

ESTUDIO SOBRE GEOGRAFÍA TRIBUTARIA MEXICANA, 1788-2005

LUIS ABOITES AGUILAR



EL COLEGIO DE MÉXICO

ESTUDIO SOBRE GEOGRAFÍA
TRIBUTARIA MEXICANA,
1788-2005

ESTUDIO SOBRE GEOGRAFÍA
TRIBUTARIA MEXICANA,
1788-2005

Luis Aboites Aguilar



EL COLEGIO DE MÉXICO

336.720903

A1541

Aboites, Luis, 1957-

Estudio sobre geografía tributaria mexicana, 1788-2005 / Luis Aboites Aguilar. – 1a ed. – Ciudad de México : El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2019.

125 p. : il., tablas, mapas, gráfs. ; 22 cm.

ISBN 978-607-628-799-6

1. Finanzas públicas – México – Historia – Siglo XVIII. 2. Finanzas públicas – México – Historia – Siglo XIX. 3. Finanzas públicas – México – Historia – Siglo XX. 4. Recaudación de impuestos – México – Historia – Siglo XVIII. 5. Recaudación de impuestos – México – Historia – Siglo XIX. 6. Recaudación de impuestos – México – Historia – Siglo XIX. 7. Geografía – Aspectos económicos – México – Historia. I. t.

Primera edición, 2019

D. R. © EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.

Carretera Picacho-Ajusco núm. 20

Ampliación Fuentes del Pedregal

Alcaldía Tlalpan

C. P. 14110

Ciudad de México, México

www.colmex.mx

ISBN 978-607-628-799-6

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción	9
1. El eje México-Veracruz, o el arreglo de fines de la época colonial	29
2. El predominio de la aduana de Veracruz, 1824-1870	41
3. Primer intento por abandonar el litoral: el impuesto del timbre, 1880-1925	49
4. Segundo intento y auge de la meseta central: el ISR, 1930-2005	59
5. Contribución de los impuestos indirectos, 1976-2005	71
6. La insignificancia	81
7. Comparación con Estados Unidos, año 2000	91
Conclusiones	97
Fuentes y bibliografía	109
Índice de cuadros, gráficas y mapas	119
Índice analítico	121

INTRODUCCIÓN

El propósito de este libro es ofrecer una visión de conjunto acerca de la tributación mexicana durante dos siglos, subrayando el lugar de origen de la recaudación de impuestos. En México, la geografía ha sido preocupación de algunos estudiosos de las finanzas públicas, en especial de aquellos dedicados a la época colonial tardía y a las primeras décadas de vida independiente. En sus trabajos es común leer párrafos que relacionan la recaudación de alcabalas (que gravan la circulación de mercancías) con la mayor o menor intensidad del movimiento económico en determinadas zonas, o que distinguen las oficinas recaudadoras según sus principales fuentes de ingreso, como aquellas situadas en zonas mineras y agrícolas. También toman en cuenta la cercanía de una aduana con la sede de un gobierno, en virtud del fácil acceso a recursos líquidos, vitales para cualquier gobernante. Del mismo modo, relacionan tipos de asentamiento con trayectorias de la recaudación —por ejemplo, de indígenas tributarios en la meseta central o en Chiapas—, o bien de alcabalas en localidades que podrían considerarse urbanas, como Guadalajara, Valladolid, Puebla y México.¹

Sin embargo, aunque la registran (y aun la recomiendan como valiosa herramienta metodológica), puede afirmarse que la geografía no es la principal preocupación de ese conjunto de estudios. Más bien se interesan por relacionar lo tributario con la situación hacendaria general, con sus formas de administración, con los vaivenes de diversos ramos tributarios y económicos, con la trayectoria productiva de ciertas zonas y localidades, con el lugar de la Nueva España en el Imperio español, con la actuación de empresarios, propietarios y grupos de poder en las provincias, así como con el papel de los gobiernos y las legislaturas locales. De la misma manera, aluden a los debates doctrinarios que guían los proyectos de reformas

¹ Garavaglia y Grosso, *Las alcabalas*, pp. 48-60; Obara-Saeki y Viqueira Alban, *El arte*; Klein, *Las finanzas*, pp. 92-97; Marichal, *La bancarrota*, pp. 65 y 79-85, y “Las finanzas”; Garner, “Reformas”; Sánchez Santiró, *Las alcabalas*, pp. 129 y 281; TePaske y Klein, *Ingresos*; Jáuregui, *La Real Hacienda*; Hernández Jaimes, *La formación*; Ibarra, “Reforma”; Serrano Ortega, “El humo”.

de la administración del ramo. La geografía aparece, sí, pero no es interrogada; en todo caso, va subordinada a aquellos problemas, todos de indudable pertinencia. Un ejemplo. Al presentar la lista de las 102 receptorías para el cobro de alcabalas “existentes en 1810” en la Nueva España, dos autores sugieren el recurso de la geografía al indicar que “los investigadores podrán ‘regionalizar’ según sus intereses a las diversas receptorías”. Ellos no lo hacen, “dado el carácter de esta publicación”.²

Este trabajo busca otro modo de conectar la geografía con la cuestión tributaria. Intenta colocar el lugar de origen de la recaudación de impuestos como prioridad y como hilo conductor, y con ello ensayar un acercamiento pretendidamente novedoso a las conexiones entre la tributación y otros aspectos de la historia general. En este caso, lo novedoso consiste en la elaboración de una visión de conjunto y de largo plazo, siguiendo el lugar de origen de la recaudación de impuestos. La apuesta es que esa perspectiva rinda frutos valiosos para avanzar en el entendimiento de la tributación, uno de los aspectos más íntimos y densos de la historia de cualquier país. Se tiene la esperanza, además, de que el trabajo llame la atención de las nuevas generaciones de historiadores acerca de las posibilidades de investigación que ofrece la cuestión tributaria y en general la historia fiscal. Y es que en México ignoramos en demasía esta dimensión.

La idea de escribir este ensayo surgió a raíz de la elaboración de una breve nota sobre el tema, pero en relación con el siglo xx, una centuria mucho menos estudiada desde el punto de vista fiscal que los últimos 40 años del periodo colonial y las primeras dos décadas del siglo xix.³ En esa ocasión revisé fuentes y bibliografía relativas al siglo xix que mostraron la pertinencia de extender la investigación. A diferencia del trabajo anterior, que sólo abarca un siglo y un solo impuesto (el impuesto sobre la renta; ISR en adelante), en éste se amplía el periodo y el número de impuestos considerados.

Pese a dicha ampliación, este trabajo dista de hacer un análisis de conjunto de la tributación en México; menos pretende ser una historia general del ramo, algo que debe subrayarse. Se limita a revisar la ubicación geográfica de algunas de las fuentes de ingreso más significativas del gobierno virreinal, general o federal de las distintas épocas, es decir, de aquellas que aportaban la mayor parte o casi la mayor parte de la recaudación de la hacienda pública del gobierno general. Así, de la época colo-

² Garavaglia y Grosso, *Las alcabalas*, p. 211.

³ Aboites Aguilar, “Nota”.

nial se toman en cuenta los gravámenes que pesaban sobre la minería, las alcabalas y el tributo indígena. Como minería y alcabalas pasaron a manos de los estados libres y soberanos de la República federal en 1824, y como el tributo indígena desapareció a raíz de la Independencia, para las primeras cinco décadas del México independiente (hasta 1870) sólo se revisan dos fuentes de ingreso: el comercio exterior (las llamadas aduanas marítimas) y las aduanas internas o terrestres, referidas al cobro de alcabalas en los territorios federales (en realidad en la Ciudad de México). Estos dos impuestos, los del comercio exterior e interior (timbre), se estudian también en el periodo 1871-1925. Por último, del tramo 1925-2005, además de los dos anteriores, se revisa la aportación del ISR.⁴

El lector debe tener claras las grandes omisiones que deja la enumeración anterior y por tanto las grandes limitaciones de este trabajo. Quedan fuera ramos tan importantes como el tabaco en la Colonia y el siglo XIX, el contingente en el siglo XIX y el petróleo a finales del siglo XX, lo mismo que los impuestos especiales (alcohol, gasolina), y por supuesto los ingresos no tributarios, derivados del endeudamiento y de otros rubros (aprovechamientos, derechos, servicios).

Cabe reiterar otro aspecto: como se trata de un estudio sobre la hacienda pública del gobierno general (el gobierno federal después de 1824), tampoco se consideran los impuestos estatales ni municipales, entre ellos las contribuciones directas, las alcabalas en los siglos XIX y XX, los impuestos de capitación y predial. Uno de los dictaminadores insistió en incorporar varios de los rubros omitidos que acaban de mencionarse, en particular el petróleo y el predial. Su insistencia es comprensible, pero el problema no puede resolverse en este trabajo. Si resaltan las omisiones, huecos, vacíos, alarmas y urgencias, este trabajo habrá alcanzado su propósito más general, a saber, llamar la atención sobre la vasta ignorancia que nos caracteriza en este ramo historiográfico. Cabe insistir en que ni por asomo pretendo ofrecer una historia tributaria general del país. Si algún amable lector tiene tal expectativa, será momento de abandonar el texto.

Aunque respeta la cronología, el trabajo hace énfasis en los cambios de la geografía tributaria. Así, el argumento puede resumirse diciendo que del modelo colonial, centrado en el eje México-Veracruz, se pasa al periodo de gran preponderancia de la aduana de Veracruz en la hacienda pública

⁴ Considérese que en el ramo mercantil el impuesto del timbre fue sustituido en 1948 por el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (IIM en adelante), y éste por el Impuesto al Valor Agregado (IVA en adelante) en 1980.

durante el siglo XIX; se sigue con el esfuerzo iniciado en la década de 1870 por abandonar el litoral, es decir, por dejar atrás la pesada dependencia de la aduana veracruzana, y se concluye con el surgimiento, después de 1925, de la primacía del altiplano central, en realidad del Distrito Federal. Los capítulos del libro responden a esos cambios geográficos. Se han agregado dos capítulos más con el propósito de reforzar el argumento general. Uno de ellos dibuja la geografía de lo que aquí se denomina la insignificancia tributaria (zona de muy baja recaudación del ISR) y el otro hace una comparación simple de la geografía mexicana con la estadounidense en el año 2000. El contraste ayuda a entender la singularidad mexicana.

El trabajo busca responder a dos preguntas. La primera remite al tema principal: ¿dónde se recaudaban los principales ingresos tributarios de la hacienda pública general o federal a lo largo del periodo considerado? Y la segunda, más encaminada a la reflexión, es: ¿qué aporta la geografía tributaria a nuestra manera de entender la historia del país? Para responder a ambas preguntas hay que decir que con la geografía se intenta tomar en cuenta cuatro dimensiones: el medio natural, el poblamiento, la formación de espacios económicos y la organización del Estado, en particular la construcción del centro político del país. Cabe explicar esa conexión con más detalle.

En general, la conexión de la tributación con esas cuatro dimensiones se hace tomando en cuenta aquellos impuestos que por sus características inciden de distintas maneras en la población, como es el caso de los impuestos directos (tributo indígena), o bien los indirectos que pagan los consumidores como parte del precio de las mercancías (los impuestos “somníferos”, según los llaman algunos). El poblamiento adquiere así una importancia significativa, por ejemplo, en la recaudación de los tributos indígenas y el cobro de alcabalas. Por su parte, la economía, como el poblamiento, supone la transformación del medio natural (avance o retroceso de la frontera agrícola y ganadera, el riego), lo que lleva a interrogarse por las variaciones climáticas y topográficas, la disponibilidad del agua, el tipo de suelos, yacimientos minerales y bosques; luego cabe preguntarse por las rutas y los medios de transporte. En este caso se trata de distinguir los gravámenes que pesan sobre la agricultura y la ganadería, la minería y demás actividades extractivas, así como los de la industria, el comercio y los servicios. Las excepciones y privilegios tributarios de que gozan ciertos sectores de la población y de la economía también deben considerarse con cuidado. ¿En qué épocas y en qué zonas pagaron más o menos impuestos la industria que la agricultura, la industria manufacturera más que

la industria maquiladora, o la minería más o menos que el comercio y los bancos? A la luz de una de las sugerencias de un dictaminador, esta lista de preguntas puede extenderse: ¿cuáles grupos sociales y en qué zonas pagaron más o menos impuestos a lo largo del periodo considerado? ¿Acaso los fronterizos pagaron menos, gracias a la zona libre? ¿Qué actividades salvaron de mejor manera la presión tributaria y cuáles quedaron a merced de dicha presión?

En cuanto a la formación del Estado, el centro político es importante porque une los espacios definidos por el poblamiento y la economía y les da coherencia como parte integrante de un conjunto mayor: el Imperio español en un momento y el Estado nacional en otro. Se verá también que el centro político puede llegar a ser esencial en la geografía tributaria.

¿Cómo entender la conexión entre la geografía y la recaudación de impuestos? De entrada, conviene subrayar lo que acaba de mencionarse y que no por obvio deja de ser importante: los impuestos los pagan individuos, grupos y empresas que se hallan asentados y realizan sus actividades económicas en ciertos lugares de un espacio (de un territorio) determinado. Esa localización, el objeto de la geografía económica, es un hecho histórico, pues sufre cambios que deben considerarse con todo cuidado. Lo mismo puede decirse del poblamiento. Al inicio del periodo contemplado en este trabajo, la mayoría de la población novohispana vivía en el campo, lo que da idea de la importancia de la agricultura y la ganadería, mientras que a inicios del siglo *xxi* la mayoría de los mexicanos habitaban las ciudades, y se dedicaban sobre todo a la industria y los servicios. Sin embargo, pese a esos cambios fundamentales, al despuntar el siglo *xxi* la población se distribuía en el territorio casi del mismo modo que a fines del siglo *xviii*, salvo por el notable ascenso norteño, el grave descenso del llamado norte-centro y el descenso discreto de las demás zonas.⁵

⁵ En 1790 la población de la Nueva España se repartía de la siguiente manera: 17% en el sur; 24% en el norte-centro; 49% en el centro, y 10% en el norte. En 2005 la distribución de la población era como sigue: 13% en el sur, 19% en el norte-centro, 46% en el centro, y 22% en el norte. Más adelante (nota 27) se expone la delimitación de esas cuatro zonas. Los porcentajes de 1790 se estimaron con base en Castro Aranda, *Primer censo*. En este caso, el sur incluye las intendencias de Oaxaca y Mérida; el norte-centro, las de Guadalajara, Guanajuato y Zacatecas; el centro, la gobernación de Tlaxcala y las intendencias de México, Valladolid, Puebla y Veracruz, y el norte, las intendencias de Arizpe, Durango y San Luis Potosí. No comprende la Nueva California ni Nuevo México. Los porcentajes de 2005 se calcularon con base en *EHM 2014*, cuadros de la sección 1.

Otra cuestión insoslayable es la relación entre economía y tributación. En principio, como se mostrará cuando se describa la cronología de la fundación de las cajas reales en la Nueva España, puede decirse que el sistema tributario va detrás de la economía, y que en buena medida es su espejo o reflejo. Quizá no haya mejor ejemplo de esa conexión que la hacienda pública de un país monoexportador (plata, cobre, café, petróleo), o en México el estado de Yucatán durante el auge henequenero (1870-1920). La elevada recaudación originada por las exportaciones configura en gran medida las características de la hacienda pública; deja pocas dudas acerca de la estrecha relación entre una y otra.

Pero también se verá que la anterior es apenas una modalidad. Hay abundante evidencia de que la relación economía-tributación dista de ser directa o lineal. También durante la época colonial se crearon varias cajas que respondían no a un interés económico o recaudatorio, sino a otras necesidades y apremios gubernamentales, entre ellos el control territorial, por lo general vinculado con la defensa fronteriza (contrabando). Ese tipo de medidas, junto con otras que trataban de estimular o contener ciertas actividades económicas (el monto de los aranceles o la disminución de gravámenes para fomentar la minería a fines del siglo XVIII, o el apoyo a la industrialización en el siglo XX), hacen necesario el estudio concienzudo de la tributación, cuya diversidad muestra la complejidad que encierra. Puede existir la combinación de un país próspero con una hacienda pobre: “La economía nacional crece prodigiosamente —apuntaba un experto francés sobre Argentina en 1923—, y la situación de la hacienda pública es malísima: está en permanente déficit”; a la inversa, puede darse el caso de un país pobre con una hacienda rica, si como tal se entiende el superávit de las finanzas públicas. Tal era la situación de México a inicios del siglo XX.⁶

La compleja relación entre economía y tributación también se aprecia en un asunto crucial para este trabajo. Me refiero a la dilucidación de la naturaleza de la recaudación de la Ciudad de México, sede de la principal oficina recaudadora del país desde 1521. Determinar el origen de esos ingresos es importante porque el elevado monto alcanzado en ciertos periodos pone en entredicho el enfoque geográfico que intenta adoptarse aquí. En efecto, en países como México (y seguramente en otros, como Argen-

⁶ Jéze, *Las finanzas*, p. 19. La hacienda federal en México registró un superávit entre 1895 y 1907. Véase Carmagnani, *Estado*, pp. 295-299; sobre el superávit de las haciendas locales mexicanas en la primera década del siglo XX, véase Servín, *Las finanzas*, pp. 14-15; sobre la incidencia tributaria del auge henequenero, véase Zuleta, *De cultivos*.

tina y Francia) la potencia recaudatoria de la ciudad capital puede verse distorsionada y resultar exagerada en virtud de arreglos administrativos o de prácticas fiscales relacionadas con el domicilio fiscal. Como se expondrá en el capítulo 5 de este trabajo, en 2005, con menos de 20% del PIB, el Distrito Federal aportaba poco más de la mitad de los ingresos tributarios federales (sumando ISR e IVA). La falta de correspondencia entre el tamaño de la economía y el de la recaudación es abismal. ¿Cómo explicarla?⁷

En México, el asunto del domicilio fiscal es antiguo. En las últimas décadas del siglo XVIII las cajas de la hacienda novohispana enviaban sus remanentes o excedentes a la caja de México. Así aparece, por ejemplo, en el registro de cargo de 1799, bajo el rubro de “otras tesorerías”, la cantidad de 5.6 millones de pesos, suma que significaba cerca de 28% de los ingresos totales de la caja de México de ese año.⁸ En épocas posteriores, ese flujo se sostuvo en virtud de que ciertos causantes provincianos, por obligación legal o por otras razones, pagaban sus impuestos en la capital del país. En cualquiera de los casos, el monto de los ingresos de la caja capitalina se vio acrecentado. Y por allí se puede extraviar la geografía. Al respecto, en 1870 el secretario de Hacienda Matías Romero apuntaba:

El ramo de ingreso, en que tienen que ser menos exactas las comparaciones de los productos del erario público, es el que se refiere a las alcabalas cobradas en el Distrito Federal, tanto porque faltan datos de un gran número de años, como porque en muchos de éstos se han cobrado en esta ciudad las pertenecientes a lo que actualmente forma el Distrito Federal y el antiguo Estado de México dividido ahora en tres estados. Además, en varias ocasiones se han cobrado en la administración principal de rentas del Distrito, a más de las alcabalas, parte de los derechos que ahora se cobran en los puertos, como sucedía con el contrarregistro y consumo, y otros que no tienen analogía ninguna con los de consumo y portazgo que ahora se cobran.⁹

⁷ El siguiente es un ejemplo de cómo la administración trastorna la geografía. En el periodo 1976-1980 la mayor parte de la recaudación de impuestos al comercio exterior (72.4%) provenía no de las aduanas costeras o fronterizas sino de la aduana del Distrito Federal. Por fortuna, en este caso la medida antigeográfica, por así decir, de la administración hacendaria no es significativa en cuanto al total de los ingresos tributarios. En esos años el peso de esa clase de impuestos era reducido, apenas 4% del ingreso federal total y 13% del ingreso tributario federal. Cálculos basados en *Indicadores 1981*, cuadro I.29, p. 47, y *EHM 2014*, cuadro 16.7.

⁸ TePaske y Klein, *Ingresos*, I, registro 187 de la caja de México.

⁹ *Memoria 1870*, p. 845.

Por ende, el domicilio fiscal es importante por sí mismo, en términos de la organización institucional y administrativa del aparato tributario; pero también lo es porque las cifras que se expondrán a continuación, aun las del siglo xx, incluyen pagos provincianos que aparecen como recaudación capitalina. Y es todavía más importante porque se ignora a cuánto ascienden dichos pagos. Comprenderá el lector que esa ignorancia puede tener serias repercusiones en la comprensión del fenómeno general. Hace años un historiador criticó los trabajos que caracterizaban la crisis de la economía novohispana durante el siglo xvii, tomando como base un estudio de 1934 que registraba un descenso en los ingresos de la caja de México. Pero el trabajo de 1934, argumentaba el crítico, no tomaba en cuenta que en esos mismos años se habían creado varias cajas provincianas que trajeron ingresos que antes se pagaban y registraban en la caja capitalina; las nuevas cajas captaban el ingreso proveniente de los nuevos centros mineros norteños. En consecuencia, interpretar que hubo depresión económica de la Nueva España durante el siglo xvii, con base en la tendencia a la baja de la caja de México, es algo incorrecto.¹⁰ Hay que evitar caer en una equivocación similar, o al menos ser conscientes del riesgo que se corre al adentrarse en la geografía tributaria.

Cabe hacer ahora varios señalamientos sobre la tributación en general en el periodo de estudio, pensando en dar contexto general al problema de que trata este trabajo. En una perspectiva amplia, puede afirmarse que la historia mexicana de esos dos siglos es poco singular. En buena medida reproduce lo que se debatía y ensayaba en varios países en la misma época.¹¹ Lo anterior es cierto al menos en tres sentidos: *a*) la búsqueda de nuevas fuentes de ingreso con el fin de reducir el papel del comercio exterior como base de la hacienda pública, *b*) el vuelco hacia los impuestos internos, entre ellos, de manera destacada, los impuestos directos, y *c*) el fortalecimiento de los gobiernos centrales en la administración de ese vuelco.

Hacia 1900 la hacienda pública de numerosos países dependía en buena medida de los gravámenes al comercio exterior. Si bien a lo largo del siglo xix se había logrado aumentar los ingresos provenientes de impuestos internos —en especial los indirectos, que gravaban la circulación

¹⁰ Klein, “Resultados”, pp. 324-325.

¹¹ Véase, por ejemplo, el repaso que hace Sánchez Santiró (*Las alcabalas*, pp. 111-112 y 117) de la influencia de Jean Baptiste Say y otros pensadores europeos en las discusiones mexicanas de la década de 1820. Más adelante se mencionarán otros estudiosos extranjeros a propósito del *income tax*.

y el consumo de ciertas mercancías—, tal aportación era insuficiente.¹² En la búsqueda de nuevas fuentes de tributación debe tomarse muy en cuenta el *income tax*, el cual sólo puede entenderse a la luz del radical cambio económico y social ocurrido durante el siglo XIX. En 1940, Luigi Einaudi (1874-1961) escribió lo siguiente, con provechosa claridad:

Mientras que todavía a principios del siglo XIX las costumbres de los hombres eran sedentarias y era difícil que una familia tuviera rentas en lugares distintos al de su residencia, a causa de la dificultad de los transportes y de la escasez de relaciones económicas entre unas y otras regiones, hoy día los ferrocarriles, el telégrafo, el teléfono, las sociedades anónimas por acciones, los títulos al portador, etc., etc., han producido una honda transformación; el contribuyente que reside en una ciudad italiana puede vivir de rentas procedentes de regiones distantes y, a veces, incluso de estados extranjeros.¹³

Así explicaba el autor italiano la popularidad del *income tax* en el último cuarto del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX. Según Einaudi, presidente de Italia en la segunda posguerra, ese impuesto sólo pudo generalizarse gracias al avance institucional logrado en la cobranza de los impuestos indirectos. Otro autor hace hincapié en una dimensión adicional, a saber, el caos y las guerras mundiales como palanca decisiva no sólo para adoptar el *income tax* sino para comprender el drástico aumento de sus tasas, de menos de 10% antes de la primera Guerra Mundial a más de 40% después de 1914.¹⁴

Otro factor que favoreció la generalización del impuesto personal fue la protesta popular de fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX. La movilización exigía mejores condiciones de vida, libertad de asociación y, más allá, el sometimiento de los monopolios y la eliminación de las prácticas abusivas de grandes empresarios y terratenientes. La expansión de ideas y organizaciones radicales, influidas por la experiencia de la Comuna de París (1873), provocó tensiones y conflictos en diversos países.¹⁵ Aun el papa León XIII intervino en el debate, mediante la encíclica *Rerum novarum* de 1891, que entre otras cosas apoyaba el derecho de los trabajadores a sindicalizarse.

¹² Sobre la situación de la hacienda pública en Europa en los siglos XIX y XX, véase Comín, *Historia*, I, pp. 169-224.

¹³ Einaudi, *Principios*, p. 135.

¹⁴ Piketty, *El capital*, pp. 551-554.

¹⁵ Jéze, *Las finanzas*, p. 145; Brownlee, *Federal Taxation*, pp. 36-45.

En ese contexto de movilizaciones populares (en 1886 hubo 1 500 huelgas en Estados Unidos) se ubica la trayectoria del economista estadounidense Edwin Robert Seligman (1861-1939), de la Universidad de Columbia. Hijo de un poderoso banquero neoyorquino, Seligman fue uno de los principales promotores del *income tax* en su país, con influencia y prestigio en otras naciones, Francia y México entre ellas.¹⁶

Sin esas condiciones es difícil entender el fortalecimiento de dos tendencias a lo largo del siglo xx: por un lado, la adopción generalizada del *income tax* y, por otro, el fortalecimiento de los gobiernos centrales. Ese impuesto hizo posible un aumento significativo de la carga fiscal. Los gobiernos centrales, venciendo la enconada oposición de la coalición formada por empresarios, grandes propietarios y gobiernos provinciales, lograron apropiarse en gran medida de ese aumento.¹⁷ Tal oposición provincial es una formidable veta de investigación.

Además, el ISR mostró sus virtudes recaudatorias a propósito del financiamiento de las dos guerras mundiales, lo que subrayó así el contexto bélico que dio origen al gravamen en Inglaterra a fines del siglo xviii. Esas virtudes taparon muchas bocas y convencieron a grupos y personajes otrora renuentes. Sin la aportación del *income tax* tampoco puede entenderse la expansión del gasto gubernamental, en especial de la inversión pública, después de la crisis mundial de 1929. Aun el Estado de Bienestar, fórmula generalizada en las sociedades capitalistas después de la segunda Guerra Mundial, fue posible en buena medida gracias a la recaudación que trajo consigo el nuevo impuesto.¹⁸

¹⁶ Mehrotra, “Edwin R. A. Seligman”.

¹⁷ En un trabajo se lee que Seligman y Charles J. Bullock (de Harvard) encabezaron la defensa de los grandes propietarios que temían aumentos en los impuestos locales y estatales; por ello se sumaron a las voces que apoyaban el *income tax*, como una manera de desviar la presión tributaria local hacia el gobierno federal. Brownlee, *Federal Taxation*, pp. 41-42. En el trabajo que el lector tiene en sus manos se cita el prólogo de Seligman a un estudio elaborado por otro experto estadounidense (Henry A. E. Chandler), contratado por el gobierno mexicano en 1917. Véase Seligman, “Prólogo”. Sobre el enojo que provocó entre algunos diputados mexicanos la labor de Chandler y de Edwin W. Kemmerer como consultores del gobierno carrancista en materia fiscal y financiera, véase Uthoff, “La difícil concurrencia”, p. 162.

¹⁸ Sobre el ISR en general, véase Einaudi, *Principios*, pp. 121-149; Jèze, *Las finanzas*, pp. 141-156; sobre el aumento de la recaudación del ISR en Estados Unidos durante la segunda Guerra Mundial, véase Musgrave y Musgrave, *Public Finance*, pp. 319-320; sobre el ISR en México, véase Servín, “Apuntes”; Urquidí, “El impuesto”, y Margáin, *Compilación*.

Pero lo revolucionario del ISR no sólo reside en el aumento de la recaudación y en el fortalecimiento de los gobiernos centrales. Lo es también porque surgió asociado al principio de progresividad, aunque éste tiene su propia historia, pues tardó en imponerse. Puede decirse que por primera vez en la historia fiscal se establecía un impuesto general con la intención de cobrar tasas más altas a los grupos de mayores ingresos, y tasas más bajas a los grupos de ingresos más bajos, a los cuales incluso se otorgarían exenciones. No por otra cosa algunos opositores lo tacharon de socialista, o al menos de confiscatorio. Se dejaba atrás el principio de proporcionalidad, de sello liberal. Una cosa era evitar que la carga fiscal resultara inequitativa o desproporcionada y recayera sobre la masa popular, y otra muy distinta era intentar que un impuesto se convirtiera en mecanismo para aminorar la distancia entre ricos y pobres. No era que antes no se aplicara ese principio, pero no se empleaba a tal escala y generalidad, y menos en un impuesto de tal potencia recaudatoria. Conviene insistir en que podía instrumentarse el ISR sin el criterio de progresividad. Así, en el Reino Unido, cuna del gravamen, la progresividad no se estableció sino hasta 1927.¹⁹ Con base en la progresividad del *income tax*, la redistribución de la riqueza surgió como nueva función del Estado, la cual es entendible no sólo por el cambio económico y el avance institucional del aparato tributario, sino también por el movimiento radical, por las movilizaciones sindicales —muchas de ellas de orientación anarquista, como en Estados Unidos— y de partidos socialistas —como el alemán—, catapultados por el triunfo de la revolución bolchevique de 1917. Un párrafo sobre Alemania muestra el contexto de protesta e inconformidad que apuntaló el cambio tributario:

La Constitución de 1919 estableció los principios financieros de la República de Weimar, surgida tras la revolución [de 1918], y las reformas de [Matthias] Erzsberger transformaron radicalmente las finanzas públicas alemanas con respecto a la situación del Imperio; desde entonces los Estados fueron los pensionistas del Reich. Las reformas de 1919 lograron que el monopolio de la fiscalidad fuese traspasado al Reich; la capacidad legislativa y administrativa para todos los impuestos fue asumida por las instituciones del gobierno central. Concretamente, el Reich se apropió de los impuestos sobre la renta, el patrimonio y las herencias y de todos los gravámenes sobre consumos y accisas; a los Estados y entes locales

¹⁹ Sehab, *Progressive Taxation*; sobre la necesidad de formar un registro nacional de contribuyentes como indicio de la complejidad de la cobranza del nuevo impuesto, véase Einaudi, *Principios*, p. 149.

les quedaron las contribuciones sobre la propiedad inmueble, así como los recargos y cesiones sobre los impuestos federales. Asimismo, se estableció un mecanismo de compensación interregional, de manera que los *Länder* más pobres recibían transferencias del gobierno central.²⁰

La experiencia alemana evidencia algo fundamental: el ISR se convirtió en bandera de partidos y personajes guiados por el pragmatismo, es decir, grupos e individuos que buscaban aumentar las rentas gubernamentales como condición para asegurar posiciones políticas, estableciendo además lazos con grupos populares. Algunos de ellos alegaron que los impuestos indirectos eran la base de las dictaduras despóticas y atrasadas, mientras que el *income tax* favorecía la democracia y la modernidad. Según el profesor Seligman, México necesitaba hacer lo mismo que había hecho la Revolución francesa, a saber, “barrer” la “masa heterogénea de complicados impuestos medievales para remplazarlos con un reducido número de bien seleccionadas contribuciones”. Igual decisión tomó la administración estadounidense “al hacerse cargo de la administración de Cuba, cuando los españoles evacuaron la isla”. México, agregaba Seligman, no podía “permanecer sordo a las enseñanzas de la justicia democrática. Del mismo modo que las condiciones principales de la vida económica moderna se están esparciendo gradualmente de país a país, así los rasgos importantes de la reforma fiscal convergen en todas partes”.²¹

Para estos personajes modernizadores, contar con una hacienda pública más próspera era indispensable con miras a hacer frente al cambio social, a la expansión de las ciudades, a la necesidad de ampliar los servicios públicos y con todo ello impulsar una sociedad más equilibrada o menos desigual. También era indispensable para pagar las deudas dejadas por las guerras y para financiar los trabajos de reconstrucción. Desde esa perspectiva, el Estado aparecía como pieza clave no sólo para allanar el camino a las empresas privadas y al mercado, sino también para intervenir incluso con sus propias empresas en la actividad económica, para regular el mercado y, por supuesto, para construir infraestructura y proveer de diversos servicios (educación, salud). Así debe entenderse la retórica radical a que dio lugar el ISR. Ejemplo típico es un pasaje del informe de 1925 del presidente de México Plutarco Elías Calles, quien afirmaba que el nuevo impuesto “alcanza hasta a las más grandes fortunas y exime a los

²⁰ Comín, *Historia*, I, p. 193.

²¹ Seligman, “Prólogo”, pp. 5-8.

desheredados, como impuesto directo complementario de la contribución indirecta que hasta la fecha ha constituido, casi exclusivamente, el sistema federal de tributación. Pero el ejecutivo federal va más lejos aún y le asigna una alta función redentora [...], transportando así las cargas que han gravitado más pesadamente sobre los pobres a las recias espaldas de los ricos”.²²

Pero así como ocurrió con los impuestos territoriales en las centurias anteriores, en el siglo xx se desató una lucha feroz de las oligarquías para tratar de disminuir y aun eliminar en los hechos el alcance del isr. Es lo que Piketty llama el “riesgo de desviación oligárquica”. La experiencia mexicana y de otros países es harto significativa en ese sentido.²³ Ésta es otra veta de investigación, a saber, la lucha de las oligarquías por liquidar el isr.

Pese al esfuerzo por extinguirlo o al menos debilitarlo, el *income tax* contribuyó de manera decisiva a cambiar el peso gubernamental en numerosos países. Al iniciar el siglo xx, el monto de los ingresos de los gobiernos centrales era modesto en relación con el tamaño de la economía. No más de 2% en Estados Unidos, 6% en Gran Bretaña y 3% en México. Al terminar dicho siglo, sin embargo, el peso de esos gobiernos se había acrecentado notablemente (cuadro 1). En México, a pesar de la sórdida oposición, desde 1957 el impuesto se convirtió en la principal fuente de ingresos tributarios de la hacienda federal.

¿Cuál es la clave de la potencia del isr? Al ser un impuesto personal, directo, que grava los ingresos de las personas y las empresas mediante la estimación de sus diversas fuentes de origen (ganancias, sueldos y salarios, arrendamientos, capital), el isr inauguró una nueva época en la relación entre el Estado y la sociedad. Permitió extender el brazo tributario de manera sistemática y continua a un ámbito de la riqueza que hasta entonces había permanecido en gran medida intocado. Muchas de las impugnaciones a la adopción del *income tax* tenían que ver justamente con esa nueva injerencia. Al generalizarse, el isr permitió a los Estados hacerse de una nueva fuente de recursos más cuantiosos y estables (elásticos) que aquellos provenientes del comercio exterior. Se sumó al conjunto de impuestos existentes, es decir, a los indirectos del comercio exterior e interior,

²² *Los presidentes*, III, p. 670.

²³ Piketty, *El capital*, p. 572. Sobre las limitaciones y desviaciones del isr en México, véase Kaldor, “Informe”, y Martínez de Navarrete, *Política*; sobre el de Argentina, véase Graggero, *La progresividad*, y sobre el de España, Comín, *Historia*, II, pp. 85-87, y “La Hacienda”, y Pan-Montojo, “Entre la reforma”.

Cuadro 1. Ingreso tributario del gobierno central
como porcentaje del PIB en diversos países, 1910-2000

	Reino Francia	Estados Unido	Estados Unidos	España	México	Argentina	Brasil	Chile
1910	10.7	6.3	1.7	8.3	3.0	7.2	8.9	
1950	25.5	38.2	13.6	7.8	6.9	18.1*	15.7*	15.3*
1970	29.2	40.3	19.8	11.5	8.3	15.0	27.0	21.8
2000	23.2	26.1	12.9	16.2	9.9	9.6	13.8	15.9

*Datos de 1959.

FUENTES: Las cifras de Estados Unidos en 1910-1970, en Musgrave y Musgrave, *Public Finance*, cuadro 18-1; de Francia, Reino Unido y España en 1910-1970, en Comín, *Historia*, I, cuadro 7; de México, Argentina y Brasil en 1910, y de los dos últimos países y de Chile en 1959, en Aboites Aguilar, *Excepciones*, cuadro A2; de Argentina, Brasil y Chile en 1970, en Fitzgerald, "The Fiscal Crisis", p. 131; de todos los países en el año 2000, en World Bank, "Tax Revenue".

a los especiales (tabaco, alcohol y, más tarde, petróleo, gasolina y electricidad), así como a los directos, como el territorial y el de herencias, lo mismo que a otra carga también singular del siglo xx: las aportaciones a la seguridad social. La hacienda pública contemporánea es hija de la revolución centrada en el ISR; por ello marca un contraste con la hacienda pública del siglo xix.

Si bien es tendencia mundial, el aumento tributario posibilitado por el ISR no se llevó a cabo del mismo modo en los diversos países. Las diferencias nacionales abren el espacio para el quehacer de los historiadores, como muestran los trabajos de Comín y otros.²⁴ La singularidad de cada nación se expresa en las distintas trayectorias de la carga fiscal, que en ocasiones incluyen retrocesos, como se aprecia en la mayoría de los países enlistados en el cuadro 1 entre la primera y la segunda mitad del siglo xx, o en España, donde el gobierno franquista de plano renunció al ISR. De ahí la necesidad de hacer historias nacionales desde este punto de vista y tomando en cuenta la geografía. Como se aprecia en el cuadro 1, en el siglo xx México no aumentó la carga fiscal en la magnitud apreciable en otros países. Parece haber sido más fiel a la tendencia mundial del siglo xix que a la de la siguiente centuria. Cabe preguntarse por qué. Esta pregunta es uno de los hilos conductores del trabajo y se discutirá en las conclusiones.

²⁴ Comín, *Historia*, y Barciela López et al., *La evolución*.

No obstante que los países comparten el movimiento general ascendente, la diversidad es, como se dijo, la norma. Tal rasgo se explica por un componente inherente a la tributación, a saber, la confluencia de economía y política; la economía política en su sentido más literal. Lo anterior desvanece o al menos confronta la idea de atribuir cierta preponderancia a la economía (y menos al poblamiento) en la configuración de los sistemas tributarios. Más aún, lleva a considerar en primera instancia el fenómeno político en esa configuración. No es raro leer entre los expertos afirmaciones como ésta: “Los cambios históricos de la tributación tienen [...] un motor político más que económico”, “Esto confirma la tesis de O’Brien de que las decisiones políticas tienen mayor relevancia que el mero crecimiento económico a la hora de configurar la recaudación y la estructura de los sistemas fiscales”, “El impuesto no es un asunto técnico sino eminentemente político y filosófico”, “La tributación se halla en el lindero entre política y economía”.²⁵

Ya se dijo antes pero conviene insistir en ello: la mejor prueba de la singularidad de cada país, lo que da sentido a la necesidad de hacer cuidadosas historias nacionales, es el modo en que se ha administrado o resuelto, en un sentido o en otro, la economía política, es decir, la relación Estado-contribuyentes y, por supuesto, el lugar del gasto público en esa relación. En principio, la administración tributaria se refiere a las diversas maneras de diseñar los impuestos, sus leyes y reglamentos, sus instituciones, el monto de las cuotas, las deducciones, los estímulos y dispensas, y las formas de combatir la evasión. Pero tal administración, que desde luego pasa por el Poder Legislativo y es materia de controversias en el Poder Judicial, entraña una conflictiva negociación entre un Estado por lo general deseoso de acrecentar sus ingresos y una sociedad comúnmente reacia a pagar impuestos, aunque también muy interesada en beneficiarse lo más posible del gasto público (que paguen impuestos otros, pues). El resultado de esa tensión se refleja en el monto y la composición de la carga fiscal general: ¿a cuánto asciende con respecto al PIB y cómo está integrada, es decir, con qué clase de impuestos, directos o indirectos, de aportaciones del trabajo o del capital? Esta pregunta lleva a formular varias más, entre ellas: ¿qué grupos sociales, actividades y zonas soportan qué proporción de la presión tributaria? Y conviene insistir en que las respues-

²⁵ Comín, *Historia*, I, pp. 172 y 176; Piketty, *El capital*, p. 546, y Díaz Cayeros, “Political Responses”, p. 42.

tas a ese conjunto de preguntas dependen, a fin de cuentas, de las historias nacionales. Eso no debe perderse de vista.

Sin embargo, también debe quedar claro que la insistencia de hacer historias nacionales no significa desestimar, ni por asomo, las condiciones internacionales que escapan al control del gobierno de cualquier país, y entre las cuales destacan las fluctuaciones en los precios de las materias primas y las tasas de interés (deuda), la competencia económica y las guerras, ingrediente fundamental de la historia hacendaria en general. Después de la segunda Guerra Mundial, además, ganaron influencia las medidas impuestas por instituciones internacionales (Fondo Monetario Internacional) a cambio de préstamos.

Aunque es difícil hacer un estudio sobre tributación al margen de la otra dimensión de la historia fiscal, la referida al gasto público, aquí se sostiene que la tributación constituye por sí misma una dimensión fundamental de la historia de cualquier país. Dos estudiosos europeos lo expresan de mejor manera:

Se requieren investigaciones equivalentes sobre el gasto público y el endeudamiento gubernamental para estar en condiciones de analizar en su propio contexto los ingresos públicos provenientes de los impuestos. Pero en cualquier país la tributación, por derecho propio, constituye una importante dimensión económica y política y las implicaciones de los cuadros estadísticos contenidos en este artículo pueden sugerir la necesidad de revisar las interpretaciones comúnmente aceptadas sobre aspectos importantes de la historia francesa y británica del siglo XVIII.²⁶

No es que la tributación sea la clave de la historia económica, y ni siquiera de la fiscalidad. Simplemente se trata de argumentar que constituye un campo legítimo de la labor historiográfica.

Este conjunto de generalidades sobre la tributación tiene el propósito de ayudar a situar la exposición que sigue relativa a México. La hipótesis general de este trabajo es que en nuestro país la tributación fue esencial en la formación del centro político, es decir, de la localidad urbana que fungía como sede del poder político general o nacional. A diferencia de lo que ocurre con otras capitales (Washington, Brasilia), en México ese centro se ha sustentado no sólo en su preeminencia urbana y económica, sino también en un arreglo tributario que en ciertos periodos le ha dado una preponderancia decisiva. Dependía más de la administración que de la recau-

²⁶ Mathias y O'Brien, "Taxation", p. 602.

dación en la época colonial, y más de la recaudación propia que de la administración en el siglo xx. Funcionaba con solvencia a finales del siglo xviii, pero la guerra iniciada en 1810 y la misma Independencia trajeron consigo su debilitamiento a lo largo del siglo xix. El centro político empezó a revertir su postración a partir de la década de 1870, venciendo la poderosa oposición de la coalición formada por las oligarquías y los gobiernos provinciales. Lo hizo mediante dos impuestos: el del timbre (1871) y, sobre todo, el isr (1925), el primero de carácter indirecto, y directo el segundo. Este último sirvió para dar paso a un inédito ascenso de la Ciudad de México. En efecto, ni la capital del país colonial, y menos la del país independiente a lo largo del siglo xix, alcanzaron tal preeminencia tributaria. Se vivió entonces un apogeo tributario que hizo posible el fortalecimiento de la capital y del gobierno nacional, y permitió además establecer una nueva relación con las provincias, un arreglo que no había cesado aún en la primera década del siglo xxi. Pero la preponderancia de la Ciudad de México —así concluye la enunciación de la hipótesis— expresa a final de cuentas y de manera paradójica la profunda debilidad del Estado en el escenario nacional, al menos en términos tributarios. Dos datos ilustran esa debilidad: por un lado, la baja carga fiscal general y, por otro, la amplia zona de lo que aquí se denomina de insignificancia tributaria (capítulo 6).

Cuatro últimas anotaciones. La primera se refiere a las fuentes. El lector verá que el grueso de la información proviene de libros especializados, bases de datos en línea, anuarios y memorias e informes de la Secretaría de Hacienda. No es en ese sentido un trabajo basado en fuentes de primera mano. Lo anterior obedece a que no se trata de un avance de investigación y menos del resultado de una investigación de largo plazo. Es apenas un punto de partida, lo mejor documentado posible.

La segunda anotación tiene que ver con la geografía. Para exponerla se delimitaron cuatro zonas del país, a saber: sur, norte-centro, centro y norte.²⁷ Esa agrupación sumamente gruesa se emplea a lo largo del texto y busca dar coherencia a la información disponible sobre las distintas etapas del periodo considerado, desde fines del siglo xviii hasta la primera

²⁷ Siguiendo a McCaa (“El poblamiento”, cuadro 1), esas cuatro zonas son las siguientes: SUR: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán; CENTRO: Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Veracruz; NORTE-CENTRO: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, y NORTE: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

década del siglo *xxi* (mapa 1). En ocasiones se hace referencia a la contribución de algunas provincias o entidades federativas apelando a otros criterios, como la alta o baja importancia de su aportación tributaria. Un asunto clave es el énfasis que se otorga a la contribución de la Ciudad de México, la capital del país, a la recaudación total a lo largo del periodo de estudio. Obviamente este agrupamiento de las distintas provincias del país puede ser motivo de desacuerdo, pero cabe insistir en la importancia de contar con una división que sea útil para organizar el recorrido a lo largo del periodo de estudio. Y creo que, salvo la mejor opinión del lector, ese objetivo se logra. Que la delimitación es muy gruesa y puede fallar en la fundamentación, sin duda. Lo ideal sería hacer historias divididas no por cuatro sino por ocho o doce o más áreas, o por entidades federativas y aun por puntos específicos de cada entidad (por ejemplo, aquellos prósperos, como la zona henequenera yucateca, los distritos mineros de Zacatecas e Hidalgo, o los valles de agricultura de riego del norte del país durante el siglo *xx*, o las zonas industriales del valle de México o de Monterrey).²⁸

La tercera anotación se relaciona con aspectos técnicos. El texto alude a ingresos brutos; es decir, no considera los costos de recaudación ni las modalidades de cada impuesto (si son gravámenes sobre el trabajo y el capital, o productos gravados por aranceles y alcabalas). Para el periodo posterior a 1925 sí se hace la distinción entre ingresos brutos e ingresos tributarios, esto es, aquellos provenientes del cobro de impuestos; de cualquier manera, siempre se hace la aclaración correspondiente.

La cuarta y última anotación tiene que ver con que todas las cifras empleadas se refieren a precios corrientes, lo que significa que el argumento se construyó con base en la aritmética del porcentaje. Para el propósito de este trabajo, salvo la mejor opinión del lector, esa aritmética probó ser suficiente. Un trabajo más concienzudo y sabio por parte de historiadores

²⁸ Uno de los dictaminadores cuestionó esta delimitación geográfica. Argumenta que las entidades más pobres del país en la actualidad (Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas) aparecen en este trabajo en dos zonas distintas. Propone reunir las en una nueva zona, subdividiendo la del sur en dos: Pacífico Sur y península de Yucatán, más Tabasco. A mi juicio esa propuesta, además de complicar y seguramente confundir la exposición, supondría que la pobreza (o la riqueza) contemporánea es llave maestra para llevarla o proyectarla a distintas épocas del pasado. Por ahora es preferible proceder al revés, es decir, privilegiar en todo caso la caja de México de la administración novohispana y mostrar cómo se fragmentó en diversas entidades federativas después de 1824, sin dejar de formar parte de una de las cuatro zonas delimitadas. Más adelante, si resulta de interés, podrían hacerse estudios más detallados, menos agregados, considerando otras propuestas de delimitación de zonas.

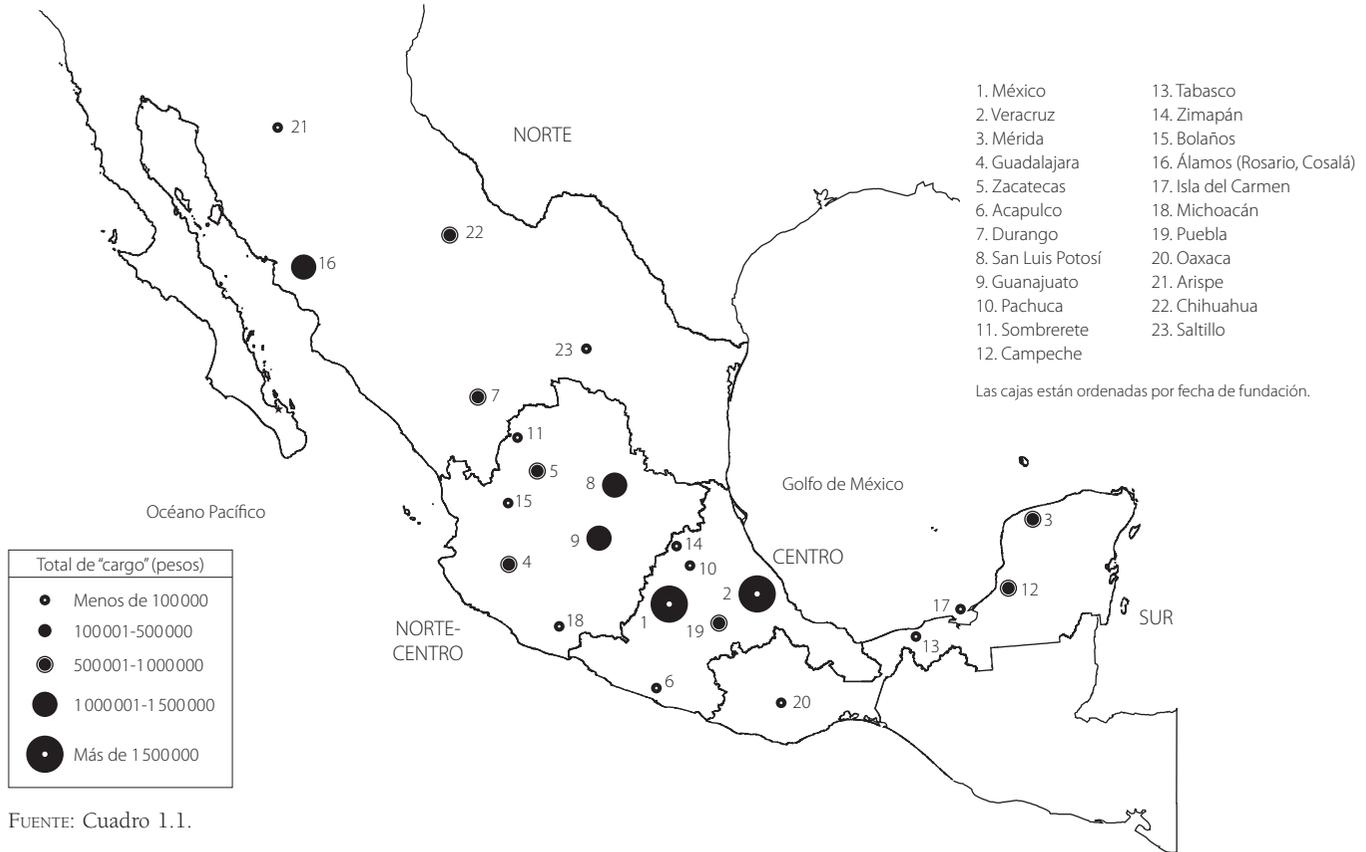
económicos (como Mathias y O'Brien) debería empezar por formar un índice de precios para el periodo considerado y convertir los valores corrientes en valores constantes. Con esos valores, las posibilidades de análisis crecerían de manera sustancial (estimaciones sobre las tasas de crecimiento de la recaudación o el cálculo de la carga tributaria per cápita, por ejemplo) y permitirían ir mucho más allá de lo que aquí apenas se insinúa o sugiere mediante trazos gruesos, burdos, aritméticos.

Por último, los agradecimientos. A la historiadora Andrea Ibarra (CONACYT), por la elaboración de mapas y gráficas, y a Paolo Riguzzi, quien leyó y zarandeó la nota dedicada a la geografía del ISR. A Graciela Márquez, por el préstamo durante meses de su ejemplar de la *Memoria de Hacienda* de 1870, y a Brígida von Mentz por sus valiosos comentarios a un borrador. También agradezco el trabajo de los dictaminadores anónimos. Aunque no fue posible incorporar el conjunto de sus recomendaciones, al menos se intentó resolver las inconsistencias más graves y la mayoría de las omisiones señaladas. Todos estamos de acuerdo en que el estudio a fondo de la historia fiscal mexicana, en especial la del siglo xx, sigue siendo una grave asignatura pendiente. Las limitaciones de este texto así lo prueban.

El trabajo va dedicado a mi papá, Juan Manuel Aboites Flores (1910-1978), durante años inspector del ISR de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a mi maestro Bernardo García Martínez (1946-2017), a quien debo mi interés por la geografía.

Ciudad de México, 6 de abril de 2018

Mapa 1. Cajas recaudadoras de la Nueva España según el monto de sus ingresos (promedio quinquenal 1788-1792)



FUENTE: Cuadro 1.1.

EL EJE MÉXICO-VERACRUZ, O EL ARREGLO DE FINES DE LA ÉPOCA COLONIAL

Es fascinante enterarse de cómo se crearon las cajas reales en la Nueva España, localizadas en los “centros administrativos importantes, puertos mayores, regiones mineras y zonas indígenas densamente pobladas”.¹ La primera caja fue la de México, fundada en 1521; 10 años después se estableció la de Veracruz, la cual se explica “por su importancia como puerto principal de entrada de bienes españoles y europeos a México y de salida de plata mexicana hacia la metrópoli”. En 1540 se fundó la de Mérida, en 1543 la de Guadalajara y en 1552 la de Zacatecas.

La caja de Acapulco se creó en 1590; la de Durango, en 1599, y en 1628 la de San Luis Potosí. Como se aprecia en el mapa 1, las primeras cajas se ubicaban preferentemente en el centro del virreinato, en la médula del viejo México, lo que aquí se denomina centro y norte-centro. Mérida y Durango se hallaban fuera de esa zona primordial. Destacaban las dos primeras, las cajas de México y Veracruz, una mancuerna duradera. Más adelante se verán las transformaciones que sufrió la geografía dibujada a raíz de la localización de las primeras ocho cajas reales.

La fundación de cajas reales se reanudó en 1665, con la de Guanajuato, a la que siguieron las de Pachuca en 1667, Sombrerete en 1683, Zimapan en 1729 y Bolaños en 1753. TePaske y Klein afirman que “dondequiera que la Corona encontraba nuevas fuentes de ingreso significativas, particularmente en zonas mineras, y dondequiera que sentía la necesidad de ejercer más firmemente su autoridad, estableció una caja”. En 1716 se creó la de Campeche, y en 1728 se restableció la muy pequeña de Tabasco. En la segunda mitad del siglo XVIII proliferaron las nuevas cajas: en 1770 nació la de Álamos (que en 1783 se trasladó a Rosario y luego, en 1806 o 1807, a Cosalá), y en 1774 se restableció la del presidio del Carmen. Otras cajas fundadas en las postrimerías del siglo XVIII se ubicaban en el centro

¹ Las frases entrecomilladas de este y de los siguientes párrafos provienen de TePaske y Klein, *Ingresos*, pp. 14-16.

y sur del país: Michoacán en 1788, Puebla en 1789 y Oaxaca en 1790, las cuales fueron sedes de otras tantas intendencias. En 1791 se instaló la de Arispe (Arizpe, se escribe hoy día), y en 1794 y 1795 las de Chihuahua y Saltillo, respectivamente. Estas últimas “demostraban esa misma tendencia: asegurar la frontera y plantar la maquinaria administrativa española en zonas de frontera, a pesar de la pesada dependencia de estas nuevas cajas de los fondos de otras tesorerías para su mantenimiento”. “Significativamente —concluyen los mismos autores—, para 1800 cada intendencia, cada arzobispado y obispado, cada puerto y región minera de importancia, cada gran mercado y centro administrativo y cada puesto de avance fronterizo, tenía su caja real, 23 en total, sin incluir las subtesorerías de San Carlos de Perote, San Blas de California y las provincias internas.”

La cronología y la ubicación de las cajas son útiles para entender la geografía tributaria de las últimas décadas de la época colonial, que es la que interesa en este capítulo. Como se dijo y como se aprecia en el mapa 1, la mayoría de las cajas (13 de 22) se localizaban en las zonas más pobladas de la Nueva España: el centro y el norte-centro. Se cuentan 22 y no 23 porque la fuente no incluye la caja de Saltillo. Puede pensarse que en buena medida la localización de las cajas respondía al poblamiento y la geografía económica, es decir, que reflejaban el interés gubernamental por nutrirse de la prosperidad de mineros, terratenientes y comerciantes, así como de la población indígena que pagaba tributo. La población novohispana, mayoritariamente indígena, había aumentado aceleradamente a lo largo del siglo XVIII. Casi tres cuartas partes de ella, como se dijo, habitaban en lo que aquí se denomina centro y norte-centro.²

La tributación guardaba estrecha relación con el poblamiento y con la geografía económica de la Nueva España de finales del siglo XVIII. Por ello, en el monto de los ingresos gubernamentales destacaban la zona central y, después de ella, la zona norte-centro (cuadro 1.1). En cambio, sur y norte participaban con modestia; ni siquiera sumando su aportación conjunta igualaban a la zona norte-centro. Pero, como se verá más adelante, el sur, a diferencia del norte, nunca abandonó esa condición (al menos hasta 2005).

El cuadro 1.1 también ilustra la preponderancia de dos cajas, que pueden considerarse la columna vertebral del arreglo colonial: las de México y Veracruz. Correspondían a la ruta mercantil que conectaba la Nueva España con Europa, vía el puerto de Cádiz, sin duda la principal ruta eco-

² Véase nota 5 de la introducción.

Cuadro 1.1. Distribución por zonas de los registros de “cargo”
de las cajas reales de la Nueva España, 1788-1802
(cifras en pesos, promedios quinquenales)

	1788-1792	1793-1797	1798-1802
Total de las cajas	39 072 320	53 677 157	73 587 730
<i>Sur</i>			
Campeche	529 922	334 023	585 995
Carmen	120 006	202 390	204 467
Mérida	544 058	458 406	584 782
Oaxaca	298 628	457 139	576 189
Tabasco	38 468	26 556	27 435
Suma	1 162 312	1 386 833	1 664 644
Porcentaje del total de las cajas	2.9	2.6	2.3
<i>Norte-centro</i>			
Bolaños	169 570	332 532	112 322
Guadalajara	956 456	1 395 585	1 097 625
Guanajuato	1 343 452	1 433 949	1 899 040
San Luis Potosí	1 274 185	1 345 393	1 052 934
Sombrerete	162 533	498 571	501 741
Zacatecas	961 894	1 676 710	1 592 570
Suma	4 868 090	6 682 561	6 256 232
Porcentaje del total de las cajas	12.1	12.5	8.5
<i>Centro</i>			
Acapulco	407 589	497 152	1 450 422
México	14 946 276	25 521 737	49 294 698
Michoacán	444 884	549 185	751 690
Pachuca	393 344	886 716	781 274
Puebla	889 472	1 064 355	1 403 093
Veracruz	12 986 138	14 513 885	14 447 992
Zimapan	83 691	159 485	129 974
Suma	29 973 499	43 192 514	62 476 947
Porcentaje del total de las cajas	74.5	80.5	84.9

(Continúa)

Cuadro 1.1. Distribución por zonas de los registros de “cargo” de las cajas reales de la Nueva España, 1788-1802 (cifras en pesos, promedios quinquenales) (continuación)

<i>Norte</i>			
Álamos/Rosario	1 026 571	1 366 989	1 028 818
Arispe	450 118	336 796	460 641
Chihuahua	817 742	925 809	1 029 928
Durango	773 988	799 699	670 520
Suma	3 068 418	2 415 248	3 189 907
Porcentaje del total de las cajas	7.6	4.5	4.3
Caja de México* (%)	38.3	47.5	67.0
Caja de Veracruz* (%)	33.2	27.0	19.6

*Se incluyen con meros fines ilustrativos. Ambas están incluidas en la zona centro.

FUENTE: Elaborado a partir de TePaske y Klein, *Ingresos*. La fuente no incluye información sobre la caja de Saltillo.

nómica.³ En el primer periodo considerado en el cuadro 1.1 (1788-1792), ambas aportaban casi 72% de los fondos de todas las cajas. Como síntoma de la centralización de la administración colonial en esos años, esa aportación conjunta se elevó de 72 a 86% en la siguiente década. Pero esa tendencia se explica por el aumento de una de las cajas y por el estancamiento virtual de la otra. En efecto, en el primer periodo (1788-1792) las dos cajas eran casi iguales en cuanto a la magnitud de sus ingresos, pero en los años siguientes, hasta 1802, los ingresos de la caja de México crecieron mucho más rápido, al grado de casi triplicar los de la caja veracruzana, afectada por la liberalización del comercio (1788) y por las guerras contra Francia e Inglaterra.

El lector debe tomar en cuenta dos cuestiones: la primera es que las cifras del cuadro 1.1 no se refieren exclusivamente a ingresos tributarios; los incluyen, pero también incluyen otras partidas. Así lo aclaran los propios editores de la fuente empleada: “Muchas cifras del lado de cargo no deben considerarse como ingresos, sino como fondos remanentes de años anteriores, depósitos, préstamos, deudas sin cobrar o acuñación de monedas”.⁴ A lo anterior hay que agregar los envíos provenientes de otras cajas,

³ Klein, *Las finanzas*, p. 93; sobre la similar jerarquía administrativa de las dos cajas, véase Jáuregui, *La Real Hacienda*, pp. 126-127.

⁴ TePaske y Klein, *Ingresos*, p. 18.

cuya importancia se verá más adelante. Así que no deben confundirse las cifras del cuadro 1.1 con ingresos tributarios, que eran mucho menores. Así se expone en el cuadro 1.3. De cualquier modo, consideré oportuno emplear la información que resulta del vasto esfuerzo de TePaske y Klein, con quienes coincido en que los registros “revelan mucho de las actividades en el distrito de la caja [correspondiente]”. En esa medida, dan idea de la distribución espacial no sólo del movimiento de fondos públicos, sino también del comportamiento de los diversos ramos de la economía y de las prácticas administrativas vigentes. La concentración de la riqueza económica y de las finanzas públicas en las cajas de México y Veracruz era notabilísima.

La segunda cuestión es que no es muy común emplear la fuente de TePaske y Klein del modo en que se hace aquí, es decir, consignando y sumando los totales de cada caja, cosa que hace uno de los editores en un trabajo posterior.⁵ Más bien, los estudiosos prefieren usar las cuentas de cargo y data (ingreso y egreso, respectivamente) por caja y por tipo de impuesto y ramo del gasto, para evitar los problemas que exhibe la fuente, en particular la doble contabilidad. Incluso varios expertos han expresado sus dudas acerca de la confiabilidad de las cifras totales que resultan de las llamadas cartas-cuenta.⁶ El lector debe estar atento entonces a los problemas que presenta la fuente empleada para elaborar el cuadro 1.1.

Una de las singularidades de la hacienda novohispana es el movimiento de fondos entre distintas cajas. Gracias a las cartas-cuenta publicadas por TePaske y Klein es posible conocer la dirección y el tamaño de ese movimiento. Sobresale la función concentradora de la caja de México, la más antigua y la de mayor jerarquía. A ella llegaban los fondos de todas las cajas provincianas, los cuales se registraban como cargo, es decir, como ingreso. Obviamente, ese procedimiento contable no debe interpretarse como indicio de la riqueza económica del distrito de la caja de México. Era más bien la huella de una especie de extracción de recursos provincianos a favor de la capital virreinal, algo que puede asemejarse a los ingresos derivados del arreglo en torno al domicilio fiscal o, con más precisión, al contingente, lo que se trata en el próximo capítulo. Un estudioso lo dice del siguiente modo respecto a los impuestos a la minería: “Los distritos de tesorería no reflejaban del todo la ubicación real de las minas. Así, la matriz o tesorería central de México, que ocupaba el cuarto lugar en produc-

⁵ Klein, *Las finanzas*, pp. 88 y ss.

⁶ Marichal, *La bancarrota*, p. 66; Klein, *Las finanzas*, p. 113.

ción mineral, ingresaba el total más alto de impuestos mineros. En esta y en otras categorías fiscales clave, México actuaba como una tesorería nacional más que regional, algo poco común en las tesorerías americanas del siglo XVIII.⁷ Dése cuenta el lector de cómo la administración de los impuestos puede entorpecer, oscurecer o falsear la geografía.

Pero así como la caja de México concentraba fondos de las cajas provincianas, del mismo modo los redistribuía a varias de esas mismas cajas (en las que se volvían a registrar como “cargo” o ingreso), o bien, algo que es fundamental del arreglo colonial, los reenviaba como “situados” a varios lugares del Imperio español (La Habana, Manila), e incluso a Madrid. Por ello, la condición de colonia española es esencial para entender la organización fiscal novohispana, rasgo que ganó más y más importancia en las últimas décadas de dominio español.⁸

La de México no era la única caja concentradora y redistribuidora de los fondos públicos. También desempeñaban esa función otras de menor jerarquía que enfrentaban grandes presiones en cuanto al gasto, en especial la de Veracruz. Las de Durango, Rosario y San Luis Potosí, a la vez que recibían fondos de la caja de México, reenviaban partidas para sostener las modestas cajas de Chihuahua y Saltillo. Así podía hacerse frente a los crecidos gastos en presidios y misiones que en esos años se habían expandido en el septentrión novohispano. Ni por asomo el norte se sostenía solo. Del mismo modo, las cajas de Veracruz y Acapulco, así como la de México, enviaban fuertes sumas al septentrión, al Caribe y a Manila.⁹

Cabe hacer énfasis en el movimiento de fondos provincianos hacia la caja de México. Como se aprecia en el cuadro 1.2, los envíos de esa clase durante el periodo 1786-1816 no eran cosa menor, y ayudan a explicar las elevadas cifras del cuadro 1.1. Además, ese movimiento es en extremo revelador, pues al menos expresa dos fenómenos: por un lado, el esfuerzo centralizador característico de las reformas borbónicas y, por otro, el profundo impacto fiscal, por su efecto descentralizador, de la guerra de Independencia. Si se revisan los promedios quinquenales se verá la razón de pensar en ambas tendencias.

⁷ Klein, *Las finanzas*, p. 99. Sobre otros pagos que sólo se realizaban en la caja de México en esos mismos años, véase Jáuregui, *La Real Hacienda*, pp. 129-130; sobre la aportación de la caja de Zacatecas en los impuestos mineros totales durante la segunda mitad del siglo XVIII, véase Garner, “Reformas”, cuadro 4.

⁸ Marichal, *La bancarrota*, p. 96.

⁹ TePaske y Klein, *Ingresos*, p. 16.

Cuadro 1.2. Monto de los envíos de las tesorerías provincianas a la caja de México, 1786-1816 (cifras en pesos, promedios multianuales)

	<i>Suma otras tesorerías</i>	<i>Porcentaje del ingreso total de la caja de México</i>
1786-1792	990 319	6.6
1793-1797	5 552 482	10.3
1798-1802	4 490 892	6.1
1803-1807	5 811 840	10.9
1808-1812	4 919 024	9.7
1814-1816	225 064	0.5

FUENTE: Elaborado con base en TePaske y Klein, *Ingresos*.

Como se ve, las cifras correspondientes al primer y el segundo periodos muestran un aumento de más de cinco veces en el monto enviado por las tesorerías provincianas. La cantidad involucrada (un promedio variable de entre 4.4 y 5.8 millones anuales) se mantiene estable a lo largo de los años 1793-1812, en términos tanto absolutos como relativos (salvo la baja porcentual de 1798-1802). Pero a partir de 1812 este tipo de aportaciones registra una caída estrepitosa, lo que se explica por la guerra de Independencia. Los jefes militares españoles se hicieron cargo de la administración de los caudales de las provincias con el fin de sufragar el costo de la guerra contra los insurgentes. Por lo visto, esas decisiones derivadas de la emergencia bélica acabaron por reventar el arreglo anterior, basado en la preponderancia de la caja de México y en la conexión México-Veracruz, la ruta que unía la capital virreinal con el comercio atlántico.¹⁰ La descentralización forzada repercutió en el arreglo hacendario de las décadas siguientes, una vez alcanzada la Independencia; dio fuerza a los grupos políticos y militares de las provincias, fortalecidos desde antes por la creación de las intendencias (1786) y luego por la Constitución de Cádiz de 1812, que creó las diputaciones provinciales y propició la multiplicación de ayuntamientos. Así se expone en el siguiente capítulo.

Por ahora conviene centrarse en los ingresos estrictamente tributarios de la hacienda novohispana. Al final de la década de 1790, el total de la recaudación de impuestos rondaba los 20 millones de pesos anuales (cuadro 1.3), monto que representaba un aumento notable respecto al de dé-

¹⁰ Jáuregui, *La Real Hacienda*, p. 334; Garner, "Reformas", pp. 582-584.

Cuadro 1.3. Principales ingresos de la hacienda novohispana, 1795-1799
(promedio anual, cifras en pesos)

	<i>Ingresos</i>	<i>Porcentaje</i>
Total	20 456 184	100.0
Impuestos mineros	4 512 191	22.1
Al comercio	4 174 124	20.4
Contribución indígena	1 247 861	6.1
Estancos (tabaco)	8 852 943	43.3
Otros	1 669 065	8.2

FUENTE: Marichal, "Una difícil transición", cuadro 1.

cadav anteriores. Los especialistas han estudiado con detalle el acelerado crecimiento de la economía de la Nueva España durante la segunda mitad del siglo XVIII, el cual se vio acompañado por un aumento de la recaudación, impulsada también por mejoras administrativas. Sin embargo, la economía y la tributación se estancaron después de 1780. No debe olvidarse que en 1785-1786 se registró una gran hambruna que afectó gravemente al virreinato. Rubros de ingreso como la alcabala del pulque nunca lograron recuperarse, lo mismo que los ingresos derivados de la renta del tabaco.¹¹

¿Cuál era la aportación de la caja de México en la recaudación tributaria novohispana? Antes de intentar dar respuesta, el lector debe tener en cuenta que la caja de México, además de incluir la capital virreinal, abarcaba lo que hoy corresponde casi en su mayor parte a los actuales estados de México, Guerrero, Morelos e Hidalgo. Además, como se dijo, la caja capitalina registraba como propios los pagos de varios contribuyentes provincianos (mineros). Así, con esas precauciones, puede estimarse la contribución de la caja de México (cuadro 1.4). Pese a los problemas referidos, es posible afirmar que el cuadro 1.4 refleja el peso de la distribución de la población y de la economía de la Nueva España. En el primer periodo (década de 1780), la caja de México recaudaba más de la mitad de los impuestos mineros y del tributo indígena, y 43% del rubro de alcabalas. ¿Cómo debe leerse ese dato? ¿Acaso como reflejo de la riqueza del distrito de la caja de México? Considerando el peso de la población, como indicio

¹¹ Marichal, *La bancarrota*, pp. 74-76; una estimación del aumento de los ingresos tributarios de la real hacienda novohispana entre 1764 y 1802 se halla en Garner, "Reformas", cuadro 3.

Cuadro 1.4. Participación de la caja de México en la recaudación de cuatro rubros de ingreso respecto al total de las cajas novohispanas, 1780-1809 (porcentajes, promedios decenales)

	1780-1789	1790-1799	1800-1809
Minería	58.4	52.0	35.6
Alcabalas	43.4	53.8	38.9
Tributo indígena	68.8	38.9	36.2
Estancos	54.6	49.9	44.5
Porcentaje de los cuatro ramos tributarios en el ingreso total de la caja de México	74.5	39.1	15.6

FUENTE: Elaborado con base en Klein, *Las finanzas*, cuadros 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 y 4.5.

general, puede proponerse que, en efecto, la recaudación reflejaba el peso de la economía de esa zona. Debe insistirse en que no se trata en modo alguno de la aportación exclusiva de la Ciudad de México.

Sin embargo, el panorama no es tan simple. Recuérdense la anotación de página atrás en el sentido de que en materia minera la caja de México registraba la recaudación más elevada, aun cuando la producción de su distrito era la cuarta en importancia. De nuevo, la economía (y la geografía) por un lado y la administración por otro. Además, la preponderancia de la caja de México no es tan clara porque el mismo cuadro 1.4 deja ver que su peso en la recaudación total sufrió una baja considerable en las siguientes dos décadas. Así, para la primera década del siglo XIX, los ingresos mineros habían descendido de 58 a casi 36%; en el rubro de alcabalas el descenso fue menor: de 43 a 39%; mientras que en el tributo indígena la caída fue más grave: de casi 69 a 36%, prácticamente la mitad. ¿A qué obedece tal declive? Por desgracia, esa pregunta no puede ser respondida aquí. Pero, sea cual sea la respuesta, lo cierto es que esa trayectoria declinante difícilmente puede atribuirse a una baja equivalente de la economía del centro del país. Más bien hace pensar en la combinación de un estancamiento económico con las secuelas de la hambruna de 1786 y el conjunto de medidas fiscales extraordinarias que impuso la Corona en esos años, según se verá enseguida.

En efecto, si el lector observa la última fila del cuadro 1.4, la caída en el porcentaje de la recaudación en cada uno de los rubros tributarios considerados es parte de una especie de “desdistribución” de la caja de Mé-

xico, es decir, de una pérdida de importancia de la recaudación de impuestos en el monto total de ingresos de la hacienda novohispana. Ello expresa la singularidad del periodo, en el que tuvo lugar un significativo cambio provocado por el aumento extraordinario de ingresos no tributarios. A su vez ese aumento tenía que ver con la presión fiscal ejercida por la Corona en vista de los apremios financieros derivados de las continuas guerras en Europa. Un historiador alude a ese cambio en los siguientes términos: si hasta la década de 1780 la hacienda novohispana descansaba en los impuestos a la minería, el comercio y el tributo indígena, “después los préstamos y los nuevos impuestos misceláneos especiales se convirtieron en la nueva base, representando 31% de los ingresos totales en la década de 1790 y 65% del ingreso en la primera década del siglo XIX”.¹² Dicho de otro modo: en el tránsito del siglo XVIII al XIX la hacienda novohispana se vio sometida a fuertes presiones provocadas no tanto por la economía o la población local como por la exigencia imperial.

La urgencia militar traducida en emergencia financiera del Imperio obliga a subrayar la condición colonial de la Nueva España. La Corona impuso una extraordinaria carga fiscal sobre sus colonias de ultramar, especialmente sobre la Nueva España, la más rica de ellas desde fines del siglo XVII. De acuerdo con los expertos, a lo largo de 1790-1808 esa presión se acentuó y llegó a tal grado que no es impropio hablar de saqueo generalizado. Mediante préstamos —primero de carácter mercantil, por así decir, pero luego forzosos—, donativos, así como mediante la incautación de fondos eclesiásticos y de las cajas de comunidad de los pueblos, el alza de cuotas de alcabalas y otras medidas, la Corona se hizo de grandes sumas de efectivo de la Nueva España para sufragar los crecidos gastos de guerra. En los registros de TePaske y Klein se aprecian esos montos extraordinarios, que explican en buena medida el crecimiento vertiginoso de las cifras de “cargos” de la hacienda local: de 39 millones de pesos hacia 1790, a casi 74 millones una década después (cuadro 1.1).

Por lo demás, es revelador el modo en que la Nueva España respondió a la presión financiera de Madrid. Lo es porque ayuda a entender la geografía tributaria del periodo. Quizá la exigencia imperial más recordada sea la llamada consolidación de vales reales. Se trata de un préstamo forzoso que produjo 10.5 millones de pesos entre 1805 y 1808 y que recayó de manera preponderante en la Iglesia. Una historiadora ha documentado el lugar de origen de esa contribución millonaria, registrando las aporta-

¹² Klein, *Las finanzas*, p. 113; también Jáuregui, *La Real Hacienda*, p. 167.

Cuadro 1.5. Origen por diócesis de la recaudación de la consolidación de los vales reales, 1804-1808

<i>Diócesis</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>Sur</i>		
Oaxaca	582 960	5.5
Mérida	260 545	2.5
Suma	843 505	8.0
<i>Norte-centro</i>		
Guadalajara	956 279	9.1
<i>Centro</i>		
México	5 031 584	47.9
Puebla	2 308 516	22.0
Valladolid	1 102 777	10.5
Suma	8 442 877	80.3
<i>Norte</i>		
Durango	145 215	1.4
Monterrey	63 980	0.6
Arizpe	59 848	0.6
Suma	269 043	2.6
Suma total	10 511 704	100.0

FUENTE: Elaborado con base en Wobeser, "La consolidación", cuadro 1.

ciones por diócesis (cuadro 1.5). El resultado es claro: la estimación con base en las jurisdicciones eclesiásticas no altera la distribución por zonas expuesta antes. En consecuencia, el peso de la contribución del centro (80%) es tan abrumador como el de las cajas que aparece en el cuadro 1.1 (85%). Y el reverso de la medalla también coincide: la fragilidad del sur y sobre todo la del norte.

Interesa subrayar el monto de la carga fiscal a finales de la época colonial. Como resultado de la exigencia imperial, la presión fiscal que soportaba la economía novohispana era enorme. Un autor estima que en esos años la carga novohispana era 40% mayor que la que pesaba sobre los habitantes de España, y también mayor que la de Francia, aunque menor que la inglesa, la más elevada de todas.¹³ No debe olvidarse esta referencia

¹³ Marichal, "Una difícil transición", pp. 22-23; Klein, "Resultados", pp. 336-337.

a la elevada carga fiscal del final de la época colonial; se volverá a ella en las conclusiones.

Para terminar este primer capítulo, cabe insistir en el cuadro 1.1, que expresa el resultado principal de este recorrido, a saber, la potencia del eje México-Veracruz en cuanto a la recaudación tributaria (y no tributaria) en las postrimerías del dominio español. Ello respondía a la forma de distribución de la población, al peso de la economía de la zona central, a la extensión de la organización eclesiástica y, por supuesto, a la principal ruta comercial que daba sustento a la condición colonial de la Nueva España. Además de lo anterior, era producto del conjunto de medidas administrativas que propiciaban la concentración de los fondos recaudados en el virreinato entero. Era una “hacienda nacional” y no sólo “regional”, según se mencionó a propósito del pago de los impuestos mineros en la caja de México.

Para los fines de este texto, también queda claro un asunto metodológico: que el gran peso de la administración centralizadora de los últimos años coloniales es veneno para la geografía tributaria.

EL PREDOMINIO DE LA ADUANA DE VERACRUZ,
1824-1870

Para buena parte de la opinión pública, de los grupos políticos y en general de los grupos sociales, la Independencia lograda en 1821 era vista como anuncio de tiempos mejores. Con marcado optimismo, se creía que el nuevo país no tardaría en sanar sus heridas y convertirse en uno de los principales y más civilizados del planeta. Si en algún aspecto debía notarse lo benéfico de la Independencia nacional era precisamente en la disminución de la carga tributaria, luego de los años de maltrato por parte de la abusiva Corona española. La confianza se basaba, entre otras consideraciones, en el hecho de que la Nueva España había sido la colonia más rica. La rebaja tributaria era además una manera de ganarse el favor y el apoyo de propios y extraños. Por eso no sorprende que el emperador Agustín de Iturbide haya tomado medidas en ese sentido.¹

El deseo del alivio tributario se cumplió. Pero el deseo cumplido, que en principio puede calificarse de favorable para la felicidad de los nuevos mexicanos, muy pronto se convirtió en grave problema para la hacienda pública y para el país entero. Los ingresos federales o generales, como se verá enseguida, se redujeron de manera considerable con respecto a las cuentas de la hacienda novohispana. Cuando los gobiernos del nuevo país independiente intentaron aumentar la recaudación, se toparon con la cerrada oposición de la población, empezando por la de los principales beneficiarios de la economía nacional. Dio inicio así la penuria hacendaria, según la afortunada expresión de una estudiosa.²

En efecto, dos rasgos principales distinguen a la hacienda pública del nuevo país independiente de su antecesora, la hacienda novohispana: por un lado, su empequeñecimiento y, por otro, su debilitamiento. Por lo que se refiere al primer rasgo, la hacienda general (federal desde 1824) vio reducidos sus ingresos en cerca de 40% (de unos 20 millones de pesos al

¹ Tenenbaum, *México*, pp. 35-36; Hernández Jaimes, *La formación*, pp. 36-45.

² Tenenbaum, *The Politics*.

año a 11-13 millones). Sólo después de 1832-1833 y hasta poco antes de la guerra contra Estados Unidos, la hacienda federal logró superar la cifra de 20 millones de pesos a que ascendían los ingresos de la hacienda novohispana en los últimos años coloniales.³ La afectación de la guerra de Independencia y el declive de algunos ramos económicos (de manera preponderante la minería), el desorden administrativo, la extinción de varios impuestos (el tributo indígena entre ellos), la disminución de cuotas y tarifas de varias alcabalas, así como la caída de la renta del tabaco, ayudan a explicar esa reducción. La contratación de dos préstamos ingleses (1824-1825) compensó la caída de los ingresos federales y alimentó el optimismo rampante. Pero por poco tiempo. Para 1827 ya se había suspendido el pago de la deuda externa.

En segundo lugar, la hacienda pública del gobierno general se debilitó a causa de la reorganización política, que introdujo una innovación constitucional que el lector debe tener muy presente y que provocó numerosos dolores de cabeza en la vida del nuevo país: la creación de dos soberanías tributarias, la federal y la de los estados. Si antes la soberanía tributaria era una sola y recaía en la corona española, después de la Independencia el escenario cambió por completo. El nuevo país nació con dos poderes fiscales, con dos soberanías tributarias. Era signo de la profunda transformación política que caracterizaba al mundo occidental en esos turbulentos años. Lo que sigue debe leerse teniendo en cuenta ese cambio radical.⁴

Según una ley de distribución de rentas de agosto de 1824, las principales ramas de la economía (minería y comercio) quedaron bajo la jurisdicción de las haciendas locales. En esa ley, a la hacienda federal correspondieron los impuestos del comercio exterior, las alcabalas de los territorios federales, la renta del tabaco en rama, el timbre y correos, entre otros. Tan escasos eran los ingresos del gobierno general que en esa misma

³ Después de 1847 la hacienda federal mostró un retroceso tal que entre 1849 y 1870, salvo el año fiscal de 1854-1855, los ingresos federales se mantuvieron por debajo de aquellos 20 millones. Sobre el "costo" del federalismo en términos presupuestales, véase Tenenbaum, *México*, p. 38. Esta autora estima tal costo en 39% de los ingresos de la hacienda novohispana. Recuérdese que todas las cifras se refieren a precios corrientes.

⁴ Las comparaciones entre los periodos colonial y nacional se dificultan por ese cambio drástico. Pero el lector debe considerar el hilo conductor expuesto en la introducción, a saber, el lugar de origen de los ingresos tributarios del gobierno general, sea novohispano o nacional.

Cuadro 2.1. Distribución del contingente por zonas, 1824

Zonas	Monto	Porcentaje
Sur	450 500	14.4
Centro	1 587 874	50.6
Norte-centro	904 500	28.8
Norte	196 600	6.2
Suma	3 139 474	100.0

FUENTE: Elaborado con base en Castañeda Zavala, "El contingente", cuadro A.

ley los estados libres y soberanos se comprometieron a destinar una parte de sus ingresos al sostenimiento de aquel gobierno. Es lo que se denomina contingente. El monto de esa aportación, que significaba casi un tercio del presupuesto federal total, se calculó con base en el número de habitantes y en indicadores económicos como el valor de la producción y los diezmos en cada una de las entidades federativas.⁵

En la misma ley de 1824, el Congreso distribuyó la carga del contingente entre las entidades federativas. Y esa distribución expresa bien el poblamiento y la geografía económica de la antigua colonia que iniciaba su vida como país independiente. No es de extrañar en consecuencia que la mayor parte de la obligación recayera en las entidades federativas situadas en el centro y el norte-centro del nuevo país (cuadro 2.1), donde, como se vio, se hallaba la mayor parte de la población del país y se recaudaba la mayor proporción de impuestos en las postrimerías de la época colonial.

La distribución del contingente entre las cuatro zonas delimitadas en este trabajo confirma la localización del grueso de la población y de la actividad económica vista en el capítulo anterior. Es útil además porque servirá de referencia para describir los cambios ocurridos en los siguientes periodos. Del cuadro 2.1 no sorprenden dos aspectos: el primero es la semejanza de la distribución del contingente con la distribución por zonas de los ingresos de las cajas reales (1788-1802), expuesta en el cuadro 1.1, y con la de las diócesis de 1804-1808 (cuadro 1.5); el segundo aspecto es que las zonas de mayor aportación fueron escenario de la guerra de Independencia. Ni el norte ni el sur participaron de manera destacada en esa

⁵ Castañeda Zavala, "El contingente", cuadro B. Sobre las implicaciones de la creación de un gobierno federal sin soberanía tributaria en el territorio nacional, véase Carmagnani, "Finanzas", pp. 139-141.

guerra, lo que parece tener alguna relación con su discreta aportación al total que arrojaba el contingente, como antes ocurría con los envíos de las cajas provincianas a la caja de México.

Cabe preguntarse si acaso el contingente buscaba revivir el mecanismo concentrador que los Borbones establecieron en la hacienda novohispana, según se vio. Los envíos de las cajas provincianas a la caja de México y el contingente guardan semejanzas, pero se diferencian en un aspecto crucial: la hacienda federal perdió la función de la caja de México referida a la redistribución de los fondos provenientes de las propias tesorerías de los estados. Al contrario, el contingente era un movimiento unidireccional de ingresos tributarios: de las provincias hacia el centro, sin retorno. Hay que imaginar las consecuencias políticas que trajo consigo la pérdida de esa función para la hacienda general y, más allá, para el supremo gobierno. Se verá que en el siglo xx se repuso con creces la función redistribuidora de la hacienda pública del supremo gobierno.

En virtud del conjunto de cambios descritos, que se entienden por la adopción de la República federal como forma de organización política, a lo largo del siglo xix la geografía tributaria se dibujó como en otros países sobre la base de los ingresos provenientes del comercio exterior. En el caso mexicano, lo anterior es una manera de referirse al puerto de Veracruz. En 1828, por ejemplo, las llamadas aduanas marítimas recaudaban casi seis millones de pesos, o 44% de los 13.6 millones que montaba el ingreso total de la hacienda federal. Por su parte, la recaudación en la aduana de Veracruz (3.9 millones) significaba 66% del ingreso de todas las aduanas marítimas y 29% del total de ingresos federales, casi tanto como la aportación petrolera en los últimos años del siglo xx. Otros ramos de ingreso federal eran el tabaco (en cuanto a la producción agrícola y de cigarros en la capital del país), el contingente y las llamadas aduanas territoriales. Entre éstas destacaba la del Distrito Federal, cuya recaudación alcanzaba ese año de 1828 cerca de 800 000 pesos, poco más de 6% del ingreso federal total.⁶ La contribución de la capital del país se había visto disminuida por la creación del Estado de México, que redujo significativamente el antiguo distrito tributario de la caja de México. El fraccionamiento del viejo distrito de la caja de México continuó en las décadas siguientes: en 1849 se creó el estado de Guerrero y en 1869 los de Hidalgo y Morelos.

⁶ *Memoria 1827-1828*, cuadros 1 y 5. Debe tenerse en cuenta que en abril de 1826 se transfirió la recaudación de la aduana de México a la hacienda federal, segregándola del Estado de México. Véase Sánchez Santiró, *Las alcabalas*, p. 127.

A pesar de esas pérdidas, la aportación de la aduana de México resultó crucial dada su importancia política y geográfica. Un experto lo expresa en los siguientes términos:

En el caso del ingreso [de las alcabalas al] erario nacional de 9% durante el periodo 1824-1835 parecería que se trataba de una renta marginal. Sin embargo, el origen geográfico del ingreso (básicamente la aduana de la Ciudad de México) la convirtió en una renta vital. Los aproximadamente 1 420 000 pesos que aportó anualmente en promedio a las arcas federales durante este periodo representaban uno de los pocos ingresos fiscales de los que el gobierno de la nación podía disponer de una manera casi inmediata. Los recursos de las aduanas marítimas y de las fronteras terrestres, mucho más cuantiosos, pero lejanos, no podían cumplir ese papel.⁷

Este papel tributario de la capital del país, como tesoro del gobierno nacional, no debe perderse de vista. Ya se verán sus modalidades en el siglo xx.

El cuadro 2.2 revela la perseverancia del esquema tributario en el que destaca la aduana del puerto de Veracruz. No por otra razón en 1870 el secretario del ramo, Matías Romero, abundaba sobre el riesgo que significaba depender de las aduanas marítimas como principal fuente de ingreso del gobierno general, pues éste no tenía injerencia en sus vaivenes. En su voluminosa memoria de 1870, que preparó como secretario, se halla un apartado cuyo título ilustra bien la postura: “Inconvenientes de que los derechos marítimos formen la base de las rentas federales”. En ese tramo del texto, el funcionario oaxaqueño escribió:

La base de las rentas federales la forman actualmente los derechos de importación [...] De los 15 millones de pesos a que por término medio asciende el producto anual de las rentas federales, de ocho a nueve millones se forman de los derechos de importación. La falta de vapores guardacostas y de la vigilancia conveniente en nuestro litoral y otras varias causas han ocasionado que los derechos de importación no lleguen a los 12 o 14 millones a que ascenderían, si fuera posible extinguir el contrabando [...] Mientras los derechos sobre importaciones asciendan a más de la mitad de las rentas federales, la nación se encuentra en un peligro inminente y constante de sufrir grandes perturbaciones y trastornos. Hay varias

⁷ Sánchez Santiró, *Las alcabalas*, p. 281.

Cuadro 2.2. Principales fuentes de ingreso de la hacienda federal, 1823-1869 (promedios quinquenales, miles de pesos y porcentajes)

Año	Ingreso total	Aduanas marítimas	Aduana de Veracruz*	Aduana del D. F.	Porcentajes (con respecto al ingreso total)		
					Aduanas marítimas	Aduana de Veracruz	Aduana del D. F.
1823-1827	15 658	3 227	1 285	468	20.6	8.2	3.0
1827-1832	15 663	6 792	3 947	1 084	43.4	25.2	7.0
1832-1837	22 266	7 092	3 942	1 089	31.6	17.7	4.9
1837-1842	26 012	6 156	3 793	1 113	23.7	14.6	4.3
1843-1847	28 068	6 144	3 246	449	21.9	11.6	1.6
1848-1853	17 660	5 871	4 017	975	33.3	22.8	5.5
1853-1858	18 489	7 393	4 286	1 868	40.0	23.2	10.1
1858-1863	15 002	6 854	3 571	nd	45.7	23.8	nd
1863-1868	8 672	7 397	4 066	1 836	85.3	46.9	21.2
1868-1870	17 182	9 066	4 186	1 364	52.8	24.4	7.9

*El ingreso de la aduana de Veracruz se incluye con fines ilustrativos; va incluido en "Aduanas marítimas".

FUENTE: *Memoria 1870*, pp. 833-835 (ingreso total), 837-838 (aduanas marítimas), 840-841 (aduanas Veracruz) y 845-846 (aduanas Ciudad de México).

causas de muy fácil realización, cada una de las cuales puede reducir casi a nulidad el producto de esos derechos.⁸

Las cifras compiladas por Romero, además de mostrar que aún en 1870 la recaudación federal seguía siendo inferior a los 20 millones de pesos de la hacienda novohispana, ofrecen un acercamiento a los vaivenes de la aportación veracruzana. Queda claro que, en los periodos de más baja recaudación total, dicha aduana aparecía como la principal fuente de ingresos de la hacienda federal o general, aunque en repetidas ocasiones esos ingresos se comprometieron como garantía de los préstamos de los agiotistas.

En efecto, la insuficiente recaudación obligó al gobierno federal a recurrir a los agiotistas, cuyos préstamos a altas tasas de interés, si bien lo

⁸ *Memoria 1870*, p. 1006. Una estimación del valor del contrabando a finales de la época colonial (aproximadamente una cuarta parte del total del valor de las exportaciones) se halla en Klein, *Las finanzas*, p. 128.

salvaban de situaciones de emergencia, a largo plazo contribuían a debilitar las finanzas públicas. Diversos especialistas han reconstruido esa postulación gubernamental ante los prestamistas.⁹ Otro problema era que el gobierno federal ni de lejos controlaba el territorio. Las denuncias sobre el contrabando y las medidas tomadas para combatirlo también han sido estudiadas con cierto detalle.¹⁰ Recuérdese que, en el párrafo transcrito en las páginas anteriores, Romero estimaba que la evasión fiscal, al menos la referida al contrabando, significaba entre 35 y 50% del total de la recaudación aduanera. Tal descontrol se agravaba en tiempos de guerras internas e invasiones extranjeras. Si en general se postula que las guerras han tenido importantes contribuciones recaudatorias, según se expuso en la introducción, el caso de México y de otros países latinoamericanos prueba que las guerras internas tan comunes durante el siglo XIX distaron de favorecer el fortalecimiento de la hacienda pública. Al contrario, la debilitaron.¹¹

Prueba de ello era que parte de los ingresos de las aduanas eran confiscados por los gobiernos estatales, en particular por Santiago Vidaurri. Como gobernador de Nuevo León, anexó a Coahuila en 1855, y luego de apoyar al gobierno mexicano se sumó al Imperio de Maximiliano. El pleito con el gobierno de Nuevo León por los dineros de las aduanas fronterizas se prolongó durante una década.¹²

Esta disputa entre el gobierno federal y los gobiernos estatales refleja la debilidad del primero, que distaba de tener la capacidad para imponerse y hacerse respetar entre algunos gobiernos estatales. Pero también expresa el hecho de que las haciendas locales tampoco vivieron años de bonanza hacendaria. La mala situación del periodo abarcaba varios gobiernos locales, con algunas excepciones, como Zacatecas.¹³ Lo anterior es importante porque el declive hacendario del gobierno federal o general descrito antes no tuvo remplazo; es decir, no surgió en ese tiempo ninguna localidad o zona cuya prosperidad la hiciera destacar por encima de las demás. La excepción, puede pensarse, fue la aduana de Veracruz, cuya

⁹ Tenenbaum, *México*, pp. 48-52.

¹⁰ Herrera Pérez, *La zona libre*, pp. 68-72.

¹¹ Centeno, *Blood and Debts*.

¹² A propósito del control del gobernador Santiago Vidaurri sobre las aduanas federales de Coahuila y Tamaulipas entre 1855 y 1864, véase Cerutti, *Economía*, pp. 68-81 y 170-177; también Herrera Pérez, *La zona libre*, pp. 110-115.

¹³ Sobre la mala situación de las haciendas locales en este periodo, véase Sánchez Santiró, *Las alcabalas*; Ibarra, "Reforma"; Serrano Ortega, "El humo"; Marichal, "Las finanzas"; Riguzzi, "El difícil camino".

importancia tal vez se explique más por el declive generalizado que por un auge del comercio exterior.

Después de la Independencia, la capital del país vivió un periodo difícil, que se extendió hasta 1870. No sólo el federalismo debilitó las finanzas federales por la distribución de impuestos establecida en 1824 y por la fragmentación del antiguo distrito de la caja de México. También influyó el ascenso de grupos regionales y jefes militares, el cual minó las funciones políticas de la capital, lo mismo que el antiguo poder, que significaba la redistribución de ingresos tributarios a las provincias. Además, los comerciantes de la Ciudad de México, otrora mandamases a lo largo y ancho del virreinato, sufrieron la competencia de empresarios establecidos y enriquecidos en las nuevas rutas y puertos. Ese estancamiento se aprecia en la demografía. Si entre 1790 y 1820 la población de la Ciudad de México creció casi 40% (al pasar de 130 000 a 180 000 habitantes), en los 30 años siguientes, a inicios de la década de 1850, el número de habitantes era casi el mismo que en 1820.

Pero la historia fue muy otra después de 1870. Entre este último año y 1930, la población local recuperó el crecimiento, y lo hizo a gran ritmo. En esos 60 años creció cinco veces: pasó de 200 000 a más de un millón de habitantes,¹⁴ síntoma del ascenso de la capital del país, luego de varias décadas de oscuridad. A continuación se verá el componente tributario de la reanimación capitalina.

¹⁴ Véase Davies, "Tendencias", pp. 501-502. Sobre la decadencia económica y política de la capital del país luego de la Independencia, véase Tutino, *De la insurrección*, pp. 193-197, y sobre el impacto de ese debilitamiento en Sinaloa y Sonora, véase Voss, *On the Periphery*, pp. 62-63 y 80-83.

PRIMER INTENTO POR ABANDONAR EL LITORAL:
EL IMPUESTO DEL TIMBRE, 1880-1925

Matías Romero (1837-1898) fue uno de los principales impulsores de lo que podría llamarse la “desveracruzianización” de la hacienda pública mexicana. Para lograr dicho propósito, Romero formuló una amplia reforma fiscal que incluía diversas medidas, todas encaminadas a acrecentar los ingresos y a diversificar sus fuentes de origen. Entre ellas destacaban la rebaja y simplificación de los impuestos mineros, la reducción de los gravámenes a las importaciones y la supresión de los impuestos a las exportaciones, la extinción de las alcabalas y de la contribución federal (nombre que adoptó el contingente en 1861), el establecimiento de impuestos sobre las herencias y aun la creación de un impuesto nacional a la propiedad raíz (algo que el gobierno federal volvió a proponer en 1923). Sin embargo, la pieza maestra, de la que dependían todas las demás, era la renta interior basada en el timbre. Al respecto, Romero argumentaba:

La renta interior que tiene más porvenir y que bien sistemada podría igualar en sus productos a la de las aduanas marítimas es la del papel sellado, una vez establecido el timbre y hecha extensiva a otros objetos y artículos que en la actualidad no están sujetos al pago del impuesto [...] Una vez establecido el timbre bajo las bases propuestas en la iniciativa del ejecutivo, se irían aumentando gradualmente sus productos [...] En el primer año de su establecimiento, podría producir, por ejemplo, hasta un millón de pesos, y sus productos irían aumentando cada año hasta llegar a los seis u ocho millones que podría rendir, adoptando la tarifa que se consultó en la iniciativa.¹

La iniciativa de Romero fue aprobada a fines de 1871, pero no entró en vigor sino hasta 1875.² Empezó sustituyendo el papel sellado de origen colonial, un gravamen que obligaba a los contribuyentes a adquirirlo para

¹ *Memoria 1870*, pp. 1007-1008.

² Servín, “Nuestra política”, p. 453; Pérez Siller, “Los ingresos”, I, pp. 152-157.

realizar diversos trámites legales. El timbre también se impuso para el pago de la contribución federal, nombre que, como se dijo, se dio al antiguo contingente en 1861. A diferencia de este último, referido sólo a los estados, la contribución federal extendió la obligación a los municipios. Ambos debían entregar una parte de sus ingresos (25% en un principio) al sostenimiento del gobierno general.³

Estampillas en lugar de papel sellado; hasta allí no había mayor dificultad. El problema surgió en 1880-1881, cuando el gobierno federal dio un salto cualitativo de consecuencias insospechadas: impuso el pago de las estampillas en la compraventa de diversas mercancías. Era una innovación que trastocaba el arreglo tributario de 1824, pues el gobierno federal ampliaba su jurisdicción a todo el país, buscando dejar atrás la antigua disposición que lo limitaba a los territorios federales. “Por primera vez —explica un historiador— se aplica cabalmente el concepto fiscal liberal de que los ingresos federales debían descansar prioritariamente sobre el consumo [...] A través del impuesto sobre el consumo se materializa el principio liberal de la igualdad fiscal, según la cual todos los ciudadanos son llamados a contribuir, según su consumo individual, a la manutención del Estado.”⁴ Los gobiernos de los estados y grupos de contribuyentes se opusieron con gran vigor no al timbre por sí mismo, sino al intento de hacerlo un impuesto federal, con vigencia en todo el territorio nacional. Lo federal se redefinía y al hacerlo insinuaba el siglo xx.

En este caso, el gobierno federal, siguiendo el proyecto de Romero, se salió con la suya. Pese a algunos retrocesos y a la muy tensa negociación con diversos grupos de propietarios y empresarios, así como con los gobiernos estatales, en torno a la tan deseada como frustrada abolición de las alcabalas —que dificultaban en grado extremo la circulación de mercancías—, el impuesto del timbre se amplió de manera paulatina hasta incluir la mayoría de las mercancías. Así se explica el aumento sostenido de los ingresos “cobrados en todo el territorio” que se aprecia en el cuadro 3.1. Puede decirse que para 1893 el timbre era un impuesto general al consumo, típico impuesto indirecto, con vigencia en todo el país.⁵ El gobierno federal no sólo alcanzó el propósito de acrecentar y diversificar sus ingre-

³ Sobre la contribución federal, véase Gómez Tagle, “La contribución”, y Uthoff, “La difícil concurrencia”.

⁴ Carmagnani, *Estado*, p. 267.

⁵ Sobre el avance del impuesto del timbre, véase Pérez Siller, “Los ingresos”, I, pp. 156-157, y II, cuadros C y D. La ley del timbre de 1906 se mantuvo vigente hasta 1931.

Cuadro 3.1. Origen de los principales ingresos federales, 1870-1911
(cifras en miles de pesos, promedios quinquenales y porcentajes)

	<i>Ingresos totales</i>	<i>Ingresos por comercio exterior</i>	<i>Ingresos de la aduana de Veracruz**</i>	<i>Porcentajes (con respecto a los ingresos totales)</i>			
				<i>Comercio exterior</i>	<i>Aduana de Veracruz</i>	<i>Impuestos internos cobrados en todo el territorio</i>	<i>Impuestos cobrados en el Distrito Federal</i>
1870-1876*	16 637	9 994	4 347	60.1	26.1	13.0	9.0
1876-1881	20 972	12 178	6 382	58.6	30.4	19.1	8.1
1881-1886	32 116	17 351	9 578	54.0	29.8	17.1	7.0
1886-1891	46 804	20 266	11 446	43.3	24.5	20.3	5.7
1891-1896	43 603	19 866	7 840	45.6	18.0	34.6	7.4
1896-1901	58 801	26 809	11 201	45.6	19.0	41.5	5.1
1901-1906	85 103	38 105	11 397	44.8	13.4	37.2	8.3
1906-1911	108 617	50 693	nd	46.7	nd	30.5	10.7

*En este caso no es quinquenio sino sexenio; las cifras sobre recaudación se refieren a importaciones.

**Estas cifras se presentan con meros fines ilustrativos; van incluidas en la columna de ingresos por comercio exterior.

FUENTES: Para el periodo 1870-1876 y para la recaudación de la aduana de Veracruz, hasta 1904-1905, véase Pérez Siller, "Los ingresos", II, cuadros B1 y B2; el resto de las cifras proviene de *EHM 2014*, cuadro 16.6.

sos con base en la economía interna, sino que logró algo que después de la Revolución de 1910 ganaría aún más fuerza: la ampliación de su soberanía tributaria a todo el territorio de la nación, lo que era indicio de la expansión del mercado interno, de los intercambios comerciales y monetarios. Así se entiende la abolición de las alcabalas, lograda por fin en 1896 (aunque por poco tiempo).⁶ Es de lamentar que no se disponga de información sobre la recaudación de los impuestos internos (timbre) por entidades federativas en esos años, salvo para el Distrito Federal.

Ahora bien, el declive de los ingresos de la aduana de Veracruz tiene dos componentes: el primero, que podría denominarse macroeconómico, se refiere a la reducción de la aportación de los impuestos al comercio exterior a la hacienda federal; el segundo, de carácter geográfico, alude a la pérdida de importancia de la aduana veracruzana a causa de la proliferación de aduanas y la consecuente dispersión de los lugares de origen de los ingresos aduaneros. Ya desde 1870 el secretario Romero señalaba que la aduana de Veracruz había venido a menos después de la guerra de 1848, a consecuencia del surgimiento de nuevas rutas comerciales y puertos, y por el “acercamiento” de la frontera con Estados Unidos.⁷ Pero no debe olvidarse un hecho significativo: la primera línea ferroviaria que se construyó fue precisamente la de México-Veracruz, inaugurada en 1873, lo que ratificaba la ruta colonial más importante. Tampoco debe olvidarse que el presidente Sebastián Lerdo de Tejada hizo suya la oposición de comerciantes y propietarios del centro del país a la construcción de vías férreas hacia la frontera norte. “Entre México y Estados Unidos, el desierto” es frase atribuida al presidente Lerdo. En cambio, Porfirio Díaz, como es bien sabido, apoyó de manera decidida la comunicación ferroviaria con el vecino país del norte.⁸ Quizá luego se arrepintió.

El cuadro 3.1 revela esas dos tendencias: por un lado, el descenso de los ingresos provenientes del comercio exterior (de 60 a 47% del total), y, por otro, el aumento de la recaudación de los impuestos internos (de 13 a 31%), que tienen que ver principalmente con la expansión del impuesto del timbre.

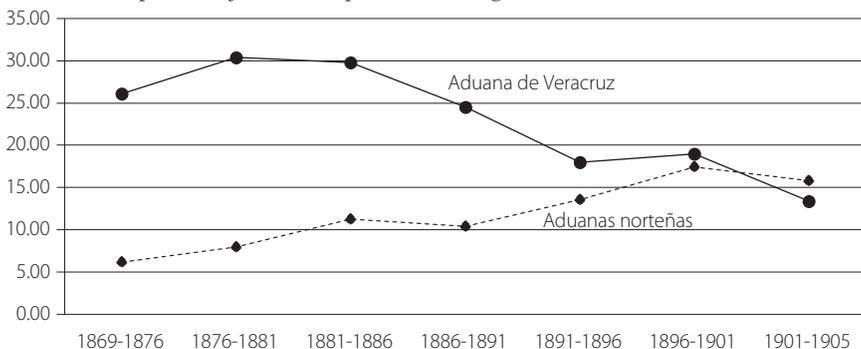
El mismo cuadro 3.1 revela el segundo componente del decaimiento de la aduana de Veracruz, el cual se relaciona con un cambio gradual de la geografía económica y aduanera del país. Se trata de la caída de la apor-

⁶ Rhi Sausi, “Breve historia”.

⁷ *Memoria 1870*, pp. 831-832 y 839-840.

⁸ Kuntz, *Empresa*, pp. 31-33.

Gráfica 3.1. Aportación de la aduana de Veracruz y seis aduanas nortteñas a la hacienda federal, 1823-1911 (porcentajes con respecto a los ingresos federales totales)



FUENTES: Cuadros 2.2, 3.1 y 3.2.

tación de dicha aduana al ingreso federal total: de casi una tercera parte hacia 1886, al modesto 13% de mediados de la década de 1900. Matías Romero estaba en lo cierto al aludir al movimiento general que debilitaba la aduana veracruzana después de la guerra de 1848. En 1870 no tenía modo de saber (aunque seguramente lo intuía) que varias aduanas nortteñas ganarían fuerza desde mediados de la década de 1880. El cuadro 3.2 resume el ascenso aduanero nortteño a lo largo de esas cuatro décadas. Su aportación creció 13 veces entre 1869 y 1905.⁹

El cuadro 3.2 da cuenta del ascenso sostenido de la recaudación de seis aduanas nortteñas, que primero compitieron con la aduana de Veracruz y luego la superaron (gráfica 3.1). Pero no era una sola aduana, cabe insistir. No había en el norte un nuevo Veracruz. En este tiempo, ninguna de ellas por sí sola rivalizó con la de Veracruz, pero entre todas la rebasaron en los primeros años del siglo xx.¹⁰ El papel crucial de la aduana veracruzana quedaba atrás, de la mano de la creciente conexión de la economía mexicana con la del vecino país del norte. A diferencia de países mono-productores (cobre en Chile, guano en Perú, café en Brasil), México logró

⁹ Nótese que la aduana de Mazatlán es la única que viene a menos durante el periodo considerado.

¹⁰ El ascenso de las aduanas nortteñas se mantuvo durante décadas. Entre 1976 y 1980, por ejemplo, el promedio anual de recaudación bruta de impuestos al comercio exterior del estado de Tamaulipas (hay que pensar en Nuevo Laredo) ascendió a 9 367 millones de pesos, superando la del estado de Veracruz, que apenas alcanzó 3 547 millones. Véase *Indicadores 1981*, cuadro I.29, p. 47.

Cuadro 3.2. Recaudación por concepto de importaciones de varias aduanas nortenas y porcentaje respecto a la recaudación total de impuestos al comercio exterior y de la aduana de Veracruz (cifras en miles de pesos, promedios quinquenales)

	<i>Mazatlán</i>	<i>Tampico</i>	<i>Monterrey/ Nuevo Laredo</i>	<i>Paso del Norte</i>	<i>Piedras Negras</i>	<i>Nogales</i>	<i>Suma seis aduanas</i>	<i>Porcentaje de los ingresos del comercio exterior</i>	<i>Porcentaje de la aduana de Veracruz</i>
1869-1876	579	382	22	19	26	0	1 027	10.3	23.6
1876-1881	1 125	381	88	57	24	0	1 673	13.7	26.2
1881-1886	1 463	498	774	709	40	138	3 620	20.9	37.8
1886-1891	1 099	452	1 146	1 238	511	421	4 868	24.0	42.5
1891-1896	1 013	1 763	1 332	842	589	393	5 932	27.1	75.7
1896-1901	878	4 024	2 043	1 376	1 162	766	10 250	38.2	91.5
1901-1905	715	5 344	2 649	2 080	1 884	744	13 444	26.5	118.0

FUENTE: Elaborado a partir de Pérez Siller, "Los ingresos", II, cuadros B.1.1-B.1.3. Los montos de la recaudación total de impuestos al comercio exterior y de la aduana de Veracruz, también referidos sólo a importaciones, se hallan en el cuadro 3.1.

hacerse de una canasta diversificada de productos de exportación; henequén, café, ganado, pero también plata y cobre, y más tarde petróleo, distinguieron a México de aquellas naciones.¹¹ Ese rasgo explica la multiplicación de aduanas a lo largo y ancho de las fronteras y litorales, según se aprecia en la cartografía elaborada por Sandra Kuntz, autora en la obra que acaba de citarse.

De cualquier manera, con Veracruz o sin Veracruz, el hecho de que todavía en 1911 la hacienda federal obtuviera 47% de los ingresos totales del comercio exterior, del mercado mundial, constituía una grave amenaza para la viabilidad de cualquier gobierno, fuera decimonónico, dictatorial, liberal, revolucionario o posrevolucionario, reaccionario o radical. En 1925 el peso de las entradas del comercio exterior había disminuido a poco menos de 40%. En ese porcentaje participaba, aunque de manera menguante, el ingreso de un ramo inexistente en las décadas anteriores: el petróleo.¹²

Pero había otros cambios significativos; la ideología era uno de ellos. Las autoridades hacendarias de la década de 1920 se quejaban de algo que a Matías Romero no le quitaba el sueño: el sistema tributario se basaba en gran medida en impuestos indirectos, y ese rasgo era profundamente inequitativo e injusto. Se retomaba así el movimiento mundial favorable al ISR mencionado en la introducción y que en México se combinó con el ímpetu revolucionario. La búsqueda de la justicia tributaria, además del logro de una recaudación más estable y cuantiosa, apareció como uno de los argumentos utilizados para la creación del ISR. De eso trata el siguiente capítulo.

Pero antes hay que detenerse en otra cuestión. Así como en estos años la trayectoria de la recaudación de impuestos externos e internos favoreció a la hacienda federal, otro rubro de ingresos mantuvo una llamativa continuidad respecto a las décadas anteriores. Se trata de la aportación del Distrito Federal, la entidad federativa que albergaba la capital del país. Como se ve en el cuadro 3.1, el monto de tal aportación entre 1870 y 1911 no varió significativamente en relación con el periodo anterior, que se expone en el cuadro 2.2 (1823-1869); incluso con respecto a la última década de dominio español.¹³ Su aportación rondaba entre 5 y 8% de la

¹¹ Kuntz, *Las exportaciones*, pp. 132-152.

¹² Sobre la aportación tributaria de la industria petrolera entre 1912 y 1937, véase Meyer, *México*, cuadro 4.

¹³ Sobre la recaudación de la caja de México durante 1810-1821, véase *Memoria 1870*, p. 847. Ascendían a un promedio anual de 1.3 millones de pesos, casi 7% del repetido tope de 20 millones de ingresos totales de la hacienda novohispana.

Cuadro 3.3. Composición de los ingresos del Distrito Federal, 1869-1913 (cifras en pesos, promedios multianuales y porcentajes)

	Ingresos totales	Contribución		
		directa %	Predial %*	Alcabalas %
1867-1870	2 076 087	31.7	15.7	68.3
1870-1876	1 771 094	28.6	20.0	71.4
1876-1881	1 665 586	33.9	23.9	65.1
1881-1886	2 389 727	36.6	25.7	60.3
1886-1891	2 979 557	38.7	28.7	57.8
1891-1896	3 389 849	43.5	33.2	52.6**
1896-1901	3 003 805	93.4	42.4	
1901-1906	7 047 327	46.9	32.7	
1906-1911	11 572 413	54.0	37.3	
1911-1913	12 508 156	53.1	nd	

*La inclusión del predial es meramente ilustrativa; está comprendido en la contribución directa.

**Año de supresión de las alcabalas en todo el país.

FUENTE: Elaborado con base en Pérez Siller, "Los ingresos", II, cuadros D, D1, D1.1 y D2.

recaudación federal total, con picos sobresalientes en algunos años (21% en 1863-1868, según el mismo cuadro 2.2).

Sin embargo, el lector debe fijarse en algo importante: a lo largo de la primera década del siglo xx hay una tendencia al alza en la aportación de la Ciudad de México, que en términos porcentuales se duplica (cuadro 3.1). Gracias al trabajo de varios historiadores sabemos que, luego de la grave afectación que sufrieron las finanzas de la capital a causa de la supresión de las alcabalas en 1896, el aumento obedeció a la decisión de cobrar más a fondo las llamadas contribuciones directas (predial, patentes, profesiones y herencias). Así se aprecia en el cuadro 3.3. Destacaba el predial, un impuesto directo cuya importancia aumentó después de 1896 hasta representar más de un tercio de los ingresos locales. El golpe que significó la supresión de las alcabalas es evidente, y por ello las contribuciones directas quedaron casi como el único rubro de ingresos.

El cuadro 3.3 también muestra un aumento significativo de los ingresos entre los últimos años del siglo xix y los primeros del nuevo siglo. ¿A qué obedece? Para responder, debe tomarse en cuenta una decisión de

gran trascendencia: la supresión de las funciones políticas y administrativas de los ayuntamientos del Distrito Federal. La ley de 26 de marzo de 1903 trasladó esas funciones al Ejecutivo federal, es decir, al presidente de la República. Un estudioso señala: “Los ayuntamientos de la entidad —y en primer lugar el de la municipalidad de México— perdieron su personalidad jurídica, esto es, su capacidad legal para cobrar impuestos, poseer bienes inmuebles, administrar servicios públicos, contraer compromisos y obligaciones, etcétera”.¹⁴

Tal medida es especialmente importante no sólo para la ciudad capital, sino para el país en su conjunto, y no sólo para esos años, sino para el siglo xx entero. Quizá en esta especie de desmunicipalización de 1903, que incluía el ramo hacendario, resida el origen de un rasgo perdurable del siglo xx, a saber, el gran poder recaudatorio de la capital del país. Tal es la hipótesis que intenta fundamentarse en lo que resta del trabajo. Rodríguez Kuri hace un matiz importante: en 1912-1913 el municipio de la Ciudad de México soportaba una carga fiscal superior a la del resto de los municipios del Distrito Federal.¹⁵ Así que, por lo visto, la elevada carga tributaria y la eficacia recaudatoria eran asuntos privativos de la capital del país, en esa época ubicada en el principal municipio del Distrito Federal.

Explicar la capacidad recaudatoria de la capital del país durante el siglo xx es la materia del siguiente capítulo. Pero al menos hay que aclarar ahora un aspecto importante: la medida de 1903 ni de lejos se vio interrumpida por la Revolución de 1910. Al contrario, recuérdese que dicha medida se consolidó en 1928, con la desaparición de los municipios del Distrito Federal. O sea que las autoridades posrevolucionarias llevaron hasta sus últimas consecuencias la dictatorial (o por lo menos anitimunicipalista) decisión de 1903.¹⁶ Urge hacer entonces una historia tributaria detallada del Distrito Federal que explique su notable capacidad recauda-

¹⁴ Rodríguez Kuri, *La experiencia*, p. 73; véase también Pérez Siller, “Los ingresos”, I, pp. 177-178.

¹⁵ Este mismo estudioso escribe: “La Ciudad de México pagaba, por habitante, sensiblemente más impuestos sobre ramos municipales que las demás jurisdicciones, con la posible excepción de Tacubaya”. Véase Rodríguez Kuri, *La experiencia*, p. 265.

¹⁶ En 1928 el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional que, además de ampliar a seis años el periodo presidencial, extinguió los municipios en el Distrito Federal. Surgió así el Departamento Central, más tarde conocido como Departamento del Distrito Federal. Era una dependencia más del Poder Ejecutivo federal y por ello el jefe de dicho departamento era designado por el presidente de la República. Desapareció en 1996. Sobre la conexión entre las medidas antimunicipalistas de 1903 y 1928, véase Barbosa, “La política”, pp. 380-382.

toria a lo largo del siglo xx, lapso en que dicha capacidad se empleó no sólo para recaudar tributos locales sino también federales, es decir, para la nación entera. Una función con fuertes implicaciones geográficas, según se intenta mostrar. Una pregunta que puede conectar esos dos ámbitos es la siguiente: ¿por qué a finales del siglo xx, cuando cundieron las participaciones y aportaciones federales a las entidades federativas, el Distrito Federal se destacó por ser la entidad de mayor recaudación tributaria propia?¹⁷ Este asunto será retomado en las conclusiones.

Al revisar la historia política de la Ciudad de México en la década de 1920, una socióloga estadounidense llega a la siguiente conclusión: “Así pues, en el periodo posrevolucionario inmediato, la estabilidad y la dirección ideológica de la política nacional dependieron en no poca medida de la política local, la dinámica administrativa y el desarrollo económico de la ciudad capital”.¹⁸ Esta geografía tributaria parece darle la razón. Muestra que, si su aseveración es correcta, la cuestión de los impuestos del Distrito Federal resultó crucial para el arreglo político de la nación entera, no sólo en esa primera década posrevolucionaria, sino a lo largo del siglo xx. Y sigue siéndolo después de tantos años.

¹⁷ En 1998, mientras la recaudación tributaria propia significaba apenas 2.2% de los ingresos brutos de las entidades federativas, en el Distrito Federal esa misma recaudación alcanzaba 19.3%. Estimación elaborada con base en *AECEUM 2016*, cuadros 21.14 (ingresos brutos estatales) y 21.15 (ingresos brutos del Distrito Federal). En esa fuente se halla la serie de 1997-2015 con información en el mismo sentido. También véase Urzúa, “Los ingresos”.

¹⁸ Davies, *El Leviatán*, p. 45.

SEGUNDO INTENTO Y AUGE DE LA MESETA CENTRAL:
EL ISR, 1930-2005

Antes se dijo que el ISR es un impuesto revolucionario. Lo es, pero no por la Revolución mexicana de 1910, como algún mexicanísimo lo supuso, sino por el cambio drástico que implica en cuanto a la relación Estado-sociedad en las economías capitalistas, según se expuso en la introducción. Se mostrará ahora cómo se unió el movimiento que empujaba hacia la generalización del ISR en numerosos países con la geografía mexicana que se viene explicando. Para ello se cuenta con información sobre el lugar de origen de la recaudación del ISR. Se trata de la recaudación por entidad federativa y en el Distrito Federal, correspondiente a los años de 1930, 1961, 1976-1980 y 1995-2005.¹ Desgraciadamente, vale reiterarlo, sólo se dispone de la información correspondiente al ingreso total de la recaudación del impuesto en cuestión, es decir, se carece de un desglose de esos ingresos atendiendo a la división básica del ISR entre personas físicas y personas morales; tampoco es posible distinguir los ingresos derivados del trabajo y el capital, por entidades federativas. Ojalá en un futuro cercano puedan hacerse esas distinciones más finas.

Dicho lo anterior, primero se ofrece un breve contexto hacendario del periodo y luego se expondrá la geografía de la recaudación del ISR.

A diferencia de Estados Unidos, donde la creación del *income tax* requirió un tortuoso camino hasta llegar a la aprobación de la enmienda 16 de la Constitución general, en febrero de 1913, en México el impuesto fue creado por un decreto presidencial de abril de 1925,² el cual recogía un

¹ Las fuentes de la recaudación del ISR por entidades federativas son las siguientes: de 1930, *AE-BMLT*; de 1961, Wilkie, *La revolución*, apéndice N; de 1979, *Indicadores 1981*, cuadro I.28, y de 1995-2006, *CEFP-CD*.

² La enmienda 16 es muy simple pero también muy elocuente respecto al grave conflicto federalista que tuvo que salvar: "The Congress shall have power to lay and collect taxes on incomes, from whatever source derived, without apportionment among the several States, and without regard to any census or enumeration". Sobre ella, véase Brownlee, *Federal Taxation*, pp. 44-46, y Mehrotra, "Edwin R. A. Seligman". En

sinnúmero de propuestas, estudios y ensayos. Rafael Nieto, Alfred E. Chandler, Manuel Gómez Morin y Alberto Pani son algunos de los responsables de esos antecedentes, así como del diseño del nuevo gravamen. Obviamente éste enfrentó la cerrada oposición de industriales y sobre todo de comerciantes. Algunos de éstos (una cámara de la Comarca Lagunera) propusieron al gobierno federal que en lugar de crear el ISR se duplicaran temporalmente las cuotas del impuesto del timbre. A toda costa buscaban preservar el reino de los impuestos indirectos, tan bien expresado por los aranceles y el timbre. Pero el gobierno federal no cedió e impuso el ISR, al principio de alcance limitado, aunque centrado desde entonces en su hábitat preferido: las grandes ciudades, donde la concentración de establecimientos industriales y comerciales facilitaba su fiscalización.³

Desde ahora hay que subrayar el impacto del ISR. Este impuesto hizo posible uno de los cambios más significativos de la geografía tributaria mexicana a lo largo del periodo considerado en este trabajo, a saber, el ascenso de la capital del país y su transformación en la principal fuente de ingresos de la hacienda federal. Es un rasgo construido a lo largo del siglo xx (antes de 1961), aunque con fuerte conexión con el esfuerzo iniciado en la década de 1870, según se vio. Por ese ascenso capitalino, la médula de la hacienda federal se movió unos 400 kilómetros hacia el este y se elevó más de 2 200 metros. Dejó el cálido y lluvioso trópico y se acomodó en el espléndido clima templado que caracteriza al valle de México. Con ello, en cierto modo se volvió al esquema colonial, pero con diferencias significativas que conviene apuntar.

Además de perder la conexión con la aduana de Veracruz, la nueva potencia tributaria de la Ciudad de México marcó distancia con la hacienda colonial en virtud de la aportación decisiva del ISR, un impuesto directo y personal, inexistente en aquella época. También había perdido el extenso distrito de la caja de México, el cual, como se vio, quedó fragmentado

México, el decreto presidencial que dio vida a la primera ley del ISR se halla en *Diario Oficial de la Federación*, jueves 2 de abril de 1925. Este decreto derogó otro, publicado el martes 26 de febrero de 1924, que creaba el impuesto sobre sueldos y utilidades. Desde 1917 el presidente de la República se hallaba investido de facultades extraordinarias en diversos ramos, el hacendario entre ellos. Tales facultades se renovaban periódicamente.

³ Al respecto, véase el razonamiento de un grupo de urbanistas sobre cómo las grandes ciudades favorecen la recaudación de impuestos directos, mientras que en el campo, por la dispersión y el peso del autoconsumo y el trabajo por cuenta propia, tienden a prevalecer los impuestos indirectos. Unikel *et al.*, *El desarrollo*, pp. 274-277; el apartado se titula "Urbanización y finanzas federales".

en cuatro estados libres y soberanos (México, Guerrero, Hidalgo y Morelos) y en el propio Distrito Federal. Sobrevivía la función de concentración de los recursos provincianos, pero bajo una modalidad completamente distinta. Por lo pronto, en 1948 había desaparecido la contribución federal, uno de los mecanismos que hacían recordar antiguas formas de concentración administrativa de las rentas gubernamentales en la capital del país.⁴ Esa contribución era heredera del contingente y también del sistema novohispano consistente en los envíos que hacían las cajas provincianas a la caja de México.

En el siglo xx, la concentración de tributos en la capital nacional obedecía a la expansión de la soberanía federal lograda muchas veces a costa de la soberanía tributaria de los estados. Así lo reflejaba la “federalización” (entendida no en el sentido actual, sino como expansión federal, según se empleaba en la primera mitad del siglo xx) de varios ramos tributarios de gran importancia, como la minería, los bancos, el petróleo, la electricidad, la explotación forestal, el tabaco, la cerveza y, en buena medida, el comercio. Pero también obedecía a la creación del ISR, cuya millonaria aportación pronto estableció una creciente distancia entre el tamaño de la hacienda federal y el de las haciendas estatales. Éstas ni de lejos lograron hacerse de un impuesto equivalente.

Así se llega al componente clave, a la principal diferencia entre la caja de México de la Nueva España y la hacienda federal del siglo xx: la aportación de la Ciudad de México. Como se verá, gracias al ISR la recaudación registrada en el Distrito Federal provenía de una sola localidad urbana, precisamente de la Ciudad de México. Con esta diferencia decisiva, la hacienda federal pudo recuperar una de las funciones esenciales de la hacienda colonial: la redistribución de fondos tributarios del centro, de la capital nacional, hacia la provincia; un recurso político formidable, de gran jerarquía. El mecanismo se refiere a las participaciones (a las que se sumaron más tarde las aportaciones) federales a estados y municipios. Si bien eran de baja cuantía durante la primera mitad del siglo xx, su monto creció de manera sostenida después de 1973.

El ISR tuvo otro mérito: hacer realidad el viejo sueño decimonónico de acabar con la elevada aportación de los impuestos al comercio exterior. Así lo muestra el cuadro 4.1, que resume la situación hacendaria federal durante el periodo 1925-1979. Se aprecia una clara combinación de tenden-

⁴ Sobre la extinción de la contribución federal, véase Aboites Aguilar, “La construcción”.

cias: por un lado, el desplome de los ingresos derivados de los impuestos al comercio exterior y, por otro, el alza sostenida de la recaudación originada en los impuestos internos (ISR y comercio). Deseo cumplido, sueño alcanzado. En efecto, en el quinquenio 1955-1959 se consiguió lo que era impensable todavía en 1930: que la recaudación del ISR superara la de los impuestos al comercio exterior, algo que el impuesto del timbre, pese a su avance innegable, no había conseguido. El año clave en ese sentido es 1957; tiempo del milagro mexicano, del desarrollo hacia dentro, del proteccionismo como rasgo primordial del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Ese modelo convirtió a la propia Ciudad de México y sus alrededores en la principal potencia industrial y de servicios del país. Hacia 1970, más de un tercio del producto industrial y un porcentaje aún mayor del sector servicios tenían su origen en esa localidad,⁵ la cual era la más rica, pero también la que soportaba la mayor presión fiscal, según se verá. Quedaban atrás la minería, el tributo indígena, el contingente, los impuestos de capitación y, sobre todo, la aduana de Veracruz. Las alcabalas sobrevivían en varios estados, lo que mostraba no sólo su importancia tributaria, sino también la impotencia federal (y de paso la presidencial) para evitar semejante violación de la Constitución, ya fuera la de 1857 o la de 1917 (artículo 117).

Ahora sí cabe preguntarse por la geografía, es decir, por el lugar de origen de la recaudación federal. Como se dijo, se dispone de información de la recaudación del ISR por entidades federativas y del Distrito Federal en varios años del siglo xx y de 2005. Para contextualizar esa aportación se han agregado dos datos más: la población y la aportación al PIB de las cuatro zonas empleadas a lo largo del texto (cuadro 4.2).

En el cuadro 4.2 se aprecia que desde 1930 dos zonas contribuían con poco más de 90% de la recaudación total: el centro (61%) y el norte (30%). Era clara la conexión, muy reciente entonces, de esas dos zonas que también eran las que más crecían en términos poblacionales y económicos. Tal conexión no existía antes de 1870, según se vio en los capítulos anteriores. Como simple referencia del ascenso norteño, recuérdese que el crecimiento recaudatorio de sus aduanas es posterior a ese año (cuadro 3.2).

Si se comparan las cifras de los cuadros 2.1 y 4.2 se verá la gran distancia que existe entre la distribución de las aportaciones del contingente de 1824 y las del ISR de 1930. La vieja preponderancia del centro y del norte-centro, escenario de la guerra de Independencia, fue sustituida por

⁵ Garza, "Estructura", cuadro 6; Unikel *et al.*, *El desarrollo*, p. 184.

Cuadro 4.1. Origen de los principales ingresos federales, 1925-1979
(cifras en millones de pesos, promedios quinquenales y porcentajes)

	<i>Ingreso total</i>	<i>Ingreso tributario</i>	<i>Porcentajes</i>					
			<i>Comercio exterior</i>	<i>Comercio exterior</i>	<i>ISR</i>		<i>Comercio interior</i>	<i>Comercio interior</i>
			<i>1*</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
1925-1929	314	236	29.7	39.5	3.6	4.8	7.8	10.3
1930-1934	255	193	27.2	36.0	5.9	7.8	7.0	9.2
1935-1939	431	353	28.1	34.3	9.0	10.9	8.2	10.0
1940-1944	875	740	29.4	34.7	16.2	19.2	8.9	10.5
1945-1949	2 326	1 797	23.9	30.1	18.8	24.3	9.3	12.0
1950-1954	5 520	4 058	25.9	35.2	21.0	28.6	7.8	10.6
1955-1959	11 487	7 865	22.7	33.1	23.0	33.6	7.0	10.2
1960-1964	21 695	12 772	14.9	25.3	23.2	39.4	nd	nd
1965-1969	78 630	24 535	7.0	22.5	13.0	41.6	nd	nd
1970-1974	170 369	54 901	4.6	14.4	13.4	42.2	6.2	19.3
1974-1979	781 993	237 112	3.9	12.9	13.1	43.3	5.7	18.8

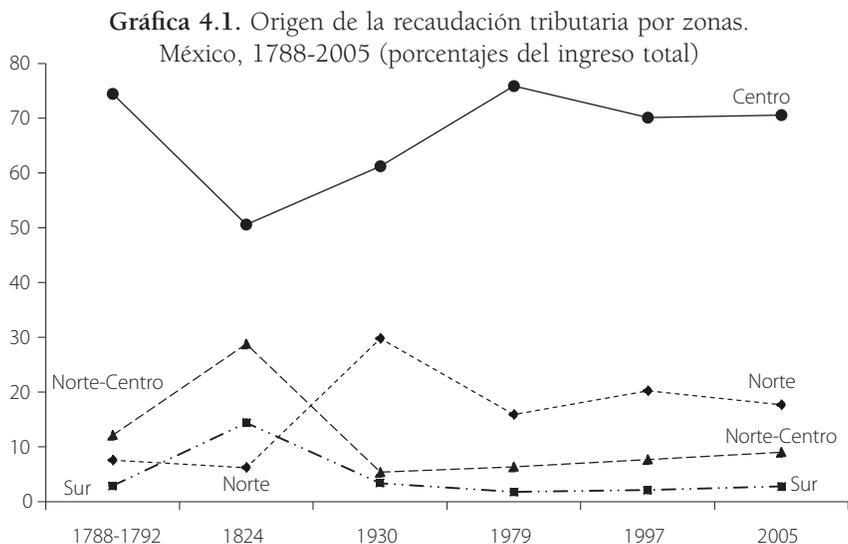
*El número 1 se refiere al porcentaje respecto al ingreso total; el número 2, al porcentaje respecto al ingreso tributario.

FUENTES: Elaborado con base en EHM 2014, cuadro 16.7; las cifras de la recaudación del ISIM (comercio interior) de los años 1971-1974 y 1975-1979 se obtuvieron de Indicadores 1981, cuadro I.1, pp. 1-2.

Cuadro 4.2. Población, producto interno bruto y recaudación de ISR por zonas, 1930-2005 (porcentajes del total correspondiente, años seleccionados)

	<i>Población</i>	<i>PIB</i>	<i>Recaudación de ISR</i>
<i>1930</i>			
Sur	14.0	6.3	3.4
Centro	45.0	53.2	61.3
Norte-centro	23.4	13.9	5.4
Norte	17.5	26.6	29.8
<i>1961</i>			
Sur	12.2	5.4	1.3
Centro	46.5	57.2	73.8
Norte-centro	20.6	10.9	4.9
Norte	20.7	26.5	20.0
<i>1979</i>			
Sur	10.8	10.1	1.8
Centro	49.6	52.3	75.9
Norte-centro	18.7	14.5	6.4
Norte	20.9	22.8	15.9
<i>1997</i>			
Sur	12.6	8.3	2.1
Centro	46.9	48.1	70.1
Norte-centro	19.1	16.3	7.7
Norte	21.4	27.3	20.2
<i>2005</i>			
Sur	13.1	14.5	2.8
Centro	45.8	42.0	70.6
Norte-centro	19.0	16.8	9.0
Norte	22.1	26.7	17.7

NOTAS Y FUENTES: La población de 1961 corresponde a la del censo de 1960; la de 1979, al de 1980, y las de 1997 y 2005, a las de los *Conteos de Población* de 1995 y 2005, respectivamente. Las cifras se tomaron de *EHM 2014*, cuadros de la sección 1, relativos a la población de las entidades federativas. El PIB de 1930 corresponde al de 1940; el de 1961, al de 1960; ambos se calcularon con base en Appendini, "Producto". Los porcentajes del PIB de 1979 corresponden a 1980 y se obtuvieron de *INEGI 1996*, cuadro 1; los de 1997 se tomaron de *INEGI 2004*, cuadro 1, y los de 2005, de *INEGI 2012*, cuadro 1. Las fuentes sobre el ISR, en nota 1 de este capítulo.



FUENTES: Cuadros 1.1, 2.1 y 4.2.

la preponderancia de la conexión entre el centro y el norte, el escenario de la Revolución de 1910. Otra manera de mostrar el cambio del país es tomar en cuenta que en 1824 tres entidades federativas (México, Jalisco y Puebla) aportaban 53% del contingente, mientras que el norte contribuía con apenas 6%. En contraste, en 1930 los mismos estados de México, Jalisco y Puebla representaban muy poco en cuanto a la recaudación del ISR —apenas 4%—, mientras que el norte aportaba casi 30%. El mundo colonial y decimonónico puesto de cabeza, indicio de un nuevo país. La gráfica 4.1 expresa de otro modo ese conjunto de tendencias.

La preponderancia del Distrito Federal en la recaudación del ISR en 1930, que superaba por poco la cifra de 10.6 millones de pesos, es evidente. De lejos le seguían dos entidades norteañas: Chihuahua y Sonora, con 1.2 y 1.1 millones de pesos, respectivamente. Nuevo León, es decir, Monterrey, todavía no destacaba, a pesar de su amplia planta industrial (cervecera, fundidora). Apenas recaudaba 0.8 millones de pesos, cantidad inferior a la de Chihuahua y Sonora. Pero Nuevo León no tardaría en ascender.⁶

⁶ Hay que volver a la cuestión del domicilio fiscal. En 1933 la Secretaría de Hacienda ordenó a los grandes causantes, aquellos que pagaban más de 100 000 pesos anuales de ISR, realizar sus pagos en la oficina central, situada en la capital del país. Véase SHCP, *La hacienda*, p. 37. Por desgracia no se cuenta con información sobre esos

Como se aprecia, la distribución geográfica de la recaudación del ISR en 1930 exhibía una nueva mancuerna, formada por el centro y las entidades norteñas. Veracruz quedaba al margen, lo mismo que el norte-centro, pese a la presencia de Guadalajara, la segunda ciudad por el tamaño de su población. Es importante hacer notar que la nueva mancuerna se mantuvo sin cambios significativos a lo largo del siglo xx. Lo mismo puede decirse de la zona que se ubica en el polo opuesto, lo que se considera la zona de insignificancia tributaria, referida de manera preponderante al sur y norte-centro del país.⁷ El capítulo 6 se ocupa de ese rasgo.

La revisión del lugar de origen de la recaudación del ISR en 1961, 1979, 1997 y 2005 muestra que en términos geográficos no hay variaciones significativas respecto a 1930. En 1961, cuando la recaudación del ISR ya había desplazado por su cuantía los ingresos provenientes del comercio exterior, centro y norte aportaban juntos más de 93% del ingreso total del ISR; como si en términos de este gravamen fueran las únicas zonas realmente existentes. Pero hay que señalar una diferencia de 1961 respecto a 1930: la elevada contribución de esas dos zonas obedecía, por un lado, al aumento de la aportación del Distrito Federal (de 51.8 a 65.1% del total) y, por otro, a la disminución de la aportación del norte (de 29 a 20%). Esta baja norteña llama la atención porque en 1961 el estado de Nuevo León era ya la segunda entidad federativa en importancia por el monto de la recaudación del ISR. En 1979 continuaba el predominio de la conexión entre el centro y el norte, cuya aportación conjunta al ISR era de casi 92% del total. En 1979 la aportación relativa de la zona central fue la más alta del siglo, al menos según la información disponible: alcanzó 75.9% (cuadro 4.2).

En 1997 se aprecian dos cambios en relación con los años anteriores que también llaman la atención: por un lado, la disminución de las aportaciones del centro y el norte, y, por otro, el ligero ascenso del norte-centro y el sur. Pero son cambios menores. Si bien disminuía levemente, la zona del centro mantenía su peso gracias a la contribución de otras entidades (en realidad el Estado de México, que ya desde 1961 aportaba más de 4% de la recaudación total). De cualquier manera, es evidente que la baja de la aportación del centro obedecía al descenso del Distrito Federal, y que

causantes. El lector debe reparar en el hecho de que el primer registro disponible del ISR data de 1930, es decir, de dos años antes de la entrada en vigor de la disposición que acaba de mencionarse. Pero se verá que los resultados de ese año son coherentes con los de años posteriores a 1933.

⁷ Véase Aboites Aguilar, "Nota".

Cuadro 4.3. Peso de la recaudación del ISR en el Distrito Federal con respecto a la hacienda pública federal, 1930-2005 (millones de pesos)

	<i>Ingresos federales totales</i>	<i>Ingresos federales tributarios</i>	<i>Recaudación del ISR en el D. F.</i>	<i>Porcentaje de la recaudación del D. F. en el total del ISR</i>	<i>Porcentaje ISR-D. F./ ingresos totales</i>	<i>Porcentaje ISR-D. F./ ingresos tributarios</i>
1930	289	234	11	51.8	3.7	4.5
1961	19 941	10 815	3 007	65.1	15.1	27.8
1979	415 971	398 338	102 684	59.3	24.7	25.8
1997*	508 744	312 115	84 845	58.2	16.7	27.2
2005	1 412 505	810 511	251 670	59.6	17.8	31.1

*Tómese en cuenta la eliminación de tres ceros en la nominación de las cantidades en pesos a partir de 1993.

FUENTES: Ingresos federales totales y tributarios, en *EHM 2014*, cuadros 16.7 y 16.8, salvo las cifras de 1979, que se tomaron de *Indicadores 1981*, cuadro I.1, p. 2; sobre la recaudación total del ISR en el país y en el Distrito Federal, véase nota 1 de este capítulo.

tal descenso no lograba ser compensado por el resto de las entidades que formaban dicha zona. Asimismo, cabe destacar el declive del norte, de gran cercanía con el país estadounidense. Su aportación al ISR disminuyó de casi 30% en 1930 a 18% en los primeros años del siglo XXI. ¿Qué significa tal reducción? Más adelante se abundará al respecto.

En términos tributarios, la conexión entre centro y norte es un aspecto novedoso producido por el ISR, y en esa medida es producto del siglo XX. No se formó al compás del aumento sostenido del peso del ISR en la hacienda federal, sino que nació con el impuesto mismo, respondiendo más a la geografía económica que a otra clase de razones. Por ello, la columna vertebral de 1930, cuando la aportación de este impuesto a la hacienda federal era casi simbólica, se mantuvo sin cambios cuando el ISR se hizo crucial, salvo por el descenso del norte que acaba de mencionarse. Tal descenso norteño, como se trata más adelante, obliga a pensar en la política como componente fundamental de la trayectoria general.

Ahora conviene centrar la atención en la potencia tributaria del Distrito Federal resultante del ISR. Vale insistir en que, en realidad, la alta aportación de la zona centro que se acaba de describir se refería solamente a la capital del país. El viejo distrito de la caja de México (los estados de México, Guerrero, Hidalgo y Morelos) se caracterizaba por su escasísima recaudación del ISR, salvo el Estado de México desde 1961. En esa medida, la recaudación capitalina del ISR puede considerarse como la minería del periodo colonial o la aduana de Veracruz del siglo XIX. Lo que inició Matías Romero con la creación del impuesto del timbre en la década de 1870 culminaba un siglo después. El cuadro 4.3 y la gráfica 4.2 resumen la información disponible en ese sentido.

Del cuadro 4.3 destacan tres aspectos. El primero es que después de 1930 se acelera la tendencia ascendente de la aportación capitalina registrada desde la década de 1900, según se vio en el capítulo anterior. El segundo es que el gran salto de la contribución capitalina ocurrió entre 1930 y 1961; éste es el periodo clave, el que urge estudiar más. Es una pena y da pena no disponer de mayor información sobre esos años. El tercer aspecto es la estabilidad de la contribución capitalina entre 1930 y 2005, tanto en lo que se refiere a la aportación al ISR (59-60%) como al peso de esa aportación en el ingreso tributario federal (entre 26 y 31%). ¿Qué nos dice que una sola localidad soporte semejante carga y que lo haga durante tanto tiempo y no solamente en los momentos críticos, como ocurría en el siglo XIX? ¿Acaso se explica por la cuestión del domicilio fiscal, mencionado al principio de este capítulo? Tarea para los jóvenes investi-

gadores.⁸ En el mapa 2 se incluye la aportación de las otras entidades federativas que cuentan con las ciudades de mayor jerarquía del país en el siglo xx.⁹

Si se dispusiera de mayor información podría precisarse cuándo quedó atrás el inicio tímido del ISR en el Distrito Federal que se aprecia en 1930, y cuándo se convirtió en la potencia tributaria que aparece ya en 1961. ¿Acaso ocurrió en 1942-1944, cuando la recaudación del ISR aumentó casi cuatro veces en apenas dos años (de 78 a 302 millones de pesos)? ¿Tal aumento nacional es en realidad un aumento de la recaudación capitalina? Sea lo que sea, es un mérito del poco estudiado si no es que vilipendiado (por su presunto anticardenismo) gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946). ¿Acaso obedeció al impacto de la guerra mundial? ¿Podemos imaginar siquiera lo que sería de México si en esta segunda década del siglo XXI se lograra un incremento similar en la recaudación del ISR?¹⁰

La caracterización de la nueva función de la capital del país, verdadero tesoro de la nación en el siglo xx, puede redondearse tomando en cuenta la aportación de los impuestos indirectos, el ISIM y el IVA. De eso trata el siguiente capítulo. Y ese hecho, que por igual aporten impuestos directos

⁸ Una fuente contiene el número de causantes mayores registrados por entidades federativas y por ramo de actividad económica para 1980 (*Indicadores 1981*, cuadro V.1, p. 100). Esta fuente, empero, tiene dos grandes limitaciones: la primera es que no incluye el monto de la recaudación de ese tipo de causantes, y la segunda, que no aclara si esos causantes pagan en el Distrito Federal. De cualquier modo, no sorprende la alta concentración capitalina. Del total nacional de 256 345 causantes mayores, el Distrito Federal contaba con 118 091 (46.1%). Registraba además la mitad de los causantes dedicados a la industria de la transformación y a los servicios, y 45% de los comerciantes. Si, como se ha visto, en 1979 la aportación tributaria del D. F. a la hacienda federal (ISR) ascendía a 59% (cuadro 4.3), queda clara la diferencia respecto al número de causantes mayores anotados arriba. Dicho de otro modo: si la recaudación del ISR asciende a 59% y los causantes mayores a 46%, ¿cómo se explica la diferencia? ¿Acaso por el domicilio fiscal de los causantes mayores?

⁹ A lo largo del siglo xx la jerarquía urbana (las cinco ciudades más pobladas) fue muy estable en cuanto a los dos primeros lugares: primero la Ciudad de México, seguida por Guadalajara. Monterrey ascendió al cuarto sitio en 1910, desplazando a León, y al tercero en 1930, desplazando a Puebla. Esta última localidad ocupa desde entonces el cuarto puesto. En contraste, el quinto lugar ha sido más disputado, pues en distintos momentos lo han ocupado León, Tampico, Torreón y Toluca. Véase Garza, *La urbanización*, cuadros A-2 y A-3.

¹⁰ Para su tesis de licenciatura, la joven historiadora Andrea Ibarra, alumna de la UNAM, investiga el alza de la recaudación del ISR en la década de 1940. Seguramente su trabajo aminorará nuestra ignorancia al respecto y abrirá nuevas interrogantes.

e indirectos en el mismo sentido y en el mismo lugar, da mucho que pensar; por lo pronto, que la capital es un espacio tributario por demás singular, cuya singularidad va más allá de la propia tributación. ¿Acaso tiene que ver con la extinción de la función tributaria de los ayuntamientos en 1903, confirmada por la desaparición de los municipios del Distrito Federal de 1928? De eso se habla en las conclusiones.

CONTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS,
1976-2005

Revisar la recaudación del ISIM y del IVA —típicos impuestos indirectos (al consumo)— entre 1976 y 2005 es útil para confirmar, precisar y matizar varios señalamientos expuestos en páginas anteriores. Sirve también para completar lo más posible el esbozo de la historia de los impuestos considerados en este trabajo. Se verá que, no obstante ser impuestos indirectos, la geografía del ISR se repite en buena medida. Esa reiteración hace pensar que el fenómeno tributario y los diversos tipos de impuestos no alcanzan a desmentir la geografía. Por lo visto, sea cual sea el impuesto, la geografía se impone.

El ISIM y el IVA son descendientes del impuesto del timbre, cuya vigencia se extendió desde 1871 hasta 1947 (esto es, 76 años). A fines de este último año fue extinguido con el argumento —entre otros— de que “es indispensable que el Estado promueva la abolición de sistemas anacrónicos que ocasionan obstáculos al libre desarrollo de las actividades mercantiles e industriales”. Esos sistemas anacrónicos, además, “ni siquiera compensan sus defectos con la ventaja de una recaudación abundante, sino que, por el contrario, originan una evasión fiscal a gran escala”.¹ El Congreso de la Unión aprobó la iniciativa presidencial que proponía sustituir el impuesto del timbre con un nuevo gravamen, el ISIM.² Éste tuvo una vida aún más breve que su antecesor: 32 años. En efecto, el ISIM fue derogado en diciembre de 1979, para dar paso al año siguiente al IVA. Un aspecto sorprendente es que el establecimiento del IVA en 1980 requirió la firma de convenios del gobierno federal con las entidades federativas para eliminar las casetas de cobro. Era la manera de referirse a la vigencia (muy poco estudiada) de

¹ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, sábado 27 de diciembre de 1947.

² Yáñez Ruiz, *El problema*, IV, pp. 318 y ss., y p. 345, sobre la influencia del *sell tax*, de carácter estatal, que empezaba a adoptarse en varios estados del vecino del norte; véase también Molina Armenta, “La coordinación”, y sobre el ISIM y el IVA, Díaz Cayeros, “Political Responses”, pp. 303-314.

las alcabalas en el siglo xx, el viejo impuesto a la circulación de mercancías. ¿O de qué otro modo se explica el tenor de esa cláusula?³

Lo que tienen en común estos tres impuestos indirectos (timbre, ISIM e IVA), lo mismo que el ISR, es un componente político de primer orden que ya ha sido mencionado pero que debe subrayarse: el logro del gobierno federal al extender su soberanía tributaria al conjunto de la ciudadanía a lo largo y ancho del país. El territorio nacional convertido en un solo espacio tributario, expresión de un mercado interno unificado, en lugar de un territorio fragmentado por la soberanía de los estados libres y soberanos. Éste era, como se apuntó, un cambio drástico respecto al arreglo del siglo xix. Si en éste la soberanía tributaria estatal era componente esencial del federalismo, en el siglo xx esa soberanía era vista por el gobierno federal (y por algunos empresarios y estudiosos) como fuente de desorden y anarquía, como un obstáculo al desarrollo de la economía moderna. Había que liquidar tal anarquía a como diera lugar. Y si ello implicaba el debilitamiento de la soberanía tributaria estatal, del federalismo, se actuaba en consecuencia, así tuviera que enfrentarse la furiosa inconformidad de las entidades federativas.

Sin embargo, nacionalizar el territorio en términos de los impuestos mercantiles distó de ser tarea fácil. Fue mucho más sencillo hacerlo a propósito del ISR, quizá porque no tenía antecedentes ni tradiciones tributarias locales. De cualquier modo, cabe preguntarse por qué el supremo gobierno batalló tanto con los impuestos al comercio. En general, la respuesta tiene que ver con la crecida aportación de ese ramo a las haciendas locales y con un empeño federalista (también muy poco estudiado) de defensa de la soberanía local, también apreciable en materia de tierras y aguas. Fue tan complicada la tarea de uniformar la tributación en materia comercial que llevó casi un siglo consumarla. Un tema que espera investigadores que lo escudriñen es la tenaz oposición de los gobiernos estatales a perder ese ramo de ingresos.⁴

³ *Diario Oficial de la Federación*, jueves 4 de diciembre de 1980: “Anexo número 4 al Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Veracruz”. Sobre un convenio similar, también de 1980, con el Estado de México, véase Marichal *et al.*, *Fuentes*, pp. 264-284; también véase Aboites Aguilar, “Alcabalas posporfirianas”.

⁴ Para entender la oposición local al ISIM hay que familiarizarse con la situación de las haciendas estatales en esos años, un tema por desgracia muy poco estudiado. Uno de los escasos trabajos al respecto es el de Servín, *Las finanzas*.

Tal oposición, equivalente a la que enfrentó la supresión de las alcabalas durante buena parte del siglo XIX, o la instauración de la renta del timbre en 1881-1883 y del ISR en 1924-1925, refleja una dimensión de la historia mexicana que bien a bien no acaba de asimilarse: las enconadas dificultades que arrastró el gobierno federal para imponer sus deseos tributarios en el ramo mercantil. Aunque se salió con la suya en relación con el timbre y el ISR, es difícil dejar de lado la oposición provinciana en este otro ramo. Ignorarla u omitirla significa perder de vista una pieza clave del arreglo político nacional del siglo XX. Se podrá pensar que tal oposición prevaleció especialmente en la segunda mitad del siglo XIX o a principios del siglo XX, y que quizá se vio apuntalada por el caos propiciado por la Revolución de 1910, en particular por la disolución del Estado porfirista, en agosto de 1914. Pero no. La oposición se prolongó hasta 1972, al menos en 14 estados, entre ellos los de mayor capacidad recaudatoria.⁵ Sólo en 1973 el gobierno federal logró establecer el ISIM en todo el territorio nacional, obligando a los estados a suprimir sus impuestos en el mismo ramo. ¿A cambio de qué? La negociación fue compleja porque sólo pudo realizarse con base en un aumento notable de las participaciones federales a los estados. De nuevo, esas participaciones recuerdan el mecanismo recaudador de las cajas reales visto en el primer apartado. La hacienda federal, como antes la caja de México, concentraba los ingresos tributarios de la nación, y luego los redistribuía entre las tesorerías estatales. Si durante el siglo XIX el debilitamiento federal impuso el contingente, como un movimiento sin retorno de fondos de las provincias con dirección al centro, en el siglo XX el centro invirtió ese movimiento, y al hacerlo volvió por sus fueros coloniales. Las participaciones, y más tarde las llamadas aportaciones federales, parecían restaurar el papel concentrador y redistribuidor de la caja de México. No sólo los estados y municipios dejaban de apuntalar al gobierno federal; ahora éste los apuntalaba. Así lo afirmaba el presidente Miguel Alemán al proponer la extinción de la contribución federal en 1948. Un federalismo completamente distinto, con un centro político más solvente que en el siglo XIX.

Lo que tampoco se ha estudiado con cuidado son las negociaciones de 1972-1973 entre la Secretaría de Hacienda y los gobiernos estatales; otro tema en busca de historiadores. Esas negociaciones, que confrontan la

⁵ Los estados rebeldes fueron los siguientes: los seis de la frontera norte y uno de la frontera sur (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Chiapas), así como Sinaloa, Durango, Zacatecas, Nayarit, Jalisco, Guanajuato, Estado de México, Veracruz y Oaxaca.

noción de una presidencia de la República todopoderosa (como también lo dejan ver los fallidos intentos de reformas al ISR de los años anteriores), tuvieron como base el debilitamiento de la hacienda federal. En efecto, el aumento de las participaciones federales a los estados y municipios acordado en esos años comprometió en lo sucesivo una parte creciente de los ingresos federales que se estudian en este trabajo.⁶ Para uniformar el mundo del comercio y establecer a plenitud el monopolio federal en la tributación del ramo mercantil, la hacienda federal no tuvo más remedio que ceder una parte sustancial de sus fondos a la provincia, tendencia que creció de manera significativa después de 1973 y más aún después de 1980 y de nuevo después de 1995. Otra vuelta de tuerca para olvidarse del federalismo fiscal del siglo XIX y de su mecanismo favorito: el contingente (contribución federal desde 1861). El centro de la nación repartía fondos; como en la época colonial, vale insistir.

Ahora cabe revisar la geografía de los impuestos indirectos en la segunda mitad del siglo XX. En el cuadro 5.1 se aprecia la distribución por zonas de la recaudación del ISIM y del IVA durante los periodos 1976-1984 y 1995-2006. El cuadro tiene la ventaja de incluir el paso del ISIM al IVA en 1980, hecho que parece haber tenido repercusiones importantes, según se verá.⁷

Lo primero que destaca del cuadro 5.1 es que en los dos periodos considerados el patrón de distribución por zonas ratifica lo visto antes a propósito del ISR: dos zonas, de nuevo el centro y el norte, aportan en conjunto más de 84% (92% en 1995) de la recaudación total, y las otras dos, sur y norte-centro, proporcionan el pequeño resto. Se ratifica así el rasgo singular de la geografía tributaria del siglo XX: el peso de la mancuerna formada por el centro y el norte, en lugar de la mancuerna colonial (México-Veracruz) y de la influencia de la aduana del puerto de Veracruz durante las primeras siete u ocho décadas del siglo XIX.

⁶ En otro trabajo se ofrecen detalles de esa negociación y del aumento notable de las participaciones federales a los estados y de su peso creciente en la hacienda federal después de 1973; véase Aboites Aguilar, "La construcción". Sobre la decena de reuniones de los tesoreros de todos los estados con funcionarios de la Secretaría de Hacienda, celebradas entre noviembre de 1972 y mayo de 1973, véase *Resumen*, pp. 32-40.

⁷ Urge un estudio detallado acerca de las características de uno y otro impuestos y de su influencia en el monto de la recaudación general. ¿Era más eficiente el IVA que el ISIM en la captación de ingresos y ello porque era más fácil evadir el ISIM que el IVA, al menos en los primeros años? ¿Cuál ha sido la repercusión de las exenciones del IVA sobre alimentos y medicinas en esa comparación y en relación con la diversidad geográfica del país?

Cuadro 5.1. Recaudación del ISIM y del IVA por zonas, 1976-1984 y 1995-2006 (porcentajes de la recaudación nacional bruta del ISIM y del IVA)

Años	Sur	Centro	Norte-centro	Norte	D. F.*
1976	2.7	63.0	12.2	22.1	38.1
1977	3.0	61.2	13.0	22.8	35.6
1978	3.4	60.0	13.1	23.6	33.9
1979	2.9	61.1	13.0	23.1	35.7
1980**	2.0	61.2	7.7	28.9	40.6
1981	2.1	63.5	7.1	27.3	43.2
1982	2.3	61.8	7.7	28.2	41.3
1983	1.9	68.4	7.4	22.6	51.0
1984	2.1	64.3	9.2	24.4	44.4
Promedio 1976-1984	2.5	62.7	10.0	24.8	40.4
1995	1.7	63.9	6.5	27.9	52.4
1996	1.7	62.1	7.1	29.1	50.0
1997	1.8	62.2	7.3	28.7	49.4
1998	1.9	60.7	7.9	29.5	47.1
1999	2.0	61.5	8.2	28.3	47.9
2000	2.0	60.6	8.6	28.8	46.6
2001	2.2	60.3	9.0	28.5	46.2
2002	2.0	59.8	9.3	28.9	46.3
2003	2.1	61.1	7.9	28.9	48.8
2004	2.3	59.4	7.7	30.6	47.7
2005	2.3	60.9	7.5	29.3	49.8
2006	2.1	60.9	8.0	29.0	48.9
Promedio 1995-2006	2.0	61.1	7.9	29.0	48.4

* La aportación del D. F. es meramente ilustrativa; va incluida en centro. Así, el 100% de cada año se obtiene sumando las primeras cuatro columnas.

**Primer año de vigencia del IVA.

FUENTES: 1976-1984, en *Indicadores 1981*, cuadros 1.31 y 1.32, e *Indicadores 1985*, cuadro 1.33; 1995-2006, en *CEFP-CD*.

Ahora conviene preguntarse por las diferencias apreciables entre los periodos 1976-1984 y 1995-2006. Para tal fin se presentan los promedios de ambos periodos. Las diferencias más gruesas entre uno y otro son tres: *a*) la disminución de las aportaciones de las zonas de escasa recaudación (sur y norte-centro); *b*) la ligera caída de la contribución del centro, y *c*) el aumento considerable de la aportación del norte, tendencia que contradice el descenso visto en la recaudación norteña del ISR.

Es importante detenerse en las tres tendencias. Destaca el ascenso del norte, de 24 a casi 30%; por lo visto, el IVA aparece involucrado en tal aumento. Dicho de otro modo, en el norte el IVA logró acrecentar la recaudación en comparación con el ISIM. Sin embargo, en lo que se refiere a las zonas de baja recaudación (sur y norte-centro), el IVA parece haber generado el efecto contrario, es decir, parece haber disminuido su aportación; por ello puede decirse que el nuevo impuesto sirvió para ratificar su condición marginal. Véase cómo la zona sur llegó a aportar 3.4% de la recaudación total del ISIM en 1978 y cómo después de 1980 su aportación del IVA difícilmente superó 2%. En el caso del norte-centro, el fenómeno se repite: de una aportación superior a 13% del total del ISIM también en 1978, se pasa a 9% en los años posteriores a 1980. En tercer lugar, destaca el también ligero descenso del centro, que contrasta con la estabilidad vista en el capítulo anterior sobre el ISR. Como se observó, la aportación del centro al ISR se mantuvo en torno al 70%, debido sobre todo a la estabilidad de la aportación del Distrito Federal, cercana a 59% de la recaudación total (cuadro 4.2). En el caso del IVA, el centro vino a menos por la baja del Distrito Federal (de 52 a 49%), la cual no logró ser compensada por la aportación de las otras entidades federativas de la misma zona.⁸

Pero el descenso del centro es en extremo engañoso, porque el IVA, como ocurrió en el norte, parece haber acrecentado la aportación del Distrito Federal. Como se aprecia, el salto de su aportación antes y después de 1980 es considerable: de menos de 40% de la recaudación del ISIM a casi 50% de la recaudación bruta del IVA. Así que el centro declina a pesar del aumento capitalino, lo que lleva a considerar con cuidado el comportamiento del resto de las entidades incluidas en dicha zona.

⁸ Este conjunto de tendencias en cuanto a la geografía de la recaudación de los impuestos federales indirectos debe ubicarse como parte de un fenómeno más amplio: la caída drástica de la recaudación de los ingresos tributarios de los estados luego de la adopción del IVA. Respecto a esa caída, véase Jannetti Díaz, "La coordinación", p. 771. Otro tema más en busca de historiadores.

De cualquier modo, si ese conjunto de tendencias se confirma mediante otras fuentes, puede afirmarse que el IVA reforzó la geografía tributaria del siglo xx: por un lado, hizo aún menos importantes al sur y al norte-centro y, por otro, agrandó las contribuciones capitalina y norteña. En otras palabras, al propiciar una mayor recaudación en las zonas tributarias más importantes desde tiempo antes, apuntaló la de por sí palpable desigualdad tributaria del país.

Las anteriores son las tendencias más generales. También hay cambios sutiles que conviene tomar en cuenta, especialmente en el periodo 1995-2006. El primero de ellos es el suave declive de la aportación capitalina a partir de 1995, el cual se prolonga hasta 2006 (baja de 52 a 48%); tendencia que no ocurre en el caso del ISR, cuya estabilidad llama la atención, según se ha insistido antes. El segundo cambio es el ligero ascenso del sur y del norte-centro, precisamente las áreas de menor capacidad recaudatoria, también desde 1995. El aumento de las aportaciones de tales zonas al IVA parece concordar con el leve incremento observado en esas mismas zonas en cuanto al ISR. En cuanto al norte, su aportación al IVA en el periodo 1995-2006 se mantiene estable en torno al 30%, lo que contrasta con la tendencia declinante en relación con el ISR. Se dijo que la contribución norteña a ese impuesto directo registra una caída de casi la mitad entre 1930 y 2005, al pasar de 30 a 18%. En términos de la incidencia fiscal, cabe preguntarse: ¿acaso los norteños lograron lo que en otros lugares (la Ciudad de México) no consiguieron, es decir, trasladar la carga tributaria al impuesto indirecto y así librarse lo más posible del impuesto directo, es decir, del ISR? ¿Acaso de ese modo debe entenderse esa caída tan drástica en la recaudación norteña del ISR? ¿Acaso los norteños son los victoriosos de esta historia durante el siglo xx, entendiendo por “victoria” pagar menos ISR, aunque se pague más IVA?

Ahora cabe centrar la atención en la aportación del Distrito Federal a la recaudación total de los impuestos indirectos, y sumarla a la del ISR, para hacer una estimación un poco más precisa de la contribución de la capital del país a la hacienda federal, a la hacienda de la nación, a fines del siglo xx (cuadro 5.2).

El cuadro 5.2 y la gráfica 5.1 muestran el alcance de la potencia tributaria del Distrito Federal al finalizar el siglo xx y despuntar el siglo xxi.⁹

⁹ Las cifras del periodo 1930-2005 que se emplearon para formar la gráfica 5.1 solamente se refieren a la recaudación del ISR con respecto al ingreso federal total. Se procedió así para guardar alguna coherencia con la información disponible del siglo xix. Como se vio, se cuenta con el monto de la recaudación de un solo impuesto

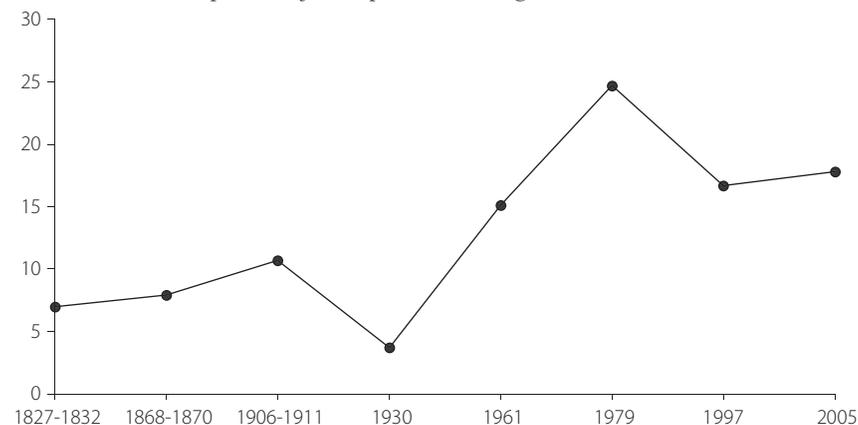
Cuadro 5.2. Estimación de la aportación del Distrito Federal vía el ISR e ISIM/IVA a la hacienda federal, 1997-2005
(cifras en millones de pesos)

	<i>Ingreso federal total</i>	<i>Ingreso federal tributario</i>	<i>Recaudación del ISR en el D. F.</i>	<i>Recaudación del ISIM/IVA en el D. F.</i>	<i>Suma de ISR e ISIM/IVA</i>	<i>Suma/ingreso federal total</i>	<i>Suma/ingreso federal tributario</i>
1979	415 971	398 315	102 684	26 797	129 481	31.1	32.5
1997*	508 744	312 115	84 845	71 769	156 614	30.8	49.9
2000	868 268	581 703	152 578	127 477	280 055	32.3	48.1
2005	1 412 505	810 511	251 670	162 860	414 530	29.3	51.1

*Tómese en cuenta la eliminación de tres ceros en la nominación de las cantidades en pesos a partir de enero de 1993.

FUENTES: Ingreso federal total y tributario de 1979, en *Indicadores 1985*, cuadro I.1; recaudación de ISR e ISIM en 1979, en *Indicadores 1981*, cuadros I.28 (ISR) y I.32 (ISIM); ingreso federal total y tributario de los siguientes años en *EHM 2014*, cuadro 16.8; recaudación de ISR e IVA en los siguientes años, véase nota 1 del capítulo 4.

Gráfica 5.1. Estimación de la aportación tributaria del Distrito Federal a la hacienda general o federal, 1827-2005 (porcentajes respecto a los ingresos totales)



FUENTES: Cuadros 2.1, 3.1 y 4.3.

Casi un tercio de los ingresos federales totales y la mitad de los ingresos tributarios provienen de una sola localidad urbana, la más poblada y rica del país. ¿Qué significado tiene una aportación de tal tamaño originada en una sola localidad?

Al menos tres cuestiones deben resaltarse. En primer lugar, la trayectoria de largo plazo: nunca antes la capital del país había desempeñado una función de tal calado en la hacienda pública general (federal desde 1824). En épocas anteriores, según se vio, la aportación capitalina era considerable y en muchas ocasiones salvó a la hacienda general, pero difícilmente rebasaba la décima parte del ingreso total; así lo apuntan varios expertos en cuestiones hacendarias del siglo XIX.¹⁰ Aún en 1911 su aportación era prácticamente la misma que al final de la época colonial. El aumento del siglo XX, que casi duplica la contribución del siglo XIX, es producto del ISR. El ISIM y el IVA sólo confirman esa potencia.

En segundo lugar, la preponderancia del Distrito Federal parece más un hecho político que económico o demográfico. Esta afirmación da la razón a aquellos autores que expresan la misma tesis, según se vio en la in-

(aduana de México) para el periodo 1827-1870, y de la recaudación del impuesto del timbre de 1870 a 1911.

¹⁰ Sánchez Santiró, *Las alcabalas*, p. 281; Hernández Jaimes, *La formación*, pp. 238-240; Pérez Siller, "Los ingresos", I, p. 191.

roducción, pues sólo la política es capaz de explicar lo que la economía y la demografía no aclaran. Veamos. Hacia 1961 la preponderancia capitalina estaba más que perfilada. Y 1961 era un año típico del milagro mexicano, del modelo de sustitución de importaciones, del auge del presidencialismo y de la capital nacional. Incluso puede proponerse que la capital nunca fue más próspera y rica como en esos años. Así lo muestra, por ejemplo, su veloz crecimiento demográfico y su considerable aportación al PIB (más de un tercio). Pero desde 1961 la situación del Distrito Federal empezó a cambiar, en virtud de dos caídas más que significativas, tanto en demografía como en economía. El declive demográfico de la capital del país (que desde 1980 es la principal entidad expulsora de migrantes), lo mismo que la disminución de su aportación al PIB, es una tendencia sostenida, al menos desde la década de 1970.¹¹ De igual modo, si se compara otro rubro, el resultado confirma el declive: en 1961 el monto de los ingresos brutos del entonces Departamento del Distrito Federal duplicaba el total de los ingresos del resto de las entidades federativas; en 2006, en cambio, los ingresos capitalinos apenas representaban 12% de aquel total.¹² Un vuelco notable. Una de las preguntas que deben plantearse entonces es por qué, pese a ese vuelco, su función tributaria en cuanto a la recaudación de impuestos federales permanece prácticamente sin cambios desde 1961. ¿Por qué esa función sale indemne de cambios demográficos y económicos de tal envergadura? La respuesta debe buscarse en la política. Y en este caso la política, como se ha visto, tiene una expresión claramente geográfica.

En tercer lugar, la elevada contribución tributaria de la capital mexicana, al margen del domicilio fiscal, abre un problema complejo. Si una sola localidad soporta tal carga tributaria, cabe preguntarse cuál es el papel del resto del país. De ese resto se ocupa el siguiente capítulo. Poco se ha estudiado el papel de la aportación tributaria de la Ciudad de México, la principal localidad urbana del país, en relación con la vida política nacional. ¿Qué importancia reviste semejante capacidad tributaria de la sede de los poderes federales en términos de sus relaciones con las provincias y localidades “del interior”, según se estila decir?

¹¹ Sobrino, *Migración*, pp. 48 y 73-75.

¹² Este cálculo se hizo con base en las siguientes fuentes: montos presupuestales del Distrito Federal y de las entidades federativas del periodo 1905-1960 elaborados con base en Aboites Aguilar, *Excepciones*, cuadro A3; los datos equivalentes para 1997 y 2006 se obtuvieron de INEGI-FPCDMX e INEGI-FPEM.

LA INSIGNIFICANCIA

Hasta ahora, siguiendo su principal objetivo, este trabajo ha centrado la atención en aquellas zonas que se han destacado por su elevada aportación a la hacienda colonial y federal. Pero encontrarme, a propósito del siglo xx, con el hecho de que una sola localidad urbana, la capital nacional, se convirtió en la gran potencia tributaria me llevó a interrogarme por la otra cara de la moneda, es decir, por las zonas de baja recaudación. ¿Cuáles son esas zonas y qué tanto han cambiado en el tiempo? Con ello no sólo se trata de mostrar la dimensión geográfica de la baja contribución tributaria, sino de relacionar este hecho con un problema más general: la baja carga fiscal. Como se discutirá en las conclusiones, este rasgo de la hacienda pública mexicana se volvió más y más evidente conforme transcurrió el siglo xx. El punto es insistir ahora en que la baja carga fiscal mexicana es también un hecho geográfico.

Para responder a la pregunta de cuál es la zona de baja recaudación se consideró pertinente tomar como indicador la sola recaudación del isr, en vista de su importancia tributaria y en vista también de la mayor disponibilidad de información. Así, para armar el argumento de este capítulo se incluyeron todas las entidades federativas que en distintos momentos contribuyeron con menos de un punto porcentual a la recaudación total o nacional del isr. El criterio es arbitrario, pero parece justificarse por el tamaño de la aportación porcentual de la entidad con la recaudación más cuantiosa. El resultado se presenta en los cuadros 6.1 y 6.2 y en el mapa 2.

En el cuadro 6.1 se enlistan las entidades con ese bajísimo monto de recaudación. Con toda intención el cuadro es reiterativo, pues trata de mostrar la estabilidad de los estados involucrados. Como se puede apreciar, la insignificancia se ha mantenido casi sin cambios a lo largo del siglo xx. El lector versado en geografía económica mexicana contemporánea o en los estudios sobre la llamada convergencia regional no encontrará, de entrada, grandes sorpresas.¹ En general, las entidades de menor recaudación son

¹ Por ejemplo, Esquivel, "Convergencia", y Ocegueda Hernández, "Apertura".

Cuadro 6.1. Entidades federativas que aportan
menos de 1% de la recaudación del ISR, 1930-2005
(porcentajes respecto a la recaudación total bruta del ISR)

	1930	1961	1979	1997	2005
<i>Sur</i>					
Campeche	0.3	0.1	0.1	0.2	0.3
Chiapas	0.7	0.3	0.4	0.4	0.4
Oaxaca	0.5	0.2	0.3	0.3	0.4
Quintana Roo	0.0*	0.0	0.1	0.6	0.8
Tabasco	0.3	0.2	0.4	0.4	0.5
Yucatán		0.5	0.5	0.6	0.5
Suma	1.8	1.3	1.8	2.5	2.9
<i>Norte-centro</i>					
Aguascalientes	0.3	0.1	0.3	0.4	0.5
Colima	0.1	0.1	0.4	0.1	0.2
Guanajuato		0.7			
Nayarit	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2
Querétaro	0.3	0.3	0.7		
San Luis Potosí	0.9	0.6	0.6	0.6	0.9
Zacatecas	0.3	0.1	0.2	0.2	0.5
Suma	2.1	2.1	2.6	1.5	2.3
<i>Centro</i>					
Guerrero	0.2	0.3	0.8	0.3	0.3
Hidalgo		0.5	0.6	0.4	0.4
Estado de México	0.8				
Michoacán	0.6	0.4	0.7	0.6	0.8
Morelos	0.1	0.4	0.7	0.6	0.6
Tlaxcala	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Suma	1.8	1.7	3.0	2.1	2.3
<i>Norte</i>					
Baja California Sur		0.1	0.2	0.4	0.4
Durango		0.3	0.6	0.2	0.2
Sinaloa					0.8
Suma		0.4	0.8	0.6	1.4

*En este caso, el cero se refiere a la inexistencia de recaudación; el espacio en blanco significa una recaudación superior a 1% en el año correspondiente.

FUENTES: véase la nota 1 del capítulo 4.

las de menor crecimiento económico y de PIB más modesto. De manera preponderante, esas entidades corresponden al sur, centro y norte-centro del país. Y así ha sido en general desde 1930. Queda claro que la mayoría de las entidades de aportación inferior a 1% en 1930 seguían siéndolo en 2005. El caso más claro es el de las seis entidades federativas que conforman el sur. Desde 1961 todas ellas forman parte de este conjunto. El rezago del sur es perseverante: ya se mostró su muy baja recaudación entre 1788 y 1802 (cuadro 1.1).

Pese a la estabilidad general de este grupo de entidades federativas, hay varios cambios que conviene destacar. El primero es la agregación de Hidalgo y Yucatán a partir de 1961; en 1930 ninguno aparecía con menos de 1% de recaudación. Por lo visto, su fuerza económica, minera en un caso y henequenera en otro, tenía que ver con su contribución superior a 1% del ISR. Pero desde 1961 ambos estados se suman a la lista y no la abandonan en las siguientes décadas. En contraste, el Estado de México, de muy modesta aportación en 1930, sale de la lista desde 1961 y no vuelve a aparecer en ella.² De hecho, se trata de una de las entidades de cambio más significativo en cuanto a su aportación a la recaudación federal a lo largo del siglo xx, lo que seguramente se vincula con la industrialización, y al crecimiento de los servicios, que fueron de la mano de la expansión urbana de la zona metropolitana del valle de México.

El otro cambio significativo es el norteño, pero éste es engañoso. De entrada, se aprecian indicios que parecen mostrar la correspondencia entre su alta contribución tributaria y el auge económico de la zona durante buena parte del siglo xx. Pero una mirada más atenta revela otro escenario. Hay que empezar con la correspondencia. En 1930 ninguna de las nueve entidades federativas norteñas aparecía con baja recaudación; al contrario, se vio que en ese año el norte aportaba casi 30% de la recaudación total (y casi 27% del PIB, según el cuadro 4.2). Junto con el centro, contribuía con poco más de 90% de la recaudación total del ISR. Otro indicio es que desde 1961 Nuevo León se convirtió en la segunda entidad federativa de mayor aportación al ISR, un lugar disputado con el Estado de México en los años siguientes.

² La caída de las primeras dos entidades también se refiere a los ingresos locales. En 1910 Yucatán era la primera e Hidalgo la quinta entidad federativa con mayores ingresos brutos. En contraste, en 1970 Yucatán ocupaba el lugar 20 e Hidalgo el 24. A la inversa, el Estado de México era el octavo en 1910, pero ascendió al tercer lugar en 1970. Aboites Aguilar, *Excepciones*, cuadro 9.

Cuadro 6.2. Características del conjunto de entidades federativas que aportan menos de 1% de la recaudación total bruta del ISR, 1930-2005 (porcentajes respecto al total nacional)

Año	Número	Extensión					
		territorial	Población	PIB	ISR	ISR/PIB	ISR/Población
1930	16	32.5	39.8	18.2	5.4	0.3	0.1
1961	20	43.5	41.9	18.6	5.5	0.3	0.1
1979	19	41.9	34.6	23.9	8.0	0.3	0.2
1997	18	41.3	33.2	22.2	6.4	0.3	0.2
2005	19	44.2	35.4	30.2	8.6	0.2	0.2

NOTAS: Los datos del PIB de 1930, 1961 y 1979 corresponden a 1940, 1960 y 1980, respectivamente. Y los datos de población de 1979, 1997 y 2005 corresponden al censo de 1980 y a los *Censos de población* de 1995 y 2005, también respectivamente.

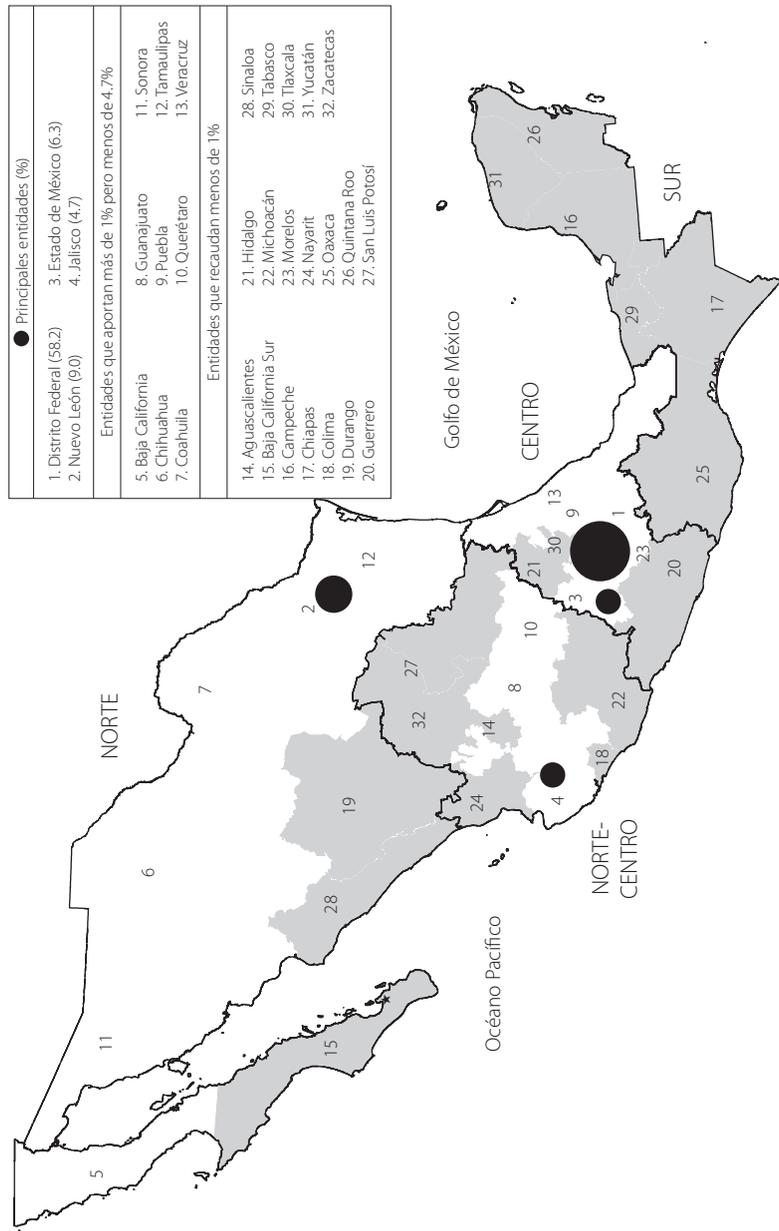
FUENTES: PIB de 1930 (1940) y 1961 (1960), elaborado a partir de Appendini, "Producto"; el PIB de 1979, que corresponde a 1980, en *INEGI 1996*, cuadro 1; los de 1997 y 2005, en *INEGI 2004*, cuadro 1, e *INEGI 2012*, cuadro 1, respectivamente; sobre población, *EHM 2014*, sección 1; extensión territorial, *AEEUM 1993*, cuadro 1.3, y sobre el ISR, véase la nota 1 del capítulo 4.

Sin embargo, los indicios de signo contrario son de peso. En primer lugar, como se dijo, la aportación del norte al ISR declinó a lo largo del periodo en cuestión, al pasar de casi 30% en 1930 a apenas 18% en 2005. En segundo lugar, como parte de ese declive, en 1961 aparecieron por primera vez dos entidades norteñas con recaudación menor de 1% (Baja California Sur y Durango), y otra más (Sinaloa) se agrega en 2005 (y Sonora en 2006). ¿Acaso el descenso norteño se explica porque desde la década de 1960 su economía se basa de manera creciente en una actividad (exportaciones manufactureras) que se caracteriza precisamente por una débil carga tributaria?³ Cabe agregar que el norte no tiene ni por asomo la misma experiencia que el sur, cuyo lugar no ha variado desde 1930 (en realidad desde 1788); no es lo mismo ser insignificante desde 1930 (o desde 1788) que haberlo sido hasta 1870, prosperar y ascender en las siguientes siete u ocho décadas, y luego declinar y volver a perder importancia desde 1961.

El cuadro 6.2 muestra que la baja contribución puede medirse de distintos modos. Salvo en 1930, incluye la mayoría de las entidades federativas, las cuales representan más de 40% de la extensión total del país

³ Sobre este rasgo, véase Schatan, "Baja recaudación".

Mapa 2. Origen de la recaudación del ISR por entidades federativas en el año 2000 (porcentajes del total)



FUENTES: CEFP-CD.

(algo menos en 1930) y poco más de un tercio de la población nacional. Entre 1930 y 2005 esas entidades federativas registraron aumentos en dos rubros: el más llamativo se refiere a su aportación al PIB, que pasó de 18 a 30%, casi el doble, y en cuanto a la recaudación del ISR, que creció de 5 a casi 9%, también casi el doble. Como se ve, si bien parece haber cierta correspondencia entre el alza de la economía (PIB) y el alza recaudatoria, no deja de sorprender que casi un tercio del PIB nacional genere tan escasa recaudación del ISR. ¿Qué entidades y zonas, y qué actividades económicas son responsables de ese crecimiento del PIB que no se traduce en recaudación de ISR? Otro tema que espera investigadores.

La estimación de una especie de coeficiente de recaudación es útil para aclarar el argumento. Tal coeficiente es el resultado de una simple operación aritmética que intenta captar la eficiencia o productividad recaudatoria. Las últimas dos columnas del cuadro 6.2 deben leerse en ese sentido. Intentan responder a dos preguntas también muy simples: ¿a cuánto asciende la recaudación del ISR por cada punto porcentual del PIB, y a cuánto por cada punto porcentual de población? Como se aprecia, en todos los casos el coeficiente es inferior a uno, y permanece prácticamente sin cambio entre 1930 y 2005. Significa, por ejemplo, que en 1930, por cada punto porcentual del PIB del grupo de entidades consideradas, se genera apenas 0.3% de ISR, porcentaje que en 2005 descendió a 0.2%. En el caso de la población, el resultado es distinto, pues hay una elevación de 0.1 a 0.2% a partir de 1979. Por lo visto, en esa amplia zona del territorio nacional, donde se produjo 30% del PIB en 2005, la incidencia del ISR es simbólica, a pesar de la trayectoria ascendente de su economía. Aunque crecen en la misma proporción en cuanto a PIB y a recaudación del ISR (casi el doble en ambos casos, según se vio), es posible afirmar de nuevo que la economía va por un lado y la tributación (al menos la federal) por otro.⁴

⁴ Uno de los dictaminadores sugiere correlacionar la muy baja incidencia tributaria federal con la incidencia tributaria de carácter estatal. ¿Acaso los estados que menos recaudaban ISR eran también los que menos recaudaban por concepto de impuestos locales, en especial el impuesto predial? Por desgracia, no es posible dar respuesta a tal pregunta, en gran medida porque la investigación sobre el impuesto territorial en las provincias mexicanas, y más en relación con el siglo XX, ha avanzado poco. Pero la buena noticia es que Mónica Unda, hasta hace poco en El Colegio de México, lleva a cabo una minuciosa investigación sobre el impuesto predial en varias entidades federativas durante las últimas décadas. Seguramente sus resultados iluminarán este fascinante problema. Al respecto, véase un avance en Unda y Moreno Jaimes, "La recaudación". Sobre la ayuda prestada por los gobiernos estatales en la recaudación de

Estas afirmaciones se aclaran si se hace el mismo ejercicio con las cuatro entidades que aportaron el grueso de la recaudación del ISR (más de 75%) a lo largo del siglo xx. Por primera y única vez en este trabajo se abandona el agrupamiento de las cuatro zonas del país; pero vale la pena (cuadro 6.3).

En primer lugar, destaca que en este caso también hay correspondencia entre el alza del PIB y el aumento recaudatorio. Así, entre 1930 y 1979 la aportación al PIB de estas cuatro entidades pasó de 43 a 49%, y el peso de la recaudación aumentó de 67 a 80%. En segundo lugar, el Distrito Federal nunca dejó de aportar más de la mitad de la recaudación total del ISR; su momento cumbre fue 1961, con casi dos tercios del total. En tercer lugar, hay que subrayar el cambio notable de entidades federativas. En 1930 predominaban las norteñas, pero luego, como se dijo, el norte viene a menos. En 1961 sólo aparecen Nuevo León y Coahuila, pero después, desde 1979, el único estado septentrional es Nuevo León. Muy rezagadas quedan las entidades federativas que figuraban en 1930. Son sustituidas por dos entidades del norte-centro y del centro: Jalisco y el Estado de México, respectivamente, siguiendo la localización de la expansión industrial, de los servicios y en general de la urbanización. En cuarto lugar, destaca la enorme distancia que existe entre la recaudación capitalina y la de los tres estados restantes. Sólo en 1979 el Estado de México rebasó 10% de la recaudación total. En los demás años considerados, el porcentaje alcanzado por cada una de esas tres entidades fue siempre de un dígito; el del Distrito Federal siempre fue mayor de 50%. En cuanto al monto de población y de extensión territorial, desde 1930 se aprecian tendencias opuestas: mientras la población de esas cuatro entidades ascendió de 14% en 1930 a más de 30% en 2005, la extensión se redujo de 26% en 1930 a menos de 9% desde 1979. La salida de las enormes entidades federativas norteñas explica la reducción.

Pero lo que más asombra es el coeficiente tributario. El del Distrito Federal, de nuevo, resulta más elevado que el de las tres entidades que lo acompañan en el cuadro 6.3, para no hablar de la enorme distancia que guarda con las entidades de la zona de baja recaudación tributaria (cuadro 6.2). En términos de ese coeficiente, el Estado de México y Jalisco se asemejaban más a las entidades de baja recaudación que al Distrito Federal. Mientras en 1930, en la capital del país, a cada punto porcentual de PIB

impuestos federales, algo que tampoco se ha estudiado a fondo, véase Díaz Cayeros, "Political Responses", p. 302.

Cuadro 6.3. Características de las cuatro entidades federativas con mayor aportación al ISR, 1930-2005 (porcentajes del total correspondiente)

	<i>Extensión</i>		<i>Recaudación</i>			<i>ISR/ población</i>
	<i>territorial</i>	<i>Población</i>	<i>PIB</i>	<i>ISR</i>	<i>ISR/PIB</i>	
<i>1930</i>						
Distrito Federal	0.1	7.4	33.6	51.8	1.5	7.0
Chihuahua	12.6	3.0	4.4	5.6	1.3	1.9
Sonora	9.6	1.9	3.1	5.5	1.8	2.9
Tamaulipas	4.1	2.1	1.5	4.1	2.7	2.0
Suma	26.4	14.4	42.6	67.0	1.6	4.7
<i>1961</i>						
Distrito Federal	0.1	14.0	37.3	65.1	1.7	4.7
Nuevo León	3.3	3.1	3.8	6.4	2.1	2.1
Estado de México	1.1	5.4	6.4	4.4	0.7	0.8
Coahuila	7.7	2.6	3.2	3.3	1.0	1.3
Suma	12.2	25.1	50.7	79.2	1.6	3.2
<i>1979</i>						
Distrito Federal	0.1	13.2	25.2	59.4	2.4	4.5
Estado de México	1.1	11.3	10.9	10.1	0.9	0.9
Nuevo León	3.3	3.8	5.9	7.5	1.3	1.3
Jalisco	4.1	6.5	6.6	3.4	0.5	0.5
Suma	8.6	34.8	48.6	80.4	1.7	2.3
<i>1997</i>						
Distrito Federal	0.1	9.3	22.4	58.2	2.6	6.3
Nuevo León	3.3	3.9	6.7	9.0	1.3	2.3
Estado de México	1.1	12.8	10.4	6.6	0.6	0.5
Jalisco	4.1	6.6	6.3	3.6	0.6	0.5
Suma	8.6	32.6	45.8	77.4	1.7	2.4
<i>2005</i>						
Distrito Federal	0.1	8.4	18.0	59.6	3.3	7.0
Nuevo León	3.3	4.1	7.5	7.8	1.0	2.0
Estado de México	1.1	13.6	9.0	5.8	0.6	0.7
Jalisco	4.1	6.6	6.5	4.0	0.6	0.6
Suma	8.6	32.8	41.0	77.2	1.9	2.4

*NOTA: El orden de colocación de las entidades obedece al monto decreciente de la recaudación del ISR en cada año.

FUENTES: Las del cuadro 6.2.

correspondían uno y medio puntos porcentuales de recaudación del ISR, en ese mismo año en las 16 entidades de baja recaudación la relación era de 1 a 0.3% de ISR. Dicho de otro modo, en 1930 el PIB del Distrito Federal soportaba una carga del ISR casi tres veces mayor que la que soportaba el PIB de las zonas de baja recaudación. En 2005 la situación desigual se había agravado: a cada punto porcentual del PIB del Distrito Federal correspondían 3.3 puntos porcentuales de recaudación, contra 0.2% de las entidades de baja recaudación (cuadro 6.2).

En cuanto a población, el coeficiente del Distrito Federal muestra, primero, una tendencia declinante, seguida por otra de recuperación. Tanto en 1930 como en 2005 a cada punto porcentual de población correspondían siete puntos porcentuales de recaudación. Sin embargo, entre 1961 y 1979 ese índice disminuyó levemente. Se aprecia entonces que en los años del milagro económico la presión fiscal sobre la ciudad capital se redujo (4.5 en 1979). Pero también queda claro que desde este último año la tendencia se revirtió y volvió a ascender, hasta alcanzar en 2005, como se dijo, el coeficiente de 1930. Por lo tanto, una vez concluido el milagro mexicano, el Distrito Federal volvió a soportar la carga fiscal más elevada del país. ¿Acaso guarda semejanza con el papel que desempeñaba el ingreso de la aduana de la Ciudad de México a lo largo del siglo XIX, el cual resultaba crucial en periodos de bajo crecimiento y crisis política? ¿Acaso la ciudad capital tiene la triste y pesada tarea de dar la cara en los peores momentos del país?

Para terminar, hay que intentar resumir las tendencias más importantes que permiten ver la comparación entre las dos zonas, es decir, las de mayor y menor recaudación. En el cuadro 6.2 se aprecia que entre 1930 y 2005 las zonas de recaudación inferior a 1% elevaron su peso en la recaudación bruta del ISR, de 5 a casi 9%; en cambio, el cuadro 6.3 muestra que la aportación de las cuatro entidades de mayor recaudación de ese mismo impuesto disminuyó tres puntos porcentuales, al pasar de 80% en 1979 a 77% en 2005. ¿Acaso este cruce de tendencias indica un movimiento encaminado hacia una mejor repartición geográfica del peso tributario, al menos en cuanto al ISR? Ojalá así sea. Pero también cabe formular otras dos preguntas: ¿qué significa que una parte creciente del PIB haya quedado al margen del ISR si, como se vio en el cuadro 6.2, las entidades de baja recaudación no lo eran en cuanto al crecimiento de su aportación al PIB? Y la segunda: ¿cuánto tiempo más soportará la capital del país tan elevada carga tributaria? Esta última interrogante es pertinente porque el lector atento se habrá dado cuenta de que la aportación del Distrito Fede-

ral se sostuvo en torno a 59% de la recaudación total del ISR (salvo el alza de 1961), a pesar de que dos indicadores importantes cayeron en picada en el mismo periodo: la población y el PIB. Según el cuadro 6.3, el Distrito Federal registró dos descensos severos entre 1961 y 2005: el primero, en términos de población, que pasó de 14 a 8%, y el segundo, del PIB, más notable, que disminuyó de 37% en 1961 a apenas 18% en 2005. Si se quieren leer así esos dos indicadores, puede afirmarse que en 2005, respecto al país, el Distrito Federal representaba la mitad de lo que era en 1961. Pese a ello, como se dijo antes y como se reitera en el cuadro 6.3, su contribución se ha mantenido constante en torno a 59% de la recaudación total del ISR. ¿Cómo se explica esto? La hipótesis política parece ganar terreno. ¿O de qué otro modo puede entenderse la distancia abismal entre la trayectoria seguida por la demografía y el PIB del Distrito Federal desde 1961, por un lado, y la recaudación, por otro? ¿Acaso por el domicilio fiscal? La respuesta parece negativa, aunque no puede mostrarse de manera fehaciente. La propuesta es que la elevada capacidad recaudatoria se explica no por cuestiones administrativas (como ocurría a finales del siglo XVIII), sino por razones eminentemente políticas, entre ellas la supresión municipal y de un gobierno propio.⁵

⁵ Además de la carga federal, hay que agregar la presión de la tributación de carácter local. El aumento de esta última durante los primeros años de la década de 1990 hacía decir a un conocedor del ramo que el esfuerzo de los habitantes de la capital había sido “mayúsculo”. Vásquez Colmenares, “El Distrito Federal”, p. 177.

COMPARACIÓN CON ESTADOS UNIDOS, AÑO 2000

Hace 50 años un historiador estadounidense hizo una comparación que ahora resulta más que pertinente. En su conocido libro, el profesor James W. Wilkie afirmaba que a inicios de la década de 1960 la contribución económica de la Ciudad de México era equiparable a la aportación conjunta de las 12 ciudades más importantes de su país.¹ ¿Cómo era posible semejante contraste? ¿Qué significaba? La comparación dejaba claro que se trataba de historias nacionales muy distintas, compuestas por formas diferentes de poblamiento, geografía económica y, por supuesto, organización política. En 1960, 12 ciudades hacían allá lo que acá llevaba a cabo una sola. Así se entiende que ninguna ciudad estadounidense tenga en aquel país la influencia que la Ciudad de México ejerce en el nuestro. La capital, Washington, es una pequeña localidad que ni de lejos constituye una potencia demográfica ni económica, más bien vive de la burocracia federal.

En este tramo del trabajo se busca relacionar la comparación de Wilkie con la geografía tributaria que se viene exponiendo. Para ello se revisan las cifras equivalentes de Estados Unidos sólo para el año 2000. Se trata apenas de una cala (diría mi maestro Moisés González Navarro) en la historia del vecino país, la cual consiste en revisar el monto de la recaudación de impuestos federales por parte del Internal Revenue Service (IRS en adelante), el equivalente del SAT mexicano, en cada uno de los 50 estados. Dicha recaudación se nutre sobre todo del *income tax* empresarial y de las personas físicas. Debe subrayarse que se trata de recaudación federal, toda vez que la mayoría de los estados, a diferencia de los de México, cuentan con su propio *income tax*.²

La comparación se realiza con base en la información de los cuadros 7.1 y 7.2. En primer lugar destaca, por supuesto, que en Estados Unidos las cuatro entidades que más recaudan impuestos federales aportan mucho

¹ Wilkie, *La revolución*, p. 420.

² Musgrave y Musgrave, *Public Finance*, p. 365. No parece inoportuno mencionar aquí que en Estados Unidos no existe un impuesto federal al comercio, equivalente al IVA de México y de muchos otros países. Ese impuesto corresponde a los estados.

Cuadro 7.1. Relación de los estados que más y menos recaudan impuestos federales en Estados Unidos, año 2000 (porcentajes de los totales correspondientes)

	<i>Extensión</i>	<i>Población</i>	<i>PIB</i>	<i>Recaudación</i>	<i>Recaudación/ PIB</i>	<i>Recaudación/ población</i>
California	4.42	12.07	13.28	12.46	0.94	1.03
Texas	7.43	7.44	7.50	7.35	0.98	0.99
Nueva York	1.35	6.76	8.02	9.22	1.15	1.36
Illinois	1.58	4.41	4.79	5.54	1.16	1.26
Suma	14.78	30.68	33.59	34.57	1.03	1.13
Dakota del Norte	1.96	0.21	0.18	0.14	0.76	0.65
Alaska	16.00	0.21	0.28	0.14	0.52	0.68
Vermont	0.60	0.21	0.18	0.17	0.92	0.79
Wyoming	2.75	0.18	0.18	0.12	0.65	0.65
Suma	20.31	0.81	0.82	0.57	0.70	0.70

FUENTES: Extensión, en *HSUS*, series a 210-263, p. 238 (1960); población, en *USCB*; PIB, en *ECHI*, y recaudación federal, en *USGR*.

menos (menos de la mitad) que las cuatro entidades mexicanas equivalentes: 34.6 frente a 74.1%. No se necesita demasiada ciencia para reparar en la elevada concentración geográfica de la tributación mexicana que supone tal diferencia. Otro modo de ilustrar ese mismo rasgo es diciendo que se requieren las ocho entidades federativas estadounidenses de mayor recaudación —las cuales se hallan dispersas en la geografía— para igualar el tamaño de la aportación del Distrito Federal (54.2%). Además de las cuatro que aparecen en el cuadro 7.1 (que representan 34.6%, como se dijo), hay que agregar las que les siguen, en orden descendente: Florida (4.7), Nueva Jersey (4.6), Pensilvania (4.3) y Ohio (4.3). Así se llega a 52.4%, todavía por debajo de la aportación del Distrito Federal.³

³ Aún se requeriría la aportación de un noveno estado (Tennessee o Wisconsin) para alcanzar el porcentaje del Distrito Federal. El lector podrá decir que ocho o nueve entidades distan de las 12 ciudades aludidas por Wilkie. Pero debe tomarse en cuenta que ese autor se refería a inicios de la década de 1960. Y en esa época, como se vio, la aportación del Distrito Federal a la recaudación bruta del ISR rondaba 65% (cuadro 6.3) y no 54%, como en 2000.

Cuadro 7.2. Relación de los estados que más y menos aportan al ISR en México, año 2000 (porcentajes de los totales correspondientes)

	<i>Extensión</i>	<i>Población</i>	<i>PIB</i>	<i>Recaudación</i>	<i>Recaudación/ PIB</i>	<i>Recaudación/ población</i>
Distrito Federal	0.08	8.83	22.52	54.21	2.41	6.14
Nuevo León	3.28	3.93	7.08	8.90	1.25	2.26
Estado de México	1.10	13.43	10.10	6.27	0.62	0.47
Jalisco	4.07	6.48	6.45	4.71	0.73	0.72
Suma	8.53	32.67	46.15	74.09	1.61	2.27
Tlaxcala	0.20	0.99	0.53	0.23	0.43	0.23
Campeche	2.63	0.71	1.19	0.20	0.17	0.28
Colima	0.28	0.56	0.55	0.17	0.31	0.30
Nayarit	1.40	0.94	0.53	0.16	0.30	0.17
Suma	4.51	3.20	2.80	0.76	0.27	0.24

FUENTES: Extensión, en INEGI, "Referencias"; población, en EHM 2014, sección 1; PIB, en INEGI 2002, cuadro 1, e ISR, véase nota 1 del capítulo 4.

En segundo lugar, en cuanto al PIB, el contraste con México es menos severo, aunque persiste la concentración de las cuatro entidades federativas mexicanas que aparecen en el cuadro 7.2 (46%), frente a los cuatro estados estadounidenses del cuadro 7.1 (34%). En tercer lugar, la población casi es la misma en uno y otro grupo de estados, poco menos de un tercio. En el único rubro en que Estados Unidos supera a México es en la extensión territorial: en aquel país los cuatro estados que más aportan impuestos federales representan casi 15% de la superficie total, mientras que en México constituyen poco menos de 9%. De cualquier manera, este último indicador también alude a la mayor concentración de la actividad económica y tributaria de México.

El contraste geográfico desde el punto de vista tributario entre uno y otro país también se advierte en la carga fiscal de las entidades federativas con relación al PIB y a la población. En Estados Unidos ni por asomo se halla un coeficiente como el del Distrito Federal, donde a cada punto porcentual del PIB corresponden 2.41 puntos porcentuales de recaudación. En Estados Unidos el índice más elevado en ese sentido es el del estado de

Illinois, con 1.16, es decir, menos de la mitad. Incluso en California, el estado con mayor número de habitantes, mayor PIB y mayor monto de la recaudación federal, el índice es de 0.94. En contraste, el de Nuevo León, el segundo estado mexicano de mayor recaudación de ISR en 2000, es de 1.25. Significa entonces que en las entidades mexicanas de mayor recaudación la carga fiscal es bastante más elevada que en las principales entidades estadounidenses, lo que de nuevo se relaciona con la concentración geográfica de la recaudación vía impuestos en México. En el país vecino, en cambio, el escenario se caracteriza por la dispersión: la carga se reparte entre un mayor número de estados (mapa 3).

Por otro lado, en Estados Unidos la llamada insignificancia tributaria es menos acusada que en México.⁴ Lo anterior se muestra ante todo por la correspondencia visible en aquel país entre la cantidad de la población y el monto del PIB y el de la recaudación. A menor población y tamaño del PIB corresponde un porcentaje casi similar de recaudación. En cambio, en México, como se aprecia en el cuadro 7.2, no es así. Wyoming y Nayarit, los estados de menor recaudación en cada país, muestran esas diferencias. En Wyoming, por cada punto porcentual de población y de PIB (0.18) hay 0.12 de recaudación. En cambio, en Nayarit al monto de población (0.94) y de PIB (0.53) corresponde casi la misma recaudación que a Wyoming: 0.16. En Estados Unidos, sumando las cifras de los cuatro estados con menor recaudación, por cada punto porcentual del PIB se obtienen 0.70 puntos de recaudación de impuestos federales; en México, en contraste, por cada punto porcentual del PIB hay 0.27 puntos de recaudación de ISR, menos de la mitad. Es evidente que en Estados Unidos un porcentaje bastante menor de la población y del PIB queda fuera de la recaudación federal, hecho que contrasta con la situación mexicana. En México, en suma, la insignificancia es mucho más profunda y extendida.

Incluyo un último apunte sobre las capitales, cuyas diferencias destacan por el tamaño de su población: Washington, D. C., es la penúltima entidad federativa, sólo supera a Wyoming. En cambio, la Ciudad de

⁴ En este caso, el criterio empleado para determinar la insignificancia tributaria consistió en agrupar aquellos estados que aportan menos de 0.5% de la recaudación federal total. También es un criterio arbitrario, pero puede ser indicativo y útil para realizar la comparación. Si se hiciera la estimación con rigor, estableciendo una distancia equivalente entre la entidad de mayor recaudación y el tope de 1% empleado para el caso mexicano, en Estados Unidos no habría insignificancia. Recuérdese que en México la entidad de mayor importancia aportaba 54%, mientras que en Estados Unidos apenas 12.5 por ciento.

Mapa 3. Recaudación tributaria federal por estados en Estados Unidos. Año 2000 (porcentajes del total)

● Principales estados (%)
1. California (12.5)
2. Nueva York (9.2)
3. Texas (7.35)
4. Illinois (5.54)
5. Florida (4.69)
6. Nueva Jersey (4.62)
7. Ohio (4.27)
8. Pensilvania (4.26)
Estados que aportan menos de 0.50% a la recaudación federal (%)
9. Utah (0.48)
10. Misisipi (0.47)
11. Rhode Island (0.40)
12. Nueva Hampshire (0.38)
13. Idaho (0.35)
14. Nuevo México (0.30)
15. Hawái (0.30)
16. Maine (0.27)
17. Virginia Occidental (0.24)
18. Dakota del Sur (0.20)
19. Montana (0.18)
20. Vermont (0.17)
21. Dakota del Norte (0.14)
22. Alaska (0.14)
23. Wyoming (0.12)



FUENTES: Cuadro 7.1.

México no ha dejado de ser la principal localidad urbana nacional desde 1521. Pero tienen un rasgo que las iguala: su elevada aportación a la hacienda federal. Contando con una pequeñísima extensión y una población muy reducida, el distrito de Columbia aporta al tesoro federal casi tanto como Luisiana, con casi ocho veces más habitantes. Por esa razón, el distrito de Columbia soporta la carga fiscal por habitante más alta del país entero, como ocurre en México. ¿Será acaso que la condición federal del famoso D. C., es decir, estar gobernado por el Congreso general, influye en esa altísima recaudación federal, o ésta se deberá al domicilio fiscal?

Sea lo que sea, algo sucede con las dos capitales que destacan en términos de carga tributaria. ¿Ocurre algo similar en otros países?

En el caso de México, el domicilio fiscal abre un problema de investigación digno de desahogarse: ¿en qué momentos la administración tributaria o el juego político y las necesidades del cabildeo impusieron a las grandes empresas mexicanas la necesidad de establecer sus matrices en la ciudad capital? Como señala bien uno de los dictaminadores: “El domicilio fiscal hacia el D. F. no es una tendencia inevitable, sobre todo si se considera que hasta los [años] sesenta todavía tienen cierta importancia las bolsas regionales de Monterrey y Guadalajara para la formación de capital y la concentración de empresas en ciertas regiones”. Se impone entonces un estudio pormenorizado de la geografía de los grandes causantes no sólo de sus establecimientos sino de los cambios en sus maneras de administrar la relación tributaria con el gobierno federal.

CONCLUSIONES

De economía política y geografía tributaria

En los últimos 200 años el Estado mexicano se las arregló para apropiarse de una parte creciente del excedente económico producido por la sociedad. Aunque hay razones para pensar que con la Independencia la carga fiscal disminuyó respecto al elevado monto alcanzado en las últimas décadas de dominio colonial, y también para afirmar que se estancó (si no es que disminuyó) a lo largo del siglo XIX, la carga tributaria creció sostenidamente durante el siglo XX. Entre 1910 y 2005 tal aumento fue de 3 a 16% del PIB (ingresos federales totales) y de 3 a 9% (ingresos federales tributarios). Si se le compara con el de otros países, el porcentaje de 1910 no es especialmente llamativo; incluso era mayor que el de Estados Unidos en cuanto a los ingresos tributarios federales (cuadro 1). Pero el de 2000 resulta muy bajo. Y en cualquier estudio sobre el sistema tributario mexicano contemporáneo, sea geográfico, jurídico, histórico o económico-financiero, es difícil evadir o eludir el dato duro de la baja carga fiscal: es un rasgo que por desgracia distingue a México en el mundo entero. Por ello, no es raro encontrarse con párrafos como el siguiente:

La recaudación tributaria de México es la más baja de la OCDE en 2010, e incluso del promedio de América Latina si no se tienen en cuenta los ingresos de los derechos sobre la producción de hidrocarburos. En este sentido, los ingresos dependen de los impuestos indirectos, y en particular de los impuestos específicos sobre la producción de hidrocarburos. El papel dominante de la imposición indirecta combinado con el escaso peso relativo del impuesto sobre la renta de las personas físicas en la recaudación total contribuyen a una reducida progresividad potencial del sistema tributario.¹

¹ OCDE, "Estadísticas". Según este estudio, la baja carga fiscal mexicana tiene los siguientes componentes: una aportación de 2% del PIB del ISR empresarial, contra 3% en promedio de la OCDE; 15% de la renta personal respecto a la recaudación total, contra 24% de la OCDE; una baja aportación de los gobiernos subnacionales (3.6 contra 24.6% del promedio de la OCDE) y del predial (1 contra 3.3% de la OCDE).

Sin duda, la baja carga fiscal en México es producto del siglo xx. Puede rastrearse en declaraciones de varios presidentes de la República, secretarios de Hacienda y numerosos estudiosos y observadores. La referencia disponible más antigua es de 1939.² Y fíjese el lector en la fecha, justo el año de inicio de la segunda Guerra Mundial, la cual catapultó la recaudación tributaria en los países beligerantes a una escala inédita. La de Estados Unidos, por ejemplo, considerando sólo el peso del ingreso federal tributario respecto al PIB, pasó de 5.7 en 1940 a 13.6 en 1950, y casi a 20% en 1970.³ En cambio, en México la tendencia ascendente se mantuvo pero a un ritmo en extremo lento, salvo por el aumento significativo de la recaudación del ISR registrado entre 1942 y 1944. En 1970 apenas superaba 8 por ciento.

Explicar ese comportamiento mexicano lleva a poner atención en la economía política, lo que en términos prácticos significa estudiar detalladamente los repetidos y fallidos intentos de reforma fiscal (1954, 1961-1964, 1972), que buscaban elevar la recaudación federal mediante el ISR. En todos esos intentos, el gobierno federal, como ocurría en las primeras décadas del siglo xix, se encontró con la oposición infranqueable de la clase empresarial. Una joven estudiosa avanzó en ese sentido; en sus conclusiones se refirió a la fragilidad de las ideas en torno al presidencialismo todopoderoso, además de ofrecer una caracterización que hace énfasis en la pobreza fiscal del Estado mexicano.⁴ Mucho nos ayudaría a los historiadores repensar el siglo xx mexicano desde el punto de vista de esa pobreza. ¿Cómo podía ser poderoso un presidente de la República, y, más allá, un Estado, si era tan señaladamente pobre? ¿Acaso su poder descansaba en la pobreza aún mayor de estados y municipios? En un país de ciegos...

Este diagnóstico de la situación contemporánea puede contrastarse con la exorbitante presión fiscal que ejerció el Imperio español sobre la Nueva España en las últimas décadas del dominio colonial. En el primer apartado se vio que en ese tiempo las alzas de cuotas, los préstamos forzosos y las incautaciones acrecentaron la carga fiscal sobre la población novohispana. A causa de esa presión, la Nueva España se distinguía por una elevada carga fiscal, exactamente lo opuesto a lo que se aprecia después de 1930.

² Aboites Aguilar, *Excepciones*, pp. 45-51. Una reciente nota periodística sobre el asunto es la de *El País*, del domingo 25 de junio de 2017, "Impuestos en México: los pobres siguen igual de pobres. La grieta que el sistema fiscal mexicano no consigue suturar", reportaje de Ignacio Fariza.

³ Musgrave y Musgrave, *Public Finance*, cuadro 18.1, p. 318.

⁴ Unda, "The Building"; véase también Schatan, "Baja recaudación".

¿Qué sucedió en México entre el fin de la época colonial y el periodo posterior a 1930? Por lo pronto hay que recordar que la Independencia trajo consigo una disminución de la carga tributaria, alentada por intereses políticos y por un oportunismo y un optimismo desbordados de los grupos políticos. También se señaló que, cuando los gobiernos intentaron resarcir las fuentes de ingreso, se toparon con la poderosa oposición de propietarios, empresarios, agiotistas y, por supuesto, grupos populares. Así debe entenderse el rechazo a cualquier tipo de gravamen que pese sobre las fortunas, las propiedades y los ingresos (impuestos territoriales y contribuciones directas en el siglo XIX, e impuestos territoriales e ISR en el siglo XX).⁵

Esa oposición, que bien puede tildarse de oligárquica, ha sido una de las fuerzas dominantes de la historia mexicana y de cualquier país. Como tal, ha sido muy poco estudiada en México, por ejemplo en relación con el lento avance en la formación de los catastros y el fraude fiscal.⁶ Debería analizarse a fondo para entender mejor, entre otras cosas, lo que parece resultar de esta revisión de largo plazo: el perseverante peso de los impuestos indirectos, rasgo que destaca la OCDE en el párrafo citado. Puede sostenerse entonces que en México los grandes propietarios y empresarios han logrado alejar la presión tributaria y mantener a salvo una parte considerable de sus ingresos, propiedades y fortunas; también han conseguido desviar dicha presión hacia el mercado, hacia el mundo de las transacciones mercantiles, hacia los impuestos indirectos o “somníferos”.

Por esa vía podría escribirse la historia de la llamada “incidencia fiscal”, como apunta bien uno de los dictaminadores; es decir, preguntarse en qué grupos, ramos económicos y zonas ha recaído el peso de la contribución tributaria mexicana a lo largo de las distintas épocas de su historia. Tema de una investigación colectiva y de largo plazo, sin duda. El problema de fondo es que, además de que la recaudación es insuficiente, en esa operación sobresale el carácter regresivo de los impuestos indirectos, que respalda la desigualdad social. Lo anterior significa que durante el siglo XX

⁵ Uno de los dictaminadores apunta que la supresión del tributo indígena al finalizar el dominio español canceló la tradición del impuesto personal en México; esa modalidad empezó a recuperarse no con la creación del ISR en 1925, sino con la generalización de los impuestos de capitación durante el siglo XIX. Al respecto, véase Riguzzi, “El difícil camino”, y Acevedo, “Paying”, texto en verdad agudo en que la autora reflexiona sobre la experiencia de un grupo de vecinos que en 1919 decidió reinstaurar los impuestos de capitación decimonónicos para sostener las escuelas municipales.

⁶ Sobre España, véase Pro Ruiz, “El poder”.

México perdió la opción posibilitada por un ISR organizado bajo el principio de progresividad, lo que habría permitido hacer de la política tributaria un atenuante (al menos) de la inequidad social. Asimismo, los promotores y defensores de los impuestos indirectos han logrado que los gravámenes directos recaigan de manera predominante entre los grupos sociales de menor influencia y poderío, entre ellos los causantes cautivos. Tal era el alegato de Nicholas Kaldor en 1960.⁷ Los poderosos, en particular los norteros, han logrado eludir o evadir al *taxman* mexicano, aunque más en el siglo XIX que en el XX. La prueba de ese prolongado triunfo oligárquico es precisamente la baja carga fiscal y el peso de los impuestos indirectos.

La aportación del ISR en México podría aumentarse si así se deseara, si hubiera voluntad política; igual ocurre, aunque enfrentando problemas serios (entre ellos el peso de la propiedad ejidal), en el caso del predial. Hay que insistir de cualquier manera en que la baja carga fiscal es ante todo un fenómeno del siglo XX.

Desde el punto de vista tributario, el siglo XX puede dividirse en dos periodos: el primero va de la primera Guerra Mundial a la década de 1970 y se distingue por el predominio de altas tasas del *income tax* y por los afanes progresivos y redistributivos (el Estado de Bienestar), el segundo, que abarca de la década de 1980 a la actualidad, se caracteriza por la reducción de tasas en dicho impuesto, así como por el abandono de la redistribución como criterio dominante y su sustitución por el interés favorable a la inversión privada y al alza de la productividad.⁸ Si en términos tributarios México no logró avanzar de manera significativa en la primera épo-

⁷ Kaldor, "Informe". Este documento de 1960 ayuda a entender el tímido lugar del ISR en el sistema tributario mexicano de mediados del siglo XX, no obstante que desde tres años antes, como se dijo, era la principal fuente tributaria de la hacienda federal. Las críticas al modo de administrar el ISR empezaron muy pronto. El Plan Sexenal de 1934 es ilustrativo al respecto: el ISR —se lee— "ha venido desvirtuándose hasta convertirse en un gravamen que tiene por fuente principal la renta del trabajo asalariado, por ser los causantes relativos los únicos que no pueden evadirlo". En Aboites Aguilar, *Excepciones*, pp. 149-150. Otro dato es la tardanza gubernamental en adoptar dos medidas favorables a la aplicación del principio de progresividad: la eliminación del anonimato en la tenencia de acciones y la acumulación global de los ingresos para la estimación del gravamen por pagar. En 1960 aún no se adoptaba ni una ni otra, hecho que Kaldor criticaba acremente. Véase su "Informe", pp. 112-117.

⁸ Sobre esta periodización del siglo XX con base en la historia del *income tax*, véase Piketty, *El capital*, pp. 560-568. Al respecto, véase el cuadro 1, que ilustra el ascenso y el descenso en términos del PIB de la recaudación tributaria en diversos países a lo largo de dicho siglo, lo que coincide plenamente con la periodización formulada por el economista francés.

ca, cuando por así decir el mundo le daba la razón, es difícil que pueda hacerlo en la segunda etapa, cuando el mundo está empeñado en debilitar el *income tax*. Quizá ése sea uno de los principales dramas del México contemporáneo: contar con un sistema tributario anacrónico, desfasado respecto de la historia mundial de los siglos xx y xxi.

¿Cómo se relaciona la economía política que expresa la baja carga fiscal con la geografía tributaria revisada en este trabajo? En primer término, hay que considerar el lugar de la Ciudad de México. Vista la falta de correspondencia entre el peso económico y el monto de la recaudación alcanzado en esa localidad después de 1961, la respuesta no puede ser otra que política, y es como sigue: en el único lugar donde pudo establecerse el ISR a (mayor) plenitud fue en la capital del país, quizá por la inexistencia del gobierno local y de los municipios, según se dijo. Así debe entenderse su aportación, al menos desde 1961 (en términos de la información disponible), que se repite con la recaudación del ISIM y del IVA. De ahí, cabe pensar, el interés gubernamental por industrializar, urbanizar y convertir la ciudad capital en la poderosa urbe que llegó a ser en el siglo xx. Lo anterior remite al gasto público, un aspecto no contemplado en este trabajo, pero que debería estudiarse para saber más de su geografía.⁹

Lo que se desprende del recorrido realizado aquí es que ese esfuerzo también buscaba convertir la capital del país en la fuente primordial de tributos de la nación entera, algo que quizá el gobierno de Porfirio Díaz intuyó.¹⁰ Se trataba de hacer de la gran urbe el tesoro de la nación y la base económica del poder federal. Lo anterior surge no sólo de constatar que en el siglo xx, de la mano del ISR, la carga tributaria que pesaba sobre la economía de la ciudad se elevó de manera notable (gráfica 5.1). También proviene de otros indicios anotados a lo largo del trabajo. Uno de ellos es preguntarse por qué después de 1961 se vino abajo la recaudación del ISR en el norte del país, la otra zona próspera del siglo xx, y por qué ahí se mantuvo estable la aportación del IVA entre 1995 y 2006. Esos indicios ameritan una investigación cuidadosa para averiguar, primero, si en efecto los empresarios y propietarios norteños lograron eludir el ISR aunque aceptaron el impuesto indirecto, y, segundo, si ante eso al gobierno federal no le quedó más remedio que insistir en la única localidad urbana que con-

⁹ La aproximación de Díaz Cayeros al destino de la inversión pública federal por entidades federativas es más que sugerente. Debería retomarse y profundizarse con todo cuidado, pensando en alcanzar una perspectiva geográfica de dicha inversión al menos desde 1930. Véase su tesis "Political Responses", pp. 236-298.

¹⁰ Al respecto, véase Rodríguez Kuri, *La experiencia*, pp. 75-80.

trolaba a cabalidad y que, para su fortuna (o gracias al esfuerzo gubernamental), era la más rica del país. A diferencia de lo que ocurría con frecuencia en el siglo XIX, cuando sólo ganaba importancia en momentos críticos, la aportación capitalina durante el siglo XX se hizo estable y continua, se “normalizó” o se hizo “estructural”, como dirían algunos.

La segunda dimensión geográfica de esta historia es la amplia zona de baja recaudación tributaria. Frente a la capital del país, da la impresión de que esa zona, si bien tiene relación con la pequeña demografía y economía que caracteriza a algunos de los estados que la componen, también es el escenario de una trama política que por ahora resulta enigmática. ¿Acaso tiene que ver con una especie de rendición o resignación gubernamental, una zona de excepción o privilegio forzado? ¿Para qué esmerarse en el cobro del ISR si tal cobranza podría resultar onerosa no sólo por los costos de la misma recaudación, sino por el riesgo de alimentar la inconformidad social? A las zonas pobres difícilmente podía exigírseles la modernidad del ISR, y menos si el grueso de la recaudación de ese impuesto tendió a concentrarse en los causantes cautivos, empleados y trabajadores asalariados.¹¹ A las zonas ricas y distantes de la capital del país, por ejemplo las norteñas, parecía mejor no tocarlas. ¿O acaso también empezaron a empobrecerse en la segunda mitad del siglo XX, como hace pensar el descenso tributario de Durango, Sinaloa y aun Sonora? Aunque Baja California Sur sigue siendo parte de la zona de muy baja recaudación, su trayectoria es distinta de la de las tres entidades norteñas que acaban de mencionarse: en las últimas décadas del periodo considerado, su recaudación no dejó de aumentar, mientras que la de aquellas tres (o cuatro) no cesó de descender.

En suma, la geografía tributaria revela una complicada trama compuesta por varios episodios: el abandono de la forma colonial organizada en torno a la función concentradora de la caja real de la Ciudad de México y su conexión con la caja de Veracruz, el tránsito a una nueva época marcada por

¹¹ Y no hay visos de que se pretenda cambiar la situación. A mediados de 2017, la Secretaría de Hacienda anunció varios estímulos para impulsar la inversión privada en las llamadas “zonas especiales”, donde el sur del país está ampliamente representado. Uno de los estímulos era precisamente la exención del ISR durante 10 años a los empresarios que invirtieran en ellas. Véase *La Jornada*, jueves 1 de junio de 2017, “Exención de ISR por 10 años a quienes inviertan en zonas económicas especiales”, nota de Patricia Muñoz Ríos. En este caso la pregunta es cómo se exenta de algo que no se cobra, que no existe. ¿O acaso esa exención es prueba de lo que acaba de enunciarse, es decir, de que el Estado mexicano ha renunciado al cobro del ISR en ciertas áreas del país?

el gran peso de la aduana de Veracruz en las finanzas federales a lo largo del siglo XIX, y la formación del Distrito Federal como nueva potencia tributaria en el largo siglo XX. Durante esta centuria, además, la aparición de la baja carga fiscal va de la mano con el surgimiento de la capital del país como pieza clave del ordenamiento tributario general y de su nueva geografía.

Todo este nuevo ordenamiento fue posible gracias al ISR. Pero la potencia capitalina parece haber producido, a fin de cuentas y de manera paradójica, la baja carga fiscal, en la que la geografía de la insignificancia resulta crucial. Así que la baja carga fiscal es también un hecho geográfico: por un lado, la concentración capitalina en el siglo XX, y, por otro, la zona de la insignificancia. ¿Acaso debe entenderse que el Estado mexicano apenas puede cobrar con alguna seriedad los impuestos en la capital del país y quizá en tres o cuatro ciudades más? ¿Qué geografía política se perfila a partir de ese resultado? ¿Una ciudad-Estado? Si sólo se puede cobrar en ciertos lugares, ¿no será que nos hemos equivocado en el estudio del México del siglo XX, al suponer que el Estado posrevolucionario casi por arte de magia superó la penuria tributaria decimonónica? ¿Acaso le hemos adjudicado esa magia a la Revolución de 1910, de manera un tanto ideologizada, indocumentada y comodina, historiográficamente hablando?

Después de este recorrido parece pertinente sugerir algunas líneas de investigación. Sin duda, la prioridad es ahondar en los extremos de la geografía; por un lado, aquellos que hicieron posible la alta recaudación en el extinto Distrito Federal y quizá en Monterrey, y, por otro, los que componen la zona de baja recaudación. Se antoja necesario combinar estudios generales y aun comparaciones con otros países (como Estados Unidos, de un lado, y Francia y Argentina, de otro), y al mismo tiempo echar a andar investigaciones en varias entidades federativas mexicanas. Además del Distrito Federal y Nuevo León, parece buena idea seleccionar estados que en 1910 eran, si no potencias tributarias, sí entidades prósperas fiscalmente hablando, como Yucatán, Hidalgo y Durango, y tratar de entender por qué a la vuelta de un siglo todas ellas forman parte de la insignificancia. ¿En qué años y a propósito de qué impuestos, zonas, empresas y actividades económicas ocurrió semejante cambio? Como se dijo, el Estado de México es quizá la entidad que más modificó su posición a lo largo del siglo XX: de la muy baja recaudación en 1930 al lugar preponderante desde 1961. Del Distrito Federal urge hacer una historia detallada para averiguar cuándo y de qué modo se formó como tesoro nacional. ¿Acaso en 1942-1944, con el ascenso de la recaudación del ISR, a la sombra

de la segunda Guerra Mundial, o fue más bien el resultado de un proceso gradual vinculado con el desarrollo industrial y de los servicios? Debe investigarse si tiene sentido seguir la hipótesis de que en realidad tal tesoro se formó en 1903 y se consolidó en 1928 con el debilitamiento, primero, y la extinción, más tarde, de la autoridad local y municipal.¹² ¿Acaso la gran capacidad recaudatoria se explica a fin de cuentas por la singular organización política del Distrito Federal? También cabría preguntarse, si fuera el caso, ¿por qué se mantuvo incólume esa función como tesoro nacional después de 1997, cuando se devolvió la autonomía política al gobierno del Distrito Federal? ¿Acaso porque esa transición dejó intocada la organización tributaria local?

Asimismo, es necesario conocer mucho más a fondo la sostenida oposición oligárquica al alza tributaria, al menos en dos sentidos: por un lado, en las entidades federativas y en los municipios, a propósito de los impuestos territoriales y la formación de catastros, averiguar si esa resistencia tiene relación con la adopción de los impuestos de capitación durante el siglo XIX; y, por otro, en el plano federal, detallar la oposición empresarial al impuesto del timbre en la década de 1880 y el súbito, contradictorio y oportunista amor profundo por ese mismo impuesto de parte de esos

¹² Llama la atención que en un estudio sobre las finanzas públicas contemporáneas de la Ciudad de México se aluda a este arreglo político. Véase si no. El autor de dicho estudio sostiene algo que se mencionó antes: el peso de la recaudación propia, en este caso para 2014: “El Distrito Federal es la única entidad federativa cuyos ingresos propios exceden a los que recibe anualmente por parte de la Federación”. El autor expone varias razones para explicar ese hecho. Vale destacar dos: “Una segunda razón es que, debido a su condición política tan sui generis, en la Ciudad de México es el gobierno central y no las delegaciones quien está a cargo de la recaudación de la mayoría de los impuestos que en los estados estarían a cargo de los municipios”. La siguiente razón se desprende de la anterior: “Precisamente porque puede centralizar el proceso de recaudación y contar de manera estable con un recurso humano calificado, la Secretaría de Finanzas tiende a ser más eficaz, comparada con sus contrapartes del resto del país”. Urzúa, “Los ingresos”, pp. 1-2. Por lo visto, en el argumento del autor, los municipios son antagonistas de la eficiencia recaudatoria. Si es así, se entiende el impacto duradero de la desmunicipalización de 1903, lo mismo que la desaparición de los municipios en 1928. El autor citado sabe de lo que habla: además de ser competente economista, Urzúa fungió como secretario de Finanzas del gobierno capitalino entre 2001 y 2003. Vale destacar que la Constitución de la Ciudad de México en vigor desde 2017 no alteró la organización tributaria previa: “La recaudación y la administración de los recursos —se lee en el artículo 21, numeral 5— quedará a cargo de las autoridades fiscales de la ciudad”, no de las alcaldías. Véase *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, domingo 5 de febrero de 2017, p. 45.

mismos grupos en 1924-1925, cuando rechazaban la creación del ISR.¹³ En el fondo, esta línea de trabajo se dirige a dilucidar si la baja carga fiscal mexicana tiene relación con el predominio multiseccular de los impuestos indirectos y el poco avance del ISR, y ello como síntoma o signo de una extrema debilidad del poder público. Estudiar el fraude fiscal, como han hecho en España, es indispensable para comprender tal renuencia oligárquica. Como se lee en la nota 7 de este apartado, desde 1934 se afirmaba que los trabajadores, a quienes se descontaba el impuesto vía nómina, eran los únicos que no podían evadirlo. Dicho de otro modo, los trabajadores pagaban sus impuestos no por honestos sino por débiles. Los ricos tampoco eran honestos pero sí poderosos; por eso no pagaban impuestos.

En general, se trata de llevar mucho más allá la perspectiva geográfica, distinguiendo por periodos los lugares más o menos dinámicos, más o menos estables y más o menos reacios a la carga tributaria. En esa dirección convendría abandonar la gruesa delimitación de las cuatro zonas empleada aquí —y que se sostuvo pese a la inconformidad de los dictaminadores— y abordar las entidades federativas, y pasar de éstas a los municipios, y más allá, a zonas económicas y ciudades, por tipo de impuesto y rama económica. Ciudad Juárez, por ejemplo, se quejaba de aportar más a las finanzas estatales de lo que recibía como inversión del gobierno local.¹⁴

Por último, hay que empezar a estudiar detenidamente otra de las dimensiones de esta historia: la relativa al gasto público, en especial en el siglo xx, cuando el ISR hizo posible la ampliación del gasto y la inversión gubernamental. La orientación geográfica de ese gasto puede hacer más comprensible la geografía vista aquí. Podría aclarar la relación entre la inversión pública y las zonas de alta y baja recaudación. ¿De qué manera la inversión pública federal favoreció a la capital del país y al norte durante el siglo xx? ¿Acaso se invirtió en las zonas que más aportaban a la hacienda federal? Un ejemplo puede ayudar. Las inversiones en riego durante el periodo 1935-1964 nunca superaron el monto de la recaudación del ISR, salvo en 1939, y el riego atrajo un porcentaje cada vez menor de la recaudación del ISR, de casi 72% como promedio anual del quinquenio 1935-

¹³ Sobre la oposición al timbre como impuesto general al consumo, véase Carmagnani, *Estado*, pp. 267-274, y sobre la oposición al ISR, véase Aboites Aguilar, *Excepciones*, pp. 131-143.

¹⁴ *El Diario de Chihuahua*, domingo 11 de junio de 2017, “Aporta Juárez más al estado y recibe poco”, nota de Juan de Dios Olivas. Según la nota, el municipio aporta 3 100 millones de pesos, y sólo recibe 173 millones en inversión pública. No se dice a qué periodo corresponden esas cifras.

1940 a apenas 25% en 1960-1964.¹⁵ Si se considera que la mayor parte de esa inversión federal se destinó al norte del país, es posible advertir la pertinencia de seguir la relación entre ingreso y gasto federal. ¿Pero acaso la agricultura de riego generaba ingresos tributarios considerables? Con el algodón sí, sin duda. Pero cabe preguntarse si también lo hizo en las siguientes décadas (las no algodonerías), con cultivos y actividades como la exportación de tomate y demás hortalizas y frutales, así como con la leche. Lo mismo podría hacerse con la inversión en el Distrito Federal, considerando obras como las de agua potable del Alto Lerma, la Ciudad Universitaria, la refinería de Azcapotzalco, el Metro, el drenaje profundo y el sistema de aguas del Cutzamala. Y, a la inversa, cabría preguntarse qué peso tuvo la escasa inversión federal en la configuración de la zona de insignificancia tributaria. En 1966 el presidente Gustavo Díaz Ordaz sostenía que era

innegable la eficacia del gobierno federal como equilibrador de las diferencias económicas regionales ya que, si se hubiera adoptado el procedimiento, aparentemente equitativo, de que cada gobierno captara todos los renglones fiscales [federales] en su jurisdicción local, el resultado hubiera sido que las zonas más ricas serían ahora mucho más ricas y las pobres mucho más pobres.¹⁶

En ese discurso es evidente el peso de la diversidad geográfica y económica del país, lo mismo que el papel del gobierno federal como presunto “equilibrador” de esa diversidad. Es claro que las entidades de mayor recaudación, el Distrito Federal de manera preponderante, subsidiaban a las entidades de menor recaudación.¹⁷ Algo semejante a lo que hacía la caja de México, según se vio.

¹⁵ Estimación elaborada con base en los presupuestos destinados a obras de riego que presenta Orive Alba (*La irrigación*, pp. 81, 88, 95, 114 y 130) y la recaudación del ISR en *EHM 2014*, cuadro 16.7. No sobra aquí mencionar la afirmación de un reputado economista acerca de que en el periodo 1940-1962 “el sector agropecuario pagó impuestos que fluctuaban entre 40% y 80% de los gastos gubernamentales en el fomento de ese sector”; véase Solís, “Hacia un análisis”, pp. 60-61 y cuadro 7.

¹⁶ *Los presidentes*, IV, p. 904, informe del 1º de septiembre de 1966.

¹⁷ En 1982, por ejemplo, la zona centro (en realidad el Distrito Federal) recaudaba una cantidad mucho mayor de impuestos federales que la cantidad que recibía por concepto de participaciones federales. Puede pensarse que el excedente del centro se reenviaba a la zona sur principalmente, donde la situación era por completo la opuesta, es decir, una baja recaudación federal y una muy alta cantidad de participaciones. También el norte-centro, aunque en menor escala, recibía más de lo que aportaba. Contra lo que muchos norteros podrían pensar, ese año el norte salía tablas, esto es, el monto de la recaudación federal y el de las participaciones era prácticamente el

Es evidente que para llevar a cabo ese conjunto de investigaciones será necesario ampliar y aguzar el acercamiento. Lo anterior supone no sólo hacer una delimitación o un agrupamiento de entidades federativas más preciso y desagregado, sino incluir las finanzas estatales y municipales, así como el gasto público. También sería necesario contar con información más fina que la que se emplea en este trabajo. Lo anterior significa lidiar con el hecho de que una parte crucial de esa información está en manos gubernamentales y no en archivos públicos. En el caso del ISR será indispensable contar con series de larga duración acerca de las diversas fuentes del ingreso total por oficinas recaudadoras —el cual, como se sabe, responde a la distinción entre personas físicas (y dentro de éste el trabajo) y personas morales (empresas)— y por rama de actividad, así como series sobre las aportaciones de los grandes causantes por rama y entidades (por oficinas, incluso). Seguramente las aportaciones de los grandes causantes son una especie de secreto de Estado, de rango superior aun al de cualquier otro asunto de seguridad nacional, así que no parece fácil que la Secretaría de Hacienda permita la consulta. Pero la lucha puede hacerse.

También se imponen dos abandonos: por un lado, el de recaudación bruta, para incluir los costos de recaudación y la desagregación de las aportaciones según los componentes de cada uno de los impuestos, y, por otro, el de los precios corrientes, mediante la elaboración de un solvente índice de precios del plazo más largo posible.

Se trata, en fin, de un conjunto de líneas de investigación que ojalá resulten de algún interés para las jóvenes generaciones de historiadores. Deseo que este trabajo haya mostrado las posibilidades que ofrece la geografía tributaria no sólo en cuanto a la revisión de fuentes poco visitadas por los historiadores sino también en cuanto a la interpretación general, la discusión conceptual y la necesidad de conocer a fondo las experiencias de otros países. Sólo de esa manera podrá saberse con mayor precisión en qué consiste la singularidad de la geografía tributaria mexicana.

mismo. Así que al menos ese año el centro era la única zona con excedente y por ello la única capaz de financiar el sistema general de participaciones federales (estimaciones elaboradas a partir de Díaz Cayeros, "Political Responses", cuadro 7.1, p. 336). Si pudieran sumarse las participaciones federales y los montos de las inversiones federales por cada entidad y comparar el resultado con el monto de la recaudación federal y aun de la recaudación propia en cada una de ellas y hacerlo desde 1930, se tendría una visión más completa del movimiento de recursos fiscales entre el ahora extinto Distrito Federal y el resto de las entidades federativas. Se investigaría entonces algo así como el dinero de la unidad nacional.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Aboites Aguilar, Luis

“Alcabalas posporfirianas. Modernización tributaria y soberanía estatal”, *Historia Mexicana*, 51:2 (octubre-diciembre, 2001), pp. 363-393.

Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización política en México 1922-1972, México, El Colegio de México, 2003.

“La construcción del centro político en México. Un acercamiento a partir de la extinción de la contribución federal (1948)”, *Historia Mexicana*, 67:4 (abril-junio, 2018), pp. 1779-1810.

“Nota sobre geografía tributaria en México. La recaudación del impuesto sobre la renta, 1930-2006” (inédito).

Acevedo, Ariadna

“Paying for Progress: Pueblos, School Taxes and State-Building (Cuetzalan and Huehuetla, Mexico, 1870-1930)” (inédito).

AE-BMLT

Archivos Económicos, legajo EO7154: “Departamento del Impuesto sobre la Renta. Recaudación en 1930. Según informes de las oficinas receptoras, comprendiendo cobros en efectivo y ventas de timbres”. Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada (Ciudad de México).

AEEUM 1993

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 1993, Aguascalientes, INEGI, 1994.

AEEUM 2016

Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos. 2016, Aguascalientes, INEGI, 2016.

Appendini, Kirsten

“Producto Bruto Interno de México”, México, El Colegio de México, s/f (mimeo.).

Barbosa, Mario

“La política en la Ciudad de México en tiempos de cambio (1903-1929)”, en Ariel Rodríguez Kuri, coord., *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 363-408.

Barciela López, Carlos, Joaquín Melgarejo Moreno y Antonio Di Vittorio, eds.

La evolución de la hacienda pública en España e Italia (siglos XVIII-XXI), Sant Vicent del Raspeig, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2015.

Beteta, Ramón

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

Brownlee, W. Elliot

Federal Taxation in America. A Short History, Cambridge, Woodrow Wilson Center Press, Cambridge University Press, 1996.

Carmagnani, Marcello

Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica-Fideicomiso Historia de las Américas, 1994.

“Finanzas y Estado en México, 1820-1880”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano, coords., *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México, 1998, pp. 131-177.

Castañeda Zavala, Jorge

“El *contingente* fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861”, en Carlos Marichal y Daniela Marino, comps., *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 135-188.

Castro Aranda, Hugo

Primer censo de la Nueva España, 1790. Censo de Revillagigedo, un censo condenado, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística-Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 2010.

CEFP-CD

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos del *Cuaderno de Información Oportuna Regional 1995-2006*, INEGI. En <http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas__1/005_indicadores_y_estadisticas/03_estatales/04_recaudacion_de_impuestos_federales_por_entidad_federativa>

Centeno, Miguel Ángel

Blood and Debts. War and the National State in Latin America, University Park, Pennsylvania State University Press, 2002.

Cerutti, Mario

Economía de guerra y poder regional en el siglo XIX. Gastos militares, aduanas y comerciantes en los años de Vidaurri (1855-1864), Monterrey, Archivo General del Estado de Nuevo León, 1983.

Conteos 1995

Conteo de Población y Vivienda 1995, INEGI. En <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1995/default.html>>.

Conteos 2005

Conteo de Población y Vivienda 2005, INEGI. En <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2005/default.html>>.

Comín, Francisco

Historia de la Hacienda Pública, Barcelona, Crítica, 1996, 2 vols.

“La Hacienda Pública durante el franquismo: el retroceso en la modernización del Estado (1936-1975)”, en Carlos Barciela López *et al.*, *La evolución de la hacienda pública en España e Italia (siglos XVIII-XXI)*, pp. 325-351.

Davies, Diane E.

El Leviatán urbano. La Ciudad de México en el siglo xx, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Davies, Keith

“Tendencias demográficas urbanas durante el siglo xix en México”, *Historia Mexicana*, 21:3 (1971), pp. 481-524.

Díaz Cayeros, Alejandro

“Political Responses to Regional Inequality. Taxation and Distribution in Mexico”, Durham, Duke University, 1997 (tesis de doctorado).

ECHI

“Gross Domestic Product by State-sorted by 2000-2005 GDP per Capita Growth”, *Economic Chart Index*. En <<http://www.economics-charts.com/gdp/GDP-Per-Capita-by-gpc-growth.html>> (consultado el 20 de junio de 2017).

EHM 2014

Estadísticas históricas de México, 2014, Aguascalientes, INEGI, 2015. En <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/HyM2014/EHM2014.pdf>.

Einaudi, Luigi

Principios de hacienda pública, Madrid, Aguilar, 1962.

Esquivel, Gerardo

“Convergencia regional en México, 1940-1995”, *El Trimestre Económico*, LXVI:4 (1999), pp. 725-761.

Fitzgerald, E. V. K.

“The Fiscal Crisis of the Latin American State”, en John F. J. Toye, ed., *Taxation and Economic Development*, Londres, Frank Cass, 1978, pp. 125-160.

Garavaglia, Juan Carlos, y Juan Carlos Grosso

Las alcabalas novohispanas (1776-1821), México, Archivo General de la Nación, 1987.

Garner, Richard

“Reformas borbónicas y operaciones hacendarias: la real caja de Zacatecas”, *Historia Mexicana*, 27:4 (abril, 1978), pp. 542-587.

Garza, Gustavo

“Estructura y dinámica económica de la Ciudad de México”, México, El Colegio de México, 1976 (tesis de maestría).

La urbanización de México en el siglo xx, México, El Colegio de México, 2005.

Gómez Tagle, Gustavo

“La contribución federal”, *Revista de Hacienda* [1] (mayo de 1939), pp. 19-29, y [2] (junio de 1939), pp. 15-34.

Graggero, Jorge

La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente), Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, 2008 (Cuadernos de trabajo, 23).

Hernández Jaimes, Jesús

La formación de la hacienda pública mexicana y las tensiones centro-periferia, 1821-1835, México, El Colegio de México-Instituto Mora-Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

Herrera Pérez, Octavio

La zona libre. Excepción fiscal y conformación histórica de la frontera norte de México, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2004.

HSUS

Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970. Bicentennial Edition, Washington, Census Bureau, 1975.

Ibarra, Antonio

“Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco: ingresos estatales, contribuciones directas y pacto federal, 1824-1835”, en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui, eds., *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, Zamora, El Colegio de Michoacán-Instituto Mora, 1998, pp. 133-174.

Indicadores 1981

Indicadores Tributarios 1981, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Política de Ingresos, agosto de 1981.

Indicadores 1985

Indicadores Tributarios 1985, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Política de Ingresos, s/f.

INEGI

“Referencias geográficas y extensión territorial de México”, Aguascalientes, s/f.

INEGI 1996

Sistema de cuentas nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa, 1993, Aguascalientes, 1996.

INEGI 2002

Sistema de cuentas nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa, 1997-2002, Aguascalientes, 2002.

INEGI 2004

Sistema de cuentas nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa, 1997-2003, Aguascalientes, 2004.

INEGI 2010

Sistema de cuentas nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa, 2005-2009. Año base 2003 (segunda versión), Aguascalientes, 2010.

INEGI 2012

Sistema de cuentas nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa, 2006-2010, Aguascalientes, 2012.

INEGI-FPCDMX

“Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Conjunto de datos: finanzas públicas del sector central del gobierno de la Ciudad de México, 1989-2015”.

En <http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11290> (consultado el 9 de octubre de 2018).

INEGI-FPEM

“Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Conjunto de datos: finanzas estatales, 1989-2015”. En <http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11288> (consultado el 9 de octubre de 2018).

Jannetti Díaz, María Emilia

“La coordinación fiscal y los ingresos estatales”, *Comercio Exterior*, 39:9 (septiembre, 1989), pp. 769-774.

Jáuregui, Luis

La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

Jèze, Gaston

Las finanzas públicas de la República Argentina, Buenos Aires, Le Courier de La Plata, 1924.

Kaldor, Nicholas

“Informe sobre la reforma fiscal mexicana”, en Luis Aboites y Mónica Unda, eds., *El fracaso de la reforma fiscal de 1961*, México, El Colegio de México, 2011, pp. 109-174.

Klein, Herbert

Las finanzas americanas del imperio español, 1680-1809, México, Instituto Mora-Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.

“Resultados del estudio de las finanzas coloniales y su significado para la historia fiscal republicana en el siglo XIX”, en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui, eds., *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, Zamora, El Colegio de Michoacán-Instituto Mora, 1998, pp. 317-351.

Kuntz Ficker, Sandra

Empresa extranjera y mercado interno. El Ferrocarril Central Mexicano, 1880-1907, México, El Colegio de México, 1995.

Las exportaciones mexicanas durante la primera globalización, 1870-1929, México, El Colegio de México, 2010.

Margáin, Hugo B.

Compilación de leyes del impuesto sobre la renta (1921-1953), México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1957.

Marichal, Carlos

La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1994.

“Las finanzas del Estado de México en la temprana república: federalismo y centralismo”, en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui, eds., *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, Zamora, El Colegio de Michoacán-Instituto Mora, 1998, pp. 175-202.

Marichal, Carlos

“Una difícil transición fiscal. Del régimen colonial al México independiente, 1750-1850”, en Carlos Marichal y Daniela Marino, comps., *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 19-58.

Marichal, Carlos, Manuel Miño y Paolo Riguzzi, comps.

Fuentes para el estudio de la hacienda pública del Estado de México, 1824-1994. Historia de la hacienda pública del Estado de México, IV, Toluca, El Colegio Mexiquense-Gobierno del Estado, 1994.

Martínez de Navarrete, Ifigenia

Política fiscal de México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1964.

Mathias, Peter, y Patrick O'Brien

“Taxation in Britain and France, 1715-1810. A Comparison of the Social and Economic Incidence of Taxes Collected for the Central Governments”, *The Journal of European Economic History*, 5:3 (invierno, 1976), pp. 601-650.

McCaa, Robert

“El poblamiento del México decimonónico: escrutinio crítico de un siglo censurado”, en *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica III. México en el siglo XIX*, México, Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población, 1993, pp. 90-113.

Mehrotra, Ajay K.

“Edwin R. A. Seligman and the Beginnings of the U. S. Income Tax”, *Tax Analysis* (31 de octubre, 2005). En <<http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/ArtWeb/EB941FE0419B0DDC852570BA0048848C?OpenDocument>> (consultado el 24 mayo de 2017).

Memoria 1827-1828

Memoria del ramo de la hacienda federal de los Estados Unidos Mexicanos, México, Imprenta del Águila, 1829.

Memoria 1870

Memoria de hacienda y crédito público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico. 16 de septiembre de 1870, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870.

Meyer, Lorenzo

México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1817-1942, México, El Colegio de México, 1981.

Molina Armenta, María del Ángel

“La coordinación del sistema tributario del comercio y la industria en México: el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), 1947-1980”, México, Instituto Mora, 2016 (tesis de doctorado en historia).

Musgrave, Richard A., y Peggy B. Musgrave

Public Finance in Theory and Practice, Nueva York, McGraw-Hill, 1989.

Obara-Saeki, Tadashi, y Juan Pedro Viqueira Alban

El arte de contar tributarios. Provincia de Chiapas, 1560-1821, México, El Colegio de México, 2017.

OCDE

“Estadísticas tributarias de América Latina, 1990-2010”. En <<https://www.oecd.org/ctp/tax-global/Consolidated%20LAC%20country%20notes.pdf>>.

Ocegueda Hernández, Juan Manuel

“Apertura comercial y crecimiento económico en las regiones de México”, *Investigación Económica*, LXVI:262 (octubre-diciembre 2007), pp. 89-137.

Orive Alba, Adolfo

La irrigación en México, México, Grijalbo, 1970.

Pan-Montojo, Juan

“Entre la reforma y las contrarreformas: una historia política de la fiscalidad española en la democracia”, en Carlos Barciela López *et al.*, *La evolución de la hacienda pública en España e Italia (siglos xviii-xxi)*, pp. 557-590.

Pérez Siller, Javier

“Los ingresos federales en México, 1857-1913”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982 (tesis de licenciatura), 2 vols.

Piketty, Thomas

El capital en el siglo xxi, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

Los presidentes

Los presidentes de México ante la nación, Luis González, comp., México, Cámara de Diputados, 1966, 5 vols.

Pro Ruiz, Juan

“El poder de la tierra: una lectura social del fraude en la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería (1845-1936)”, en Francisco Comín y Juan Zafrá Oteyza, eds., *El fraude fiscal en la historia de España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Ministerio de Economía y Hacienda, 1994, pp. 189-201.

Resumen

Resumen de las labores de la Tesorería del Distrito Federal en el sexenio 1971-1976, México, Departamento del Distrito Federal, 1976.

Rhi Sausi, María José

“Breve historia de un longevo impuesto. El dilema de las alcabalas en México, 1821-1896”, México, Instituto Mora, 1998 (tesis de maestría).

Riguzzi, Paolo

“El difícil camino hacia la modernidad: la hacienda pública del Estado de México, 1870-1923”, en Carlos Marichal *et al.*, *El primer siglo de la hacienda pública del Estado de México, 1824-1923*, Toluca, Gobierno del Estado-El Colegio Mexiquense, 1994, pp. 191-260.

Rodríguez Kuri, Ariel

La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912, México, El Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana, 1996.

Sánchez Santiró, Ernest

Las alcabalas mexicanas, 1821-1857. Los dilemas en la construcción de la Hacienda nacional, México, Instituto Mora, 2009.

Schatan, Roberto

“Baja recaudación tributaria y debilidad institucional en México, 1994-2006. Trasgresión constitucional, el ejemplo de la industria maquiladora y las reestructuras corporativas”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013 (tesis de doctorado).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La hacienda pública en gráficas, México, 1936.

Sehab, Fakhri

Progressive Taxation. A Study in the Development of the Progressive Taxation in the British Income Tax, Oxford, The Oxford University Press, 1953.

Seligman, Edwin R. A.

“Prólogo” a Henry Alfred E. Chandler, *Estudio preliminar sobre el sistema de impuestos del gobierno mexicano con indicaciones para su reorganización. Informe rendido a la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera de los Estados Unidos Mexicanos*, México, s.e., 1917, pp. 5-8.

Serrano Ortega, José Antonio

“El humo en discordia: los gobiernos estatales, el gobierno nacional y el estanco de tabaco (1824-1836)”, en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui, eds., *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, Zamora, El Colegio de Michoacán-Instituto Mora, 1998, pp. 203-226.

Servín, Armando G.

“Apuntes históricos del impuesto sobre la renta”, *Revista de Hacienda* (febrero, 1939), pp. 3-21.

“Nuestra política tributaria de 1869 a 1911”, *El Trimestre Económico*, VIII (1940), pp. 425-462.

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

Sobrino, Luis Jaime

Migración interna en México durante el siglo xx, México, Consejo Nacional de Población, 2010.

Solís, Leopoldo

“Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México, *Demografía y economía*, I:1 (enero-abril, 1967), pp. 40-91.

Tenenbaum, Barbara

México en la época de los agiotistas, 1821-1857, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

The Politics of Penury. Debts and Taxes in Mexico, 1821-1856, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1986.

TePaske, John J., y Herbert S. Klein

Ingresos y egresos de la Real Hacienda de Nueva España, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1983 y 1989, 2 vols.

Tutino, John

De la insurrección a la revolución en México. Las bases sociales de la violencia agraria, 1750-1940, México, Era, 1986.

Unda, Mónica

“The Building of a Poor State: The Political Economy of Income Tax in Mexico, 1925-1964”, Londres, University of London, 2010 (tesis de doctorado).

Unda, Mónica, y Carlos Moreno Jaimes

“La recaudación del impuesto predial: un análisis de sus determinantes económicos en el periodo 1969-2010”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LX:225 (septiembre-diciembre, 2015), pp. 53-84.

Unikel, Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza

El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras, México, El Colegio de México, 1976.

Urquidi, Víctor L.

“El impuesto sobre la renta en el desarrollo económico de México”, *El Trimestre Económico*, XXXIII:4 (octubre-diciembre, 1956), pp. 424-437.

Urzúa, Carlos M.

“Los ingresos públicos de la Ciudad de México”, Adrián G. Aguilar, ed., *La Ciudad de México en el siglo XXI: principales transformaciones y tendencias*, México, Miguel Ángel Porrúa (en prensa), pp. 1-15. En <<http://alejandria.ccm.itesm.mx/egap/documentos/EGAP-2015-01.pdf>> (consultado el 9 de octubre de 2018).

USCB

“US Census Bureau, Population Projections, 2005. Interim State Population Projections”, cuadro 1. En <<https://www.census.gov/population/projections/data/state/projectionsagesex.html>> (consultado el 9 de octubre de 2018).

USGR

“United States. Government Revenue. Comparison: Federal Revenue by State, Federal Total IRS Tax Collected by State in Billion \$”. En <http://www.usgovernmentrevenue.com/federal_revenue_by_state.php?chart=Z0&year=2000&runits=b&rank=t>.

Uthoff, Luz María

“La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares”, *Historia Mexicana*, 54:1 (julio-septiembre, 2004), pp. 129-178.

Vásquez Colmenares, Pedro

“El Distrito Federal en la coordinación fiscal”, Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, comps., *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 167-179.

Voss, Stuart F.

On the Periphery of Nineteenth-Century Mexico. Sonora and Sinaloa, 1810-1877, Tucson, The University of Arizona Press, 1982.

Wilkie, James W.

La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

Wobeser, Gisela von

“La consolidación de vales reales como factor determinante de la lucha de independencia en México”, 1804-1808”, *Historia Mexicana*, LVI:2 (2006), pp. 373-425.

World Bank

“Tax Revenue (% of GDP)”. En <<https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?>>.

Yáñez Ruiz, Manuel

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

Zuleta, María Cecilia

De cultivos y contribuciones: agricultura y hacienda estatal en México en la “época de prosperidad”. Morelos y Yucatán, 1870-1910, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2006.

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS Y MAPAS

CUADROS

1. Ingreso tributario del gobierno central como porcentaje del PIB en diversos países, 1910-2000	22
1.1. Distribución por zonas de los registros de “cargo” de las cajas reales de la Nueva España, 1788-1802 (cifras en pesos, promedios quinquenales)	31
1.2. Monto de los envíos de las tesorerías provincianas a la caja de México 1786-1816 (cifras en pesos, promedios multianuales)	35
1.3. Principales ingresos de la hacienda novohispana, 1795-1799 (promedio anual, cifras en pesos)	36
1.4. Participación de la caja de México en la recaudación de cuatro rubros de ingreso respecto al total de las cajas novohispanas, 1780-1809 (porcentajes, promedios decenales)	37
1.5. Origen por diócesis de la recaudación de la consolidación de los vales reales, 1804-1808	39
2.1. Distribución del contingente por zonas, 1824	43
2.2. Principales fuentes de ingreso de la hacienda federal, 1823-1869 (promedios quinquenales, miles de pesos y porcentajes)	46
3.1. Origen de los principales ingresos federales, 1870-1911 (cifras en miles de pesos, promedios quinquenales y porcentajes)	51
3.2. Recaudación por concepto de importaciones de varias aduanas norteamericanas y porcentaje respecto a la recaudación total de impuestos al comercio exterior y de la aduana de Veracruz (cifras en miles de pesos, promedios quinquenales)	54
3.3. Composición de los ingresos del Distrito Federal, 1869-1913 (cifras en pesos, promedios multianuales y porcentajes)	56
4.1. Origen de los principales ingresos federales, 1925-1979 (cifras en millones de pesos, promedios quinquenales y porcentajes)	63
4.2. Población, producto interno bruto y recaudación de ISR por zonas, 1930-2005 (porcentajes del total correspondiente, años seleccionados)	64

4.3. Peso de la recaudación del ISR en el Distrito Federal con respecto a la hacienda pública federal, 1930-2005 (millones de pesos)	67
5.1. Recaudación del ISIM y del IVA por zonas, 1976-1984 y 1995-2006 (porcentajes de la recaudación nacional bruta del ISIM y del IVA)	75
5.2. Estimación de la aportación tributaria del Distrito Federal vía el ISR e ISIM/IVA a la hacienda federal, 1997-2005 (cifras en millones de pesos)	78
6.1. Entidades federativas que aportan menos de 1% de la recaudación del ISR, 1930-2005 (porcentajes respecto a la recaudación total bruta del ISR)	82
6.2. Características del conjunto de entidades federativas que aportan menos de 1% de la recaudación total bruta del ISR, 1930-2005 (porcentajes respecto al total nacional)	84
6.3. Características de las cuatro entidades federativas con mayor aportación al ISR, 1930-2005 (porcentajes del total correspondiente)	88
7.1. Relación de los estados que más y menos recaudan impuestos federales en Estados Unidos, año 2000 (porcentajes de los totales correspondientes)	92
7.2. Relación de los estados que más y menos aportan al ISR en México, año 2000 (porcentajes de los totales correspondientes)	93

GRÁFICAS

3.1. Aportación de la aduana de Veracruz y seis aduanas norteafricanas a la hacienda federal, 1823-1911 (porcentajes con respecto a los ingresos federales totales)	53
4.1. Origen de la recaudación tributaria por zonas. México, 1788-2005 (porcentajes del ingreso total)	65
5.1. Estimación de la aportación tributaria del Distrito Federal a la hacienda general o federal, 1827-2005 (porcentajes respecto a los ingresos totales)	79

MAPAS

1. Cajas recaudadoras de la Nueva España según el monto de sus ingresos (promedio quinquenal 1788-1792)	28
2. Origen de la recaudación del ISR por entidades federativas en el año 2000 (porcentajes del total)	85
3. Recaudación tributaria federal por estados en Estados Unidos. Año 2000 (porcentajes del total)	95

ÍNDICE ANALÍTICO

- Acapulco: 29, 34
administración tributaria (véase centralización): 16, 19-21, 23-25; en la época colonial, 29-34, 36-37, 40; en el siglo XIX, 42, 44-45, 49-52; en el siglo XX, 57, 65n, 71-74, 86n, 91, 100n, 103, 107; como veneno para la geografía tributaria, 34, 40
aduanas: 9, 11-12, 45-46; conflictos con los gobernadores, 47; Veracruz, 11-12, 41, 45-46, 52, 103; del norte, 52-54
agiotistas: 46-47
agua: 12, 106
Aguascalientes: 25n
Álamos: 29
Alaska: 92, 95
alcabalas (véase impuestos)
Alemania, Miguel: 73
Alemania: 19
algodón: 106
anarquismo y socialismo: 17-19
Argentina: 14, 21n, 22, 103
Arispe (Arizpe): 30, 39
Ávila Camacho, Manuel: 69
Azcapotzalco: 106

Baja California: 25n, 73n
Baja California Sur: 25n, 84, 102
Bolaños: 29
Brasil: 22, 24, 53
Bullock, Charles J.: 18n

Cádiz: 30
cajas de comunidad: 38
cajas reales: 15-16, 26n, 29-34, 43-44, 55n, 61, 73, 106
California: 92, 94
Calles, Plutarco Elías: 20
Campeche: 25n, 29, 93
capitalismo: 18, 59
carga fiscal: 25, 39-40, 86-90, 94, 96-99, 101, 105; baja carga fiscal como producto del siglo XX, 97-98
Carmen, presidio del: 29
Carranza, Venustiano: 18n
catastro: 99
causantes: 69, 96, 100n, 102, 107
centralización: 16, 20-21, 24, 32, 34, 74; oposición provinciana, 17, 25, 60, 73, 104-105
Chandler, Alfred: 18n, 60
Chiapas: 9, 25n, 73n
Chihuahua: 25n, 30, 65, 73n
Chile: 22, 53
Ciudad Juárez (Paso del Norte): 54, 105
Ciudad Universitaria: 106
clima: 60
Coahuila: 25n, 47, 73n, 97
Colima: 25n, 93
Comarca Lagunera: 60
Congreso de la Unión: 42-43, 57, 71
consolidación de vales reales: 38-39
constitución de Cádiz: 35
contingente (contribución federal): 11, 33, 43-44, 49, 61, 73
contrabando: 14, 45-47
contribuciones directas (véase impuestos)
convergencia regional: 81
Cuba: 20, 34

- Cutzamala: 106
- Dakota del Norte: 92, 95
- Dakota del Sur: 95
- democracia: 20
- Departamento del Distrito Federal: 57n
- deuda pública: 11, 24, 42
- Díaz, Porfirio: 52, 101
- Díaz Ordaz, Gustavo: 106
- distribución de rentas 1824: 42, 50
- Distrito Federal (*véase* México)
- domicilio fiscal: 14-16, 33, 65n, 68, 80, 90, 96
- Durango: 25n, 29, 34, 39, 73n, 84, 102-103
- economía: 37, 42; agricultura y ganadería, 12, 106; bancos, 13; comercio y comerciantes, 13, 16, 32, 42, 48, 60, 74; industria e industriales, 12-14, 26, 60, 62, 65, 69n, 83, 101; maquiladoras, 13, 84; mercado interno, 52; minería 11, 14, 42; petróleo, 11, 44, 55, 61; servicios, 13
- economía política y tributación: 14, 23, 37, 80, 90, 98, 101
- Einaudi, Luigi: 17
- ejidos: 100
- Erzberger, Matthias: 19
- España: 9, 21n, 34, 38-39, 100
- Estado de Bienestar: 18, 100
- Estado de México: 15, 25n, 36, 44, 61, 65-66, 68, 73n, 83, 87, 93, 103
- Estados Unidos: 12, 52, 98; adopción del *income tax* y oposición de los estados, 18, 59, 105; comparación con México en el siglo xx, 18, 91-96; huelgas, 18
- federalismo: 42n, 43, 48, 50, 59n, 73-74; soberanías tributarias, 42-44, 72-73
- ferrocarriles: 17, 52
- Florida: 92, 95
- Fondo Monetario Internacional: 24
- Francia: 15, 17-18, 20, 22, 24, 32, 39, 103
- García Martínez, Bernardo: 27
- gasto público: 23-24, 101, 105
- geografía tributaria: 9-12, 25, 30, 37, 88, 91-97, 101, 107; centro, norte-centro, sur y norte, 30, 39-40, 43, 62, 64-66, 74-76, 80-87, 102; e impuestos indirectos, 71, 74, 77; meseta central, 12, 50, 59-60; México-Veracruz, 11, 29, 30, 32, 35, 40, 42, 49, 74, 102-103
- Gómez Morín, Manuel: 60
- González Navarro, Moisés: 91
- Guadalajara: 9, 29, 66, 69n, 96
- Guanajuato: 25n, 29, 73n
- Guerrero: 25n, 36, 44, 61, 68
- guerras: 17-18, 20, 24-25, 34-35, 38, 42-44, 47, 52, 62, 69, 73, 98, 100, 104
- haciendas locales: 14n, 18, 47, 50, 71n, 72-74, 76, 80, 83n, 86n, 90n, 91, 97n, 104n, 107
- hacienda pública general: 12; en otros países, 16-18, 20-22, 100n, 101; en México, 14, 16, 21-22, 38, 41-42, 45-46, 49-50, 52, 55, 63, 79, 81, 86, 97, 100-101; expansión nacional y oposición, 50-52, 61, 72-73; “federalización”, 61, 72-73; penuria, 41; redistribución de fondos, 33-34, 44, 50, 61, 73, 106
- hambruna: 36
- Hidalgo: 25n, 36, 44, 61, 68, 83, 103
- historias nacionales: 23-24
- historiografía: 9-10, 24, 57, 68, 103
- Hawaii: 95
- Ibarra, Andrea: 27, 69n
- Idaho: 95
- Illinois: 92, 94-95

- impuestos: alcabalas, 9-11, 36-38, 42, 45, 49-50, 52, 56, 62, 72-73; aranceles, 14, 49, 60; bancos, 61; comercio exterior, 11, 14, 15n, 22, 42, 44-45, 51, 53-54, 61-63; comercio interior, 11, 25, 36, 42, 44-45, 51, 62-63, 72; directos e indirectos, 12, 16-17, 21-22, 50, 56, 60, 71, 77, 97, 99-100, 105; especiales, 11, 22, 61; evasión o fraude, 23, 47, 99, 105; excepciones y privilegios, 12, 102; herencias, 22, 56; ingresos mercantiles (ISM), 11n, 71-76; materias primas, 14; minería, 11, 33-34, 36-37, 42, 49, 61; nuevos, 16; patentes, 56; predial o territorial, 11, 22, 49, 56, 86n, 97n, 99; pulque, 36; sobre la renta (*income tax*), 10-11, 17-19, 25, 55, 59-62, 65-69, 73, 76-79, 81-89, 91, 93, 97n, 98, 100-101, 105-107; *sell tax*, 71n, 91n; tabaco, 11, 36-38, 42, 44, 61; timbre, 11n, 25, 42, 49-50, 52, 60, 68, 71, 73, 105; tributo indígena y personal (capitación), 9, 11-12, 36-38, 42, 99n, 104; valor agregado (IVA), 11n, 71, 74-77, 101
- impuesto sobre la renta: oposición oligárquica, 21, 60, 98, 100, 104-105; periodización en el siglo xx, 100
- impuestos y economía política: 23, 79-80, 90, 97-98, 101; poder judicial y poder legislativo, 23
- índice de precios: 26-27, 107
- ingresos tributarios: 32-38, 44-46, 51, 57, 63, 67, 72, 78; anarquía, 72; coeficiente tributario, 86-89, 93-94; oposición a aumentos, 41, 97, 99-100
- insignificancia tributaria: 12, 25, 66, 81-86, 94, 102-103
- intendencias: 35
- Internal Revenue Service: 91
- irrigación: 26, 105-106
- Italia: 17
- Iturbide, Agustín de: 41
- Jalisco: 25n, 65, 73n, 87, 93
- Kaldor, Nicholas: 100
- Kemmerer, Edwin H.: 18n
- Kuntz, Sandra: 55
- legislación (también véase distribución 1824): 50n, 57, 59n, 62, 71, 104n
- liberalismo: 19-20, 50
- León: 69n
- Lerdo de Tejada, Sebastián: 52
- Luisiana: 96
- Madrid: 34, 38
- Maine: 95
- Manila: 34
- mapas: 28, 30, 85, 95
- Mathias, Peter: 27
- Maximiliano: 47
- Mazatlán: 53-54
- Mérida: 29, 39
- México (Ciudad y Distrito Federal): 9, 14-16, 25n, 26, 29, 34-36, 39, 44-45, 48, 51, 55-58, 65-66, 69-70, 75-77, 87-93, 96, 101; como tesoro de la nación, 24-25, 45, 58, 60, 68-69, 78-81, 87-88, 101, 103-104
- México (división por zonas): 25n, 26
- México (y Nueva España): 9-11, 29-30, 37, 41; ascenso estatal y descenso federal, 48; ascenso federal, 50; ciudad-estado, 103; formación del centro político, 13, 25, 58; presión fiscal colonial, 39, 98; reformas fiscales, 49, 60, 98; Revolución de 1910, 52, 57, 59, 73; urbanización, 13, 60, 62, 69, 103
- Michoacán: 25n, 30

- Misisipi: 95
 moneda: 52
 Montana: 95
 Monterrey: 26, 39, 54, 65, 69n, 96, 103
 Morelia (*véase* Valladolid)
 Morelos: 25n, 36, 44, 61, 68
 municipios: 50, 57, 70, 73, 90, 99n, 101, 104n, 107

 Nayarit: 25n, 73n, 93-94
 Nieto, Rafael: 60
 Nogales: 54
 Nueva Hampshire: 95
 Nueva Jersey: 92, 95
 Nueva York: 18, 92, 95
 Nuevo Laredo: 53n, 54
 Nuevo León: 25n, 47, 65-66, 73n, 83, 87, 93-94, 103
 Nuevo México: 95

 Oaxaca: 25n, 30, 39, 73n
 obispados: 30, 39, 43
 O'Brien, Patrick: 23, 27
 OCDE: 97n
 Ohio: 92, 95
 optimismo: 41, 99

 Pachuca: 29
 Pani, Alberto J.: 60
 papa León XIII: 17
 participaciones y aportaciones federales: 20, 58, 61, 73, 106n
 Pensilvania: 92, 95
 Perote: 30
 Perú: 53
 Piedras Negras: 54
 Piketty, Thomas: 21, 100n
 plan sexenal: 100n
 población y poblamiento: 12-13, 30, 36-37, 43, 48, 60, 84, 86-92
 préstamos forzosos: 38
 préstamos ingleses: 42

 progresividad: 19, 97, 99; anonimato y acumulación global de los ingresos, 100n
 proteccionismo: 62
 Puebla: 9, 25n, 30, 39, 65
 Puebla, ciudad: 69n

 Querétaro: 25n
 Quintana Roo: 25n

 Reino Unido: 19, 22, 24, 32, 39
 Rhode Island: 95
 Rodríguez Kuri, Ariel: 57
 Romero, Matías: 15, 45-47, 49-50, 52-53, 68
 Rosario y Cosalá: 29, 34
 rutas y caminos: 12, 17, 30, 35, 40, 48, 52

 Saltillo: 30, 34
 San Blas: 30
 San Luis Potosí: 25n, 29, 34
 Say, Jean Baptiste: 16n
 Secretaría de Hacienda: 65n, 73, 74n, 102n, 107
 seguridad social: 22
 Seligman, Edwin R.: 18, 20
 Servicio de Administración Tributaria (SAT): 91
 Sinaloa: 25n, 48n, 73n, 84, 102
 situados: 34
 Sombrerete: 29
 Sonora: 25n, 48n, 65, 73n, 84, 102

 Tabasco: 25n, 29
 Tacubaya: 57n
 Tamaulipas: 25n, 47n, 53n, 73n
 Tampico: 54, 69n
 telégrafos y teléfonos: 17
 Tennessee: 92
 Tepaske, J. y H. Klein: 29, 33, 38
 Texas: 92
 Tlaxcala: 25n, 93

- Toluca: 69n
 Torreón: 69n
 tributo indígena (*véase* impuestos)
- Unda, Mónica: 86n
 universidades: 18
 Urzúa, Carlos: 104n
 Utah: 95
- Valladolid: 9, 39
 Veracruz: 11, 25n, 34-35, 40, 44-47, 51-53, 55, 60, 66, 68, 73n, 74; “desveracruzización”, 49
 Vermont: 92, 95
- Vidaurri, Santiago: 47
 Virginia Occidental: 95
- Washington, D.C.: 24, 91, 94-96
 Wilkie, James W.: 91, 92n
 Wisconsin: 92
 Wyoming: 92-95
- Yucatán: 14, 25n, 26, 83, 103
- Zacatecas: 25n, 29, 34n, 47, 73n
 Zimapán: 29
 zona libre: 13
 zonas especiales: 102n

Estudio sobre geografía tributaria mexicana, 1788-2005
se terminó de imprimir en julio de 2019 en los talleres de
Druko International, S.A. de C.V., Calzada Chabacano 65,
local F, col. Asturias, Cuauhtémoc, 06850, Ciudad de México.

Portada: Enedina Morales.

Tipografía, formación y cuidado editorial: Víctor H. Romero,
bajo la supervisión de la Dirección de Publicaciones
de El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

Este trabajo analiza el origen geográfico de los principales ingresos tributarios del gobierno general o federal a lo largo de dos siglos. No contempla los impuestos de las haciendas locales y municipales. Propone una periodización basada en la geografía. El primer periodo estudiado se centra en el eje Caja de México-Caja de Veracruz y corresponde al último tramo de la época colonial. El segundo se inicia con la Independencia de 1821 y se define por la preponderancia de la aduana de Veracruz. La tercera etapa cubre los años 1870-1925 y se enfoca en el intento por “desveracruzanzar” la hacienda federal, estableciendo impuestos internos para reducir la dependencia de los impuestos al comercio exterior. El cuarto y último periodo estudiado (1925-2005) tiene que ver con el ascenso del Altiplano Central (la Ciudad de México, en realidad) y su papel como nuevo tesoro nacional, basado en el impuesto sobre la renta. Se hace un esfuerzo por relacionar ese conjunto de cambios con tendencias tributarias de otros países, en particular de Estados Unidos. El estudio concluye con una reflexión sobre la aportación de la geografía tributaria a la mejor comprensión de la hacienda pública mexicana.

ISBN: 978-607-628-799-6

