁰ Sobre la opinión de la SH, véase el discurso del secretario Alberto

en 1925, habrá que imaginar lo que percibían dos décadas después. Quizá no hemos sabido ver la historia nacional desde los estados, quizá hemos preferido ver la historia nacional en los estados o en las regiones.

De esto último se deriva una cuestión metodológica. Estudiar las alcabalas conduce necesariamente a hacer una historia alejada de las variables macroeconómicas, de las iniciativas legales, de la creación de instituciones y de los elegantes funcionarios de la SH o del Banco de México, para preferir el análisis de los procesos regionales. Como esos impuestos quedaron circunscritos a los estados y municipios, será necesario adentrarse en las ideas, prácticas, nociones y pretensiones de los grupos locales al momento de crear y defender el derecho a gravar la circulación de mercancías y a manejar las consiguientes ventajas económicas. Las deliberaciones en las legislaturas, las opiniones empresariales, la contratación de asesores, el empleo de la fuerza pública para imponer esos gravámenes, los favoritismos y corrupciones son otros tantos aspectos que se antojan imprescindibles. Asimismo, habrá que distinguir entre las alcabalas estatales y las municipales y ver de qué manera la tesorería estatal asfixió a las de los municipios, de tal suerte que los orilló a recurrir a los métodos más violentos. Dicho de otro modo, habrá que ver si dentro de los estados se repetían los desacatos que éstos mostraban respecto a la federación. No era lo mismo fijar un impuesto en la ley de hacienda o de ingresos del estado que ordenar a los policías el cobro de cuotas por introducción de bultos a la entrada de las localidades. En fin, con estas indagaciones estaremos en condiciones de hacer una caracterización más detallada de estos procedimientos tributarios y evaluar su magnitud y forma de manejo, porque como se dijo, el tamaño de su aportación (si es que puede llegar a calcularse) de entrada, no parece muy significativa, a menos que se considere que todo gravamen al comercio era alcabalatorio. Otras preguntas

Pani al inaugurar la convención de 1925, en SHCP, 1926, p. 5; la postura de algunos delegados estatales a esa convención, en *Excelsior* (9, 11 y 12 ago. 1925).

tienen que ver con la protesta social: ¿dónde quedó la violenta oposición popular a la carga fiscal de tiempos porfirianos, por ejemplo las de Tlaxcala entre 1896 y 1911?⁵¹ ¿De qué magnitud fueron las resistencias y oposiciones a esta clase de gravámenes? Los antropólogos ya citados narran el asesinato de un empleado municipal a causa del cobro de esta clase de impuestos a la entrada de una ciudad oaxaqueña.

El análisis de estos fenómenos puede decir mucho acerca de la naturaleza del poder político y de la sociedad mexicana en el siglo XX. El problema del federalismo y de los contenidos de la soberanía estatal, asuntos que por ahora los historiadores tratan más para el siglo XIX, tienen una fácil vía de acceso con el análisis de esta ignorada dimensión de la fiscalidad contemporánea. Pero más allá del federalismo, parece claro que el estudio de las alcabalas puede ayudar a desentrañar la naturaleza de la modernidad mexicana. En la convención fiscal de 1947 el subsecretario Bustamante señalaba que aquellos que eran ultrajados a las entradas de los pueblos por los cobradores de alcabalas tenían derecho “a considerar a las autoridades que implantan o toleran esas medidas, no como gobierno democrático, sino como sucesores directos de los conquistadores que hace 400 años arrebataron a sus antepasados tierra y libertad”.⁵² Así que, uniendo los argumentos de funcionarios de la SH en distintos momentos, el país era democrático por la vigencia del impuesto sobre la renta, pero no lo era porque subsistían las alcabalas. Dicho de otro modo, había democracia y modernidad en el ámbito federal mientras que en estados y municipios campeaban el despotismo y la barbarie. Bustamante se refería a los pueblos de indios, pero el mismo tipo de razonamiento puede hacerse a la hora de entender las razones de las autoridades de las grandes ciudades provincianas, como Guadalajara, Toluca y Monterrey, que albergaban a grupos que insistían en crear y manejar alcabalas. No hay que olvidar que en 1947, según la SH, en todas las

⁵¹ RENDÓN GARCINI, 1993, pp. 19-40.

⁵² SHCP, 1947a, I, pp. 30-31.

entidades, salvo en Sonora, existían alcabalas.⁵³ ¿De qué está hecha entonces la modernidad mexicana del siglo XX? Cabe preguntarse por último si no se repetirá dentro de unos años la reiteración del logro presidencial. ¿Quién asegura que el “definitivamente” de la frase de 1971 haya sido o sea tan cierto como la supresión “radical” y “para siempre” de las alcabalas, como escribía Limantour en sus *Apuntes*?⁵⁴

SIGLAS Y REFERENCIAS

FAPEC-FT Fideicomiso Archivos Plutarco Elias Calles-Fernando Torreblanca. México, D. F.

DDD *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*

DDS *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*

AEEUM

1950 *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1943-1945*. México: Dirección General de Estadística.

1953 *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1946-1950*. México: Dirección General de Estadística.

1973 *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1970-1971*. México: Dirección General de Estadística.

BETETA, Ramón

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

BLÁSQUEZ, Carmen (comp.)

1986 *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores 1826-1986*. Xalapa: Gobierno del estado.

⁵³ SHCP, 1947a, I, p. 30.

⁵⁴ LIMANTOUR, 1965, p. 56. Al respecto puede ser de interés una nota periodística aparecida en marzo de 2001: un funcionario del gobierno de Durango señaló “que las autoridades de Chihuahua aplican desde el mes pasado un impuesto por derecho de paso a transportistas duranguenses que trasladan su mercancía hacia la frontera estadounidense”. Agregaba que “estudiamos también la posibilidad de aplicar cobros similares a aquellos productos de origen chihuahuense que crucen el estado de Durango por motivos comerciales”. *La Jornada* (22 mar. 2001), p. 35.

CARMAGNANI, Marcello

- 1989 "El liberalismo, los impuestos internos y el estado federal mexicano, 1857-1911", en *Historia Mexicana*, xxxviii:3(151) (ene.-mar.), pp. 471-496.

CARMAGNANI, Marcello (coord.)

- 2000 *Constitucionalismo y orden liberal en América Latina*. Turín: Otto Editore.

COSÍO VILLEGAS, Daniel (coord.)

- 1965 *Historia moderna de México. El porfiriato. La vida económica*. México: Hermes.

EINAUDI, Luigi

- 1962 *Principios de hacienda pública*. Madrid: Aguilar.

GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés

- 1956 *Estadísticas sociales del porfiriato*. México: Dirección General de Estadística.

INEGI

- 1984 *Finanzas públicas estatales y municipales, 1970-1982*. México: INEGL

LIMANTOUR, José Yves

- 1965 *Apuntes sobre mi vida pública*. México: Porrúa.

MALINOWSKI, Bronislaw y Julio de la FUENTE

- 1982 *Malinowski in Mexico. The Economics of Mexican Market System*. Introducción y coordinación, Susan Drucker-Brown. Londres: Routledge & Kegan Paul.

MARGÁIN, Hugo B.

- 1960 "El sistema tributario", en *México. Cincuenta años de revolución. La economía*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 537-567.

MARICHAL, Carlos *et al.*

- 1994 *El primer siglo de la hacienda pública del Estado de México, 1824-1923*. México: Secretaría de Finanzas-El Colegio Mexiquense.

MARTÍNEZ DE NAVARRETE, Ifigenia

- 1973 "La evolución del sistema tributario de México y las reformas de 1972-1973", en *Comercio Exterior*, xxiii:1 (ene.), pp. 48-55.

PEÑA, Moisés T. de la

1948 *Chihuahua económico*. México, s.e., 3 vols.

PERALTA Zamora, Gloria

1965 "La hacienda pública", en Cosío VILLEGAS (COORD.), pp. 887-972.

Los presidentes

1966 *Los presidentes de México ante la Nación*. México: Cámara de Diputados, 5 vols.

Plan

1934 *Plan sexenal del Partido Nacional Revolucionario*. México.

El problema

1941 *El problema de las alcabalas*. México: Secretaría de la Economía Nacional.

RENDÓN GARCINI, Ricardo

1993 *El Prosperato. Tlaxcala de 1885 a 1911*. México: Siglo Veintiuno Editores-Universidad Iberoamericana.

RHI SAUSI GARAVITO, María José

1998 "Breve historia de un longevo impuesto. El dilema de las alcabalas en México, 1821-1896", México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

RIGUZZI, Paolo

1994 "El difícil camino hacia la modernidad: la hacienda pública del Estado de México, 1870-1923", en MARCHAL *et al.*, pp. 191-260.

2000 "Libre cambio y libertad económica en la experiencia liberal mexicana, 1850-1896", en CARMAGNANI (COORD.), pp. 287-314.

SAMANIEGO, Marco Antonio

1998 *Los gobiernos civiles en Baja California, 1920-1923*. Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California-Instituto de Cultura de Baja California.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

1926 *Primera convención nacional fiscal. Memoria*. México: Cultura.

1926a *Memoria de labores de la..., 1923-1925*. México, 2 vols.

1947 *Segunda convención nacional fiscal. Memoria*. México, 3 vols.

1947a *Tercera convención nacional fiscal. Memoria.* México, 3 vols.

1976 *Seis años de política hacendaria en México (1970-1976).* México: s.e.

1978 *Indicadores tributarios, 1978.* México: Subsecretaría de Ingresos.

Secretaría de la Presidencia y Secretaría de Hacienda y Crédito Público

1976 *México a través de los informes presidenciales. La hacienda pública.* México, tomo IV, vol. II.

SERVÍN, Armando

1956 *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años.* México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

YÁÑEZ RUIZ, Manuel

1959 *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política.* México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 6 vols.