

tulo, sobre la imposibilidad de trazar en ordenado cuadro la historia de nuestra Hacienda. Perdónenos, pues, la incorrección y numerosas deficiencias del trabajo que le ofrecemos, y ocupémonos en dar alguna idea general de los ingresos y egresos del tesoro, ó sea de los presupuestos de aquellos tiempos, no sin advertir que á su reconstrucción consagró el señor Romero casi las cuatro quintas partes de su memoria de 1870 ya citada, que comprende más de un millar de páginas *in folio*.

\* \*

La hacienda pública mexicana fué concebida en pecado original: cuando vino á la vida, nació con ella la bancarrota; y sin hipérbole alguna, al día siguiente de consumada la independencia, apenas instalado el primer gobierno nacional, se vió que los ingresos no alcanzaban á cubrir los gastos y que el deficiente era, á lo menos, de trescientos mil pesos mensuales, ó sean \$ 3.600.000 al año. Los *situados* y el *remisible* habían cesado, pero las necesidades públicas crecían por otros conceptos: el erario independiente había aceptado con dudosa cordura la pesada carga de las deudas coloniales, se otorgaban premios y recompensas á los sostenedores de la causa triunfante y, sobre todo, el ejército habíase constituido desde el primer momento en pesadísima carga. Ensayáronse diversos arbitrios transitorios, ocurrióse al préstamo voluntario, y como todo resultase ineficaz ó insuficiente, antes de tres meses de la entrada en la capital del ejército trigarante, el 23 de Noviembre de 1821, se presentaba el regente D. Manuel de la Bárcena á la Junta provisional gubernativa pidiéndole autorización para derramar un *préstamo forzoso*. De esta suerte, en lugar de procurar que se restableciese el equilibrio perdido durante una guerra de once años, que todo lo había asolado, comenzábase por atentar al derecho de propiedad forzando á los particulares acaudalados, por todos los medios de apremio, incluso el de prisión, á entregar al fisco el dinero efectivo que tuvieran, es decir, lo mejor y más claro de sus haberes, y matando de un golpe la confianza en la autoridad y el espíritu de empresa (porque casi se hacía obligatoria la ocultación de la riqueza), en lugar de llamarla á fecundar las tierras baldías, las minas abandonadas, la industria y el comercio paralizados; todas tristísimas é inevitables consecuencias de la sustitución de la fuerza al imperio tranquilo de la ley y del derecho.

Por otra parte, las cuotas de los impuestos que habían subsistido se rebajaban, sin variar ni el modo de percepción ni las bases fundamentales en que descansaban, arbitrarias casi siempre y, por lo mismo, tiránicas y opresoras; por lo cual aquel miserable y anémico organismo no ofrecía á los individuos que lo componían condiciones ningunas que les permitieran aumentar su bienestar y hacer con él la prosperidad del fisco.

No vamos á hacer peregrinar á nuestros lectores á través de todas las peripecias de nuestra historia hacendaria, pero es indispensable poner ante su vista los acontecimientos más salientes de aquellos primeros años de nuestra vida nacional, así para que algunos hechos concretos sirvan de fundamento á nuestra síntesis, como para que sea posible explicarse lo que sobrevino después.

En el año 1822 se perseveró en la política de disminuir los ingresos y aumentar los gastos: mientras que la junta provisional gubernativa, en vísperas de disolverse, acordaba el 21 de Febrero un premio de un millón de pesos y veinte leguas cuadradas de terrenos nacionales en Texas á D. Agustín de Iturbide, el Congreso constituyente decretaba á los pocos meses la abolición lisa y llana, para dos años después, del estanco de la siembra, elaboración y venta del tabaco. Al mismo tiempo, se tomaban las más desatentadas medidas: en Marzo se mandó descontar á los empleados civiles y militares, con arreglo á una tarifa que se formó, cuando menos el 20 por 100 de sus sueldos, y en Agosto se eximió de esa rebaja á los militares y se les mandó reintegrar lo ya descontado; en el mismo Marzo, se ordenó que cesara la exacción del préstamo forzoso de millón y medio de pesos autorizado el año anterior, y en Abril «se mandó abrir en todas las provincias, por medio de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, un donativo y préstamo voluntario para las necesidades del ejército y demás urgencias del Estado;» en Junio se autorizó un préstamo forzoso de seiscientos mil pesos á los Consulados de México, Puebla y Veracruz, si bien creando para cubrirlo un impuesto de 2 por 100 sobre la plata y el oro acuñados que salieran de todas las aduanas terrestres; se mandaron sacar á remate los bienes y capitales de Temporalidades y ocupar como

nacionales los bienes destinados á las misiones de Filipinas y obras pías que hubieran de cumplirse fuera del país; y, por último, el decreto de 25 de Junio autorizó al gobierno para negociar en el extranjero un préstamo de veinticinco á treinta millones de pesos, con facultad de hipotecar la generalidad de las rentas establecidas y que se estableciesen.

El año 1823 se caracterizó por haberse llevado á la práctica, conforme á una ley del año anterior, la única emisión de papel moneda que nuestra historia hacendaria, afortunadamente, registra. Sobre este punto dice el señor Romero:

«No encontrándose ninguna colección de leyes y determinaciones expedidas en tiempo del gobierno imperial de D. Agustín de Iturbide, no se pueden mencionar en esta reseña las que autorizaron la emisión del papel moneda, y las demás publicadas durante aquella época en los últimos meses del año de 1822 y en los primeros del año siguiente.

»Considerando el señor D. Antonio de Medina, Ministro de Hacienda, que aun cuando en el curso del año (1823) quedaran los egresos nivelados con los ingresos, en los primeros meses habría dificultades para cubrir los gastos, propuso la emisión de cuatro millones de pesos de papel moneda, admisible en una tercera parte en pago de todo impuesto. Esta indicación fué adoptada, y los malos auspicios bajo los cuales se ensayó este arbitrio, han contribuido á desacreditarlo entre nosotros hasta el grado de no haberse vuelto á usar de él, sin embargo de las grandes urgencias que ha habido en épocas ulteriores.

»Derrocada la administración de D. Agustín de Iturbide, el Congreso constituyente declaró nulos los actos del gobierno imperial, y con fecha 11 de Abril de 1823 mandó cesar la fabricación y emisión de papel moneda y la obligación de recibirlo en pago, según estaba prevenido, y se mandó recoger todo el existente y cambiarlo por billetes que emitiría la Tesorería general. El decreto de 16 de Mayo del mismo año, mandó recibir el papel de la nueva emisión en las aduanas hasta en la sexta parte de los enteros que en ellas se hiciesen. Otro decreto de 6 de Septiembre del mismo año, dispuso que mientras se decretaba otro fondo de amortización para el papel moneda, sería forzoso pagar con él la sexta parte de los derechos que se causaran en las aduanas interiores.»

Por lo demás, en el año á que venimos refiriéndonos se abolió el estanco de la nieve; se nulificó la autorización del año anterior para contratar un empréstito extranjero, dándose en su lugar otra para negociar dos empréstitos; uno de ocho y otro de veinte millones de pesos con garantía de todo ó parte de las rentas nacionales; se decretó una contribución directa, que consistía en una cuota anual equivalente á tres días de sueldo, utilidad ó cualquier otro haber de cada uno de los habitantes de la nación; y, como testimonio de los grandes apuros del erario, nos ha quedado, entre otros, uno especialmente significativo, el decreto de 7 de Junio, en que se mandó que la Casa de Moneda de México «beneficiara á la mayor brevedad posible las tierras y escombros que existían en ella (y que se suponía tenían gran cantidad de plata), aplicando á las atenciones del erario la mitad del valor de dichas tierras.»

Llegamos ya al año 1824, en que por primera vez se dió el país una Constitución política y se introdujo el sistema federativo.

Las leyes hacendarias de este año pueden dividirse en tres grupos: el de las encaminadas á dar á los impuestos y rentas la distribución que exigía el cambio de régimen político; el de las que organizaron la hacienda federal, y el de las que tendían á cubrir las necesidades y apuros del momento, siempre crecientes. De estas últimas, la más importante fué la que autorizó al Gobierno para recibir en esta ciudad una suma que no excediera de un millón y medio de pesos, facultando á una persona para abrir en Londres un empréstito por una suma igual á la que facilitara aquí desde luego. En caso de haberse vendido todas las acciones de los préstamos de ocho y veinte millones que el año anterior se habían autorizado, se comprarían billetes equivalentes á la cantidad que se recibiera en libranzas, á fin de que la obligación del Gobierno no excediera de aquella suma.

De las leyes de distribución y clasificación de impuestos y rentas, dice el señor Romero:

«Establecida la forma federativa, se creyó conveniente dividir entre el gobierno federal y los de los Estados las rentas públicas que entonces existían, y con este objeto se expidió la ley de 4 de Agosto de 1824.

Se dejaron por ella al erario federal los derechos de importación y exportación, el tabaco, la pólvora, las salinas, el correo, la lotería, los bienes nacionales y las rentas de los Territorios, y un impuesto denominado de internación, que se estableció entonces, y consistía en el quince por ciento sobre los precios del Arancel, aumentados en una cuarta parte, cuyo derecho debería substituir al de alcabala. Todas las demás rentas se dejaron á los Estados que quisieran conservarlas. En substitución de éstas, se estableció un impuesto llamado *contingente*, que los Estados deberían pagar cada mes ó cada quince días al erario federal. El importe total del contingente era de \$ 3.136.875 al año, distribuído proporcionalmente entre todos los Estados. La cuota mayor, que era la asignada al Estado de México, ascendía á \$ 975.000, y la menor, que era la correspondiente al de Coahuila, importaba \$ 15.625. El decreto de 21 de Septiembre de 1824 dispuso que el 10 de Octubre se hiciera entrega de sus rentas á los Estados inmediatos, y el 1.º de Noviembre á los más lejanos.

»No habiéndose comprendido la renta del papel sellado entre las reservadas á la Federación, pasó á ser de los Estados en que se quiso conservarla. En esta virtud, la ley de 19 de Noviembre de 1824 determinó que el papel sellado que existía entonces se repartiera á los Estados que lo pidieran, solamente por el precio de su costo, y que continuara su uso en el Distrito Federal y Territorios, bajo las bases de la ley de 9 de Octubre de 1823.»

Cuanto á la renta del tabaco, «el decreto de 9 de Febrero de 1824,—sigue diciendo el señor Romero,— trató de aplicarle los principios del sistema federativo, aceptando un término medio entre el estanco y los principios de libertad que habían sido proclamados por la ley de 29 de Octubre de 1822. En aquél se previno que continuara el estanco de las siembras en los terrenos donde antes estaban permitidas; el gobierno general vendería el tabaco en rama á los Estados, los que podrían á su arbitrio estancar por su cuenta la fabricación de cigarros ó dejarla libre. El decreto de 26 de Febrero del mismo año exceptuó al Estado de Yucatán del estanco del cultivo del tabaco, y el de 19 de Noviembre siguiente dispuso que el gobierno general proveyera de tabacos labrados á los Estados que lo solicitaran, por no haber establecido sus respectivas fábricas: el de 22 del mismo Noviembre determinó que subsistiera por cuenta del erario la fábrica de tabacos establecida en esta ciudad, la cual debería surtir á la capital y á los Territorios; y el de 4 de Diciembre dió nueva organización á las oficinas establecidas para la administración de esta renta.

»Estas disposiciones, que bien pronto fueron derogadas por la ley de 13 de Mayo de 1829, tenían los inconvenientes de todo término medio, esto es, que ni conservaban como renta productiva para el erario la del tabaco, ni dejaban la libertad de cultivarlo y labrarlo. El resultado forzoso fué que se produjeran los inconvenientes del estanco, sin sus ventajas, es decir, sin dejar al erario los rendimientos que antes percibía de ella.»

Ya al hablar de la organización de las oficinas de hacienda hemos dicho cómo la ley de 19 de Noviembre de 1824 estableció el sistema de la concentración administrativa en manos del Ministro del ramo y, formando parte de tal sistema, el departamento de cuenta y razón. Agregaremos ahora que desde esta época data la introducción del año fiscal ó económico, que comienza el 1.º de Julio de un año civil y termina el 30 de Junio del siguiente; que este sistema fué abolido más tarde por la ley de 18 de Abril de 1838 y restablecido el 30 de Junio de 1849 por un simple reglamento del Ejecutivo; subsistiendo desde entonces entre nosotros, por haberlo adoptado expresamente la Constitución de 1857.

Una ley muy importante del año 1824 fué la del 28 de Julio que, definiendo al fin las deudas que habrían de quedar á cargo de la nación, lo hizo con una pasmosa liberalidad, pues aceptó las contraídas por el gobierno virreinal hasta 17 de Septiembre de 1810, y desde esta fecha hasta el 27 de Septiembre de 1821, siempre que fuesen á favor de mexicanos y éstos acreditaran que los créditos no habían sido voluntarios; las deudas que se acreditase haberse contraído para servicio de la nación por los gobiernos reconocidos en la ley de 19 de Julio de 1823, sobre premios, y por los generales declarados beneméritos de la patria las contraídas por los jefes independientes y por los del ejército libertador desde el plan de Iguala hasta el 28 de Septiembre de 1821, así como las que hubiesen contraído los gobiernos posteriores á dicho plan.

¿A cuánto ascendían estas deudas que echaba sobre sí un erario que no cubría, ni con mucho, sus gastos corrientes, mandando, sin embargo, establecer juntas y oficinas de crédito público que las liquidasen, y

prometiendo pagarlas á la mayor brevedad posible y casi desde luego? Probablemente jamás se averiguará: el señor D. Antonio de Medina, ministro de Hacienda, las estimaba, en su exposición de 3 de Septiembre de 1823, en \$ 76.286.499, incluidos \$ 9.765.799 de réditos vencidos; en tanto que su sucesor D. Francisco de Arrillaga, en 28 de Noviembre siguiente, decía estar liquidada solamente la suma de \$ 44.714.563 y 5 reales, bien que expresando no deberse reconocer, «por libramientos de España que no se cumplieron, por situados á otras provincias que no se hicieron, por deudas de dudoso reconocimiento y por las que correspondía pagar al giro y manejo de ciertos ramos especiales,» el importante total de \$ 35.560.976, 2 reales y 3 granos. ¡Y todavía el señor Arrillaga decía: «Esta deuda es muy pequeña en comparación de los recursos naturales de este país!»

Bajo tales auspicios nació á la vida la Federación el año 1825, y la brevísima é imperfecta reseña que precede nos suministra ya elementos para descubrir los principales pivotes sobre que giró nuestra hacienda por muchos y largos años: el deficiente perpetuo, aumentando sin cesar la deuda pública, y el afán, perpetuo también, de amortizarla, determinado por las exigencias de acreedores poderosos é influyentes, á los que nuestros gobiernos no sabían ni podían resistir, porque eran los únicos que les sacaban de sus constantes apuros pecuniarios. ¿Y cómo se amortizaba la deuda pública? Por dos caminos igualmente funestos, por cuanto ambos disminuían los ingresos ordinarios, en que todo gobierno debe hallar los elementos de su vida misma: el de crear, con una parte de las rentas públicas, fondos especiales destinados á esa amortización, y el de cubrir las más apremiantes necesidades pecuniarias obteniendo adelantos sobre el futuro y próximo rendimiento de los impuestos, pero recibiendo en parte de esos adelantos, en proporción variable, pero siem-



D. Antonio de Medina

pre como dinero efectivo, títulos de crédito contra la nación. El primero de estos medios, aunque por muchos conceptos digno de reprobación, puesto que no se cubrían ni los gastos corrientes, era incomparablemente menos malo que el segundo, que constituía lo que entre nosotros se llamaba *negocios de gobierno* y no era sino el agio más desenfrenado y vergonzoso. Ordinariamente revestía esta forma: el prestamista, casi siempre persona con influencias ó conexiones políticas, ofrecía al Gobierno una suma en dinero, al contado ó á plazos cortos, y otra, siempre á plazo, en créditos reconocidos, recibiendo en cambio por el total, á cargo de alguna oficina recaudadora, comúnmente las aduanas marítimas, órdenes admisibles en pago de una parte, mayor ó menor, de los derechos que causara, no sólo el prestamista, sino cualquier cesionario suyo. Los créditos se compraban en el mercado á vil precio (4 ó 5 por 100 de su valor nominal), y aun había veces en que ni siquiera se entregaban al erario, sino que la obligación de hacerlo se substituía por la de pagar en efectivo el monto de ese miserable valor de plaza. Los elementos de la especulación variaban, naturalmente, conforme á las necesidades del erario: mientras mayores eran éstas, menor era la parte que se entregaba en dinero, más aumentaba la de créditos y mayor plazo se otorgaba para entregarlos. Una vez puestos los gobiernos en