

## **La transición fiscal en la reconstrucción mexicana.**

**Martha Beatriz Guerrero Mills\***

### **Resumen**

La propuesta de este trabajo es estudiar el sistema fiscal mexicano durante la posrevolución, las estrategias particulares utilizadas por los secretarios Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca, que coadyuvaron a establecer el régimen de gobierno bajo el principio dominante de reconstrucción, como parte de las funciones gubernamentales de la Secretaría de Hacienda. Se describen los principales problemas de la política interna, como fueron el sanear el déficit de la cuenta corriente, durante el período histórico de 1924 a 1934, lo que implicó generar una rehabilitación fiscal, equilibrar el gasto público, coordinar diversos programas de desarrollo y poner orden a la anarquía prevaleciente entre la federación, los estados y municipios; debido a que existía una doble imposición y una clara dependencia de gravámenes del exterior. En este proceso, para conciliar intereses, requirieron garantizar la ejecución, financiamiento de sus programas y organización de los recursos económicos con base en una reforma fiscal, lo que implícitamente significó la reasignación de responsabilidades, implicó un reacomodo de fuerzas, un consenso y una negociación, con aquellos grupos sociales privilegiados por el régimen anterior.

### **Palabras clave:**

Primera y Segunda Convención Nacional Fiscal, Impuesto sobre la Renta, Reconstrucción económica.

### **Abstract**

The purpose of this paper is to study the Mexican tax system during the post-revolutionary period, the particular strategies used by the Secretaries Alberto J. Pani and Luis Montes de Oca, who helped to establish the system of government under the dominant principle of reconstruction, as part of the governmental functions of the Ministry of Finance. It describes the main problems of internal politics, as were the cleaning up the current account deficit, during the historical period from 1924 to 1934, which involved generating a rehabilitation tax balance public spending, coordinate various development programs and bring order to the anarchy prevailing among the federal, state and municipalities, because there was double taxation and a clear

---

\* Agradecimiento a las doctoras Esperanza Fujigaki, Leonor Ludlow, Elsa Gracida, así como a la dirección y al equipo del Centro de Estudios de Historia de México, Carso, quienes me han apoyado para la realización de esta investigación. Candidata a Doctorado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestra en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestra en Historiografía de México por la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco; especialista en historia económica, historia empresarial y pensamiento económico. Contacto: [marthaguerrermills@yahoo.com.mx](mailto:marthaguerrermills@yahoo.com.mx)

dependence on foreign taxes. In this process, to reconcile interests, required to ensure the implementation, financing their programs and organization of financial resources based on tax reform, which implicitly meant the reallocation of responsibilities, involved a realignment of forces, a consensus, and a negotiation with those social groups privileged by the previous regime.

### **Keywords**

First and Second National Convention Tax, Income Tax, economic reconstruction.

## **1. Introducción**

“La Hacienda pública es uno de los mejores puntos de partida para realizar una investigación de la sociedad, y en especial, aunque no de manera exclusiva, de su vida política. La gran utilidad de este enfoque se ve particularmente en aquellos momentos decisivos, en mejores épocas, durante los cuales las formas existentes empiezan a morir y a cambiar por algo nuevo y que siempre comprenden una crisis de los viejos métodos fiscales”

Joseph Alois Schumpeter <sup>38</sup>

La reconstrucción económica fue el principal criterio en los que se basaron los gobiernos de Álvaro Obregón (1920-1924,1928) y Plutarco Elías Calles (1924-1928), la expresión que delimitó algunos de los lineamientos discursivos sentó las bases para la reanudación de diversas instituciones y la instalación de otras. Bajo el mandato callista se consolidó el Estado moderno y dio continuidad a una política autoritaria, porque se instauró el “maximato” con el Jefe Máximo de la Revolución, durante el período de 1928-1934. La política económica de la posrevolución estuvo regida por la implicación de la reforma fiscal, lo que implícitamente significó la reasignación de responsabilidades, implicó un reacomodo de fuerzas, un consenso, una negociación con aquellos grupos sociales privilegiados por el régimen anterior a la Revolución Mexicana.

Durante el proceso de reconstrucción económica, se instauraron nuevos paradigmas jurídicos e institucionales, en el cual la recaudación fiscal tuvo criterios que tuvieron un peso importante en la consolidación de los nuevos paradigmas políticos

---

<sup>38</sup> Joseph Alois Schumpeter, (1918) “*La crisis del Estado fiscal*” *Revista española de control externo*, vol. 2, no. 5, 2000, pp. 147-192.

marcados en la Constitución de 1917 y reformados, bajo el nuevo contexto, sirvieron para solventar las fracturas del sistema, para restablecer el sistema de gobierno, para fiscalizar mejor, para tener mayor competitividad con el exterior, para transformar el patrón económico, en los términos de modernidad<sup>39</sup>. Dicho proceso de transformación estuvo regido bajo el principio dominante de reconstrucción<sup>40</sup>, porque fueron anunciados como logros la creación de instituciones, la inversión de infraestructura (camino, puentes, ferrocarriles, escuelas, el Banco de México) y la restauración del poder económico. Considerada así la etapa de transición, las reformas estructurales del período de estudio dieron paso al modelo de sustitución de importaciones y al keynesianismo proteccionista, en el período de gobierno de Lázaro Cárdenas.

La cuestión fiscal, hace referir la suposición que la inserción de las estrategias de desarrollo, fue una adecuada política fiscal que incentivó el desarrollo económico; si se relaciona con los efectos de modernización administrativa en el período de 1924-1934, se procuró el saneamiento de las finanzas públicas para alcanzar un equilibrio, intentando garantizar las inversiones públicas y/o privadas. Entonces con la reforma fiscal se ajustaron los precios, las tarifas de los impuestos –por el lado de los ingresos–, se redujo el gasto corriente y el servicio de la deuda –por el lado de los gastos–; con ello, inicia un proceso que dio impulso al federalismo fiscal, a la transición del régimen basado en el impuesto *ad valorem* al de un sistema apoyado en la progresividad de los impuestos. Los secretarios de Hacienda durante el período de estudio, mantuvieron similar política interna, Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca procuraron sanear el déficit de la cuenta corriente, lo que implicó generar una rehabilitación fiscal, equilibrar el gasto público, coordinar diversos programas de desarrollo y poner orden a la anarquía prevaleciente entre la federación, los estados y municipios. En este proceso, requirieron conciliar intereses, garantizar el financiamiento y organización de los recursos económicos ¿cuáles fueron sus métodos particulares y cuáles garantizaron la modernización de la Hacienda pública?

---

<sup>39</sup> Las reformas fiscales tienen características propias en la conformación de los Estados modernos, asimismo se incluye el concepto de transición. Vid. Francisco Comín, *Historia de la Hacienda pública*, Barcelona, Crítica, 1996.

<sup>40</sup> Véanse, entre otros, para observar el término para los años posrevolucionarios, Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios: La soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 359 y ss. Enrique Cárdenas, *La Industrialización Mexicana durante La Gran Depresión*, El Colegio de México, 1987, p. 8. Enrique Krauze y Cayetano Reyes, “La reconstrucción Económica”, en *Historia de la Revolución Mexicana. 1924-1928*, Tomo 10, México, El Colegio de México, 1977, p. 7.

## 2. La Secretaría de Hacienda en la gestión de Alberto J. Pani

Alberto J. Pani<sup>41</sup> tomó el cargo de Secretario de Hacienda el 26 de septiembre de 1923, con el gobierno de Álvaro Obregón, labor que continuó desempeñando con el régimen de Plutarco Elías Calles hasta febrero de 1927 cuando renunció para ejercer como ministro plenipotenciario en París y primer embajador de México en España, regresó en 1932 para ser nombrado secretario de Hacienda por Pascual Ortiz Rubio y reelecto por el presidente sustituto Abelardo Rodríguez hasta el 28 de septiembre de 1933. La política interna que ideó fue la promoción al desarrollo nacional, la modernización fiscal significó la creación de fuentes adicionales de recaudación, establecer una reforma al sistema hacendario y reubicar a los sectores que no estuvieran capacitados.

Alberto J. Pani distinguió que el problema hacendario comprendía dos cuestiones: 1° La nivelación de los presupuestos y 2° El pago de las deudas; por una parte, mientras que por otra, recomendó la suspensión de pago de salarios al personal militar y de gobierno, además de vender o hipotecar algunas propiedades pertenecientes al gobierno<sup>42</sup>. Debido a que la hacienda pública se encontraba en “una completa bancarrota material y, más aún, en una completa bancarrota moral”<sup>43</sup>, como lo sostuvo el Presidente Álvaro Obregón para justificar la elevación de los impuestos en todos los sectores y la destitución de funcionarios públicos. La política fiscal iniciada por Pani no fue bien recibida en las Cámaras de representantes, causó revuelo y fue controversial –antipopular– en el debate sobre el presupuesto, se advertía que el nuevo secretario de Hacienda carecía de experiencia sobre la conducción de los recursos y la carga fiscal, recurriendo como primera opción a la reducción de personal, tanto los diputados socialistas como delahuertistas, expusieron como alusión personal, la ‘incapacidad’ de Pani para manejar la Secretaría porque no podía trabajar en números deficitarios como lo hacían en los países europeos<sup>44</sup>.

En el primer año que tomó la Secretaría, alrededor de dos mil empleados del gobierno considerados como innecesarios fueron dados de baja, ahorrando de esta manera, más de 800 mil pesos mensuales; también bajaron los salarios de los empleados públicos y de los militares en un 10%, lo que rendiría un ahorro adicional de

---

<sup>41</sup> Alberto José Pani Arteaga nació en Aguascalientes, el 21 de junio de 1878. Se tituló en la Escuela Nacional de Ingenieros y trabajó en la construcción del Palacio Legislativo y en obras hidráulicas. Se desempeñó como subsecretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, rector de la Universidad Popular, director de Obras Públicas del Distrito Federal, agente confidencial de la Revolución, tesorero de la Federación, presidente ejecutivo de los Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., secretario de Industria y Comercio, ministro plenipotenciario de México en París, primer Embajador mexicano en España y secretario de Relaciones Exteriores antes de ocupar el cargo de secretario de Hacienda. Alberto J. Pani, *Apuntes Autobiográficos*, t. I, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1950. *Apuntes Autobiográficos*, t. II, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1951, (Biblioteca Mexicana 7). 3 ed., Senado de la República, 2003.

<sup>42</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La controversia Pani-De la Huerta. Documentos para la historia de la última asonada militar*, México, SHCP, 1924, pp. 9 y ss.

<sup>43</sup> *Ibid.* Álvaro Obregón, *Circular a todos los funcionarios y empleados del Gobierno Federal*, 16/10/1923, p. 16.

<sup>44</sup> Roberto Casas Alatraste contador, erudito y agente financiero en Nueva York, al diputado Jesús B. González, *Diario de Debates*, XXX Legislatura, año 2, no. 25, México, 24 de octubre de 1923.

1.5 millones de pesos anuales. Con estas y otras medidas como la eliminación de departamentos y cancelación de partidas se trató de nivelar el ejercicio fiscal y se redujo el déficit del ingreso del Gobierno federal. En el año de 1923 todavía con Adolfo de la Huerta en la Secretaría de Hacienda, el déficit ascendía a 59 millones de pesos, Pani lo reduce a 7 millones de pesos, meta que alcanzó el primer año; con base en los datos proporcionados en el cuadro I.

Al asumir el poder ejecutivo, Plutarco Elías Calles, realizaron un salto cuantitativo en la estructura fiscal, aseguró que para resolver la cuestión del gasto público era necesario empezar con la nivelación del presupuesto. La medida fue a través de la elevación de los impuestos para cubrir con los gastos de todas las dependencias y los salarios de los organismos administrativos, plateaba una política económica revolucionario nacionalista, a través de: “controlar ciertas áreas estratégicas de la economía, de regulación, de control de los recursos naturales, la cancelación de privilegios –legales y fiscales- y la protección legal de los trabajadores agrarios e industriales”<sup>45</sup>. Calles afirmaba que el problema del crecimiento económico bajo control de los nacionales era el más grave problema que vivía el país, para solucionarlo, se tenían que realizar una serie de reformas de orden social, con un saneamiento financiero y presupuestal, utilizando para ello los recursos naturales de la nación, en apoyo a la expansión productiva, aplicando el artículo 27 constitucional. En otras palabras, en los primeros años del gobierno de Calles, sentaron las bases legales para la creación de áreas económicas de uso exclusivo para los inversionistas mexicanos y acotaron el domino monopólico del capital externo en las zonas estratégicas de la economía, eliminando algunos de los privilegios con vista a un cambio con sentido social, educativo y agrario<sup>46</sup>.

**Cuadro I**  
Presupuestos de Ingresos y Egresos del Gobierno Federal (1922-1934)  
millones de pesos

Años	Ingresos	Egresos	Déficit (-) o Superávit
1922	284	384	-100
1923	266	325	-59
1924	284	277	-7
1925	337	374	-37
1926	317	304	13
1927	300	319	-19
1928	295	291	4

---

<sup>45</sup> Primer Informe presidencial de Plutarco Elías Calles, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, XXI Legislatura, año 2, no. 2, México, 1 de septiembre de 1925.

<sup>46</sup> El reparto agrario, durante el régimen de Plutarco Elías Calles llegó a 3'088,000 hectáreas. Con Emilio Portes Gil a 1'173,000 hectáreas. Con Pascual Ortiz Rubio a 1'469,000 hectáreas y con Abelardo Rodríguez alcanzó la cifra de 799'000 hectáreas. véase, Miguel Ángel Calderón, *El impacto de la crisis de 1929 en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 191.

---

1929	288	288	0
1930	294	294	0
1931	300	299	1
1932	210	215	-5
1933	215	216	-1
1934	243	243	0

---

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, México INEGI, 2009, p. 627.

Como se puede observar en el cuadro I, en 1926 se pudo alcanzar un superávit de 21 millones de pesos en las cuentas corrientes del Gobierno Federal coincide cuando entraron en marcha las reformas indicadas por el ingeniero Alberto J. Pani, quien consigue el equilibrio del presupuesto federal, esto se logró porque la política fiscal transformó la estructura inminentemente indirecta de impuestos al consumo, para dar paso a los sistemas modernos de los tributos con sentido social, de carácter directo a los rendimientos. Aunque no se mantuvo la paridad entre los presupuestos debido a diversas circunstancias entre las que se destaca, el levantamiento cristero, la caída de los precios internacionales del petróleo, la plata como los principales factores exógenos de la crisis del sistema económico mexicano.

El plan de austeridad se refleja en la asignación de la partida presupuestaria cuando Pani fue secretario de Hacienda a su dependencia se le otorgaron cerca de 3.3 millones de pesos, cifra que redujo a 1.7 millones de pesos; nivelando el gasto de la Secretaría de Hacienda en 1926 y 1927 a 3.6 millones de pesos que constituyó el segundo renglón de gastos en el sector administrativo. Como se observa en el cuadro II, el primer renglón de importancia se encontraba Defensa, que entre los sectores de Guerra y Marina descendieron de casi 9 millones en 1924 a 7 millones al año siguiente. Asimismo, redujo la partida presupuestaria de Relaciones Exteriores a 3.6 millones en 1924 a 820 mil pesos en 1925; mientras que en Justicia le asignaron solamente 540 mil pesos en 1925 de los 1.5 millones comparados con el año anterior. Asimismo se destaca la cancelación de los pagos a empréstitos extranjeros en la administración de Pani. A pesar que el 23 de octubre de 1925 se firma la enmienda al Convenio DelaHuerta-Lamont para descartar la deuda ferrocarrilera como parte de la deuda nacional, no se pudo girar remesas hasta 1928<sup>47</sup>.

En cuanto a las reformas administrativas, con Alberto J. Pani en la Secretaría de Hacienda combinó en uno solo los antiguos departamentos: Consultivo y de Legislación; e incorporó en el Departamento Administrativo el de Personal y la Oficina de Correspondencia. A parte de agrupar estos departamentos, estableció el Departamento Técnico Fiscal, cuya función consistió en: “formular el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, estudiando especialmente cada uno de los renglones de

---

<sup>47</sup> Para analizar la Enmienda Pani y las relaciones internacionales en el período, véase, entre otros, Lorenzo Meyer, *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1973.

esta última, a fin de adaptar los impuestos a las necesidades nacionales<sup>48</sup>; asimismo, creó un Tribunal de Apelación para conocer de todos los casos de inconformidad de infracciones penadas en materia fiscal. Todas estas modificaciones sirvieron para eliminar de la partida a los empleados superhonorarios y reducir los gastos administrativos.

**Cuadro II.**

Presupuesto de Egresos del gobierno federal por ramos presupuestales(1924-1934)  
miles de pesos

Año	Total (*)	Ramos presupuestales								
		Poder Ejecuti vo	Congre so Genera l	Relacion es	Justici a	Haciend a	Guerr a	Marin a	Empréstito s extranjero s	Otros
1924	15 184	-	-	360	159	3 351	8 404	473	-	-
1925	13 110	-	248	82	54	1 777	6 432	790	-	3 727
1926	12 190	-	339	199	84	3 673	6 995	900	-	-
1927	12 627	-	-	374	-	-	-	-	-	-
1928	10 976	42	374	398	164	1 029	8 324	498	173	-
1929	12 239	24	398	265	198	3 720	7 192	304	81	-
1930	11 923	42	265	462	141	3 461	7 514	178	19	-
1931	16 185	25	462	320	299	6 730	-	154	-	-
1932	16 731	37	320	270	225	3 350	8 186	126	590	-
1933	18 808	49	270	-	155	801	10 450	142	53	6 265

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, p. 643

Alberto J. Pani contó con un eficaz equipo de trabajo, aliados como Manuel Gómez Morín, quien se había desempeñado como agente financiero de México en Nueva York y centró su interés en el funcionamiento de los bancos centrales. Asimismo, participaron: León Salinas, subsecretario de la Secretaría de Hacienda,

<sup>48</sup> Multas, sanciones, etc., el artículo 8 del decreto del 9 de julio de 1924, Tribunal de Apelación, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 1924.

Quintín Rosas quien se hizo cargo de la Dirección General del Timbre, Pedro Treviño fue el Subdirector General en funciones de director, y Lorenzo L. Hernández tomó el puesto de Tesorero General de la Nación, Fernando de la Fuente se hizo cargo de la Jefatura del Departamento de la Secretaría de Hacienda y el Departamento Técnico Fiscal, estuvo a cargo de Daniel Aguilar que después se sub-especializó con Tomás Orozco, Jr., quien estuvo a cargo cuando crearon la jefatura del Departamento del Impuesto sobre la Renta. Además contó con la participación de Alberto Mascareñas, quien había desempeñado el cargo de Agente Financiero en Nueva York, lo nombró Subsecretario de Hacienda por algunos meses, ya que se encargó de la comisión para redactar los estatutos, las leyes y escrituras del Banco de México S.A. junto con Elías SA de Lima y Gómez Morín, en cuanto lo inauguran el 28 de agosto de 1925, fue nombrado el director general del banco central<sup>49</sup>.

## 2.1 Impuestos federales

La primera reforma fiscal que realizó Alberto J. Pani en su gestión fue la convocatoria a los propietarios de predios rústicos y urbanos para el estudio de la formación de un Catastro Nacional Uniforme de la propiedad raíz para el pago del impuesto directo a la propiedad territorial<sup>50</sup>. Pani tenía la convicción de era urgente y que a partir de conocer un predial exacto se podría llegar a la rehabilitación hacendaria; prácticamente era una necesidad fundamental tener un censo que garantice la recaudación, así como para la distribución de las tierras ejidales, se requirió a la par un censo y un catastro de toda la propiedad nacional.

La Primera Convención Catastral Nacional se llevó a cabo en diciembre de 1924, estuvo integrada por representantes de los gobiernos de las Entidades federativas y de la Secretaría de Hacienda, y con la cooperación de los propietarios de predios rústicos y urbanos, sugirieron crear impuestos con participación para los municipios, los Estados y la Federación, sobre el incremento no ganado de la propiedad, desapareciendo los que gravan las traslaciones de dominio y que estaría bajo una nueva dirección catastral que esté integrada por juntas distritales, principales o de Estado y una superior o concentradora con asiento en la capital de la República. Así instituyeron la Dirección General de Catastro por decreto presidencial<sup>51</sup>. El tener un censo confiable contribuyó a la recaudación, porque de ello se desprenden los valores de los inmuebles, la tasación para el pago anual de los propietarios o tenedores de predios a la municipalidad de su distrito; sin embargo los avances en censo específicos para cada sector quedaron a cargo del departamento de Estadística Nacional que pudo publicarlo hasta 1930<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Pani, *Apuntes Autobiográficos*, t. II, p. 14.

<sup>50</sup> "Convocatoria", en *Diario Oficial de la Federación*, 06 de noviembre de 1923.

<sup>51</sup> Cuarto Informe Presidencial de Álvaro Obregón, Dirección General de Catastro, *Diario Oficial de la Federación*, 01 de septiembre de 1924. Albero J. Pani, *La política hacendaria y la revolución*, México, Cultura, 1926, p. 17

<sup>52</sup> Departamento de la Estadística Nacional, Dirección General de los Censos, *Primer Censo industrial de la República*, 15 de mayo de 1930.

Sobre la recaudación de impuestos siguió con los mismos lineamientos de la administración precedente. La política financiera que estableció Adolfo de la Huerta fue un sistema impositivo dinámico, abolió los impuestos del timbre, de energía y teléfonos, los que fueron reemplazados por los gravámenes federales, por impuestos directos a la producción (petróleo, minería, textiles, alcoholes, cerveza) y aumento los impuestos de exportación e importación de productos con 10% *ad valorem*, en petróleo crudo, gasolinas, automóviles y tacaco. Entre otras disposiciones como por las entradas brutas de los Ferrocarriles y el impuesto sobre ganancias llamado “El Centenario”<sup>53</sup>.

Manuel Gómez Morín, subsecretario de Hacienda, cuenta que le pidieron su asesoría para realizar el proyecto de ley, y junto con Miguel Palacios Macedo redactaron en una noche la ley del impuesto conocido como “el Centenario” y sin enmiendas fue aprobado el 21 de julio de 1921. Se trataba del impuesto federal extraordinario y pagadero una sola vez sobre ingresos o ganancias particulares, a mexicanos o extranjeros, a personas físicas o morales, que hayan obtenido sus en territorio nacional cualquiera que sea su domicilio. El impuesto del Centenario establecía ocho categorías: del comercio, de la industria, de la ganadería y obtenidos por profesionistas con tasa progresiva entre el rango de 1 y 4%, las cuales contribuían en mayor proporción los causantes con mayores ganancias; para los asalariados entre el 1 y 4%; mientras que para la colocación de dinero proveniente de la imposición de capitales en valores a rédito y participaciones o dividendos en las empresas fue del 1 y 4% de los rendimientos. Quedaban exentos quienes tuvieran ingresos menores de 100 pesos mensuales y los veteranos de la Batalla de Puebla. Dicho impuesto se pagaba en estampillas que llevaba la leyenda del “Centenario” y tendría que adherirse a la declaración fiscal en el mes de septiembre. Cuando se estableció se dijo que el destino de las contribuciones de este pago serviría para la compra de barcos mercantiles nacionales y para rehabilitar los puertos<sup>54</sup>.

De la misma forma, con Adolfo de la Huerta, introdujo la permanencia del impuesto sobre las ganancias el 21 de febrero de 1924, con la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingreso sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, con base en las facultades extraordinarias que tiene el Ejecutivo en el ramo de Hacienda. Dicho gravamen contempló tarifas progresivas del 2 al 4%, discriminando los ingresos (en efectivo o en especie) provenientes del capital como: la actividad de las empresas comerciales dedicadas a la industria, la agricultura y al comercio, de los ingresos provenientes de la actividad personal derivados del trabajo de asalariados o

---

<sup>53</sup> Leonor Ludlow, (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos, (1821-1933)*, t. II, México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad nacional Autónoma de México, 2002, Cuadro 68, p. 441-457.

<sup>54</sup> “El presidente Obregón pagó su impuesto en la oficina principal de la Administración de Correos.” 7 de septiembre de 1921, *El Universal*, “se ha recaudado 3.5 millones por el impuesto al centenario” 15 de octubre de 1921, *El Universal*. Este impuesto estuvo inspirado en un proyecto de Rafael Nieto elaborado en 1918 sobre un impuesto federal sobre ganancias. Carlos Sierra, (1971), “A 50 años de la Ley del Centenario”, México, *Boletín de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, p. 9.

profesionales<sup>55</sup>. El producto de lo recaudado en la ley federal estableció que un 10% sería redistribuido a los Estados y otro 10% a los municipios y que sus ingresos serían deducibles. Mientras que al empresariado considerado causante se le aplicaría una renta presunta con el porcentaje de la utilidad de su ingreso.

Po su parte, Alberto J. Pani abanderó una de la exigencias del sistema económico al promover la permanencia del impuesto directo sobre las ganancias, siguiendo las tendencias del pensamiento económico para la modernización del sistema fiscal que en Estados Unidos (establecido en 1913) y en Europa (desde el siglo XIX) se manejaban bajo el nombre del *income tax*<sup>56</sup>. Si bien desde principios de 1917, se integró una Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera organizada por Rafael Nieto, Luis Cabrera y Alberto J. Pani, quienes contrataron los servicios de asesores financieros Edward Kemmerer<sup>57</sup> y Henry Alfred Chandler<sup>58</sup>, sus estudios sirvieron como afianzadores de los proyectos para establecer un sistema financiero moderno. Este último teórico estadounidense hablaba de crear nuevos mecanismos de recaudación para diversificar la dependencia a la tributación sobre el comercio exterior. La propuesta de Chandler se enfocó en organizar los impuestos y simplificar los pagos, sobre todo le otorgaba una importancia a los impuestos a la exportación, minimizando a los de importación. El proceso fue tomado en cuenta por las autoridades financieras y poco a poco se fueron sustituyendo los impuestos de cuantía fija por impuestos *ad valorem*, para los artículos de exportación, principal aportación al Erario Público.

Si bien fue hasta 1925 cuando se estableció el impuesto sobre la renta: *income tax*, no significó alto potencial de recaudación como lo fueron los directos a la producción y al tránsito de los productos al comercio exterior. Aunque, cabe destacar que el primer promotor de esta iniciativa fue Rafael Nieto, al igual que Adolfo de la Huerta y Alberto J. Pani siguieron las recomendaciones de Chandler al apostar por la implementación de ingresos adicionales sobre las ganancias directas; de tal forma podemos asegurar los postulados de la escuela liberal estadounidense permeaba en el lenguaje de los protagonistas que ayudaron al establecimiento de la reforma fiscal. Pani traduce la lógica del cambio así: “El defecto fundamental del sistema fiscal de la Federación es, desde el punto de vista administrativo, su complicación y el número fabuloso de impuestos y tasas vigentes. Basta citar, en este respecto, la Ley del Timbre, que abarca -en un completo desorden de más de cien tasas- actos, documentos y contratos, sin discriminar la naturaleza de las operaciones gravadas ni la clase de las

---

<sup>55</sup> Luz María Uhthoff López (2006), “Hacia la modernización de la política presupuestaria en México. Los impuestos exteriores e interiores, 1870-1930”, *Signos Históricos*, núm. 15, pp. 58-79.

<sup>56</sup> Se estableció el impuesto sobre la renta o *income tax* después de las guerras civiles en Estados Unidos y en Italia. El más antiguo es en Inglaterra con la propuesta de William Pitt Tax en 1798; en Alemania después de la revolución de 1848. España en 1910, El Salvador y Costa Rica en 1914, Canadá en 1917, Bélgica, Colombia y Argentina en 1919, España en 1920. Francisco Comín, *Historia de la hacienda pública, I. Europa*, Barcelona, Crítica, 1996.

<sup>57</sup> Edwin Walter Kemmerer, *Sistema monetario de México. Reformas propuestas*, México, Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, 1917.

<sup>58</sup> Henry Alfred Ernest Chandler, realizó dos informes rendidos a la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera de los Estados Unidos Mexicanos. *Estudio preliminar sobre el sistema de impuestos del gobierno mexicano con indicaciones para su reorganización*, México, s.e., 1917, 26 p. y *Análisis del proyecto de impuesto sobre ganancias (income tax) con recomendaciones para formular un impuesto nuevo*, México, Oficina Impresora de la Secretaría de Hacienda, 1918.

rentas o utilidades obtenidas”<sup>59</sup>. El basar la estructura tributaria en los postulados de la escuela clásica implicaba el principio de igualdad, pero con una total falta de justicia social porque de igual forma gravaban a los artículos de primera necesidad como a los de lujo; por ello, advertía Pani, que si se establecía como base a los impuestos directos con tasas progresivas, no sólo se elevaría el nivel de vida del pueblo, sino que aminoraría las profundas diferencias de la sociedad mexicana. Esta medida, fue el principio de una política económica de federalización del régimen fiscal mexicano.

El impuesto sobre la renta establecido el 18 de marzo de 1925 y el Reglamento de 22 de abril de 1925, tiene como principio la progresividad indica que a mayor riqueza, mayor es la tasa de tributación. Al establecer el impuesto se discriminaría entre las diversas clases de rentas, es decir, las del capital y el trabajo, y las del trabajo solamente respetando el símbolo de progresividad para que paguen más quienes más tienen. Para Pani los impuestos indirectos, eran desproporcionados, injustos y regresivos, porque recaían con más fuerza sobre los pobres, mientras que a los ricos poco les afectaba el gravamen, ya que el impuesto representaba una fracción mínima de sus ingresos. Los impuestos indirectos recaían en el comercio y su pago repercutía al consumidor porque es quien absorbe el gasto al transferirlo al precio de los productos. En palabras de Pani se: “orientó la marcha de la Secretaría de Hacienda hacia la promoción del progreso material de México”<sup>60</sup>. Porque con esta medida colocó las finanzas públicas como un instrumento de redistribución de la riqueza.

Así el Impuesto sobre la renta quedó basado como ley en cuatro postulados: a) exención del gravamen para ingreso mínimo; b) diferenciación de las distintas clases de rentas: capital y trabajo o trabajo; c) progresividad en el impuesto; d) reducción de cargos de familia. Los beneficios de la recaudación de tales impuestos se dividían entre la federación 80%, los estados y los municipios el 20% restante. Además, quedaron definidas las siete categorías o Cédulas que eran gravables de acuerdo a los ramos de: comercio, industria, explotación agrícola, a la imposición de capitales (precisa en intereses, descuentos, anticipos, depósitos, obligaciones, bonos, acciones, fianzas y arrendamientos e inversiones u operaciones de capital); de participaciones obtenidas en explotaciones de subsuelo o en concesiones de Poder público; trabajo a sueldo o salario; y del ejercicio de una profesión liberal, artesanal, artística, o cualquier otra ocupación lucrativa no comprendida en las cédulas anteriores<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Cuarto informe presidencial de Álvaro Obregón, Secretaría de Hacienda, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura XXXI, año I, núm. 11, México, 01 de septiembre de 1924. Alberto J. Pani, *El problema supremo de México*, Inversiones ARPA, 1955, pp. 20-21.

<sup>60</sup> Las principales modificaciones introducidas en la ley del ingresos de 1924 para formar –conservando su estructura general– la de 1925, tendieron a simplificar mediante la clasificación más técnica de los ingresos federales en los cuatro grupos de “impuestos”, “derechos”, “productos” y “Aprovechamientos” y la supresión de gabelas improductivas y estorbos; a aumentar en lo posible, y sin perjuicio de la economía nacional, los recursos naturales del Erario y, sobre todo, a continuar la reforma fiscal iniciada por medio de la creación de nuevos elementos correctores del defectuoso régimen imperante, y de la vigorización del régimen ya incubado de dicha reforma: el impuesto sobre la renta. Alberto J. Pani, *La política hacendaria y la revolución*, México, Cultura, 1926, pp. 22-23.

<sup>61</sup> Ley del impuesto sobre la Renta, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de marzo de 1925. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura XXXI, año 2, no. 2, México, 1 de septiembre de 1925. Dentro de esta ley se eliminaron los requisitos de periodicidad, durabilidad y estabilidad de la fuente;

En cifras, como se observa en cuadro III, el impuesto sobre la renta, en sus primeros años, sobrepasó sus expectativas ya que en 1924 representó el 6.8% y al año siguiente recaudó 8.7 porcentuales del total de los ingresos federales, que representaron 13 millones de pesos. Sin embargo, Pani no pudo solventar la caída del ingreso per cápita de 1926, año que representó una recaudación de tan sólo 7 millones; para 1927, cuando salió de la Secretaría de Hacienda, el impuesto sobre la renta aportaba la exigua cantidad de 5 millones de pesos. Mientras que los impuestos postales y timbres, tercer rubro más importante (consistía en una estampilla que se adhería a todos los registros y se estableció un reglamento para el cobro del mismo, el papel timbrado se establecía para actos no mercantiles) alcanzó la suma de 34 millones de pesos en 1926, superando el 18% recabado el año anterior y el 15% que se tenía en 1923, como se observa en el cuadro III.

**Cuadro III**

Porcentaje del Total del ingreso y las fuentes más importantes

	1923	1924	1925
Impuesto sobre comercio exterior	35.7	29.4	28.7
Impuesto sobre industrias extractivas	20.9	17.9	13.5
Timbres fiscales	15.2	18.5	18.2
Impuesto sobre la renta	6.1	6.8	8.7
Otros impuestos internos	24.1	27.4	30.9
Total	100	100	100

Fuente: Pani, *La política hacendaria y la Revolución*, pp.163-187.

Asimismo se analiza en el cuadro III un incremento a los impuestos internos que significó incrementos en el transporte y en la gasolina (30 de marzo de 1925). Este último, establecido con la garantía de obtener recursos para la construcción de carreteras, principalmente; pero también para solventar la recién formada Comisión Nacional de Caminos a la que se le invirtió 27 millones de pesos, en 1924. Entre otras obras públicas análogas que invirtió el gobierno federal, fue la Comisión Nacional de Irrigación a la cual se le destinaron 38 millones de pesos, en el mismo año<sup>62</sup>.

Los impuestos sobre industrias extractivas disminuyeron significativamente por la baja producción del petróleo y minería, descendieron del segundo al tercer lugar de mayores aportaciones al erario público, para 1923 representaba casi el 21% el total de los ingresos; mientras que para el año de 1925 sólo alcanzó los 13.5% del total recabado, con base en los datos del cuadro III. El decremento de este impuesto tuvo

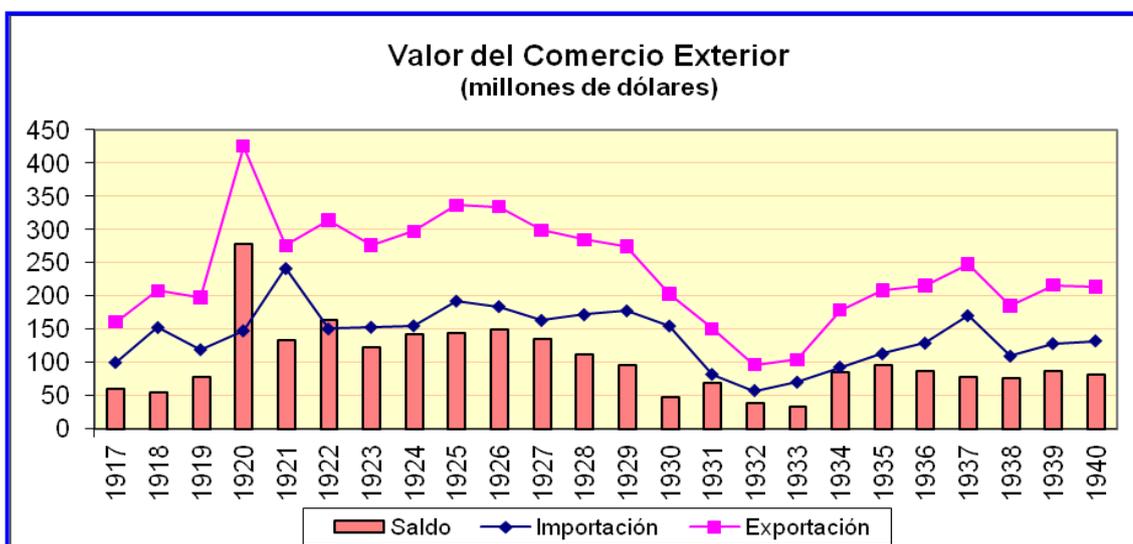
---

define la aplicación a los ingresos concebidos como toda percepción en efectivo, en valores o en créditos que modifique el patrimonio del causante y de la cual pueda disponer sin obligación de restituir su importe.

<sup>62</sup> Sterrett y Davis, *The Fiscal and Economic Condition of Mexico*, "Report submitted to the International Committee of Bankers on Mexico" 25 mayo de 1928, p. 61.

enormes consecuencias económicas para México con la caída de los precios internacionales del petróleo, porque en 1924, con el descubrimiento de vastos depósitos de petróleo, en Estados Unidos, Colombia y Venezuela, de pronto, restringieron las compras de petróleo mexicano, acarreado una sobreproducción mundial. El gobierno ávido de recursos buscó obtener el mayor ingreso posible de los impuestos al comercio exterior, principalmente en los aranceles de importación para desincentivar la competencia externa. Como el impuesto al comercio exterior fue el más socorrido por la hacienda pública, en las aduanas se reformaron dos veces consecutivas con Pani tratando de retroalimentar lo más posible las arcas con la reforma a la Ley de Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas (10/febrero/1925 y 6/julio/1926). La exportación se basaba principalmente en el petróleo, oro, plata, café y henequén<sup>63</sup>.

**Gráfica 1**



Fuente: *Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos*, 1948.

Por el concepto al impuesto al comercio exterior en 1924 representó el 29.4% del total de los ingresos y esta se contrajo al 28.7% en tan sólo dos años. Las principales aportaciones provenían de El saldo favorable de comercio exterior en gran parte de la década de los veinte, pero se contrajo gradualmente, pasó de casi 280 millones de dólares en 1920 a 123 millones en 1923; estabilizándose entre 1924 y 1927 con 140 millones de dólares, aproximadamente. Ver gráfica 1 el comportamiento inicial de los flujos económicos verifica la recuperación de las importaciones fue extraordinariamente rápida, se observa una contracción a partir de 1926 y el

<sup>63</sup> Jean Meyer, "Mexico: Revolution and Reconstruction in the 1920s", en Leslie Bethell, ed., *The Cambridge History of Latin America*, 1870-1930, vol. 5, Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge UP, 1986.

derrumbe económico general con la crisis de 1931, se aprecia que durante los dos secretarios de Hacienda Pani y Montes de Oca trabajaron sin déficit en la balanza de pagos, pero sus declinaciones afectaron a la estructura tributaria por lado de las recaudaciones, porque las inclinaciones tanto de importaciones como exportaciones respondieron ante crisis de 1929, llegando a un saldo desfavorable de 48 millones de dólares en 1930, siendo que tan sólo un año antes representaba 97 millones y en 1920 representaba 278 millones de dólares el saldo en el valor del comercio exterior.

## 2.2 La Primera Convención Nacional Fiscal

En la Primera Convención Nacional Fiscal negociaron crear nuevos acuerdos que sirvieran para uniformizar y distribuir la competencia de los impuestos entre la Federación y los gobiernos locales. Fue inaugurada el 11 de agosto de 1925. Fueron electos como presidente, Fernando de la Fuente, jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda, y como vicepresidente, Manuel Gómez Morín. El Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani en tribuna frente a los empresarios y funcionarios asistentes afirmó: “Otro de los defectos del régimen que impera en todo el país es el de su extraordinaria complicación, ya que las cuotas, las bases de la imposición, las reglamentaciones, y las formas y épocas de pago de los impuestos, se multiplican hasta el punto de crear un estado de confusión y de incoherencia, casi anárquicas, en materia fiscal”<sup>64</sup>. Por ello Pani invitaba a reconsiderar el alza de los impuestos para mejorar la administración pública en beneficio mutuo de los estados y la federación que no haya sobreposición de los gravámenes<sup>65</sup>.

En la Convención se estudiaron los métodos para mejorar la cobranza y la diversificación de ingresos federales, para terminar con la anarquía fiscal y los impuestos alcabalariorios, y las vías para mejorar la distribución con justicia la carga impositiva entre la federación, entidades y municipios; analizaron a detalle la concurrencia y la sobreposición de los impuestos a la producción, consumo y trabajo. Se nombraron dos comisiones: para formular un plan de arbitrios y para examinar el problema de la concurrencia. La primera propuso la unificación de todos los impuestos, de acuerdo con un método uniforme. El problema de anarquía e inequidad fueron los lineamientos claves que promovieron la federalización de la carga impositiva, porque al conformar los reglamentos -que contenían los derechos y obligaciones de los causantes, de manera clara y específica, a los renglones

---

<sup>64</sup> José Iturriaga de la Fuente, *La revolución hacendaria. La Hacienda pública con el presidente Calles*, México, Secretaría de Educación Pública, 1976, p. 73.

<sup>65</sup> Alberto J. Pani resume las causas de la grave situación impositiva de la siguiente manera: 1) La complicación de los impuestos, agravada por la supervivencia de muchos anticuados, incosteables o incompatibles con el espíritu del Nuevo Régimen; 2) su composición casi exclusiva de impuestos indirectos, que pesan infinitamente más sobre los pobres que sobre los ricos y engendrados por propósitos puramente fiscales, esto es, de obtener solamente los recursos necesarios para sufragar los gastos públicos; y 3) la carencia de preceptos constitucionales que determinen técnicamente los diversos campos de imposición del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios. Yañez Ruiz, Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, tomo 4, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1958, p. 202.

involucrados- se decidió que debieran establecer impuestos administrados por las autoridades centrales, para combatir la corrupción administrativa.

Asimismo en la Convención se habló sobre la complicación fiscal, hicieron referencia a la concurrencia para la realización de las cuotas, bases de la imposición, reglamentación, formas, temporalidad de los pagos, etc. Al hablar de modernizar el sistema alcabatorio, se manejó como sinónimo de centralización, que respondía a una exigencia pragmática de canalizar los recursos a los ingresos federales y de ahí repartir a los Estados, para beneficiar a los gobiernos de las rentas, que no todos compartían; dicha centralización simplificaba la estructura general de las disposiciones tributarias. Sin embargo, el federalismo fue la base de la discusión, y modernizar la estructura tributaria heredada de la época colonial. Si el Estado concentraba los ingresos fortalecía a la Federación, pero les fue difícil garantizar con equidad la asignación de las partidas presupuestarias destinadas a las entidades y municipios. Esto significó modificar y modernizar las estructuras fiscales, verificar los capitales o sectores que les asignaban recursos, entre otras cualidades que el federalismo acarrea<sup>66</sup>. En parte, centralizar requirió garantizar los impuestos directos y progresivos por el interés nacional, que no sólo se beneficiaba el Estado, sino también con la retribución a las autoridades locales, porque su tarea no era sólo recabar sino administrar los recursos. Finalmente, los delegados a la Convención acordaron reunirse cada cuatro años, con la tarea de establecer impuestos que debieran causarse en toda la República, uniformizar sistemas impositivos y delimitar competencias de las distintas actividades fiscales, para que las autoridades locales tuvieran participación en los rendimientos, en la fijación de coeficientes y tasas, además de la reglamentación.

A partir de la Primera Convención Nacional Fiscal se avanza en la federalización de los siguientes impuestos: sobre la tierra, sobre actos mercantiles y sobre el impuesto sobre comercio y la industria, aunque los estados deberían participar en el producto de tales impuestos recaudados de acuerdo con una tasa uniforme para todos los estados. Asimismo, crearon una Comisión permanente dentro del Departamento Técnico Fiscal de la Secretaría de Hacienda, misma que prepararía los trabajos de las convenciones fiscales posteriores, con base a los acuerdos extendidos. A consecuencia de la Primera Convención Nacional Fiscal se crearon impuestos especiales directos, como lo fue la Ley de Herencias y Legados y sobre Donaciones (31 de diciembre de 1925) establecido bajo el antecedente uno al millar sobre la propiedad raíz rústica y urbana (del 30 mayo de 1923) que sería exclusiva de los estados<sup>67</sup>.

En síntesis, con las nuevas reformas al sistema fiscal se obtuvo el equilibrio deseado, entre otras razones, por un forzado ahorro; también porque se dejó de subsidiar a Ferrocarriles Nacionales, ya que se devolvió la compañía a manos privadas y se desincorporó la deuda ferrocarrilera del gobierno federal. Sin embargo, la administración hacendaria no logró contrarrestar el descenso de los ingresos petroleros y mineros, del cual se dependía sustancialmente, casi en un 21% para el año

---

<sup>66</sup> Aboites Aguilar, Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2003.

<sup>67</sup> Con adición a los artículos 131 y 117 de la Constitución. *Vid. Primera Convención Nacional Fiscal, Memoria*, 2 ed. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1932.

de 1923 bajaron al 13.5% en 1925, dentro del impuesto de industrias extractivas. También se verifica una caída de los ingresos, que se debió en gran medida a la baja producción petrolera y minera, más que a las presiones fiscales, como se analizó en el cuadro III. En términos financieros el petróleo representó al erario una parte significativa que comprendía en tres partes, por una, la producción; la exportación, como segunda; mientras que sobre la explotación de recursos naturales contribuyó como tercera, entre otras aportaciones que representó su inversión productiva, destinado en gran medida como aval en las negociaciones, dentro de los tratados comerciales<sup>68</sup>.

### **3. La Secretaría de Hacienda en la gestión de Luis Montes de Oca**

Luis Montes de Oca fue secretario de Hacienda con los gobiernos de Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio, durante el período del 16 de febrero de 1927 al 20 de enero de 1932, época de agitación política y crisis económica, beneficiado un tanto por los cambios en el modelo económico, como por la permutación del caudillo Plutarco Elías Calles en su mandato, políticamente fue catalogada por un acercamiento con la burguesía y tras la muerte de Obregón (17/julio/1928) mostró cambios radicales en la política monetaria que fracturaron el modelo económico, acarreando la atemorizada inflación. La situación financiera permanecía frágil, ya que dependía demasiado de los ingresos aleatorios como lo eran los impuestos a la exportación del petróleo y la plata; aunado con los levantamientos armados producto de la guerra cristera –que le costó al erario varias decenas de millones de pesos–, se buscó hacer un esfuerzo por equilibrar las finanzas públicas, pero la baja recaudación de los ingresos públicos causó una crisis interna que se expandió con el fenómeno de la Gran Depresión<sup>69</sup>.

La primera acción de Luis Montes de Oca, a cargo de la Secretaría de Hacienda, fue ordenar un estudio relativo a la organización administrativa del ramo; con el fin de que se propusieran las reformas que fueran necesarias, para que el despacho de los asuntos se efectuara con eficiencia, ahorro económico y de tiempo, por medio de la uniformidad de métodos y del establecimiento de sistemas que evitaran la duplicidad de labores<sup>70</sup>. Luis Montes de Oca se allegó con una serie de funcionarios públicos de alto nivel como lo fueron Rafael Mancera Ortiz, subsecretario del ramo, Saturnino López, jefe del Departamento Administrativo, Lorenzo Hernández y Pedro H. Gómez (directores de la Tesorería General), Daniel R. Aguilar, jefe del Departamento Técnico Fiscal, Gustavo R. Velasco, director de Presupuesto, Francisco Velasco, Jefe de la

---

<sup>68</sup> Pani, 1926, pp.163-187.

<sup>69</sup> Luis Montes de Oca, nació en la ciudad de México el 03 de agosto de 1895 y murió en la misma ciudad el 04 de diciembre de 1958, estudió Contaduría Pública en la Escuela Superior de Comercio y Administración, fundador de la Asociación de Contadores Titulados de México y del Instituto de Contadores Públicos Titulados, fue cónsul de México en el Paso, Texas; en Hamburgo y en París representó al gobierno de Álvaro Obregón, fue contralor de la Nación entre 1924-1927, antes de ocupar el cargo de secretario de Hacienda.

<sup>70</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Comisión de Revisión Contable, Informe sobre la revisión de la contabilidad del gobierno federal*, 1928, pp. 47-49.

Oficina de Inspección de Oficinas Federales de Hacienda y Jesús Silva Herzog, Jefe de Departamento de Biblioteca y Archivos Económicos<sup>71</sup>.

La primera labor como secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca fue solicitar una auditoría a los Contadores Públicos Titulados Tomás Vilchis y Thomás Thierry, en marzo de 1927. La auditoria consistió en proponer un plan específico para la Secretaría de Hacienda, según su informe del 15 de agosto de 1927, observan una falta de criterio en la organización; en la reglamentación general de funciones; carecían de archivo, de equipo y de personal calificado; los métodos estadísticos que pudieran orientar la buena marcha de algunas dependencias era nulos; los trámites establecidos estaba más por costumbre; sugirieron delegar responsabilidad a los jefes de sección y que firmaran sus propias resoluciones; analizan que constantemente algunas dependencias invadían las facultades de otras, había una constante repetición de labores y una falta de coordinación entre las dependencias, y ello significaba una carencia de autonomía<sup>72</sup>.

El informe revela un interés por el establecimiento de los nuevos métodos de contabilidad y auditoría aplicados en la profesionalización de la hacienda pública moderna. Para realizar esta tarea se propuso una Comisión de Reorganización que estuvo a cargo de Rafael Mancera como Presidente, Saturnino Pérez López, Hermenegildo Díaz, Tomás Vilchis y Davis Thierry, iniciando sus labores el 1° de septiembre de 1927 al 31 de agosto de 1928, bajo la función de reorganizar las dependencias de la Secretaría de Hacienda, unificar los procedimientos mediante reglamentos, reducir el costo de la administración, selección del personal, mejorar los métodos de contabilidad, oficinas y servicios. A los trabajos de contabilidad y finanzas se integraron Antonio Manero y Jesús B. Arechavala, quienes formaron un enlace con la Oficina del Registro de Finanzas, creada para realizar los cuadros estadísticos de los recursos y obligaciones del erario, mensualmente y anualmente publicado en la Memoria de Hacienda. También participaron en la conformación de los archivos Carlos Duplán y Jesús Silva Herzog, quienes auxiliaron en la estructura y funciones de la Oficina de Central de Archivo, con los departamentos de Biblioteca y Archivos Económicos, albergados en la Biblioteca Lerdo de Tejada inaugurada el 1° de septiembre de 1928.

El programa de la Comisión Reorganizadora incluyó la centralización de los servicios, mejoramiento de los procesos de correspondencia, reformular los reglamentos así como la creación de sub-dependencias: Tesorería, Departamento de Crédito, Dirección de Timbre, Casa de Moneda, Oficina Impresora de Hacienda y al

---

<sup>71</sup> Gómez, Marte R., *Vida política contemporánea. Cartas de Marte R. Gómez*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, t. 1, p. 347.

<sup>72</sup> “[...] hasta el comienzo del actual período presidencial, puede decirse que la administración de la Secretaría no había obedecido a ningún programa definido, careciendo por completo de unidad, de eficiencia y de economía. Múltiples labores estaban duplicadas; otras que debieran tener homogeneidad estaban en completo desacuerdo, y trabajos que por su índole debieran corresponder a determinado departamento u oficina, estaban confiados a otros cuyo objetivo era totalmente distinto.” Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Comisión Reorganizadora, 1927-1928, Informe de sus labores*, México, 1928, p. 238.

Almacén de estampillas<sup>73</sup>. Entre las propuestas más destacadas fue el acuerdo para el servicio civil para todos los empleados de la Secretaría de Hacienda y la propuesta de establecer un Código Nacional Fiscal.

El 13 de febrero de 1929 se facultó al Ejecutivo para la designación del Código Fiscal de la Federación y hacer las reformas fiscales convenientes para la revisión o amparo de las inconformidades fiscales por medio de juicios ante los tribunales federales, este hecho confiere un antecedente directo del Tribunal Fiscal de la Federación (31/08/1936) que dictaminaría el carácter contencioso de los delitos administrativos<sup>74</sup>. En el informe presidencial de 1929, presenta el balance logrado por la Secretaría de Hacienda el cual distingue dos resultados placenteros el Código fiscal y la Ley aduanal, porque permitirían resumir las disposiciones, establecer las leyes de tributación que se hallaran dispersas, permitirá la fácil interpretación, cumplimiento y aplicación ya que “este Código establecerá la teoría del Derecho Administrativo Fiscal en nuestro país” en palabras del Presidente Emilio Portes Gil, quien a su vez distinguió que la nueva Ley Aduanal era un símbolo de modernidad y simplificaba los procedimientos en el comercio internacional porque permitía “la unificación en una sola tarifa de los diferentes impuestos que gravan la importación de mercancías y productos extranjeros, no sólo hará más sencilla su aplicación en la práctica, sino que abaratará esta actividad comercial con la supresión de trámites y documentos a que ahora se ve sujeto el tráfico de importación”<sup>75</sup>.

Luis Montes de Oca restauró toda la verticalidad del sistema aduanero creando en primera instancia los agentes aduanales y reorganiza la Comisión de Aranceles (30 y 31/agosto/1927. Reglamento), después reforma la Ley Aduanal, que derogó la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y fronterizas, obra del porfiriato del 12 de junio de 1891. Con la nueva Ley Aduanal se establecían las funciones de los agentes aduanales y se reformó la Comisión de Aranceles; sus labores dieron como resultado un reglamento interior de la Dirección General de Aduanas y la Tarifa General de Importación que unificó los aranceles de importación –por grupos y subgrupos– de acuerdo con la categoría utilizados para el comercio o la industria, mejorando con ello el cobro y la proporción impositiva conforme al precio<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Integrantes de las sub-dependencias fueron: Julio Novoa, Francisco Borja, Luis Magaña, José Ferell, Gonzalo Quintana, Roberto Guerrero, Abel Espinoza, Diego Moreno, Carlos Zetina y Francisco J. Gamoneda. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe de labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1927-1928*, México, 1928. Resumen en: *Revista de Administración Pública*, 54, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, abril-junio, 1983, pp. 415 y ss.

<sup>74</sup> En mayo de 1929 se establece el Jurado de Revisión por la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, era un órgano de carácter administrativo y considerado como el supremo órgano administrativo fiscal, que conocía del recurso de revisión creado por esa misma ley; este recurso podía ser interpuesto por el contribuyente en caso de disconformidad con las resoluciones de las Juntas Calificadoras.

<sup>75</sup> Primer informe presidencial de Emilio Portes Gil, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, XXXIII Legislatura, año 2, no. 2, México, 1 septiembre de 1929.

<sup>76</sup> “La nueva Ley Aduanal del 31 de mayo de 1928”, en *El Economista*, vol. 1, núm. 1, 1 de septiembre de 1928.

El impuesto sobre el comercio exterior, la principal fuente de egresos, comprendía cobros por los derechos de importación y exportación, los de tráfico marítimo, de certificación consular, de facturas y otras varias prestaciones, que con diversos títulos y motivos se recaudan. Sin embargo, su fluctuación dependió de los cambios de la demanda en el mercado internacional, como se observó en la gráfico 1. La Tarifa Aduanal, se convirtió en una medida de defensa económica de más activo impulso al desarrollo de los recursos naturales del país así como un medio de proteger la industria nacional. Mientras que la Comisión de Aranceles creada en 1927 unificó los impuestos y derechos sobre el comercio exterior, con ello se redujo el volumen de las importaciones con el propósito de equilibrar la balanza de cuentas, medida que ayudó a mejorar el comercio exterior y apoyó la sustitución con producción nacional<sup>77</sup>.

### 3.1 Impuesto federales

Comprometido en su cargo, Luis Montes de Oca, se dedicó a mantener un presupuesto equilibrado, lo que implicaba la reducción de los gastos y el aumento de los impuestos –una política ortodoxa de presupuesto balanceado que en términos exactos refería a la exigencia de tener finanzas sanas –, con un nivel reducido de gasto gubernamental. Con un nuevo Departamento de Presupuesto, las finanzas ganaron una estructura y reasignación de responsabilidades, equilibró los saldos y mejoró la administración pública. Sin embargo, hubo una contracción en general de la economía y los gastos se enfocaron al fortalecimiento militar impulsando la aviación y la marina que unidos alcanzaron los 12 millones de pesos del presupuesto federal durante el quinquenio que administró Luis Montes de Oca entre 1927 y 1931, como se analiza en los cuadros I y II. Asimismo se observa la reanudación de los pagos a empréstitos extranjeros y gastos en importantes renglones como irrigación, caminos, fomento bancario, en los dos últimos años del gobierno callista a pesar de que el año de 1927 fue de crisis Hacendaria y depresión económica para el país, decreciendo renglones importantes como importación, recursos naturales y Timbre<sup>78</sup>, como se observa en el cuadro IV. Con el impacto de la crisis económica mundial en 1929 sobrevino la recesión; contrayendo y descendiendo las cifras de todos los sectores económicos.

---

<sup>77</sup> Se protegió al mercado interno con nuevas tarifas a los impuestos generales de importación (02/12/1929) y con recargos adicionales para los impuestos de importación y exportación de 2% (09/01/1930), pero es hasta la reforma a la Tarifa del Impuesto General de Importación (13/08/1932) en el rubro de maquinaria, donde se distingue la incorporación de una sustitución de importaciones. Tercer Informe Presidencial de Plutarco Elías Calles, Secretaría de Hacienda, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, XXXII Legislatura, año 2, no. 2, México, 1 septiembre de 1927.

<sup>78</sup> Ley orgánica del Departamento de Presupuestos, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 1928.

**Cuadro IV**  
Estructura tributaria. 1925-1934  
(millones de pesos)

<b>Impuestos</b>	<b>1925</b>	<b>1926</b>	<b>1927</b>	<b>1928</b>	<b>1929</b>	<b>1930</b>	<b>1931</b>	<b>1932</b>	<b>1933</b>	<b>1934</b>
Sobre explotación de										
recursos naturales	39	36	25	20	18	16	11	11	10	24
Industria	35	33	47	46	47	45	49	43	46	60
A la importación	77	81	69	79	84	102	56	51	51	59
A la exportación	18	17	16	14	12	10	4	4	3	7
Sobre la renta	13	7	5	16	16	16	11	10	12	26
Del timbre	20	34	30	20	18	16	17	16	18	11
10% adicional	18	15	14	15	14	7	5	5	6	7
Contribución federal	23	21	22	22	20	19	13	13	13	12
Otros impuestos	1	1	1	1	2	3	23	3	3	5
Total de impuestos	244	245	229	233	231	234	189	155	163	222
Total de ingresos	322	309	307	311	322	289	256	212	223	295

Fuente: *Estadísticas históricas de México*, 2009, Cuadro 15. 7.

El impuesto del timbre se denomina oficialmente impuesto sobre actos, documentos y contratos no mercantiles.

10% adicional sobre impuestos y derechos señalados específicamente en la ley correspondiente.

El impuesto sobre migración se creó en 1927, pero hasta 1947 su recaudación fue insignificante.

Sobre los impuestos al comercio se carecen de datos hasta 1934 que alcanzó la cifra de 11 millones de pesos.

Durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, la situación de crisis sobrellevó a la creación de un programa. En el informe de gobierno del año de 1931 la secretaría de Hacienda presenta los siguientes datos: "...el Gobierno se haya preocupado por mantener a toda costa el equilibrio presupuestal, para saldar el año en las condiciones financieras menos desventajas. Tres son los medios hasta ahora conocidos para resolver el problema de nivelar los Presupuestos: a) La contratación de empréstitos. b) La disminución de los gastos públicos. c) El aumento de las contribuciones"<sup>79</sup>. Es interesante notar que Pascual Ortiz Rubio tuvo que enfrentar las graves consecuencias de una economía en crisis que golpeó a la economía mexicana en 1931, fue necesario en los términos presupuestales, reducir al mínimo el personal del gobierno, reducir los salarios de los militares y burócratas que percibían más de 3 pesos diarios; de tal forma que las disminuciones al salario fueron del 10%, 12.5% y 15%, dependiendo del monto

<sup>79</sup> Segundo informe presidencial de Pascual Ortiz Rubio, Secretaría de Hacienda, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, XXXIV Legislatura, año 2, no. 2, México, 01 de septiembre de 1931.

que se percibiera. El promedio de desocupación entre 1931 y 1934 era de unos 300 mil trabajadores desempleados. En su mayoría la reducción de empleos se dio en las minas y en trabajos petrolíferos<sup>80</sup>. Aunque el movimiento obrero resurgió de manera importante, producto de la crisis y se generaron huelgas en la industria textil y extractiva, que fueron los sectores afectados directamente por la crisis paralizando los mercados. Con la Ley Federal del Trabajo expedida el 28 de agosto de 1931, establecía que todos los sindicatos obreros debían estar registrados en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, para declarar su número de afiliados y sujetarse a las Juntas de Conciliación y Arbitraje; al igual que las cámaras patronales. Con ello, el movimiento obrero se vio favorecido, inició una campaña de unificación y los sindicatos se convirtieron en un instrumento político.

La reconstrucción financiera iniciada desde la revolución cobró un matiz de institucionalización una vez que Luis Montes de Oca condujo la Secretaría de Hacienda. Si bien, no hubieron reformas que reflejaran un cambio en la estructura tributaria, sólo se volvió más restrictiva, en este sentido se aplicaron fuertes recargos, a través de Jurados de infracciones fiscales; como por ejemplo del 25% por cada mes o fracción que se retrase el pago de los impuestos sobre entradas brutas a los ferrocarriles, aprovechamiento y uso de aguas públicas de jurisdicción federal y consumo de gasolina. Se reorganizaron los reglamentos a los servicios como agua, correos, teléfono, lotería y diversiones; así como a los ingresos recibidos por los mexicanos en el extranjero.

Luis Montes de Oca estableció la reforma en la que debiera recaudarse la contribución federal para reducir al mínimo la contribución del Timbre<sup>81</sup>. Manuel Gómez Morín fue quien recomendó al secretario de Hacienda la creación de un sistema “racional” de impuestos; proponía unificar el impuesto sobre industria y comercio, suprimir el del timbre de compraventa y complementarlo con el de la renta<sup>82</sup>. Una de las primeras medidas fueron poner recargos para quienes no pagaran el impuesto sobre la renta con un 25% por mes o fracción; pero como logró rápidos rendimientos, elevaron la tarifa del impuesto a la renta de un orden del 6% sobre los rendimientos de capital y en un 5% a los salarios a través de la revisión escrupulosa de las Junta Calificadoras y Revisora del Impuesto sobre la Renta<sup>83</sup>. El impuesto sobre la renta tuvo un salto cuantitativo importante ya que pasó su recaudación de 5 millones de pesos en 1927 a 16 millones al año siguiente, manteniendo la cifra hasta 1931, cuando solamente lograron percibir de este concepto la cantidad de 11 millones de pesos, con recesión de tres años como se observa en el Cuadro IV. El impuesto sobre la renta tuvo un flujo ascendente al final del período constituyó el tercer renglón más importante dentro de la estructura tributaria en México, ello representó un avance en la materia, modernización y diversificación del Erario.

Luis Montes de Oca implementó la reforma al impuesto sobre la renta para contemplar exenciones fiscales, para personas físicas y morales con ganancias entre

---

<sup>80</sup> Calderón, 1982, p. 82.

<sup>81</sup> Decreto del 22 de mayo de 1929 y el 20 de agosto de 1929, se establece su Reglamento.

<sup>82</sup> Ludlow, 2002, t. 2, “principales leyes, decretos y reglamentos, 1920-1933”, pp. 441-457.

<sup>83</sup> *Ibid.*, Decreto del 13 de enero de 1928.

dos y cinco mil pesos, respectivamente; mientras que para agricultores, comerciantes e industriales con utilidades inferiores hasta por diez mil pesos dependiendo su categoría. La modificación a la Ley del impuesto sobre la renta del 28 de diciembre de 1931 decidió reducir en cinco las categorías fiscales, que de igual manera se dividía en cédulas, agrupando las actividades del comercio, la industria, la agricultura y la ganadería en la primera cédula; mientras que imposición de capitales, explotación de concesiones de subsuelo, salarios y honorarios, correspondieron las demás cédulas, que con base en el reglamento se estipularon las tasas y los plazos para exhibir la contribución.

El Código Penal del 14 de agosto de 1931, en materia fiscal, estipulaba multas, sanciones, amonestaciones, suspensión de derechos, entre otras cláusulas que apoyaban a lo establecido en el Código Fiscal. A pesar de sus esfuerzos por garantizar la recaudación, evitar los fraudes y la evasión fiscal, su caída fue significativa entre el período de 1930 y 1934, como la mayoría de los rubros. Con base en estos datos, sobresale la cifra de 23 millones para impuestos varios en la recaudación fiscal del año de 1931, indicativa porque observamos una elevación significativa de impuestos en plena recesión económica. En el cuadro IV se observa la elevación de impuestos varios, lo cual en cierta forma, correspondió a que se empezó a aplicar como caso de emergencia el 1% sobre las entradas brutas de la industria, comercio y agricultura; dicha medida fue un impuesto extraordinario de pago único. Otros impuestos, de igual forma provienen de la elevación sobre los impuestos a la producción de energía eléctrica siendo una industria incipiente comenzaba a repuntar en la ciudades<sup>84</sup>. Si bien con la incipiente industrialización, el crecimiento interno dio impulso a tecnologías orientadas una economía agro-exportadora y una industria nacional, que apenas incorporaba la cadena de montaje, pero abastecían al mercado interno y al Erario. En este sentido, observamos a los impuestos que se aplicaba a las ventas de primera mano de licores, alcoholes, loterías y rifas<sup>85</sup>; sobre la producción de tabaco, alcoholes y aguardiente (10%)<sup>86</sup>, a la producción de cerveza<sup>87</sup>, aguamiel y pulques se adicionó el 10%<sup>88</sup>. Mientras que a la producción de azúcar, cerillos y a la elaboración de aguas minerales y refrescos se incorporó a cada uno de los gravámenes federales un reglamento que ayudaban a la simplificación y diferenciación a cada sector entre los impuestos de consumo y los de producción<sup>89</sup>. El 27 de abril de 1932 se decretó la Ley de impuesto de contingencia sobre expendios de toda clase de bebidas alcohólicas y en agosto se adiciona para incluir todos los destilados y productos fermentados. Obviamente, estas políticas tuvieron efectos muy depresivos en la economía<sup>90</sup>.

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, Impuesto sobre energía eléctrica, decreto del 23 de diciembre de 1930.

<sup>85</sup> *Ibid.*, Decreto del 3 de diciembre de 1931.

<sup>86</sup> *Ibid.*, Ley de impuestos sobre los alcoholes, aguardientes, tequilas, mezcales y sotosoles, 24 de agosto de 1932.

<sup>87</sup> *Ibid.*, El Decreto del 13 de enero de 1928 se establece un impuesto adicional sobre la producción de la cerveza.

<sup>88</sup> *Ibid.*, Decreto del 08 de enero de 1928.

<sup>89</sup> *Ibid.*, Decreto del 19 de noviembre de 1931 y del 2 de febrero de 1931.

<sup>90</sup> "El problema de la depreciación de la moneda de plata en México. Estimación del stock monetario de la República", estudio presentado a la Secretaría de Hacienda por la comisión nombrada para investigar los problemas monetarios, 7 de junio de 1927, en Carta de Gómez Morín a Montes de Oca del 18 de

La Ley Monetaria promulgada el 25 de julio de 1931 llamada Ley Calles monetizó transitoriamente el oro, consistió en dos medidas que hicieron profundizar la crisis por la que se estaba pasando por las condiciones económicas mundiales y la declinación de los precios de los productos básicos; además que restringió la moneda porque pensaba que con ello se mejorarían los términos de intercambio y se corregirían los desequilibrios en la balanza de pagos. Al modificar el patrón oro se generó una contracción monetaria que condujo a la reducción del circulante. Lo que trajo consigo fue la reducción del sector laboral por los paros, las bajas salariales, los despidos y sobre todo una disminución del consumo. Como bajaron los precios de los productos primarios en los mercados internacionales, afectando a los sectores industriales. En México la reacción instantánea se reflejó en la actividad minera y petrolera con un desplome del sector<sup>91</sup>.

### **3.2 La Segunda Convención Nacional Fiscal**

Alberto J. Pani regresó al cargo de secretario de Hacienda el 14 de febrero de 1932 hasta el 1° de septiembre de 1933. A su llegada introdujo la enmienda al sistema monetario para corregir el proceso deflacionario ocasionado por la reforma monetaria de 1931, la cual declaraba que se debería: aumentar el circulante, abandonar el patrón oro, la emisión de billetes del Banco de México y acuñación de monedas de plata, así como dejar la libre flotación del peso, medidas expansionistas que sirvieron como apoyo para la recuperación económica. Bajo el lema: “reducir la deflación sin caer en el extremo opuesto de la inflación”<sup>92</sup>. Se confiaba en Pani para atender la escasez de dinero y la vía para resolverlo, para el nuevo titular de Hacienda significó un reto y lo presentó como parte de los problemas supremos de México, previo a la reforma que implementó para controlar la caída del comercio externo de los metales, en la conferencia Económica Mundial de la plata en Londres.

Durante el regreso de Pani a la secretaría de Hacienda se realizaron pocas modificaciones de ley en materia tributaria, se establece un nuevo reglamento a la Ley general del Timbre y se constituyó un impuesto especial a la naciente industria radiofónica<sup>93</sup>. Asimismo derogó un impuesto sobre empresas de transportes por automóviles y camiones que había establecido Luis Montes de Oca en agosto de 1931 y había apoyado con los 23 millones de dólares al Erario en el rubro de otros impuestos como se analiza en el cuadro IV.

Alberto J. Pani convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal, realizada entre el 20 de febrero y el 14 de marzo de 1933, buscó fortalecer la delimitación de las

---

junio de 1927, en Archivo Luis Montes de Oca, Fondo CMLXXV, leg. 12529, Centro de Estudios de Historia de México, Carso.

<sup>91</sup> Cerraron 14 Minas en la República durante la Depresión. “El desempleo afectó, según cifras conservadoras, a 28 mil de los 107 000 mineros de México. El valor total de la producción minera bajó de unos 373 000 pesos en 1929 a unos 170 000, en 1932” Krauze, 1977, p. 268.

<sup>92</sup> Pani, 1951, tomo 2, p. 155-162. Pani, 1955, p. 48.

<sup>93</sup> Ley general del Timbre del 16 de julio de 1932 y 23 julio de 1933; Impuesto a la industria radiofónica del 10 de julio de 1933. Ludlow, 2002, pp. 441-457.

facultades concurrentes considerando la participación de los municipios y evitar la doble tributación<sup>94</sup>. Los gobiernos de los estados trataron con la Secretaría de Hacienda cuestiones relativas al impuesto sobre la propiedad territorial y a los impuestos sobre el comercio y la industria en general, impuestos sobre sucesiones y donaciones, sobre operaciones jurídicas y profesionales, y sobre gravámenes especiales por parte de la Federación como son: sobre hilados y tejidos, gasolina, energía eléctrica<sup>95</sup>. Las conclusiones de esta Convención tuvieron el carácter de recomendaciones concretas para resolver los dos grandes problemas de los erarios: estatales y federal.

Desgraciadamente esta segunda reunión se celebró en los momentos en que estaba por concluir un ejercicio presidencial y, por esa causa, no pudieron dictarse medidas de carácter legislativo que condujeran a la realización de las conclusiones vertidas. Un hecho importante posterior a la segunda convención, fueron la federalización de los impuestos a la gasolina (1932) y a la electricidad en 1933, reformada del 18 de enero de 1934. Con estas medidas se planteó conservar, y aún ampliar, la competencia fiscal de la federación, pero concediéndose a los estados y municipios participación en la mayoría de los impuestos.

La política hacendaria que siguió Marte R. Gómez en el año de 1934 (enero-noviembre) tuvo continuidad con las orientaciones prescritas por Pani, que eran precisamente la reactivación de la economía a través de la expansión monetaria. El nuevo secretario de Hacienda continuó la reforma fiscal establecida en la Segunda Convención Nacional Fiscal. De este modo, en el mes de abril de 1934 se emitió la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados para el Distrito y Territorios Federales, abrogó la publicada en agosto de 1926, la cual dada la existencia de un marco de múltiple imposición, poco a poco fue siendo adoptada por las entidades federativas, la cual cedía la facultad de aplicar el impuesto sólo a nivel local y dividir el producto de dicha recaudación con la federación en la proporción de 60% para la entidad que aplicaba el impuesto y el 40% restante para la federación<sup>96</sup>. Además eximía del impuesto a las transmisiones que se realizaban en favor de instituciones educativas, culturales, científicas, artísticas, museos y fundaciones y a aquellas sucesiones a favor de ascendientes y descendientes, cónyuge o concubina, sin exceder de \$15,000 para cada beneficiario<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal, México*, SHCP, 1947, pp. 5-6.

<sup>95</sup> Con base en la reforma al Artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de México, atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de energía eléctrica. Primer informe presidencial de Lázaro Cárdenas, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, XXXVI Legislatura, año 2, no. 2, México, 1º de septiembre de 1935.

<sup>96</sup> El 25 de agosto de 1926 se emitió la *Ley del Impuesto Federal sobre Herencias y Legados*, que era de aplicación federal, mientras que cada una de las entidades federativas aplicaba sus propias leyes en la materia.

<sup>97</sup> Entre las modificaciones en materia fiscal en la administración de Marte R. Gómez fueron la creación de seis nuevos renglones de tributación: ausentismo, seguros, azúcar, sal, fondos petroleros y durmientes de ferrocarril. Se disminuyó, en cambio la contribución federal en los Estados que venían pagándola del veinte al quince por ciento, se suprimió el derecho de inspección sanitaria de carnes y manteca, se exoneraron de impuesto las pequeñas pensiones, se disminuyó el número de los renglones

Los efectos de recuperación en la economía fueron favorables para México, en las modificaciones tributarias aumentaron la recaudación fiscal. En el año que estuvo Marte R. Gómez en la Secretaría de Hacienda fue decisivo, porque en el poco tiempo estabilizó la economía, continuó con un presupuesto balanceado, recabaron 222 millones de pesos en total de los impuestos cifra no alcanzada desde 1927 (ver cuadro I). Se incrementaron los gastos sociales; así como, fundaron de tres instituciones económicas: Nacional Financiera, el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas y el Fondo de Cultura Económica. Pero el cambio radical en las contribuciones para este año fue que el sector industrial aportó mayores ingresos que el impuesto a la importación, inversamente proporcional si se compara su trayectoria en diez años. Mientras que el impuesto sobre la renta representó el tercer renglón de importancia para el erario nacional duplicó su cifra (cuadro IV). Como de igual forma, se duplicó el saldo del comercio exterior, se estabilizó el peso en 3.60 y recuperando los precios en todos los sectores productivos.

#### 4. Conclusiones

La política hacendaria seguida en el período de 1924 a 1934, hicieron hincapié en el desarrollo económico, un crecimiento en general, basado en un cierto grado de control nacional sobre la economía. En su misión durante el período de reconstrucción dieron los mecanismos institucionales para activar la economía nacional, devastada por la Revolución; en sus intentos por poner en práctica la Constitución 1917, parecía ser más radicales de lo que realmente eran. La situación económica que se vivió en la época posrevolucionaria condujo a un desequilibrio entre los ingresos y egresos federales, al no poder pedir préstamos o crédito con el exterior, para lo cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público redujo los gastos y aumentó los impuestos, se redujeron los salarios de los trabajadores y hubo despidos masivos, tanto en la administración de Pani como con Montes de Oca. Estos dos dirigentes, trataron de restablecer la posición de la nación en diferentes ámbitos, la recuperación a lo largo de la década se mantuvo un crecimiento moderado, aunque empezó a mostrar signos de contracción en 1926 con la crisis económica y con una caída más recesiva en 1932-1933, con un efecto en la política monetaria y financiera.

En materia fiscal los avances fueron significativos en el período, se llevaron a cabo las labores de reconstrucción económica y modernización para resolver las enormes necesidades de recursos, debido a que los créditos internos y externos se encontraban paralizados. Con Alberto J. Pani se redujeron los gastos administrativos dando cabida a proyectos sociales, caminos, puentes, agricultura y riego; mientras que el período de Montes de Oca se destinó el gasto a los rubros administrativo, militar y deuda externa. Con el nuevo régimen fiscal se transitó de una anarquía prevaleciente en las entidades federativas a un centralismo de las contribuciones diversificando con impuestos progresivos y negociados en las Convenciones, en el caso de Pani; mientras

---

que están sujetos al impuesto de diez por ciento adicional y se redujeron los derechos de tráfico marítimo. Segundo informe presidencial de Abelardo L. Rodríguez, *Diario de Debates de Cámara de Diputados*, XXXVI Legislatura, año 1, no. 8, México, 1 de septiembre de 1934.

que Montes de Oca hace uso de los recursos extraordinarios, impone sanciones y regula el comercio exterior.

Con la reforma administrativa que inició Pani y continuó Montes de Oca se instauraron nuevos parámetros jurídicos e institucionales para la recaudación fiscal, no sólo a raíz de las Convenciones, sino por la formación de un Catastro, reglamentos y códigos fiscales adecuados para ampliar la base tributaria; por lo tanto se puede observar a este período como de transición que diversifica los impuestos, los centraliza o federaliza y consolida una modernización en términos fiscales. Si bien la política fiscal en el período estuvo claramente influida por la concepción liberal de igualdad, libre concurrencia, equilibrio presupuestal y el establecimiento del impuesto de la renta como principal fuente de recaudación. Sólo Luis Montes de Oca pudo obtener finanzas sanas, a pesar de los desajustes ocasionados por las dos crisis sistémicas, una de producción, en 1926-1927; y otra de reconversión, que acarreó la depresión iniciada en 1929, con la desarticulación del sistema monetario internacional y las estructuras bancarias. La pronta recuperación económica se debió principalmente a las medidas expansionistas que implementó Alberto J. Pani a su regreso en 1931, en las vertientes monetarias, cambiarias y tributarias, ya que se pudo recaudar de manera más eficiente a raíz de las reformas preestablecidas como observamos en los sectores productivos, al comercio exterior y principalmente al salario que diversificó los ingresos federales.

### **Bibliografía**

- Anaya Merchant, Luis, *Colapso y reforma, La integración del sistema bancario en el México revolucionario, 1913-1932*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2002.
- Aboites Aguilar, Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México. 1922-1972*, México, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 2003
- Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo, La formación de la economía mixta mexicana, 1920-1982*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, Secretaría de Energía, minas e industria paraestatal, 1988.
- Bethel, Leslie, *Historia Económica de América Latina, 1870-1930*, Barcelona, Crítica, 1991.
- Calderón Rodríguez, Miguel Ángel, *El impacto de la crisis de 1929 en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Calles, Plutarco E., *Correspondencia personal, 1919-1945*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, 2 vol. 1993.
- Cárdenas, Enrique, *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, México, El Colegio de México, 1987.

- Chandler, Henry Alfred, *Estudio preliminar sobre el sistema de impuestos del gobierno mexicano con indicaciones para su reorganización*, México, s.e., 1917, 26 p.
- \_\_\_\_\_, *Análisis del proyecto de impuesto sobre ganancias (income tax) con recomendaciones para formular un impuesto nuevo*, México, Oficina Impresora de la Secretaría de Hacienda, 1918.
- Collado Herrera, María del Carmen, *Empresarios y políticos, entre la Restauración y la Revolución, 1920-1924*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1996.
- Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda pública I. Europa*, Barcelona, Crítica, 1996.
- Cosío Villegas, Daniel, *Historia de la política aduanal*, ed. fasc., México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.
- Diario de Debates, H. Cámara de Diputados*, varios números entre 1920-1934
- Diario Oficial de la Federación*, varios números entre 1920-1934
- Dulles, John W. F., *Ayer en México. Una crónica de la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Gómez, Marte R., *Vida Política contemporánea*, 2 vol., Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Haber, Stephen, *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México*. México, Alianza Editorial, 1992.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas históricas de México*, México INEGI, 2009, en [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/EHM2009.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/EHM2009.pdf), consultado el 03 de mayo del 2012.
- Iturriaga de la Fuente, José, *La revolución hacendaria. La Hacienda pública con el presidente Calles*, México, Secretaría de Educación Pública, 1976, (Sep-setentas 282)
- Krauze, Enrique, "La reconstrucción Económica", en *Historia de la Revolución Mexicana. 1924-1928*, tomo 10, México, El Colegio de México, 1977.
- Kemmerer, Edwin, Walter, *Sistema monetario de México. Reformas propuestas*, México, Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, 1917.
- \_\_\_\_\_, *Oro y patrón oro*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1959.
- Ludlow, Leonor (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos, 1821-1933*, 2 tomos, México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Meyer, Lorenzo, "El conflicto social y los gobiernos del Maximato", en *Historia de la Revolución Mexicana. 1928-1934*, tomo 13, México, El Colegio de México, 1978.
- \_\_\_\_\_, *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1973 (col. del Archivo Histórico Diplomático Mexicano).

- \_\_\_\_\_, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, “Los inicios de la institucionalización” en *Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934*, tomo 12, México, El Colegio de México, 1978.
- Meyer, Jean, “Estado y sociedad con Calles” en *Historia de la Revolución Mexicana, Período 1924-1928*, tomo 11, México, El Colegio de México, 1977.
- Montes de Oca, Luis, “La intervención del Estado en la actividad económica” *Investigación económica*, México, vol. 3, no. 3, tercer trimestre de 1943.
- \_\_\_\_\_, *Cinco artículos sobre devaluación monetaria*, México, [s.e.] 1954.
- Musgrave, Richard A., *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1969.
- Pani, Alberto J., *La política hacendaria y la Revolución*, México, Cultura, 1926.
- \_\_\_\_\_, *Mi contribución al nuevo régimen (1910-1933)*, Cultura, 1936
- \_\_\_\_\_, *Tres monografías*, México, Atlante, 1941.
- \_\_\_\_\_, *Apuntes autobiográficos*, 2 tomos, México, Librería de Manuel Porrúa, (Biblioteca Mexicana, 7), 1950-1951.
- \_\_\_\_\_, *El problema supremo de México. Ensayo de crítica constructiva de la política financiera*, Inversiones ARPA, 1955.
- Portes Gil, Emilio, *Autobiografía de la Revolución Mexicana. Un tratado de interpretación histórica*, México, Instituto Mexicano de Cultura, 1964.
- Romero Sotelo, Ma. Eugenia y Leonor Ludlow (coord.), *Temas a debate. Moneda y banca en México, 1884-1954*, México, UNAM, 2006.
- Schumpeter, Joseph Alois “La crisis del Estado fiscal”, *Revista española de control externo*, vol. 2, no. 5, (1918, 2000), pp. 147-192.
- Serna Garza, José María, de la, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el federalismo en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Convención Nacional Fiscal, Memoria*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1926.
- \_\_\_\_\_, *Comisión Reorganizadora 1927-1928. Informe de sus labores*, 3 tomos, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1928.
- \_\_\_\_\_, *La controversia Pani-De la Huerta. Documentos para la historia de la última asonada militar*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1924.
- \_\_\_\_\_, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondiente a los años fiscales de 1923-1924-1925, presentada por el C. secretario de Hacienda ingeniero Alberto J. Pani al Congreso de la Unión con especial referencia al periodo comprendido entre el 26 de septiembre de 1923 y el 31 de diciembre de 1925*, México, Cultura, 1926, 2 vols.
- \_\_\_\_\_, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1927-1928, registro de labores*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1959.

- \_\_\_\_\_, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1928-1934*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1962.
- Servín G. Armando “Apuntes históricos del impuesto sobre la renta” *Revista de Hacienda*, México, vol. 2, no. 2, febrero de 1939, pp. 3-21.
- Sterrett, Joseph E. y Joseph S. Davis, *The Fiscal and Economic Condition of Mexico*, “Report submitted to the International Committee of Bankers on Mexico” 25 mayo de 1928.
- Suárez Dávila, Francisco, “Política hacendaria y economía política en el México Posrevolucionario” en: *75 años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Uhthoff López, Luz María “Hacia la modernización de la política presupuestaria en México. Los impuestos exteriores e interiores, 1870-1930”, *Signos Históricos*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, no. 18, 2007, pp. 58-79.
- Yáñez Ruiz, Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, 6 tomos, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1958.
- Zebadúa, Emilio, *Banqueros y revolucionarios: La soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1994.