

Francisco Bulnes

*"Las leyes hacendarias del 22 de junio"*

p. 177-187

Francisco Bulnes

*La deuda inglesa. Colección de artículos publicados en El Siglo XIX [y] Estudio sobre la debatida cuestión de la depreciación de la plata*

Leonor Ludlow (estudio introductorio y notas)

México

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora /  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Históricas

2008

308 p.

Ilustraciones y cuadros

(Pensadores)

ISBN 978-607-7613-02-2

Formato: PDF

Publicado en línea: 16 de marzo de 2017

Disponible en:

<http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/ladeuda/inglesa.html>



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
HISTÓRICAS

DR © 2017, 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



*La Época*, en un notable artículo, demuestra la certidumbre que tiene el ejecutivo, para cumplir fielmente las nuevas obligaciones creadas por las leyes de 22 de junio. No encontrando demostración superior a la de *La Época*, nos permitimos tomar para nuestro estudio el citado notable artículo de tan ilustre diario:

## LAS LEYES HACENDARIAS DEL 22 DE JUNIO

Julio 31 de 1885

Calmada ya la excitación artificial que produjeron los ataques de la prensa opositora contra los decretos del 22 de junio, parece llegado el momento de hacer oír la voz tranquila de la razón en tan importante materia.

Hasta ahora, la censura de aquellas disposiciones se ha manifestado más bien en artículos declamatorios, que por razonamientos apoyados en datos de alguna solidez: lo que ciertamente es extraño, en un debate sobre asuntos trascendentales.

Cuando se trata de algún fenómeno relativo a cualquiera de las ciencias concretas, los sabios más distinguidos proceden con un método riguroso de investigación al estudio de las causas determinantes, antes de aventurar una hipótesis. Las primeras impresiones son cuidadosamente eliminadas de la ecuación personal; los supuestos *a priori* no son admisibles: el sentido común se considera como instrumento accesorio de la observación, y la lógica inductiva desautoriza las generalizaciones que no hayan sido fundadas en el perfecto examen de los hechos.

Es de causar asombro que en los problemas más arduos de la política y de la finanza, en método contrario pueda dar resultados satisfactorios: es decir, que el solo razonamiento y el simple sentido común sean suficientes a producir opiniones decisivas y juicios respetables. Parece natural que, mientras los asuntos son más elevados, los factores más numerosos y las causas de error más complicadas, el procedimiento debiera ser más severo en el análisis de las condiciones a cuya influencia han podido obedecer los acontecimientos de una manera probablemente necesaria.

Es indudable que los decretos del 22 de junio, por su misma gravedad, por el hecho de haber sido discutidos y votados en consejo de ministros y hasta

por la sensación que ocasionaron de pronto en el país, deben apoyarse en motivos poderosos, en necesidades públicas apremiantes, en consideraciones de Estado que los justifiquen. Para juzgarlos es indispensable, por lo tanto (si ha de seguirse el método racional), examinar con calma esos factores, presentar con verdad su conexión con el problema, y colocándose en el lugar del que ha de resolverlo, decidir si la solución es acertada, o si otra mejor y diferente habría debido adoptarse por el gobernante.

Las cuestiones financieras se ligan íntimamente con el estado económico de la nación. En todos los pueblos del mundo el tesoro público es el espejo más fiel de la riqueza del país; de tal modo que en el fondo de toda dificultad hacendaria debe ir a buscarse la raíz en una crisis social más o menos intensa, que perturba el desarrollo normal de las fuentes de la actividad productora. Un año estéril para los agricultores, alza el precio de los artículos de subsistencia en las masas de la población, limita los consumos industriales, restringe los trabajos de la minería y, repercutiendo sus efectos en todas las esferas de la vida laboriosa, da por resultados generales un empobrecimiento de los habitantes y una disminución de ocupaciones lucrativas.

La construcción rápida y en grande escala de considerables líneas de vía férrea, en un país casi desprovisto de ellas y en donde lo difícil y tardío de las comunicaciones habría centralizado a la capital el comercio importador, desconcierta y trastorna por algún tiempo la base ordinaria de las transacciones mercantiles; produciendo una transformación tanto más sensible y profunda, cuanto más breve ha sido el plazo en que se ha realizado aquella importante mejora material.

La baratura de los transportes inusitada y repentina, que facilita a la industria extranjera una competencia ventajosa con la interior, a pesar de la tarifa protectora: la misma reducción de los consumos generales y el desnivel que introducen en los mercados las diferencias de los fletes, ocasionan oscilaciones inevitables en que suelen zozobrar algunas empresas y dan margen, por lo común, a un estado de desconfianza y de abatimiento en los negocios, que pudiera ser alarmante, si no fuese transitorio.

Cada uno de estos fenómenos económicos, aisladamente considerado, sería suficiente en cualquiera país de la tierra para justificar la existencia de una crisis; pero cuando todos coinciden en su manifestación como sucede en el nuestro, cuando a ellos se agrega la escasez de numerario circulante por

excepcionales exportaciones de metales preciosos y la ausencia del crédito en auxilio del comercio y de la industria, por la restricción de las operaciones bancarias, la crisis tiene que ser violenta, profunda y persistente, y que llevar a todas las esferas de la actividad social un malestar sensible, por todo el tiempo necesario para acomodarse a las nuevas condiciones de existencia.

Como es natural, una crisis económica tan acentuada, se traduce en el tesoro público por una baja considerable de las rentas; pues no pudiendo derivarse la propiedad del erario más que de la prosperidad de los contribuyentes, cuando las transacciones se paralizan y los negocios se entorpecen, el impuesto es menos productivo, la recaudación se dificulta, y como los gastos de los servicios generales son permanentes, el deficiente de la hacienda es de todo punto inevitable.

En efecto, el resultado numérico de la comparación de los ingresos federales en los últimos tres años, comprueba plenamente las anteriores deducciones, fundadas en el examen de la crisis económica por la que atraviesa la república.

	<i>Pesos</i>
Ingresos en el año fiscal de 1 de julio de 1882 a 30 de junio de 1883, sin los ramos auxiliares, suplementos ni préstamos de pronto reintegro	32 850 951
Ingresos en el año fiscal de 1 de julio de 83 a 30 de junio de 84	27 313 289
Ingresos en el año fiscal de 1 de julio de 84 a 30 de junio de 85 <sup>1</sup>	25 473 445
Diferencia entre los ingresos de 82-83 y los de 84 a 85	7 377 505

Haciendo la comparación en los productos líquidos de las aduanas marítimas y fronterizas por los dos últimos años fiscales, resulta:

	<i>Pesos</i>
1883 y 1884	17 808 724
1884 y 1885	14 182 929.52
Diferencia por baja en el último	3 625 794.48

---

1. Los ingresos correspondientes a los últimos tres meses del año fiscal de 1884 a 1885 son calculados sobre el rendimiento de los nueve anteriores. NOTA DEL AUTOR

Es perfectamente claro que, disminuyendo los recursos del tesoro de una manera tan grave como rápida en la época misma en que el país tenía que erogar cuantiosos gastos para las grandes mejoras materiales, realizadas ya en su mayor parte, la situación de la Hacienda pública fuese cada día más apremiante y difícil hasta hacer necesaria la consignación de casi todos los productos futuros de las mejores rentas de la nación, para obtener los anticipos indispensables a la existencia del gobierno. Así sucedió en efecto, como lo acredita el siguiente cuadro de los gravámenes que reportaban las aduanas y otras rentas en 30 de noviembre de 1884.

<i>Veracruz</i>	<i>Porcentaje</i>
A. Ferrocarriles:	
Central	8.00
Sullivan o nacional	6.00
Mexicano	4.50
B. Banco nacional: Decretos de 31 de mayo de 1884	50.0
Banco nacional: Decretos de 14 de julio de 1884	5.00
Banco nacional: Decretos de 10 de octubre de 1884	5.00
B. Obras del puerto	3.00
Municipal y bonos Carbajal <sup>2</sup>	6.37
Total	87.87
Mazatlán y Manzanillo	84.58
Tampico y Matamoros	94.87
Nuevo Laredo, Mier y Camargo	88.37
El resto de las aduanas	78.37

“Contribuciones directas del distrito”: En totalidad para el servicio de la primera serie del empréstito de 30 000 000 de pesos.

“Administración principal de rentas del distrito”: 2 000 pesos diarios al banco nacional por contrato de 10 de octubre de 1884.

---

2. Los bonos Carbajal tuvieron su origen en el préstamo (por cerca de 2 300 000 pesos) solicitado por el gobierno juarista en el exilio, durante el periodo del imperio de Maximiliano. Se obtuvo en Estados Unidos (1865) y se destinó al pago de armamento y municiones. *NOTA*

DEL EDITOR

“Lotería nacional.” sus productos libres por contrato de la misma fecha.

El 1 de diciembre de 1884 en que recibió de nuevo la presidencia de la república el señor general Díaz, la situación financiera era por lo tanto grave y difícil. Por una parte una baja de más de 7 000 000 de pesos en los productos de las rentas federales, por la otra el país atravesando una crisis violenta y, por último, los gravámenes por consignaciones, que absorbían casi la totalidad de los productos de las rentas.

Si hubiera podido realizarse el empréstito de 30 000 000 de pesos a tiempo oportuno, las consignaciones se habrían evitado, el problema hacendario quedaría resuelto, la administración marcharía sin inconvenientes y las leyes del 22 de junio no serían una necesidad inevitable. Pero como aquel empréstito no se llevó a término, el estado del Tesoro federal tiene que resentirse gravemente de las condiciones indicadas, sobre todo por el peso de un deficiente que en 30 de junio de 1884 ascendía ya a 19 234 880 pesos.

La vida regular del gobierno en tales circunstancias era del todo imposible; pero la solución tropezaba también por todos lados con obstáculos insuperables. Gravar al país con nuevos impuestos cuando atraviesa un periodo tan crítico, imposible. Ocurrir de nuevo a un empréstito, cuando el anterior no había tenido efecto, era imposible también por el momento. Por todas partes dificultades de una gravedad trascendental, como sucede en los conflictos financieros, más sencillos de censurar que de resolver con éxito.

El secretario de Hacienda, por convenio con el Banco Nacional, redujo el mismo día de su ingreso al Ministerio las consignaciones de las rentas, suspendiendo en todas las aduanas:

30% del decreto de 31 de mayo de 1884.

5% del decreto de 31 de mayo.

5% del decreto de 14 de julio.

5% del decreto de 10 de octubre y el pago de 2 000 pesos diarios por la administración de rentas, quedando por lo mismo a favor del erario, 55% de los productos de las aduanas en vez del doce, y libres las contribuciones indirectas del distrito. Suprimió además por las circulares de 2 de diciembre, todos los empleados auxiliares en las oficinas, así como las gratificaciones o emolumentos extraordinarios.

Estas medidas, indudablemente importantes en las condiciones angustiadas del tesoro federal, no podían sin embargo considerarse más que como

transitorias; pues no siendo en su parte principal un aplazamiento de pago, era seguro que más tarde o más temprano serían insuficientes para lograr que se despejase una situación cada día más comprometida.

Continuando, en efecto, el malestar del país y con él la disminución de las rentas como hemos demostrado; expedida la ley de egresos de 1885-86, y hecho el cómputo de los productos probables de los ingresos para el mismo ejercicio, el estado de la Hacienda pública se presentaba en los primeros días de junio en los términos siguientes:

		<i>Pesos</i>
Saldos acreedores hasta 30 de junio de 1885, procedentes de los tres últimos años fiscales		24 043 600
Gastos autorizados por el presupuesto para 1885-1886	38 903 348	
Ingresos probables de todas las rentas de la federación para el mismo año	2 700 000	11 903 348
Deficiente para el presente año fiscal		35 946 948

Los comentarios son inútiles ante la elocuencia de las cifras, porque ellas revelan desde luego la magnitud del problema financiero y la urgente necesidad de darle una solución acertada, oportuna y eficaz.

Ascendiendo los gastos por erogar en el actual ejercicio fiscal a 62 946 948 pesos, procedentes de la ley de presupuesto y de los saldos acreedores de los últimos tres años: debiendo cubrirse esa enorme suma al contado en una gran parte, como adeudada por liquidaciones de cuenta corriente, o a plazos breves y sucesivos por derivarse del servicio de subvenciones, contratos, sueldos y emolumentos de funcionarios públicos, atenciones administrativas, etc. y no pudiendo contar prudentemente más que con 27 000 000 de pesos, a percibir de una manera gradual en el mismo periodo de tiempo; es inconcuso que la situación financiera no toleraba ya paliativos, ni moratorias, sino que exigía soluciones adecuadas a su notoria gravedad.

Si los estimables redactores de los periódicos que han censurado tan vivamente las resoluciones de la Secretaría de Hacienda se hubieran enterado de estos precedentes, necesarios para emitir juicios concienzudos, ¿Qué medios habrían propuesto para remediar tan aflictiva situación? ¿Un empréstito en

el extranjero? ¿Un aumento de contribuciones, proporcional a la suma del deficiente? ¿Simple economía en los gastos administrativos?

Mientras las obligaciones de la república permanezcan sin arreglo en los mercados europeos, es incuestionable que el gobierno nacional tropezará con obstáculos invencibles para efectuar ninguna operación de crédito fuera del país. El empréstito, por ahora, tiene que ser eliminado de los cálculos financieros, y no ha debido fundarse en él una solución aceptable.

El aumento de las contribuciones, mucho menos. Las circunstancias difíciles de la transformación económica interior, no permiten pensar siquiera en semejante arbitrio.

Quedan las economías. La cifra de los gastos públicos puede reducirse sin duda; pero no de una manera ilimitada sin causar trastornos sociales y políticos, de una gravedad incalculable. La misma variedad de los servicios que en nuestro país se exige del Estado, fuera del orden estrictamente administrativo, pone un término infranqueable a las teorías de reducción. Hay un límite que no es permitido traspasar, el orden público; hay una necesidad que no puede eludirse, la existencia del gobierno; hay una exigencia invulnerable, la retribución de los servicios prestados a la sociedad, el cumplimiento de los contratos en que está empeñada la fe de la nación, el pago de los compromisos contraídos. Respetando esos límites, redúzcase cuanto se quiera el presupuesto de egresos, siempre se tropezará con un enorme deficiente. Las economías son recomendables, las introduce y adopta el secretario de Hacienda en su combinación financiera; pero por sí solas, si bien aligeran un poco la dificultad no la salvan ni con mucho: el problema con diferencia de algunos millones de pesos queda tan insoluble como antes, y no satisfacen, por lo tanto, a las condiciones críticas del erario nacional.

La combinación del secretario de Hacienda podrá tener defectos como toda obra humana, pero envuelve, en cambio, una solución completa y radical, conciliando, además, hasta donde es posible, los intereses públicos con los privados de un modo equitativo, y permitiendo la reorganización futura del tesoro y su mejoramiento progresivo. Procuremos demostrarlo.

La base principal consiste en la conversión de los créditos a cargo del erario, que forman la deuda flotante, en títulos de rentas a 6% de interés anual. Verdad es que por esa disposición se modifica el carácter de aquellos créditos en cuanto a las condiciones de su pago; pero también lo es que procura las ventajas siguientes:



Exonera al tesoro de un reembolso de 25 000 000 de pesos exigible de contado o a cortos plazos; distribuyéndolo en un periodo de tiempo suficiente para que pueda efectuarse, sin agobiar el presupuesto.

Concede a los acreedores la indemnización debida al rédito anual de 6% que devengarán sus créditos; cuyo rédito iguala al de las mejores colocaciones hipotecarias en la plaza.

Da vida a un nuevo elemento de riqueza pública, por la creación de títulos de rentas que, una vez acreditados por el servicio exacto de los intereses, ofrecerán amplio campo a las transacciones mercantiles y de bolsa y colocación fácil e inmediata a capitales estériles o improductivos.

Nivela la condición de los acreedores del erario, suprimiendo las distinciones entre el crédito del empleado y el del capitalista, por el pago igual en títulos idénticos y con la misma renta.

Contribuye a consolidar la estabilidad de los gobiernos de la república, por el aumento de los intereses vinculados en la conservación del orden y de la paz interiores.

Poniendo en paralelo estas ventajas, con los inconvenientes transitorios que algunos de los acreedores podrán sufrir por el cambio de las condiciones de pago de sus créditos; y si se reflexiona que los bonos del tesoro, acreditados como lo serán desde su emisión, pueden al poco tiempo cambiarse por especies en las transacciones comerciales, sin que su tenedor se vea obligado a esperar el plazo de la amortización para reintegrarse de su capital, se comprende sin esfuerzo que el sacrificio aparente de los acreedores es más bien nominal que efectivo, y que la combinación del secretario de Hacienda en su base cardinal, trata de conciliar los intereses legítimos de los particulares con las necesidades imperiosas de las rentas públicas.

Por lo demás, en los países cuyo tesoro puede considerarse como modelo de administración, es usual y corriente ocurrir al mismo arbitrio adoptado hoy por primera vez en la Hacienda nacional. La deuda flotante se forma en Francia por los descubiertos o deficientes anuales del tesoro, que no han podido cubrirse por empréstitos o por excedentes de los años posteriores, dice el conocido escritor Leroy-Beaulieu.

Los descubiertos, continúa, se elevaban en marzo de 1878 a 853 981 000 francos, de los cuales 655 500 000 procedían de deficientes anteriores al año de 1852, 3 500 000, de 1852 a 1870, y 194 000 000 por descubiertos de los tres ejercicios

de 1872 a 1874. Se ve por esto que la función principal de la deuda flotante es cubrir los deficientes del tesoro, convirtiendo las sumas que son inmediatamente exigibles o que pueden ser retiradas a cada instante por las personas o instituciones que han hecho su anticipo, en obligaciones a plazo determinado y especialmente en bonos del tesoro.

En Inglaterra, el mismo origen de “unfunded debt” según el documento oficial “on public income and expediture” que presenta su historia desde 1691, acredita la existencia de idéntica combinación financiera para saldar en bonos del tesoro, en títulos del Echiquier, o en obligaciones a largo plazo los excedentes de los gastos sobre los ingresos; combinación que se practica constantemente hasta que el exceso de la cifra de la deuda flotante motiva la consolidación de una parte de ella en rentas perpetuas con un descuento de interés.

La segunda parte de la solución propuesta por el secretario de Hacienda obedece a un principio de justicia y la necesidad de introducir en la administración las posibles economías durante las actuales circunstancias públicas. Nos referimos a la reducción provisional de los sueldos o emolumentos de los empleados y funcionarios de la federación. Ella reparte equitativamente el peso de las dificultades del erario entre los servidores del país y sus acreedores por otros títulos, y procura un ahorro de 2 221 545 pesos en los egresos del presente ejercicio fiscal; sin que motive una pérdida definitiva del importe del descuento, sino un importe reembolsable cuando haya mejorado la situación.

Por último, las autorizaciones concedidas al ejecutivo para hacer de preferencia los gastos administrativos y efectuar los demás decretados en el presupuesto, según lo permita el estado del tesoro, han proporcionado el completo de la combinación financiera, haciéndola completa y satisfactoria hasta los límites de lo posible. En efecto, de las investigaciones hechas para fijar los gastos de administración en la ley de egresos, de manera que sean atendidos debidamente todos los ramos del servicio público, resulta que ellos ascienden a 22 500 000 pesos en el presente año. Partiendo de este dato, de las reducciones consultadas, de la conversión del deficiente y del cálculo sobre los ingresos, el resumen general y numérico del plan hacendario es el siguiente:



Gastos de administración de todos los ramos del servicio federal para 1885-1886	22 500 000	
Descuento por reducción de sueldos	2 221 545	20 278 455
Deficientes hasta 30 de junio de 1885		24 043 600
Ingresos probables en el año fiscal de 1885-1886		27 000 000
Emisión de bonos del tesoro para convertir la deuda flotante		25 000 000
Excedente disponible para otros gastos	7 677 945	
Igual	52 000 000	52 000 000

Palpable es a primera vista y sin esfuerzo alguno el resultado eficaz de la combinación financiera contenida en los decretos de 22 de junio. Queda salvado el enorme deficiente acumulado por los saldos insolutos de los tres ejercicios fiscales anteriores; pueden cubrirse con regularidad los gastos ordinarios de la administración y queda todavía un sobrante considerable que permite distribuir abonos importantes a los acreedores no comprendidos en la deuda flotante, pagar con puntualidad los intereses de ésta, hacer el servicio de la consolidada y seguir atendiendo hasta cierto límite el fomento de las mejoras materiales y la conservación de las existentes.

En efecto, los 7 677 495 pesos son una cifra suficiente para atender, con pequeñas reducciones proporcionales efectivas, a todos esos objetos; como lo comprueba el siguiente cálculo:

	<i>Pesos</i>	
Fondo excedente para 1885-1886		7 677 949
Primer semestre de interés de los bonos del tesoro	750 000	
Primer semestre de la deuda consolidada, 1,5% sobre 65 000 000	325 000	
Décimo abono de la deuda americana	300 000	
Subvención a los ferrocarriles central, nacional y mexicano	2 360 000	
A la vuelta	3 735 000	7 677 949
De la vuelta	3 735 000	7 677 949
Para obras de los puertos y otras subvenciones	1 942 945	5 677 945
Excedente para otros gastos		2 000 000



Sin que esta cálculo pretenda presentarse como exacto, absolutamente hablando, basta, sin embargo, para acreditar la seguridad completa en que la Hacienda federal se encuentra consecuencia de las leyes del 22 de junio, de atender a todas las obligaciones existentes o creadas en virtud de ellas y de seguir en lo sucesivo una marcha regular, sólida y despejada que levantará en breve el crédito de la nación.

En cuanto a la conveniencia y necesidad de incluir en el plan general hacendario el reconocimiento y consolidación de la deuda nacional y sin anticipar las consideraciones que acerca de este punto haremos en otro artículo, ellas son tan claras como ineludibles. Por honra del país y de su gobierno era indispensable tomar en cuenta todos los derechos de sus acreedores, y ya que el estado del tesoro urgía por el arreglo de sus créditos de la deuda flotante, ni el pensamiento financiero hubiera sido completo, ni la justicia hubiera sido atendida, si se dejaran en el olvido los demás créditos contra la república.

Las leyes de 22 de junio son, por lo tanto, la solución de la crisis hacendaria en todas sus fases; y se han dictado de acuerdo con lo que exigían el estado del país, la situación difícil del erario y las prescripciones de la equidad y de la ciencia.