



Graciela Márquez

“El proyecto hacendario de Matías Romero”

p. 111-140

Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)
Tomo II

Leonor Ludlow (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Históricas

2002

515 p. + XII

Ilustraciones, cuadros

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 39)

ISBN 970-32-0283-7 (obra general)

ISBN 970-32-0285-3 (Tomo II)

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_02/secretarios_hacienda.html

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



EL PROYECTO HACENDARIO DE MATÍAS ROMERO

GRACIELA MÁRQUEZ
El Colegio de México

En casi todos los periodos de la historia de la Hacienda pública en México, la mayor parte de los asuntos económicos y financieros han demandado atención inmediata. Pese a que la premura ha obligado a actuar principalmente en el corto plazo, los secretarios encargados del ramo han formulado proyectos hacendarios de largo plazo dirigidos a acomodar las finanzas públicas a los cambios políticos y económicos del país. La gestión de Matías Romero al frente de la Secretaría de Hacienda durante tres distintos periodos (1868-1872, 1877-1879, 1892-1893), nos ofrece la posibilidad de examinar la forma en que se enfrentaron y resolvieron los problemas de corto plazo durante coyunturas económicas muy críticas. Asimismo, es posible identificar las características del proyecto hacendario de largo plazo que fue construyéndose paralelamente y sus efectos en el desempeño de las finanzas públicas.

A su llegada a la Secretaría de Hacienda en enero de 1868, Romero se propuso resolver los problemas más urgentes pues un plan de reforma requería de experiencia; “por ahora, sólo procuraré cuidar, con el mayor empeño, que se recauden todas las rentas de la Federación y que se distribuyan con equidad y pureza”.¹ Con la disciplina y rigurosa dedicación que caracterizaron siempre las tareas públicas de Romero, como ministro de Hacienda, logró en pocos meses no sólo dar respuesta a los asuntos de corto plazo sino también elaborar un plan de reforma hacendaria. En 1869, Romero presentó un conjunto de reformas cuyo objetivo principal era el de mejorar la captación de recursos e impulsar el desarrollo económico en el largo plazo. Aunque Romero no logró materializar su plan por completo, algunas de las reformas planteadas fueron introducidas parcialmente en el transcurso de las tres décadas siguientes. A su regreso a la Secretaría de Hacienda en dos ocasiones más y durante su labor diplomática en los Estados Unidos, Romero tuvo oportunidad de señalar la necesidad de reformar la Hacienda pública, de manera que la estructura fiscal fuese

¹ Archivo Matías Romero, doc. n. 219.

compatible con los cambios económicos y políticos desencadenados en las tres últimas décadas del siglo XIX.

Este ensayo tiene como objetivo fundamental mostrar la interacción entre las políticas de corto plazo y el plan de reforma de la Hacienda pública impulsado por Romero. En la siguiente sección se presentan los datos biográficos indispensables para entender tanto las circunstancias que explican la llegada de Romero al Ministerio de Hacienda como las posibles fuentes de su conocimiento de asuntos hacendarios. La tercera sección analiza las políticas de corto plazo a través del estudio del diseño presupuestal en cada uno de los periodos en los que Romero ocupó la cartera de Hacienda, identificando las limitantes de la estructura tributaria y las estrategias de disminución de gasto. Enseguida se examina lo relativo a las políticas de deuda y reorganización de la Secretaría de Hacienda como ejemplo de la capacidad de negociación y administración de Romero. En la quinta sección se discute con detalle el plan de reforma a largo plazo que Romero apoyó e impulsó durante su primera gestión al frente de la Secretaría de Hacienda. Finalmente, se presentan algunas consideraciones respecto al impacto de la reforma fiscal promovida por Romero en el desarrollo ulterior de la Hacienda Pública.

MATÍAS ROMERO, DIPLOMÁTICO Y ECONOMISTA

En 1855, Matías Romero, un joven de dieciocho años de edad, partía de su natal Oaxaca hacia la ciudad de México. Romero buscaba una oportunidad para incorporarse a la burocracia federal, en particular anhelaba ingresar en el servicio exterior y viajar a Europa. Sus planes eran alimentados por las promesas de ayuda que había recibido de su coterráneo Benito Juárez, entonces ministro de Justicia. Durante sus dos primeros años en la capital de la República, el joven oaxaqueño aceptó un puesto sin honorarios en la Secretaría de Relaciones Exteriores. En su primer puesto público, Romero inició la elaboración de un tratado sobre las relaciones exteriores de México desde la independencia. Con base en los archivos oficiales, Romero analizó los tratados políticos y comerciales desde la época de la independencia. Su *Tabla sinóptica de los tratados y convenciones celebrados por la República Mexicana con naciones extranjeras* permitió a Romero acercarse a los problemas diplomáticos y financieros que enfrentó la República en sus primeros años como nación independiente. Además de su empleo no retribuido en el Ministerio de Relaciones Exteriores, y alentado por su coterráneo Ignacio Mariscal, Romero se matriculó en el Colegio Nacional de Abogados, siendo admitido en la barra de la ciudad de México en

1857. Poco fue el interés de Romero por el ejercicio de la abogacía; más bien su objetivo era que su título de abogado le permitiera escalar más fácilmente la escalera burocrática que le llevara a la representación mexicana en Londres, un objetivo que se había trazado aun antes de su llegada a la ciudad de México.

Ni la dedicación ni la ayuda de amigos influyentes permitieron a Romero alcanzar su meta de formar parte del cuerpo diplomático en la capital británica. Los obstáculos administrativos en la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero sobre todo la crisis política de 1857, obligaron a Romero a abandonar sus aspiraciones de viajar a Europa como representante del gobierno mexicano. En cambio, mantuvo su trabajo en la Secretaría de Relaciones Exteriores bajo las órdenes de Melchor Ocampo, uniéndose así al gobierno itinerante del presidente Juárez.

La cercanía con Juárez expuso a Romero a la causa liberal, sus principios y sus protagonistas centrales. En este periodo formativo, Romero contaba con apenas diecinueve años, su adhesión al partido liberal fue un signo de su convencimiento juvenil por la causa de la Reforma y un preámbulo a su larga carrera pública apegada a los principios del liberalismo político y económico.²

Los cambios en el gabinete de Juárez llevaron a Melchor Ocampo a la Secretaría de Relaciones Exteriores. En tiempos de turbulencia política e incertidumbre, Romero encontró en Ocampo un “maestro” de quien recibió estímulos y ascensos. A finales de 1859, Romero partía para Estados Unidos como secretario de la Legación Mexicana en Washington.

Romero permaneció en la representación mexicana en Washington como representante del gobierno de Juárez hasta 1867. El diplomático mexicano desempeñó sus labores en años extremadamente complicados para ambas repúblicas: por el lado mexicano la guerra de los tres años, las amenazas externas y la eventual invasión francesa; por el lado norteamericano, la guerra civil enfrentó los intereses agrícolas de los estados del sur con el norte manufacturero. Durante estos años, Romero no sólo se convirtió en un hábil y respetado diplomático sino también tuvo la oportunidad de observar directamente cómo se reconstruyó y reestructuró la economía norteamericana al

² El principal biógrafo de Romero nota que pese a su completa convicción por la causa liberal, Romero dejó muy pocas huellas de su entusiasmo a finales de la década de los años 1850, “no es en su *Diario* de ese tiempo, sino en los puntos de vista expresados en sus discursos, escritos y acciones posteriores, donde encontramos los motivos y argumentos de su apoyo completo a la Reforma Mexicana, a las leyes de 1857 y al programa de Juárez. No hay duda de su adhesión total; sorprende solamente que el gran desbordamiento de la historia mexicana en 1856-1857 no proyecte la más pequeña emoción en aquel diario privado”. Harry Bernstein, *Matías Romero 1837-1898*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 24.

término de la guerra civil. Pudo también conocer de cerca el marco institucional que servía de base para el crecimiento a largo plazo de la economía norteamericana. En la capital de Estados Unidos y con sus frecuentes visitas a la ciudad de Nueva York, Romero entró en contacto con inversionistas, industriales, financieros y políticos, compartiendo con ellos ideas y reflexiones en torno al desarrollo económico de México y las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos.³

De regreso en México a finales de 1867, el presidente Juárez nombró a Romero secretario de Hacienda, “la cartera más difícil y espinosa que el gobierno tiene.”⁴ Pese al grave deterioro en el ramo hacendario, el nuevo secretario confiaba no sólo en poder sacar adelante la economía sino también consolidar el proyecto político encabezado por los liberales:

Yo creo que el país tiene los recursos necesarios para sostener su Gobierno y cubrir sus gastos más urgentes, y que bien administradas sus rentas podrán satisfacer todas las necesidades legítimas, y de esta manera se contribuirá más eficazmente a consolidar la paz en México y a cimentar bajo bases sólidas y estables, las instituciones que el país se ha dado libremente.⁵

Durante su primera gestión en Hacienda, Romero enfrentó retos muy importantes por la aún precaria situación de las finanzas públicas y la inestabilidad política, producto de varias décadas de estancamiento económico. Esto no impidió, sin embargo, que se resolvieran eficientemente las cuestiones de mayor urgencia, proponiéndose además un plan integral de reforma hacendaria cuyo principal objetivo era el de mejorar las bases fiscales del gobierno.

Matías Romero permaneció en el puesto de secretario de Hacienda hasta mayo de 1872, pocos meses antes de la muerte del presidente Juárez. Le sucedió en el puesto Francisco Mejía, entonces jefe de la sección primera de la Secretaría. La renuncia de Romero no fue sorpresiva. El ministro de Hacienda veía cada vez con más frustración el rechazo a sus planes de reforma mientras que la reelección de Juárez y su creciente desprestigio político dieron motivos suficientes a Romero para retirarse de su cargo en la Secretaría de Hacienda.⁶

³ Entre los más destacados, Romero trabó amistad con James Beekman, Hiram Barney, y Ulyses Grant. Con este último emprendería un fallido intento por establecer una línea de ferrocarriles en el Istmo de Tehuantepec. Véase Pletcher, *Rail, Mines and Progress*.

⁴ Archivo Matías Romero, doc. n. 2262.

⁵ *Ibidem*, doc. n. 2198.

⁶ Cosío Villegas, *República Restaurada, Vida política I*, p. 40; Thomas David Schoonover, *A Mexican view of América in the 1860's, a Foreign Diplomat describes the Civil War and Reconstruction*, translated and edited by with the assistance of Ebba Wesener Schnoover, Madison, Wisconsin, Fairleigh Dickinson University, 1991, p. 14.

Romero estaba convencido de las potencialidades económicas de México y creía que derrotadas las amenazas externas podrían desarrollarse diversos sectores productivos, en particular la agricultura y los sectores exportadores. Entre 1872 y 1875 Romero viajó por el sureste del país. En la región del Soconusco en Chiapas se dedicó, con poco éxito, a la siembra del café. Los conflictos fronterizos con Guatemala y los intereses particulares del presidente guatemalteco Justo Barrios complicaron los alcances de la empresa agrícola de Romero.⁷ Ante su fracaso, Romero abandonó definitivamente sus actividades en Chiapas, pero continuó interesado en el desarrollo agrícola como lo demuestran sus viajes exploratorios a Michoacán, Jalisco y Colima. Mientras tanto, Romero ocupó un escaño en el Senado por el estado de Chiapas en 1875 y, posteriormente, se convirtió en diputado federal por el quinto distrito de Oaxaca entre septiembre y noviembre de 1876.

Los cambios políticos del país a finales de la República Restaurada lo llevarían nuevamente a la esfera pública a partir de 1877. Un conocido suyo de sus tiempos como estudiante en la ciudad de Oaxaca era nada menos que Porfirio Díaz. Romero se convirtió por segunda ocasión en secretario de Hacienda en 1877, permaneciendo en el cargo hasta 1879 cuando lo reemplazó Trinidad García.⁸ Durante poco más de dos años, Romero se esforzó por disminuir el déficit y dar acuse a cambios administrativos para mejorar el desempeño fiscal.

A lo largo de su vida, Romero padeció de una débil condición física, atacado por fuertes dolores de cabeza y males estomacales desde edad temprana. Las largas e intensas horas de trabajo que dedicaba a su labor al frente de la Secretaría de Hacienda menguaron su salud a tal punto que le obligaron a renunciar el 1° de abril de 1879.

En 1882, Romero regresó a Washington donde permanecería hasta su muerte en 1898. Al retomar su labor diplomática fomentó las relaciones comerciales con los Estados Unidos. Fue promotor de un acuerdo de reciprocidad comercial en 1883 y fue un participante destacado en la Primera Conferencia Panamericana de 1889. La crisis financiera de principios de los años noventa y la falta de un ministro competente crearon las condiciones para un breve regreso de Romero a la cartera de Hacienda. Durante su corta estadía al frente de la Secretaría aprovechó toda su experiencia acumulada a lo largo de más

⁷ Para detalles sobre los negocios agrícolas de Romero en Chiapas véase Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 40 y Bernstein, *op. cit.*, capítulo X.

⁸ Bernstein, *ibidem*, capítulo V; Carlos J. Sierra, *Historia de la administración hacendaria en México, 1821-1910*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1970, p. 80-83.

de dos décadas de servicio público.⁹ Una vez resueltos los problemas más urgentes de la crisis regresó a Washington, sucediéndole en el cargo el entonces oficial mayor, José Yves Limantour.

Romero nunca dejó de preocuparse por los problemas económicos del país. Su extensa bibliografía cubre desde aspectos de producción agrícola hasta aspectos financieros y monetarios.¹⁰ Durante sus tres gestiones como secretario de Hacienda, Romero utilizó todos los instrumentos que tuvo disponibles para resolver los problemas económicos y financieros de corto plazo con severas medidas de control presupuestal. Más importante, sin embargo, fue el empeño de Romero por sanear las finanzas públicas, dotándolas de bases sólidas para que se convirtieran en el largo plazo en un instrumento eficaz en la promoción del desarrollo económico.

LAS POLÍTICAS DE CORTO PLAZO: EL PRESUPUESTO

Durante la primera gestión hacendaria de Romero, el balance entre ingresos y egresos se constituyó en el problema central del corto plazo. En un afán por lograr un equilibrio de las finanzas públicas sin recurrir a las viejas prácticas de endeudamiento interno o de compromiso de ingresos futuros, Romero optó primero por el recorte presupuestal y, cuando éste resultó insuficiente, prefirió el déficit antes de claudicar en sus esfuerzos de reorganización presupuestal. La situación era aún más delicada pues Romero enfrentaba el peor escenario posible para un ministro de Hacienda, al pasar de un resultado superavitario en el periodo inmediato anterior a un déficit fiscal fuera de control.

El superávit fiscal del año 1867-1868 —el primero desde la Independencia— produjo falsas expectativas respecto al desempeño fiscal de años subsiguientes, retrasando con ello los cambios necesarios en la administración hacendaria.¹¹ En efecto, el resultado favorable obtenido

⁹ Las numerosas cartas de felicitación que recibió Romero por su nombramiento destacaban su experiencia, capacidad y conocimientos de los asuntos hacendarios. Véase Matías Romero, *Memoria de Hacienda y Crédito Público 1891-1892*, México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1892, p. 300-318.

¹⁰ La bibliografía de Romero consiste en más de cincuenta títulos entre los que se incluyen la síntesis de los tratados con naciones extranjeras, diez volúmenes con la correspondencia de la legación mexicana en Washington, textos sobre el cultivo del café y descripciones geográficas de Chiapas, Michoacán y Nayarit, compilación de artículos sobre el tratado de reciprocidad entre México y Estados Unidos de 1883, los salarios en México, y la depreciación de la plata. Para una lista de la bibliografía completa de Romero véase Schoonover, *op. cit.*, apéndice 1.

¹¹ Aunque es muy probable que el balance presupuestal resultara positivo, las cifras correspondientes a 1867-1868 no coinciden en diversas fuentes. Por ejemplo, la *Memoria de*

ese año fue pasajero pues tuvo su origen en los ingresos extraordinarios generados por multas y castigos a imperialistas y en operaciones de bienes nacionalizados. Estos últimos generaron un poco más de un millón de pesos para el erario federal.¹² Asimismo, el control de todas las aduanas marítimas y fronterizas y la decisión de no otorgar rebajas por anticipo del pago de derechos de importaciones elevaron la recaudación, asegurando con ello un significativo aumento en el rubro más importante de los ingresos del erario.¹³ Por el lado del gasto, la moratoria de pagos de la deuda de Londres y las convenciones inglesa y española aliviaron considerablemente la carga fiscal; además se suspendieron los pagos a la empresa del ferrocarril de Veracruz y se redujo el monto asignado a pensiones pues se eliminaron los pagos a las clases pasivas que, al haber recibido pensiones durante el imperio, perdieron dicho privilegio.¹⁴ El resultado de unos ingresos temporalmente incrementados y una descarga en el gasto federal fue, naturalmente, la generación de un superávit presupuestal. El excedente así generado, sin embargo, no podría repetirse fácilmente en el futuro cuando se redujeran los ingresos a las fuentes normales y el gasto tuviera que hacer frente a un mayor número de compromisos.

En un intento por mantener el balance fiscal, la iniciativa de presupuesto de 1868-1869 presentó una estimación muy reservada de ingresos mientras que en los egresos incluyó una abultada cuenta para el pago de la deuda externa, dando origen a un déficit de más de casi cinco millones de pesos. Aunque Romero no tenía intención alguna de cubrir las obligaciones con los acreedores externos, esperaba que la reacción del Congreso fuera la de aumentar un poco los ingresos esperados y recortar gastos. Sin embargo, el optimismo del Congreso derivado del superávit fiscal del año previo dejó cortas las estimaciones del ministro de Hacienda. El presupuesto finalmente aprobado redujo los gastos en menos de lo esperado, introduciendo asignaciones nuevas para obras portuarias y muelles, telégrafos y ferrocarriles. Además, a lo largo del año se autorizaron gastos adicionales que ascendieron a más de cinco millones de pesos. La consecuencia lógica de tal política presupuestaria fue la reaparición del déficit que, conforme a

Hacienda de 1870 presenta un superávit igual a \$ 652 491.00, cifra menor a la que se reconoce en la *Memoria de Hacienda* de septiembre de 1868 donde se reconocía un superávit de \$ 1 266 944.00. Las discrepancias se originan en que las cifras del primer semestre no fueron registradas sistemáticamente teniéndose que recurrir a estimaciones. Véase *Memoria, 1870*, p. 713, y *Memoria, 1868*, p. 9; también Calderón, *op. cit.*, p. 250.

¹² *Ibidem*, 1955, p. 254.

¹³ Los ingresos por derechos de importación y exportación ascendieron a \$ 6 390 653.00, equivalentes a poco más del cuarenta por ciento de los ingresos totales, *Memoria, 1870*, p. 715.

¹⁴ *Ibidem*, p. 724.

las cuentas de la Tesorería, ascendió a casi ocho millones de pesos. La opinión pública condenó este déficit, culpando en no pocas ocasiones al ministro de Hacienda, aunque se reconoció también el efecto que tuvo el excesivo optimismo del Congreso.¹⁵

Aunado al tan temido déficit, Romero hubo de enfrentar la desaprobación de la cuenta del erario federal por parte de la comisión de presupuesto de la Cámara. El ministro del ramo fue incapaz de proporcionar una cuantificación precisa del déficit, contando tan sólo con cifras parciales y en ocasiones contradictorias. No sería la última vez que el Congreso rechazara la cuenta pública y por consiguiente levantara cargos administrativos contra Romero. En el año fiscal 1869-1870, la comisión de presupuesto nuevamente cuestionó los resultados de la cuenta pública, levantando cargos administrativos contra Romero y otros cinco ministros. En ambos casos, Romero quedó absuelto de las impugnaciones en su contra; sin embargo las recurrentes deficiencias en la cuenta pública reforzaron su interés en la reorganización administrativa de la secretaría a su cargo, tarea a la que dedicaría especial atención durante todos los periodos en los que ocupó la cartera de Hacienda.¹⁶

Pese a los esfuerzos por revertir el signo deficitario de las finanzas públicas federales, Romero no lograría balancear ingresos y gastos durante su primera gestión al frente de la cartera de Hacienda. A partir del año fiscal 1869-1870 las diferencias entre la iniciativa presentada por el Ejecutivo y el presupuesto aprobado por el Congreso disminuyeron, pues los desastrosos resultados del año económico anterior provocaron que el Congreso moderara su entusiasmo y aceptara más fácilmente los recortes presupuestales propuestos por Romero. En cambio, gastos no previstos, particularmente aquellos asociados a la supresión de levantamientos y sublevaciones y la imposibilidad de aumentar la recaudación total sin una reforma tributaria a fondo frustraron los intentos por recuperar el tan deseado balance en las finanzas públicas.

Es importante señalar que reducir la brecha entre ingresos y egresos no era un objetivo en sí mismo —al menos durante la primera gestión hacendaria de Romero— sino más bien un signo del desempeño público, “mientras [el déficit] subsista aunque sea en muy pequeña escala, es un amago constante a la paz pública, un motivo e inquietud y desconfianza en las obligaciones del gobierno y de grave descrédito para la nación”.¹⁷

¹⁵ Calderón, *op. cit.*, p. 417-420; Aguilar, *op. cit.*, p. 80-81; Romero, *Memoria*, 1870, p. 725 y 765-774.

¹⁶ Bernstein, *op. cit.*, p. 187-190; Calderón, *op. cit.*, p. 422-424 y 440-443.

¹⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Exposición que el Ejecutivo Federal dirige al Congreso de la Unión el 1° de Abril de 1871 sosteniéndole un proyecto de arreglo de la deuda pública*,

El balance del presupuesto como punto nodal de la política de corto plazo de la gestión hacendaria de Romero puede ser evaluado desde dos puntos de vista. Por una parte, la persistencia del déficit dio cuenta de la incapacidad de cubrir los gastos corrientes y de inversión con la estructura tributaria existente. Esto es aún más evidente cuando se toma en cuenta que los pagos a acreedores externos fueron mínimos debido a que el arreglo de la deuda externa fue deliberadamente pospuesto. Por otra, entre 1868 y 1872 Romero tuvo sin duda éxitos parciales en la modificación de algunas tasas impositivas, la introducción de nuevos gravámenes, el aumento de la recaudación en aduanas marítimas. Probablemente de mayor importancia resulta el hecho de que no se utilizó el expediente del endeudamiento interno como forma de financiamiento del déficit. En efecto, Romero conocía bien las consecuencias de recurrir a préstamos forzosos o contratar créditos con exorbitantes intereses, y pese a haber tenido la posibilidad de tomar estas medidas extremas cuando el Poder Ejecutivo gozó de facultades extraordinarias (1869-1870, 1871-1872) renunció a financiar el déficit con préstamos onerosos o con el empeño de recursos futuros.¹⁸

Las críticas a la política presupuestaria de Romero provinieron de todos los sectores: el Congreso atacó sus propuestas presupuestarias y sujetó a un riguroso escrutinio la cuenta pública mientras que la prensa de la época denunció los retrasos en los pagos a empleados y los recortes presupuestales.¹⁹ Inclusive después de haber abandonado el cargo, su sucesor, Francisco Mejía, culpó a Romero por la precaria situación de las finanzas públicas en 1872, afirmando que, “imposible es que jamás vuelva a darse el caso de la tirantez y aflictivo estado en que encontré la pésima situación del erario que se inauguraba para el segundo semestre de 1872, debido a las crecidas erogaciones pendientes de pago por la escasez de ingreso”.²⁰

El déficit presupuestal se presentó nuevamente en los dos periodos en los que Romero estuvo al frente de la Secretaría de Hacienda.

y dándole cuenta del estado de la hacienda federal en el primer semestre del año económico cuadragésimo sexto, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, p. 30.

¹⁸ “[Se] ha llevado a cabo hasta aquí invariablemente, la determinación de destruir el agio negándose a celebrar, aun bajo la presión de circunstancias bien a ciegas, contratos que lo revivieran [...] No [se] ha impuesto gravamen ninguno a la nación, reconociendo reclamaciones exageradas o de alguna otra de las maneras que eran tan comunes en épocas anteriores [...] No [se] ha hecho ninguna exacción extraordinaria de dinero, sin embargo de haber sido autorizado para ello, y en algunas ocasiones se pudo haber justificado esa medida.” Romero, *Memoria*, 1870, p. 1023. Volvió a enfatizar la política de saneamiento de las finanzas públicas en otras ocasiones, insistiendo que los gastos federales deberían ajustarse a los recursos recaudados. Véase *Memoria*, 1878, p. 26; *Memoria*, 1891-1892, p. 6-15.

¹⁹ Macedo, p. 432, y Sierra, *op. cit.*, v. I, p. 81-83.

²⁰ Mejía, *Memorias de*, *op. cit.*, p. 129.

Entre 1877 y 1879, los gastos e ingresos federales se encontraban aún afectados por el aumento de los gastos extraordinarios y la caída en la recaudación, ambos originados en los cambios políticos que llevaron al triunfo de Porfirio Díaz.²¹ El tercer y último periodo de Romero en el cargo de secretario de Hacienda ocurrió en medio de una crítica situación para las finanzas públicas. Con la experiencia acumulada en periodos previos, la política adoptada consistió fundamentalmente en aplicar un riguroso sistema de control presupuestal, reduciendo hasta donde fue posible los gastos.²² A principios de la década de los años noventa, Romero sabía muy bien que una reforma tributaria era indispensable pero que en el corto plazo la única variable efectiva de control del déficit era la contracción del gasto.

POLÍTICA DE DEUDA Y REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Hacia finales de la década de los años sesenta y principios de los setenta, la política de deuda estuvo condicionada por dos fuerzas opuestas. Por un lado, se reconoció que el acceso al crédito era una variable fundamental para hacer viables los objetivos de desarrollo económico de mediano y largo plazo. Por otra, la carga fiscal que el arreglo definitivo de la deuda imponía era demasiado costosa, y por tanto, de muy difícil cumplimiento. La política de deuda promovida por Romero se situó en un punto intermedio entre estas dos fuerzas, planteando un esquema cuya principal directriz era la de una solución paulatina que minimizara los costos tanto políticos como económicos. Los criterios básicos que definieron la política de deuda entre 1868 y 1872 pueden resumirse en tres puntos. Primero, los esquemas de pago deberían minimizar los costos de la liquidación de la deuda, reduciéndose en consecuencia la carga fiscal. Segundo, los arreglos definitivos de la mayor parte de la deuda externa se pospondrían cuanto fuera posible. Tercero, los créditos contraídos durante la intervención serían considerados prioritarios, en particular el de Laguna Seca.²³

Estos criterios dieron pie a que, pese a la restricción presupuestal, se cubriera el pago de la deuda interior flotante y se amortizara una

²¹ Macedo, *op. cit.*, p. 434-435.

²² "Desde el momento en que me encargué de la Secretaría de Hacienda, que es el periodo de que soy responsable, se ha adoptado, hasta donde esto es posible, un sistema de estricta economía, y nada se ha gastado que no haya sido reclamado por el crédito del país, por obligaciones contraídas de antemano o por un servicio de notoria utilidad, y puede también estar seguro el Congreso de que ésta será en lo futuro la norma de la Administración." *Memoria*, 1891-1892, p. 8.

²³ Calderón, *op. cit.*, p. 391.

parte de la deuda interior consolidada a través de varios mecanismos que incluyeron las almonedas y la venta de bienes nacionalizados

CUADRO 29
MÓNTOS DE LOS CRÉDITOS AMORTIZADOS, 1868-1871²⁴

<i>Concepto</i>	<i>Monto</i>
Bonos del 30 de noviembre de 1850	3 411 150.00
Certificados de las Secciones Liquidatarias	3 356 910.00
Certificados de la Tesorería	1 370 162.00
Conocimientos de Laguna Seca	449 860.00
Bonos Carvajal	1 287 750.00
Convención Inglesa	312 524.00
Convención Española	780 890.00
Cupones Bonos Carvajal	66 876.00
Bonos Sánchez Ochoa	9 500 000.00
<i>Total</i>	20 536 122.00

Respecto a la deuda exterior, la postura de la Secretaría de Hacienda fue la de un deudor que reconociendo sus deudas se niega a pagar ante la posibilidad de incumplir los pagos en el futuro:

Nuestra determinación, pues, de cumplir con religiosidad los compromisos que a este respecto contraigamos, forma la razón principal para esperar de nuestros acreedores el sacrificio que requiere por su parte el no recibir desde luego los intereses a que tengan derecho o que podamos concederles, y que acepten el pago gradual de ellos, que es de seguro el único modo en que lo podremos satisfacer con la puntualidad que deseamos.²⁵

En 1869, la Secretaría de Hacienda rechazó por primera vez un acuerdo con el representante de los tenedores de bonos mexicanos en Gran Bretaña, Edward Perry. Las propuestas de arreglo que se presentaron posteriormente fueron formuladas de tal manera que resultaban inaceptables para los acreedores externos aun antes de ser discutidas.²⁶ Esto no significa, por supuesto, que haya habido una política de repudio de los créditos ni una postura intransigente ante los acreedores, sino más bien una deliberada acción estratégica frente a la magnitud

²⁴ *Ibidem*, p. 494.

²⁵ *Exposición*, 1871, p. 9.

²⁶ Para una relación de las propuestas de Perry y las diversas respuestas de la Secretaría de Hacienda, véase *Exposición*, 1871, p. 9.

de los compromisos crediticios.²⁷ Baste mencionar el minucioso recuento de la deuda total y su cuidadosa clasificación realizada entre 1869 y 1871 y la detallada exposición presentada por Romero en abril de 1871, para demostrar que el problema de la deuda era un asunto que había interesado al secretario de Hacienda desde su llegada al cargo.

En la segunda gestión de Romero al frente de Hacienda, la deuda externa seguía siendo un pendiente muy importante. En diciembre de 1878, Romero acordó un proyecto con el agente de tenedores de bonos mexicanos conforme al cual la consolidación de la deuda externa se sujetaba a la construcción de una línea de ferrocarriles que correría de la ciudad de México a la costa del Pacífico. Esta propuesta ligaba directamente el arreglo de la deuda externa con el desarrollo económico, aunque no resultaba del todo novedosa pues ya en 1870 Romero había propuesto la construcción de un canal interoceánico en el istmo de Tehuantepec.²⁸ Tal proyecto fue nuevamente rechazado por lo que la amortización de los pagos de la llamada deuda nacional quedó suspendida. Los pasos definitivos para el arreglo y reestructuración de la deuda se tomarían en los años ochenta bajo la gestión del secretario Manuel Dublán.

En su tercer periodo como secretario de Hacienda, Romero tuvo como prioridad dar salida a la emergencia económica por lo que sus acciones respecto a la deuda descansaron fundamentalmente en el cumplimiento de los acuerdos alcanzados por la gestión de sus predecesores. Aunque se reconoció que era indispensable llevar a cabo una nueva consolidación de los distintos bonos que conformaban la deuda, esta medida debería posponerse hasta que pudiera lograrse una emisión de bonos con interés bajo.²⁹ El secretario de Hacienda anotó la importancia de la baja del precio internacional de la plata y su impacto en el pago de intereses en préstamos contratados en oro. Sin embargo, este problema y el del patrón monetario serían cuestiones que cobrarían mayor importancia durante la administración del ministro Limantour.

Desde un punto de vista político, la actitud adoptada frente a la deuda durante la República Restaurada capitalizó los efectos de la lucha contra la Intervención y el Imperio. Con el argumento de que la

²⁷ “[L]a idea del gobierno mexicano era aplazar por algún tiempo el cumplimiento de sus obligaciones y obtener algunas ventajas, aprovechando el triunfo del gobierno republicano.” Bazant, *Historia de la deuda*, op. cit., p. 108.

²⁸ Calderón, op. cit., p. 475.

²⁹ “Es necesario aplazarla [la emisión de nuevos bonos] para cuando pueda realizarse con ventaja, esto es, emitiendo nuevos bonos con un rédito bajo que se puedan vender a la par, y pagar con su producto los que existan en el mercado y vencen rédito más alto, con el objeto de hacer una conversión ventajosa para el país.” *Memoria*, 1891-1892, p. 61.

guerra mermó la capacidad de pago del país, el gobierno de Juárez propugnó por diferir el pago de la deuda, transfiriendo así parte de la carga a los acreedores, algunos de los cuales habían apoyado el régimen de Maximiliano.

Los relativamente magros resultados en términos de consolidación y amortización de la deuda durante los años sesenta y setenta de ninguna manera significaron una política de repudio a las obligaciones externas. Más bien, son un indicador de cautela ante la posibilidad de incumplimiento de nuevos arreglos que aumentarían el descrédito nacional. Aunque riesgosa e impopular para sectores con fuertes intereses económicos, la política de deuda adoptada por la Secretaría de Hacienda en los primeros años de la restauración de la República fue crucial para preservar la aún muy precaria situación financiera del gobierno federal.

Como ya mencionamos antes, el rechazo de la cuenta pública en dos ocasiones y las acusaciones en contra de Romero por faltas administrativas hicieron que se agudizara su preocupación por la reorganización administrativa de la Secretaría de Hacienda. Son numerosas las disposiciones y reglamentos emitidos durante tres periodos como ministro de Hacienda. Destacan sin duda el Reglamento Económico de la Secretaría de octubre de 1869 y las disposiciones respecto a la contabilidad de los fondos públicos de junio de 1870. Sin embargo, Romero reconoció que la reorganización administrativa aún adolecía de graves inconvenientes:

Desgraciadamente aún no se ha podido alcanzar todavía la perfección en la contabilidad fiscal, que el ejecutivo desea con tanto empeño, ni es probable que se pueda obtener, sino cuando el Congreso tenga a bien ocuparse de remover los obstáculos que en diferentes ocasiones se le ha manifestado existen para perfeccionar la contabilidad fiscal y que no pueden subsanarse sino con determinaciones legislativas.³⁰

Durante su segundo periodo a cargo de la Hacienda pública, Romero continuó con la reforma administrativa, siendo su mayor logro la reorganización de la Tesorería de la Federación. Conforme al reglamento de julio de 1877, las funciones de la Tesorería atenderían todo lo relacionado con la recaudación, la distribución de los caudales y la contabilidad. En consecuencia, la cuenta pública la formaría la Tesorería bajo el sistema de partida doble además de elaborar los estados y balanzas del erario público.³¹ Romero también se ocupó de hacer ajustes a regla-

³⁰ *Memoria*, 1870, p. 1004.

³¹ Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vara, *Historia de la Tesorería*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1972, p. 128-134.

mentos existentes entre los que se contaron la ley del timbre, la ordenanza de aduanas marítimas y fronterizas, el contraresguardo aduanal.

Durante la emergencia económica de 1892-1893 y pese a su corta estadía en la Secretaría de Hacienda, Romero insistió una vez más en la reorganización hacendaria. “El secretario que suscribe no está del todo satisfecho con la organización de las oficinas federales de Hacienda, pues a pesar de que en lo general se esfuerzan por llenar debidamente las atribuciones que a cada una encomienda la ley y reglamentos respectivo, hay algunas que por defectuosa organización o falta de empleados no pueden cumplir convenientemente con su objeto.” A las carencias administrativas, Romero agregó la relativa a la generación de información económica. Durante su tercera gestión, Romero insistió en la importancia de la sección de estadística cuyos atrasos perjudicaban el trabajo global del ramo.

EL PROYECTO HACENDARIO DE LARGO PLAZO

El 1° de abril de 1869, Romero propuso al Congreso un plan de reforma hacendaria que consistía en ocho iniciativas y nueve proyectos de ley. El objetivo central de la reforma era sentar las bases tributarias necesarias para mantener unas finanzas públicas sanas que promovieran el desarrollo económico. Se trataba, entonces, de modificar las principales fuentes de ingreso con impuestos más eficientes tanto en términos de recaudación como de promoción al desarrollo económico.

El ejecutivo cree que algunos de los impuestos que forman las rentas nacionales son antieconómicos, y que su subsistencia es un obstáculo para el desarrollo de la riqueza pública y prosperidad de la nación, y no vacila en proponer desde luego al Congreso la derogación de estos impuestos, pero al mismo tiempo cree de su más estricto deber el proponer otros nuevos, basados en los buenos principios económicos que sustituyan a aquéllos cuya derogación indica.³²

El Congreso detuvo la reforma al rechazar todas las iniciativas del Ejecutivo. La reforma suponía cambios de diversos órdenes en la administración fiscal que sólo podrían alcanzarse con la confianza y cooperación de los contribuyentes.³³ En este sentido, la desaprobación

³² *Iniciativas*, 1869, p. 10.

³³ “[L]as iniciativas del 1° de abril [...] necesitaban la confianza y cooperación [...] de todos los causantes. La confianza no existía, ni podía existir, pues los diferentes gobiernos mexicanos, desde la Independencia, sin importar sus inclinaciones políticas, se habían distinguido por su incumplimiento en materia hacendaria [...] Tampoco era fácil que hubiera

del Congreso fue producto del gran alcance y magnitud de los cambios que la reforma proponía. Este fracaso inicial no impidió a Romero insistir en su plan de reforma hacendaria. Por el contrario, mejoró y amplió su proyecto, presentándolo una vez más como *Cambios Radicales que Exige el Sistema Fiscal de la República*, incluido en la *Memoria de Hacienda* de 1870.³⁴ La proyectada reforma nunca se puso en práctica tal y como estaba diseñada, pero fue el mismo Romero quien impulsó algunos de sus puntos medulares, correspondiendo a otros secretarios del ramo adoptar algunos aspectos inconclusos de este proyecto hacendario. A continuación nos detendremos a analizar el plan de reforma para poder conocer con más detalle cuáles eran sus principales ejes y si éstos correspondían a los objetivos planteados.

Plan de reforma hacendaria, 1869-1870

La reforma hacendaria propuesta por Romero en 1869, y reformulada en la *Memoria de Hacienda* de 1870, tuvo cuatro ejes centrales cuyo objetivo último era elevar la recaudación interna, estimular la actividad económica interna, mejorar la administración de los recursos y dar solución a la deuda pública. Estos objetivos se encontraban estrechamente ligados pues para una exitosa eliminación de impuestos había que aumentar los ingresos; de lo contrario se corría el riesgo de aumentar la presión sobre el déficit público. De la interacción de las variables propuestas en las iniciativas del Ejecutivo dependía fundamentalmente que la reforma hacendaria tuviera éxito en el saneamiento de las finanzas públicas y la promoción del desarrollo económico.

Aumento de la recaudación interna

El objetivo del aumento de la recaudación interna partía de la necesidad de elevar el peso proporcional de fuentes internas en el total de ingresos. Tan sólo en el año fiscal 1868-1869 el 62.39 % de las rentas federales se originaron en los impuestos a las importaciones y a las exportaciones, apenas por encima del promedio de 61.43 % de entre 1867-1868 y 1871-1872, como se aprecia a continuación.

cooperación: las iniciativas lesionaban muchos intereses particulares pues, aun cuando las nuevas leyes podían beneficiarlos a la larga, sus pagos inmediatos de contribuciones crecían sensiblemente." Calderón, *op. cit.*, p. 395.

³⁴ *Memoria*, 1870, p. 1004-1019.

CUADRO 30
MONTOS DE LOS IMPUESTOS 1867-1872
INGRESOS PÚBLICOS: CONTRIBUCIÓN FEDERAL Y PAPEL SELLADO

<i>Año</i>	<i>Contribución</i>	<i>Papel Sellado</i>	<i>Total</i>
1867-1868	1 691 280	686 840	2 378 120
1868-1869	1 318 414	575 727	1 894 141
1869-1870	1 338 697	581 119	1 919 816
1870-1871	1 448 507	550 904	1 999 411

Fuente: Calderón, 1955, p. 272.

La enorme dependencia de los ingresos aduanales resultaba poco favorable por su alta inestabilidad, pues buena parte de sus fluctuaciones escapaban al control de la Secretaría de Hacienda, “mientras los derechos sobre las importaciones asciendan a más de la mitad de las rentas federales —argumentó Romero en 1870—, la nación se encuentra en un peligro inminente y constante de sufrir grandes perturbaciones y trastornos”.³⁵ Asimismo, el hecho de que los ingresos federales dependieran de los impuestos al comercio exterior hacía más difícil alcanzar la meta liberal de libre cambio. En efecto, Romero suponía que al reducirse la dependencia de los ingresos aduanales, se estaría en mejores condiciones para reducir, aunque paulatinamente, los gravámenes a la importación y la exportación.

Para remediar los aspectos negativos derivados de la dependencia de los ingresos aduanales se consideró indispensable elevar la recaudación proveniente de fuentes internas. Esta conclusión no parece complicada a primera vista, sin embargo, en las condiciones de la economía mexicana a finales de la década de los años sesenta era necesario cumplir al menos con dos requisitos. Primero, debería evitarse en lo posible esquemas que aumentaran las tasas impositivas pues muy pocos sectores podrían resistir una carga impositiva mayor a la entonces vigente; en caso contrario, se corría el riesgo de disminuir en vez de aumentar la recaudación, pues un aumento en los impuestos bien podría elevar la tasa de defraudación al fisco y disminuir la actividad económica. Segundo, la base gravable, es decir, las actividades e ingresos sujetos a impuestos, tendría que crecer de forma tal que permitiera aumentar la recaudación sin elevar las tasas ni el número de impuestos. En resumen, los impuestos vigentes deberían, en lo ge-

³⁵ *Memoria*, 1870, p. 1006.

neral, mantenerse sin cambio al tiempo de introducir unos nuevos dirigidos a sectores o actividades no gravadas hasta esa fecha.

Un primer eje en el aumento de los ingresos fue la introducción del impuesto del timbre. Este nuevo impuesto no sólo sustituiría al papel sellado, sino también ampliaría la base gravable. La recaudación interna *vis-a-vis* los impuestos al comercio exterior crecería, cumpliendo cabalmente con las condiciones de no aumentar las tasas impositivas pero sí la base gravable.

Lejos de ser un mero cambio de nombre, el impuesto del timbre cambiaba la naturaleza del gravamen. El del papel sellado era un impuesto que gravaba principalmente documentos de transacciones mercantiles y judiciales, mientras que el impuesto del timbre no sólo mantenía las categorías existentes sino que introducía gravámenes a productos específicos como tabacos, bebidas alcohólicas, medicinas, etcétera.

Según la iniciativa número 2 presentada al Congreso por el Ejecutivo el 1º de abril de 1869, el impuesto del timbre gravaría a un número de mercancías y documentos muy superior al número de documentos a los cuales se aplicaba el impuesto del papel sellado (véase cuadro 31). Se cumplía así con el requisito de aumentar la base gravable. El secretario de Hacienda confiaba plenamente en que el impuesto del timbre tendría un rendimiento inicial igual o incluso mayor al del papel sellado.³⁶ Inicialmente este nuevo impuesto alcanzaría un monto de un millón de pesos, pero conforme fuera extendiéndose su aplicación se esperaba una recaudación aproximada de tres millones, equivalentes a la mitad de lo recaudado por derechos de importación.³⁷ Con este resultado se cumplía con el objetivo de reducir la dependencia de los impuestos aduanales, estableciéndose una base sólida de recaudación interna.

Un segundo eje en la estrategia fiscal para elevar la recaudación interna fue el de la abolición de las alcabalas. El sistema de aduanas interiores obstaculizaba el desarrollo comercial y productivo del país, pero al constituir una fuente muy importante de recursos de los gobiernos

³⁶ Indudablemente, el éxito del impuesto al timbre en los Estados Unidos, introducido después del fin de la guerra civil, alimentaba el entusiasmo de Romero por este tipo de impuesto, "la experiencia ha demostrado [...] que casi ningún otro impuesto ha sido tan eficaz [...] En los Estados Unidos rinde casi el doble del producto de los derechos de importación que se cobran en las aduanas marítimas". Matías Romero, *Iniciativas que la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público de la República Mexicana dirige al Cuarto Congreso Constitucional*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1869, p. 36. Para una descripción del sistema fiscal norteamericano véase W. Elliot Brownlee, *Federal Taxation in America*, New York, Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, c. 1.

³⁷ *Iniciativas*, 1869, p. 34; una cifra mucho más abultada se presentó un año más tarde cuando Romero igualaba los ingresos esperados por la ley del timbre con los impuestos al comercio exterior, *Memoria*, 1870, p. 1008.

estatales resultaba muy difícil de eliminar. Aunque la Constitución de 1857 prohibió el cobro de las alcabalas a partir de 1858, tal disposición no fue acatada, por lo que aún subsistían aduanas interiores en el momento en el que Romero pedía su abolición. El mayor obstáculo para cumplir con el mandato constitucional era, por supuesto, que los estados de la Federación perdían un ingreso cuyo monto era difícil de ser compensado por otros impuestos existentes.³⁸ En consecuencia, para poder decretar la abolición de las alcabalas exitosamente era necesario contar con un mecanismo compensatorio que incentivara su aceptación tanto en el ámbito económico como político. Al mismo tiempo, debería evitarse modificar radicalmente la estructura impositiva, pues se corría el riesgo de generar tensiones tanto en el ámbito de los contribuyentes locales como en el de los pactos económico-políticos entre la Federación y los estados.³⁹

En un esfuerzo por conciliar los intereses de los estados con el proyecto de reforma promovido por el Poder Ejecutivo federal, a la abolición de las alcabalas se ligó la derogación de la contribución federal. Conforme a la ley del 16 de diciembre de 1861, los estados recargaban en un veinticinco por ciento la tributación estatal y municipal, monto que se transfería al erario federal bajo el rubro de contribución federal. Al aumentar el pago de los contribuyentes en una cuarta parte, la contribución federal disminuía los grados de libertad de los estados para aumentar sus propios gravámenes. Romero reconoció que este impuesto era “desigual y hasta a veces gravoso”, lo cual llevó a algunos estados a proponer su derogación.⁴⁰

En una propuesta que, claramente, buscaba disminuir la resistencia de los gobiernos estatales, se planteó que aquellos estados que abolieran las alcabalas no estarían obligados a cumplir con la contribución federal, hasta el punto en que, suprimido por completo el sistema de alcabalas, la contribución federal desaparecería del todo. La virtud de este mecanismo era que presentaba un incentivo fiscal a los estados para la abolición de las alcabalas, pues se dejaba en libertad a los estados para conservar la contribución federal como una fuente de ingresos para su propio erario.⁴¹

³⁸ Para los intentos de abolición de las alcabalas durante los años de la República Restaurada véase Calderón, *op. cit.*, p. 295-306.

³⁹ Para un excelente análisis sobre la dimensión política de los cambios en la estructura impositiva interna, véase Carmagnani, *Estado y*, p. 471-496.

⁴⁰ *Iniciativas*, 1869, p. 34.

⁴¹ El artículo cuarto del proyecto de ley para la abolición de alcabalas y la contribución federal contemplaba también la posibilidad de que la contribución federal desapareciera del todo: “Cuando se hayan abolido las alcabalas en todos los estados de la Federación, cesará la contribución federal de ser impuesto de la Federación, y los estados podrán o no conservarla como impuesto del Estado, según les conviniere.” *Iniciativas*, 1869, p. 56-57.

Planteados en forma individual, los dos ejes sobre los que descansaba el aumento de los ingresos públicos podrían ocasionar un deterioro de los ingresos, pues bien podría aceptarse la abolición de las alcabalas pero rechazarse la introducción del impuesto del timbre. Para salvar esta dificultad, Romero condicionó la eliminación de la contribución federal a la puesta en práctica del impuesto del timbre. Sólo después de transcurridos ocho meses del cobro de dicho impuesto y habiendo abolido las alcabalas, los estados quedarían exentos de la contribución federal. En el esquema propuesto, el erario federal perdía aproximadamente dos millones de pesos, equivalentes a los ingresos esperados por concepto de contribución federal, pero establecía una nueva fuente de recursos equivalentes a tres millones de pesos.⁴²

Adicionalmente a la introducción del impuesto del timbre y la abolición de las alcabalas, Romero propuso dos impuestos más. Primero, crear un gravamen sobre las sucesiones cuyo producto anual ascendería, una vez establecido plenamente, a poco más de un millón de pesos. Éste no era un nuevo impuesto propiamente dicho sino una elevación de las tasas impositivas vigentes.

Segundo, la necesidad de gravar la propiedad raíz no explotada con la doble finalidad de promover la inmigración extranjera y generar una fuente adicional de ingresos. El deplorable estado de la economía hacía imposible un gravamen directo a la propiedad raíz urbana y rústica. No obstante, se consideró que una ligera carga sobre la propiedad rústica sería tolerable para los propietarios y, además, incentivaría la inmigración al hacer accesible la compra de terrenos a extranjeros. Por supuesto, no se pretendía limitar la concentración de tierra sino proveer de un mecanismo para la reducción al mínimo de la propiedad baldía.⁴³ Ambos impuestos cumplían satisfactoriamente dos condiciones indispensables para garantizar la aceptación de los contribuyentes

⁴² Romero estimó “que los productos de este impuesto propiamente establecido en toda la nación, podrían llegar al año a tres millones de pesos” mientras que “el producto de la contribución federal colectado íntegramente, no pasaría probablemente de dos millones de pesos, en el estado que guardan en la actualidad las rentas de los estados y de las municipalidades”. *Iniciativas*, 1869, p. 34, 35. Romero sobrestimó las cifras relativas a la contribución federal pues este concepto no llegó nunca a los dos millones de pesos entre los años fiscales 1867-1868 y 1870-1871. Su optimismo por los ingresos esperados por la ley del timbre creció con el tiempo pues en la memoria del año siguiente, el secretario de Hacienda afirmó que los recursos generados ascenderían entre seis y ocho millones de pesos, *Memo-ria*, 1870, p. 1008.

⁴³ Las tasas impositivas propuestas variaban entre un máximo de veinte pesos por sitio de ganado mayor o fracción de finca rústica sin explotar y un mínimo de \$ 2.50 por sitio de ganado mayor o fracción de terrenos dedicados a la cría de ganado, Véase *Iniciativas*, 1869, p. 75-76.

y dar viabilidad al plan de reforma: “no paralizar ni gravar ningún ramo de la riqueza pública, ni hacerse onerosos a la masa de la población”.⁴⁴

Estímulos fiscales a la actividad económica

El segundo objetivo de la reforma se dirigía al aumento de la actividad económica que permitiría elevar la recaudación del impuesto del timbre. Por lo tanto, Romero propuso medidas que buscaban directamente el fomento de actividades productivas. Se destacaron las reformas fiscales a la minería, sector considerado esencial en el desarrollo económico del país.⁴⁵ La medida más importante consistió en eliminar todos los gravámenes a la actividad minera, creando en su lugar un impuesto del cinco por ciento a las utilidades líquidas. Con esta reforma se pretendía evitar que la carga fiscal recayera en el capital invertido, como sucedía hasta esa fecha.⁴⁶

Adicionalmente, se propuso la libre exportación de oro y plata en pasta, pues su prohibición ocasionaba graves obstáculos a los mineros quienes se veían obligados a incurrir en onerosos gastos para la amonedación y exportación de estos metales. Sin embargo, los contratos de arrendamiento de casas de moneda vigentes contravenían la libertad de exportación de metales preciosos en pasta. El proyecto de ley sobre reformas a la minería propuso indemnizar a los arrendatarios de las casas de moneda por un monto equivalente a sus ganancias por amonedación.⁴⁷ Para evitar las distorsiones en primas y precios relativos, la propuesta mantenía el impuesto a la exportación de oro y plata a razón de diez por ciento para el oro y ocho por ciento para la plata.⁴⁸

⁴⁴ *Ibidem*, p. 59.

⁴⁵ “La minería es, sin disputa, el elemento más importante de riqueza que abriga nuestro suelo, y es también el más susceptible de un desarrollo colosal, que necesariamente debe dar por resultado el desarrollo de los demás elementos de riqueza nacional.” *Ibidem*, p. 17-18.

⁴⁶ Los impuestos existentes gravaban hasta en un 25 % el capital invertido, “los gravámenes a la industria minera equivalen casi a la cuarta parte del producto total de las minas, lo cual es suficiente por sí solo para impedir que esta industria adquiera el desarrollo a que está llamada”. *Memoria*, 1870, p. 972.

⁴⁷ Véase “Proyecto de ley que establece un impuesto sobre la minería”, Título VIII, art. 32, 33, en *Iniciativas*, 1869, p. 31-32.

⁴⁸ El efecto de la eliminación de los impuestos a la exportación de oro y plata acuñados recaería sobre los sectores productivos no mineros al eliminarse la prima de exportación. En efecto, el peso de la plata en el comercio de exportación ocasionaba que los gravámenes a la plata se convirtieran en una prima al resto de los productos de exportación y, al mismo tiempo, un gravamen a la importación. Al eliminarse los impuestos a la exportación de plata acuñada, desaparecía la prima al resto de los productos de exportación sin que el abaratamiento de las importaciones se constituyera en un beneficio inmediato. En efecto, las importaciones con una demanda inelástica no sufrirían cambio alguno mientras que los productores inter-

Los beneficios que se otorgaban a los mineros al suprimir los derechos de exportación de los metales preciosos en pasta deberían extenderse al resto de los exportadores. La cuarta iniciativa que Romero sometió al Congreso, en abril de 1869, tenía por objeto la eliminación de todos los impuestos a la exportación, con excepción de los que recargaban al oro y a la plata amonedados.⁴⁹ Por su carácter antieconómico y su relativamente bajo costo fiscal, la propuesta eliminaba todo gravamen a la exportación y prohibía explícitamente a los estados y municipios imponer cualquier tipo de derecho a los productos de exportación.⁵⁰ El argumento central para esta propuesta fue que los impuestos a las exportaciones tenían su origen en las crisis fiscales, las cuales habían obligado a las autoridades hacendarias a imponer pesadas cargas a todo tipo de actividad económica que, por gravar a la producción, tenían un carácter antieconómico.

Estas medidas de fomento económico entraban en concordancia con la propuesta de la abolición de las alcabalas que permitiría aumentar la actividad productiva del país, como se aprecia en el cuadro 31.

En otras palabras, el proyecto de reforma de la Hacienda pública descansaba en la idea de que, a mayor producción, el gobierno podría elevar su nivel de ingresos.

REFORMA HACENDARIA 1869

Mejora en la administración fiscal

La reforma de la Hacienda pública contenida en el plan presentado por Romero en abril de 1869 suponía también la mejoría en la administración de los ingresos. Así, dos aspectos de carácter financiero-administrativo fueron incorporados al plan de reforma hacendaria que presentó el Ejecutivo en las iniciativas de abril de 1869. Con ello, Romero pretendía mejorar el manejo de los caudales públicos mediante el uso de instrumentos financieros. En la sexta iniciativa presentada al Congreso se solicitaba autorización para remitir a centros financieros del exterior, Londres y San Francisco, el dos por ciento de la recaudación en los puertos, obteniéndose a cambio letras a sesenta días vistas. Esto permitiría al gobierno federal situar fondos en el interior de la República sin

nos que aprovechaban el diferencial de precio en bienes de demanda elástica se verían afectados por la reducción de precios.

⁴⁹ *Ibidem*, 1869, p. 69-70.

⁵⁰ El ingreso por impuestos a la exportación fue en promedio 11.65 % del ingreso total entre 1868-1869 y 1871-1872.

necesidad de pagar altas comisiones que erosionaban los de por sí escasos recursos públicos.

También dirigida a mejorar el manejo de los caudales públicos, la octava iniciativa proponía la emisión de billetes del tesoro equivalentes a los ingresos esperados. Esta medida permitiría remediar el desfase entre la captación de ingresos y el ejercicio cotidiano del gasto. Por ejemplo, los ingresos aduanales se concentraban en su mayoría durante un semestre, mientras que los ingresos por exportación de monedas y contribuciones directas se recaudaban trimestralmente. Al no contar con un fondo para cubrir estos deficientes temporales, el ejercicio del gasto resultaba irregular y con atrasos. “Si el Gobierno expidiese al comenzar el año económico una cantidad de billetes de tesoro, igual al producto de las rentas públicas en el mismo año, y con ellos cubriese cada mes los gastos públicos y destinase a la amortización de esos billetes el producto de las rentas federales, se conseguiría el importante objeto de la perfecta regularidad en los pagos.”⁵¹

Más aún, Romero confiaba en que éste sería un paso previo al establecimiento de un sistema de bancos o, al menos, un banco con carácter nacional. Pese a que la iniciativa otorgaba funciones precisas a los billetes del tesoro y limitaba su emisión al monto de ingresos públicos, la opinión pública reaccionó adversamente, desconfiando de que el gobierno cumpliera cabalmente los compromisos establecidos.⁵²

Arreglo de la deuda externa

Finalmente, el último objetivo de la reforma hacendaria propuesta por Romero en abril de 1869 fue el arreglo de la deuda consolidada a través de la amortización de títulos en operaciones de nacionalización. Los tenedores de bonos cederían 75 % del capital de sus bonos e intereses no cubiertos a cambio de bonos de la Tesorería General. Estos nuevos bonos se aceptarían como efectivo por hasta dos terceras partes en operaciones de nacionalización. La tercera parte restante de dichas operaciones se liquidaría en efectivo para cubrir los gastos de la Administración de Bienes Nacionalizados. Esta propuesta no pretendía ser un plan acabado de liquidación de la deuda sino más bien un paso inicial en el arreglo definitivo de ésta.⁵³

⁵¹ *Ibidem*, p. 84.

⁵² Calderón, *op. cit.*, p. 389-390.

⁵³ *Iniciativas*, 1869, p. 91-93.

CONCLUSIÓN

Los diversos proyectos emprendidos por Matías Romero a lo largo de su larga carrera en la administración pública dan cuenta de su gran capacidad para enfrentar las más variadas circunstancias. De sus tareas diplomáticas en los años de la Intervención y el Imperio, Romero aprendió el difícil arte de la negociación pero también la importancia de la firmeza en las decisiones públicas. Observador cuidadoso, Romero fue capaz de asimilar los factores que impulsaban el desarrollo económico de los Estados Unidos. Como secretario de Hacienda del presidente Juárez, Romero enfrentó las adversas condiciones económico-financieras que junto con la intensa actividad política marcaron los años de la República Restaurada. Aun en medio de la bancarrota y de intensas dificultades para solventar los problemas económicos de corto plazo, Romero acertó en impulsar reformas hacendarias de largo plazo que pudieran servir de eje para superar los obstáculos estructurales de las finanzas públicas y, en última instancia, de la promoción del desarrollo económico.

Tal vez el ejemplo más claro de la actuación de Romero como secretario de Hacienda fue el plan de reforma hacendaria de 1869. A pesar de la coherencia interna de la reforma hacendaria, el Congreso rechazó todas las iniciativas de abril de 1869. Este resultado desfavorable no desalentó a Romero pues, en noviembre del mismo año, volvió a someter a aprobación de la Cámara su plan de reforma, aunque se vio forzado a retirarlo ante el rechazo inicial de las comisiones.⁵⁴ En la connotada *Memoria de Hacienda* de 1870, Matías Romero expuso una vez más el conjunto de medidas que deberían adoptarse para transformar la Hacienda pública federal.⁵⁵ Pese a su insistencia, el plan de reforma hacendario nunca sería adoptado integralmente.

La reforma hacendaria propuesta por Romero fue, en mi opinión, un plan coherente y bien diseñado. El aparente fracaso de Romero por sacar adelante sus ideas respecto a los cambios fiscales fue más bien

⁵⁴ En el segundo intento para buscar su aprobación, Romero retira la proposición de emitir bonos del tesoro dada la fuerte reacción opositora que había despertado en la primera ocasión en que había sido presentada al Congreso. *Memoria*, 1869, p. 21. Calderón, *op. cit.*, p. 403-404.

⁵⁵ Además de los cambios fiscales propuestos en abril de 1869, Romero agregó aspectos cuyo efecto en los ingresos fiscales era menos inmediato, por ejemplo, el establecimiento de puertos de altura para el comercio de exportación a lo largo de las costas nacionales, y el establecimiento de líneas de vapores en las costas de Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Se incluyeron también medidas tendientes a controlar el contrabando, como la demarcación de los límites territoriales en la frontera sur y la creación de vapores guardacostas. En cuanto a innovaciones financieras se recomendó el uso de pagarés en toda operación de largo plazo, *Memoria*, 1870, p. 1004 -1117.

signo de la magnitud y profundidad de los cambios propuestos en 1869. La pertinencia de las medidas de la reforma se demostró en los años siguientes cuando las más importantes se pusieron en práctica. Así, fue el propio Romero quien, haciendo uso de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo en diciembre de 1871, decretó el impuesto del timbre en sustitución del papel sellado. Con la expedición de la Ordenanza de Aduanas Marítimas y Fronterizas, Romero alcanzó el objetivo de la libre exportación de productos nacionales.⁵⁶ Cumplía así con dos de los componentes de la reforma hacendaria diseñada desde 1869. Sin embargo, correspondería al ministro Mejía la aplicación cabal de la ley del timbre y a los sucesores de éste introducir numerosos ajustes para lograr el objetivo de elevar la recaudación interna. La supresión de alcabalas la hizo realidad Limantour en 1896, aunque sin cumplir con la condición de eliminar la contribución federal.

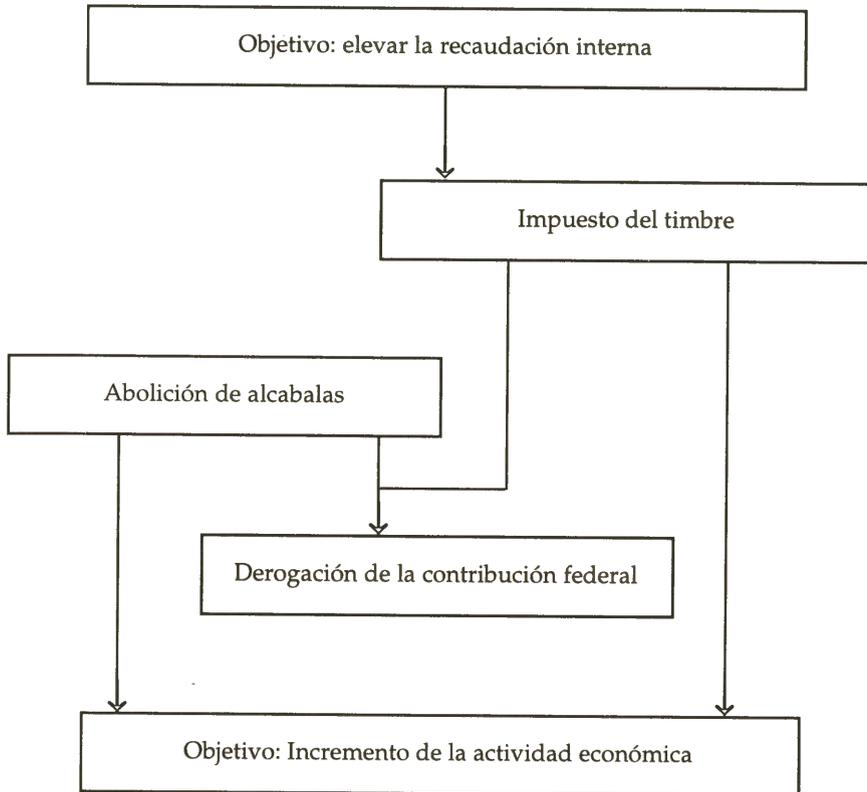
En el largo plazo, las fuentes de ingresos públicos coincidieron con los objetivos iniciales de Romero pues los impuestos al comercio exterior disminuyeron su participación en el ingreso total de casi un sesenta a un cuarenta y cinco por ciento, a principios del siglo veinte, en tanto que los ingresos provenientes de la ley del timbre llegaron a representar alrededor de cuarenta por ciento a finales del porfiriato en comparación con tan sólo un trece por ciento en los años de la República Restaurada.

Con Porfirio Díaz, Romero ocuparía el cargo de secretario de Hacienda en dos ocasiones más. En los primeros dos años del régimen de Díaz, Romero recuperó parte de los equilibrios fiscales rotos durante el gobierno de Lerdo y la inestabilidad política de mediados de los años setenta. De manera similar, a principios de los años noventa, Romero volvería a la Secretaría de Hacienda con el propósito explícito de dar salida a una crisis económico-financiera cuya solución requería del conocimiento, destreza y experiencia de Romero. Pero, sobre todo, en momentos de dificultades económicas, Romero no dudaba en poner en marcha medidas que, aunque impopulares, fueran un remedio eficaz para los problemas del país.

En suma, el éxito de Matías Romero en la Secretaría de Hacienda devino de su capacidad para enfrentar la inestabilidad coyuntural de los primeros años de la restauración de la República, el inicio del régimen de Díaz, y una de las más severas crisis del porfiriato, a principios de los años noventa. Pero estos logros de corto plazo no fueron sino una parte de la labor de Romero al frente de la Secretaría de Hacienda. Romero impulsó proyectos, políticas y reformas de largo plazo cuyo impacto fue definitivo para el desarrollo económico del porfiriato.

⁵⁶ Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. 13, p. 6-55.

CUADRO 31
REFORMA HACENDARIA 1869



CUADRO 32

TASAS IMPOSITIVAS PARA EL USO DE ESTAMPILLAS.
CONFORME A LA INICIATIVA DEL 1° DE ABRIL DE 1869

20.00 pesos

- Patentes de privilegio exclusivo de cualquier clase que fueren, concedidas a los particulares o corporaciones.

10.00 pesos

- Testamento, codicilo o cualquier otro documento que se otorgue para expresar la última voluntad. Excedido de mil pesos la primera hoja.

8.00 pesos

- Testamento, codicilo o cualquier otro documento que se otorgue para expresar la última voluntad. La primera hoja del testamento.
- Testamentos cuyo heredero o herederos sean descendientes o ascendientes, cuando la herencia equivalga a un capital que produzca el rédito de dos mil pesos para arriba. Primera hoja.
- Pedimento de descarga del buque del exterior.
- Pedimento para salida de buque fuera de la República.

4.00 pesos

- Poder jurídico o carta-poder. Por la primera hoja.

2.00 pesos

- Despacho de todo empleo público, civil o militar de la Federación, de los estados o de las municipalidades, o de cualquier otro funcionario público o corporación, entendiéndose por tales los títulos profesionales cuando el sueldo, compensación, premio o emolumentos pasa de cien pesos al año sin exceder de quinientos, por cada quinientos pesos adicionales o fracción de quinientos pesos.
- Pedimento de descarga de buque destinado al comercio de cabotaje.
- Pedimento de salida de buque destinado al comercio de cabotaje.
- Testamentos cuyo heredero o herederos sean descendientes o ascendientes, cuando la herencia equivalga a un capital que produzca rédito de más de quinientos pesos. La primera hoja.

1.00 peso

- Despacho de todo empleo público, civil o militar de la Federación, de los estados o de las municipalidades, o de cualquier otro funcionario público o corporación, entendiéndose por tales los títulos profesionales cuando el sueldo, compensación, premio o emolumentos pasa de cien pesos al año sin exceder de quinientos pesos.

50 centavos

- Autos judiciales. Por cada hoja de papel del tamaño común.
- Boletos de pasaje para el exterior de la República. Tratándose de una suma de veinte a cien pesos.
- Boletos de pasaje para el exterior de la República. Por cada cien pesos adicionales o fracción menor de cien pesos.
- Certificado para comprobación de algún hecho que no se refiera a cantidad alguna.
- Contrato para la ejecución de cualquier trabajo o desempeño de comisión o empleo particular, siempre que no se determine cantidad alguna.
- Copias certificadas de cualquier documento que se otorgue entre particulares o a su favor, por autoridades o funcionarios públicos de cualquier género en el caso no determinado por esta tarifa.
- Copia para toma de razón de despacho, título o nombramiento.
- Libros de protocolos. Por cada hoja.
- Memorial, curso, representación, petición o solicitud presentada ante cualquier autoridad o funcionario público de cualquier género que sea, federal, del estado o municipal. Por cada hoja.
- Pedimento de guía para efectos libres o no de derechos ante aduana marítima o fronteriza. Por cada hoja de papel.
- Pedimento de despacho de efectos almacenados en aduana marítima o fronteriza.
- Poder jurídico o carta-poder, siempre que en él no se determine cantidad alguna. Por cada una de las hojas siguientes.
- Protesto de libranza o cualquier otro documento.
- Testamento, codicilo o cualquier otro documento que se otorgue para expresar la última voluntad. Excedido de mil pesos por cada hoja adicional.
- Testamento, codicilo o cualquier otro documento que se otorgue para expresar la última voluntad. No excedido de mil pesos por cada hoja adicional.
- Testamentos cuyo heredero o herederos sean descendientes o ascendientes, cuando la herencia equivalga a un capital que produzca el rédito de dos mil pesos para arriba. Por cada hoja adicional.

20 centavos

- Contrato de venta, arrendamiento, permuta, préstamo, traspaso o de cualquier otro género. Siendo de bienes inmuebles y excediendo de diez pesos sin pasar de cien pesos.
- Contrato de venta, arrendamiento, permuta, préstamo, traspaso o de cualquier otro género. Por cada cien pesos o fracción de cien pesos.

10 centavos

- Autos o causas criminales seguidas a petición de parte, por cada hoja.
- Avisos de remate o almoneda.
- Certificado otorgado por corredor, síndico, agente de negocios u otra persona como interventor en negocios mercantiles. Por cada hoja de papel.
- Certificado otorgado por facultativo o preceptor.

- Contrato de venta, arrendamiento, permuta, préstamo, traspaso o de cualquier otro género cuyo valor no baje de diez pesos ni exceda de cien, no siendo de bienes raíces.
- Contrato de venta, arrendamiento, permuta, préstamo, traspaso o de cualquier otro género. Por cada cien pesos adicionales o fracción de cien pesos.
- Gran sello. La cuarta parte del timbre del documento en que se ponga.
- Inventario. Por cada cien pesos.
- Pedimento de guías ante aduanas interiores. Por cada hoja de papel.

5 centavos

- Testamentos cuyo heredero o herederos sean descendientes o ascendientes, cuando la herencia equivalga a un capital que produzca el rédito de dos mil pesos para arriba. Por cada cien pesos o fracción adicional de cien pesos.
- Retratos del tamaño conocido por de "cartas de visita" o menos, debe tener pegado un sello de mayor tamaño
- Memorial, tratándose de la clase de tropa o de los notoriamente pobres, calificados conforme a la ley por el funcionario a quien corresponda.
- Libros que deben usar los agentes de negocios y corredores. Por cada hoja.
- Libros que deben emplearse por las corporaciones municipales y seculares, colegios, compañías y parroquias. Por cada hoja.
- Legalización de documentos o cualquier otro derecho de los que con diferentes nombres se cobran por el erario para legalizar una firma o documento.
- Libros. Diario, mayor, caja, y cuentas corrientes o sus equivalentes, que deben usar los comerciantes particulares y administradores de bienes ajenos, fábricas, empresas, talleres y todo género de establecimiento mercantil, cuyo capital en efectivo o en crédito exceda de quinientos pesos, exceptuando solamente las oficinas y establecimientos sostenidos por el Gobierno. Por cada hoja de papel.
- Boleto u otro documento otorgado por los dueños o encargados de las casas de empeño o negaciones en que se presente dinero sobre prendas. Por toda operación que exceda de diez pesos y no llegue a cien pesos.
- Boleto u otro documento otorgado por los dueños o encargados de las casas de empeño o negaciones en que se presente dinero sobre prendas. Por cada cien pesos o fracción de cien pesos.
- Acciones de ferrocarriles, minas u otras empresas de cualquier otro género. Por cada cien pesos o fracción de cien pesos.
- Acta o acuerdo de cualquier género que sea.

3 centavos

- Avalúo. Por cada cien pesos o fracción de cien pesos.
- Licores. Por cada peso adicional o fracción de peso.
- Recibo. Por cantidad que exceda de diez pesos y que no pase de cien.
- Recibo. Por cada cien pesos adicionales o fracción de cien pesos.
- Retratos de tamaño llamado imperial.

2 centavos

- Artículos comestibles, conservados o preparados. Cuando exceda de cincuenta centavos y no pase de un peso.
- Artículos comestibles, conservados o preparados. Por cada fracción de peso adicional.
- Artículos de cristalería. Cuando exceda de cincuenta centavos y no pase de un peso.
- Artículos de cristalería. Por cada peso o fracción de peso adicional.
- Artículos de drogas, medicinas, píldoras y toda clase de remedios o específicos. Cuando exceda de cincuenta centavos y no pase de un peso.
- Artículos de drogas, medicinas, píldoras y toda clase de remedios o específicos. Por cada peso o fracción de peso adicional.
- Cuando se vendiere alguno de estos artículos en las tiendas o boticas. Cuando exceda de cincuenta centavos y no pase de un peso.
- Cuando se vendiere alguno de estos artículos en las tiendas o boticas. Por cada peso o fracción de peso adicional.
- Artículos de ferretería. Cuando exceda de cincuenta centavos y no pase de un peso.
- Artículos de ferretería. Por cada peso o fracción de peso adicional.
- Artículos de joyería. Cuando exceda de cincuenta centavos y no pase de un peso.
- Artículos de joyería. Por cada peso o fracción de peso adicional.
- Artículos de loza y porcelana. Cuando exceda de cincuenta centavos y no pase de un peso.
- Artículos de loza y porcelana. Por cada peso o fracción de peso adicional.
- Artículos de mercería y de perfumería. Cuando exceda de cincuenta centavos y no pase de un peso.
- Artículos de mercería y de perfumería. Por cada peso o fracción de peso adicional.
- Artículos de ropa hecha. Cuando exceda de cincuenta centavos y no pase de un peso.
- Artículos de ropa hecha. Por cada peso o fracción de peso adicional.
- Artículos de sedería. Cuando exceda de cincuenta centavos y no pase de un peso.
- Artículos de sedería. Por cada peso o fracción de peso adicional.
- Boletos de teatro o cualquier otro género de diversión pública. Cuando exceda de cincuenta centavos y no pase de un peso.
- Boletos de teatro o cualquier otro género de diversión pública. Por cada peso o fracción de peso adicional.
- Guía. Por cada foja de cada una de las que se expidan resguardando efectos por valor de cien pesos o fracción de cien pesos.
- Guía. Por cada cien pesos adicionales o fracción de cien pesos.
- Pase. Por cada uno de los que se expidan resguardando efectos que excedan de diez y no pasen de cien pesos.
- Pase. Por cada cien pesos adicionales o fracción de cien pesos.

1 centavo

- Artículos comestibles conservados o preparados. Por cada bulto, cuyo precio de venta pase de diez centavos y no exceda de cincuenta.
- Artículos de cristalería. Por cada artículo, cuyo precio de venta pase de diez centavos y no exceda de cincuenta centavos.
- Artículos de drogas, medicinas, píldoras y toda clase de remedios o específicos.
- Artículos de ferretería. Por cada artículo cuyo precio de venta pase de diez centavos y no exceda de cincuenta centavos.
- Artículos de joyería. Cada pieza cuyo precio de venta pase de diez centavos y no exceda de cincuenta centavos.
- Artículos de loza y de porcelana. Por cada artículo cuyo precio de venta pase de diez centavos y no exceda de cincuenta centavos.
- Artículos de mercería y de perfumería. Por cada artículo cuyo precio de venta pase de diez centavos y no exceda de cincuenta centavos.
- Artículos de ropa hecha. Por cada artículo cuyo precio de venta pase de diez centavos y no exceda de cincuenta centavos.
- Artículos de sedería. Por cada artículo cuyo precio de venta pase de diez centavos y no exceda de cincuenta centavos.
- Avisos públicos de interés particular.
- Boletos de teatro o cualquier otro género de diversión pública, cuyo valor pase de diez centavos y no exceda de cincuenta centavos.
- Cajetillas de cigarros. En cada cajetilla, manojo o paquete, cuyo precio de venta no exceda de seis centavos.
- Cajetillas de cigarros. Por cada seis centavos adicionales.
- Fósforos o cerillos de cualquier clase. Por cada veinticinco o fracción de veinticinco fósforos, cerillos o pajillas.
- Licores. Por cada botella, vasija, barril o pipa cuyo valor exceda de diez centavos y no exceda de cincuenta centavos.
- Puros. Por cada diez centavos del precio de la venta o de su valor o fracción de esta suma.
- Retratos del tamaño conocido por de “cartas de visita” o menos.

Fuente: Elaboración propia con base en *Iniciativas*, 1869, p. 37-46.