

Fiscalidad y Petróleo, 1912-1938

Luz María Uhthoff

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

Los impuestos al petróleo durante el siglo XX y, lo que va de éste, han sido la base de los ingresos nacionales. Actualmente representan el 33 por ciento de las percepciones federales. Estos gravámenes, se puede decir, tienen el mismo peso que los que tuvieron los derechos al comercio exterior, en especial las importaciones, en el siglo XIX. No obstante que, existe una extensa bibliografía sobre el petróleo,¹ la fiscalidad se ha analizado poco, sobre todo desde la perspectiva histórica no hay un estudio sistemático sobre esta temática. En particular, la historiografía sobre el petróleo de los años de la Revolución ha privilegiado la problemática laboral y la suscitada entre las empresas petroleras y los gobiernos revolucionarios por los nuevos gravámenes,² pero poco se ha investigado sobre las otras dimensiones que adquiere el fenómeno fiscal, como ¿qué relación existe entre los gravámenes al petróleo y los ciclos productivos?, ¿qué importancia tienen estos impuestos en el conjunto de los ingresos federales?, ¿cuál fue la mecánica política que operó entorno a la fiscalidad del petróleo? y ¿cómo se delimitaron las atribuciones fiscales del petróleo entre la federación los estados y municipios?

¹ Desde el periodo de la Revolución, con el auge de esta industria, aparecen varios estudios. La mayor parte de ellos se dan a conocer por medio del *Boletín del Petróleo*, fundado en 1915 por la Secretaría de Fomento.

² Véase Rippey, 1954; Freeman Smith, 1973; Meyer, 1972; Meyer, 1977; Meyer, 1991; Durán, 1982; Durán, 1985 y Hall, 2000.

En el análisis de la fiscalidad del petróleo se observa la participación de diferentes instituciones y actores. Por un lado, el establecimiento de los impuestos al petróleo implicó una larga negociación entre los gobiernos de la revolución y las empresas petroleras. Pero, paralelamente, se hicieron acuerdos para delimitar las atribuciones fiscales en esta materia entre las diferentes instancias de gobierno, federal, estatal y municipal, así como entre el Ejecutivo y Legislativo. En su dimensión económica, se advierte la relación de estos gravámenes con los ciclos productivos. Así mismo, su peso e importancia en el conjunto de los ingresos federales. Mi objetivo en la presente comunicación es una primera aproximación al análisis de estas dimensiones y sus posibles entrelazamientos en el periodo de 1912 a 1938. Para ello el trabajo se divide en cuatro etapas, que ubican las tendencias y los cambios en el comportamiento de los ingresos del petróleo. Una primera, de 1912 a 1916, periodo de lucha revolucionaria que coincide con el inicio del despegue de la producción petrolera y el establecimiento de los primeros gravámenes a esta industria. Después, de 1917 a 1922, cuando se restablece el gobierno constitucional y ocurre el *boom* del petróleo, en estos años se definen los principales gravámenes que estarán vigentes durante el periodo estudiado. Una tercer etapa, que empieza en 1923 con la caída de la producción y termina en 1932, el año de más baja producción. En estos años se observa cómo, pese a la disminución de la producción, los impuestos petroleros forman ya una parte importante de los ingresos nacionales. Por último, de 1933 a 1938, cuando se registra una lenta recuperación, y cuando los impuestos interiores a la gasolina, tienen un peso importante en los ingresos petroleros.

La guerra y los impuestos al petróleo

En esta primera etapa, de 1912 a 1916, se inicia propiamente la fiscalización del petróleo, como consecuencia del proceso revolucionario que cambia el marco regulatorio en que operaban las industrias de este ramo. También, empieza el despegue del crecimiento de la producción petrolera mexicana, debido a la gran demanda de hidrocarburos, con la consiguiente alza de precios, de la Primera Guerra Mundial.³ México pasa, así, de ser el tercer productor mundial, antecedido de los Estados Unidos y Rusia, al segundo lugar al finalizar la Guerra en 1918.⁴

Al analizar los nuevos ordenamientos sobre el petróleo de esos años de contienda armada, lo que primero llama la atención es que, a diferencia del régimen anterior, se expidieron una gran cantidad de decretos para regular a esta industria, y una buena parte de ellos tenía como objetivo cambiar el régimen tributario con que operaban las empresas. ¿Cómo ocurrió este cambio? y ¿qué objetivos persiguieron los nuevos gravámenes?

Las industrias del petróleo se habían establecido desde finales del siglo XIX y principios del XX. La mayor parte de ellas eran de capital estadounidense y británico.⁵ En los primeros años, sus trabajos se redujeron a la explotación y localización de las principales zonas petroleras, por lo mismo, su producción fue escasa⁶ y, básicamente,

³ Cabe decir que, el petróleo fue un recurso estratégico durante la contienda mundial, porque la maquinaria bélica fundamental, terrestre y marítima, era movida con este energético. Durán, 1982, p. 56.

⁴ Meyer, 1972, p. 23 y Durán, 1982, p. 62.

⁵ La mayor inversión procedía de los Estados Unidos, entre las empresas más importantes estaban la Huasteca Petroleum Co., Mexican Gulf Oil, Mexican Sinclair, Pierce Oil Corporation y la británica Compañía Mexicana de Petróleo El Águila.

⁶ En 1904 brotó el primer pozo de importancia, en la región del Ébano, intensificándose desde entonces los trabajos de explotación. No obstante, durante 1904, 1905 y 1906 los resultados fueron medianos. En 1907, en

destinada a la exportación. En general, el marco jurídico establecido durante el gobierno de Díaz buscó dar mayor seguridad a la propiedad y atraer la inversión extranjera. No obstante, la legislación sobre el petróleo no fue muy clara, pues estaba incluida en las leyes mineras,⁷ o, en leyes especiales confusas.⁸ De cualquier forma, conviene detenerse en esta legislación pues, como se sabe, la mayor parte de las empresas se rigieron por ella y, posteriormente, la utilizaron como defensa contra los nuevos ordenamientos revolucionarios. La Ley de petróleo de 1901, estableció que la explotación del petróleo quedaba libre de toda contribución federal, local y municipal, excepto la del timbre.⁹ La Ley de 1909 concedía a los superficiarios derechos de propiedad sobre el petróleo. Además, establecía que podían exportar, libres de todo gravamen, los productos naturales, refinados y elaborados que procedan de su explotación; se otorgaban facilidades para la importación de maquinaria y se exentada al capital invertido en su explotación por 10 años de todo impuesto federal, excepto el timbre.¹⁰ Esta última Ley estuvo vigente hasta 1926, cuando se aprobó la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional.

las regiones de Papantla y el Istmo de Tehuantepec, brotaron algunos pozos con un poco de más éxito. En 1908 las perforaciones dieron como resultado el hallazgo sorprendente del pozo de Dos Bocas, cercano a la Laguna de Temiahua, que aunque su encendido se perdió, hizo notar la importancia de la zona. No fue hasta 1911 que se descubrieron los importantes pozos de Potrero de Llano. Manterola, 1938, pp. 349-350.

⁷ En 1884 el Congreso estableció el primer Código de Minería, que introdujo una reforma importante, y contraria al principio tradicional, declarando que pertenecen al dueño del suelo, los criaderos de combustibles minerales, a diferencia de las sustancias metalíferas, que seguían perteneciendo a la nación. Después apareció la Ley de 1892. Mendoza, 1921, p. 189.

⁸ Para Brown la existencia de leyes contradictorias en el Porfiriato relativas a los depósitos de petróleo contribuyó con algunas incertidumbres al negocio del petróleo. “El estado de imprecisión legal era característico de un régimen autoritario. El poder era arbitro absoluto del conflicto”. Brown, 1998, p. 107.

⁹ Manterola, 1938, p. 312.

¹⁰ Rippy, 1954, pp. 20-27 y Torres Gaytán, 1958, p. 10.

Cabe señalar que las empresas petroleras durante el gobierno de Díaz estuvieron sujetas a las leyes escritas, pero también a las no escritas: Junto a la legislación vigente, existieron otras reglas y procedimientos con los cuales consiguieron concesiones y ciertos privilegios. Como es el caso de la compañía inglesa El Águila, que en 1906 obtuvo una ventajosa concesión del Presidente Díaz para explorar tierras nacionales en varios Estados, en busca de petróleo.¹¹ Esta concesión, como se sabe, generó una creciente rivalidad entre los intereses estadounidenses y británicos por el control de los recursos petroleros en México.¹²

Con la caída de Díaz, la regulación del petróleo empezó a cambiar. El presidente Madero estableció un gravamen específico para esta industria. El decreto del 3 de junio de 1912, fijó un impuesto especial del timbre sobre el petróleo a razón de 20 centavos por tonelada, este impuesto gravaba la producción petrolera ya fuese de exportación o para consumo interno. Hasta entonces, este energético sólo pagaba los impuestos generales, como el impuesto del timbre, los impuestos sobre propiedad rústica y urbana e impuestos sobre ventas y derechos de exportación.¹³ Ahora, se aplicaba un gravamen bajo el ramo del timbre, porque de acuerdo a la Ley de 1901, la explotación del petróleo quedaba libre de gravámenes, salvo el del timbre. Es de suponer que, para el gobierno maderista, la causa fundamental del nuevo gravamen fue la necesidad de obtener mayores recursos para hacer frente al aumento del gasto militar.

¹¹ Rippy, 1954, p. 79.

¹² Sobre este punto no abundaremos, pues existe una amplia historiografía sobre el tema. Véase Meyer, 1972; Gerhardt, 1975; O'Brien, 1977; Durán, 1985 y Riguzzi, 1992.

¹³ También en el decreto del 14 de junio de 1898 se fijaba para las refinerías una cuota que no podía ser mayor de mil pesos ni menor de cien. Gurza, 1924, p. 37.

Desde su primer informe Ernesto Madero, secretario de Hacienda del maderismo, advertía la necesidad de establecer nuevos impuestos.¹⁴ Para abril de 1912, se anunciaba la posibilidad de gravar el petróleo.¹⁵ También en la XXVI Legislatura existió un clima favorable a la fiscalización de esta industria. El diputado José María Lozano propuso una ley para gravar todas las tierras petroleras, debido a que sus exportaciones estaban libres de impuestos por cincuenta años.¹⁶

Así, todo indica que la fiscalización del petróleo se dio paralelamente al desarrollo de la contienda revolucionaria. Conforme se recrudeció la lucha armada, sobre todo después del golpe de estado que termina con la presidencia de Madero, la necesidad de recursos se hizo cada vez más apremiante.¹⁷ Además, el petróleo empezó a ser utilizado por los ferrocarriles, siendo entonces un combustible estratégico para mover a los ejércitos en contienda.

En un periodo en que no se contaba con otra fuente de ingresos, los impuestos, sobre todo a las economías exportadoras, fueron básicos para el financiamiento de los ejércitos. Cabe notar que, sus productos experimentaron un aumento en su demanda y una elevación en los precios,¹⁸ debido a la Guerra Mundial. Además, su ubicación periférica favoreció la continuación de sus trabajos, el caso de las zonas petroleras ubicadas en las

¹⁴ Ernesto Madero comentaba de los desembolsos extraordinarios realizados para la creación de nuevos cuerpos rurales, el armamento del ejército y de otros objetos relacionados con la pacificación del país, todo ello llevaba a buscar nuevas fuentes de ingreso para hacer frente a estos gastos extraordinarios. *México a través*, 1976, p. 281.

¹⁵ Méndez, 1996, p. 113.

¹⁶ Arenas Guzmán, 1966, vol., 3, p. 662 y Brown, 1998, p. 192.

¹⁷ Durante el gobierno de Huerta se eleva el impuesto del timbre del petróleo a 75 centavos. Brown, 1998, pp. 195-198.

¹⁸ Lerman, 1989, pp. 33-64 y Kuntz, 2001, pp. 250-262.

costas del Golfo es ilustrativo de ello.¹⁹ Por lo que, la mayor parte de las fuerzas revolucionarias permitieron que siguieran sus actividades. Pero, especialmente fue el constitucionalismo, el ejército que mejor entendió la importancia estratégica de este sector.²⁰

Desde un principio Carranza se preocupó por proteger las propiedades extranjeras. El 7 de junio de 1913 emitió una circular donde prohibía que se dispusiera de estas propiedades.²¹ El 17 de octubre de 1914 estableció que los “derechos de exportación se pagaran en moneda de oro cuño nacional”.²² Debido al drástico descenso que tuvieron las importaciones en esos años, las exportaciones se volvieron la tabla de salvación del constitucionalismo, el Primer Jefe gravó sistemáticamente a este sector. Ciertamente, después de la crisis del estado porfirista, resulta difícil hablar de un sistema tributario nacional propiamente dicho, debido, entre otras causas, al grave proceso de regionalización que se vivió en el país, pues por lo regular cada jefe militar tuvo libertad para allegarse recursos. En estas circunstancias, la recaudación estuvo sujeta a otras variables, distintas a las económicas o institucionales de un periodo normal. Con la guerra, la captación de impuestos para el constitucionalismo dependió en gran medida del dominio del territorio logrado, y de su legitimidad ante los contribuyentes.

¹⁹ Las regiones donde se concentró la explotación fueron: en el norte, Altamira, Ébano, Pánuco, Tuxpan, Huasteca y Papantla, comprendidas en los estados de Tamaulipas, San Luis Potosí y Veracruz, y por el sur, en el Istmo de Tehuantepec, Pichucalco y Macuspana, de los estados de Veracruz, Chiapas y Tabasco. Manterola, 1938, p. 346.

²⁰ Véase Hernández Chávez, 1984, Zebadúa, 1994 y Uhthoff, 1998.

²¹ Zavala, 1981, p. 349; Aguilar Camín, 1985, p. 317 y Uhthoff, 1998, p. 63.

²² *Memoria*, 1952, vol. 1, p. 509 y Lerman Alperstein, 1989, p. 54-55.

Paralelamente a la lucha por el control del territorio, el constitucionalismo emprendió una larga y compleja negociación con los propietarios, especialmente con las empresas petroleras, para que acataran las nuevas disposiciones impositivas y regulatorias. Además, entre la nueva clase política, existió la preocupación de que los recursos naturales en manos de los extranjeros fueran aprovechados por los mexicanos y sobre todo de que el Estado tuviera una mayor participación en estas actividades.²³ Como se verá, ello se tradujo en una nueva legislación que reivindicó a favor de la nación los derechos del subsuelo, y en una política fiscal de mayores impuestos a las empresas extranjeras.

En 1914, el constitucionalismo llegó a las zonas petroleras. El 14 de abril, Carranza expidió una serie de decretos en los puertos del Golfo: Veracruz, Tuxpan y Tampico, y empezó a gravar a esta industria.²⁴ El 20 de junio fijó el impuesto del timbre al petróleo en 60 centavos por tonelada, y el 21 de julio estableció el derecho de barra sobre el petróleo crudo “a razón de 10 centavos por tonelada, haciéndose en la forma ordenada, en oro nacional, al dos por uno”. Con estos decretos Carranza²⁵ dio inicio a su política petrolera, cuyo principal objetivo fue gravar a esta industria. Pero, poco a poco, su interés fue más allá del meramente recaudatorio, emitiendo una serie de disposiciones que pretendían regular y tener un mayor control en la explotación de este energético. Al revisar el conjunto

²³ Los encargados de Hacienda, y el mismo Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, compartían la idea de que los mexicanos debían participar más en la explotación de sus recursos naturales, dominados la mayor parte por las empresas extranjeras. Katz, t. 1, 1982, p. 159; Meyer, 1972, pp. 97-98 y Uhthoff, 1998, p. 128.

²⁴ López Portillo y Weber, 1975, p. 30.

²⁵ En las Adiciones al Plan de Guadalupe se establecía la necesidad de reformar “las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, agua, bosques y demás recursos materiales del país”.

de sus disposiciones en esta materia se observa que, a diferencia de la política adoptada hacia otros rubros de exportación, como los metales²⁶ o el henequén,²⁷ por mencionar los más importantes, el petróleo fue objeto de un especial interés por la federación, emprendiéndose una serie de cambios institucionales. Carranza creó la Dirección Fiscal del Petróleo en la Secretaría de Hacienda y la Comisión Técnica del Petróleo adscrita a la Secretaría de Fomento, estas dependencias buscaron fijar los nuevos impuestos al petróleo y reglamentar el funcionamiento de las empresas. También, a partir de entonces, se realizaron una serie de estudios que buscaron orientar la política energética del nuevo régimen. Así, se fue conformando un aparato administrativo y un grupo de especialistas *ad hoc* para la administración de este recurso.²⁸ En los estudios se hacía énfasis en la necesidad de fomentar el consumo interno del petróleo, para “beneficio de las industrias nacionales, por las múltiples aplicaciones que tiene el producto original y sus derivados”, por tanto, se aconsejaba gravar su exportación y exentar su uso interno. Además, debían establecerse tarifas diferenciales, de manera que el petróleo crudo pagara más impuestos que el refinado, con el propósito de fomentar su industrialización.²⁹ Estos estudios incluían varias propuestas para tasar el petróleo, unas establecían una tarifa única para el de exportación, otras lo fijaban *ad valorem*.³⁰

²⁶ Sariego, 1998 y Cárdenas 2004.

²⁷ Joseph, 1992 y Zuleta, 2000.

²⁸ Meyer, 1972, pp. 145-149 y Brown 1998, pp.

²⁹ Entre estos estudios están: “Fundamentos del proyecto de Ley de Impuestos. Consumo interior y exportación” por el ingeniero Julio Baez, Director de la Comisión Técnica del Petróleo; “Dictamen de la Comisión Técnica sobre la Nacionalización del Petróleo” de los ingenieros Joaquín Santaella y Alberto Langarica. Secretaría de Industria y Comercio, México, 1919.

³⁰ Sobre estas propuestas véase Davis, 1932, pp. 406-407.

Ciertamente, para lograr estos propósitos, el gobierno revolucionario se enfrentó a muchas dificultades, desde limitantes técnicas para calcular y cobrar las tarifas, hasta la férrea oposición de los petroleros, quienes se opusieron en todo momento a pagar los nuevos impuestos o lo hicieron bajo protesta. No obstante, hubo algunos canales de negociación que permitieron acuerdos, como es el caso de la aplicación del impuesto de barra, las empresas argumentaron que era injusto este impuesto al tasar indistintamente al petróleo, cuando los costos de transporte elevaban el precio, como era el caso de la producción del Pánuco que no contaba con oleoductos a Tampico. Las autoridades hacendarias propusieron establecer este gravamen *ad valorem*, pero esto significaba tasar más un producto salido de un puerto que de otro, lo que obstaculizaba las negociaciones con las empresas. Por ello el acuerdo con los petroleros fue establecerlo en 10 centavos.³¹

Otro motivo de tensión para el gobierno de Carranza fue la delimitación de las atribuciones fiscales entre el poder federal y las regiones.³² El Primer Jefe tenía, de acuerdo a las Adiciones al Plan de Guadalupe, todas las atribuciones para legislar en materia económica, y si se aprecia la gran cantidad de decretos que emitió sobre esta materia, vemos que hizo pleno uso de sus facultades. Como se sabe, la centralización de los recursos

³¹ Este acuerdo se tomó en abril de 1915, después de una reunión de Cabrera, secretario de Hacienda, con los representantes de las empresas petroleras. Cabrera señalaba las dificultades que trajo consigo el establecimiento de este impuesto, pues la mayor parte de las empresas pagaban sus impuestos bajo protesta. Con este acuerdo, de no excederse de 10 centavos en el derecho de barra, consintieron las empresas en pagar como definitivo el impuesto de producción y cesar el pago bajo protesta. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados (DDCD)*, 15-11-19.

³² En la documentación se observan continuas protestas de las empresas debido a los impuestos especiales o préstamos forzosos exigidos por los comandantes militares. Como es el caso del gobernador y comandante militar de Coahuila, quien exigía a la compañía El Águila el pago de derechos para permitir la descarga de un carro de mercancías. Esta empresa solicitó el reembolso de dicho pago, porque no era competencia de los gobiernos de los estados gravar al petróleo, a lo que el gobierno constitucionalista accedió y pidió al gobernador cumplir los decretos al respecto. AGN, Gobernación, Periodo revolucionario, vol. 31, exp. 31.

públicos era fundamental para el gobierno carrancista para consolidar su poder. Para agosto de 1916, ordenó que ningún Estado promulgará leyes, decretos o regulaciones administrativas sobre comercio, minerales, bancos, bosques, petróleo o yacimientos minerales que se encontraran en el subsuelo de la nación.³³ Así todos los asuntos petroleros quedaban bajo jurisdicción federal.

Pero ¿cuál fue la importancia de los ingresos petroleros durante la lucha armada?. Si bien, estos ingresos fueron importantes para el financiamiento de la guerra, por lo general, la historiografía ha sobredimensionado su relevancia, perdiendo de vista las contribuciones de otros impuestos, como los del henequén y la minería. Aunque es difícil precisar con exactitud las aportaciones de las economías exportadoras, debido a las limitaciones de las estadísticas de esos años; se observa, con los datos disponibles, que la evolución de los ingresos fue paralela a sus tendencias de crecimiento,³⁴ y que, en el caso del petróleo, no fue sino hasta después de 1917, con el boom exportador, que su contribución fue más notoria y determinante en los ingresos de la federación, como se verá más adelante. Mientras, en los años de guerra civil, como se puede apreciar en el **Cuadro 1**, los gravámenes petroleros ocuparon el tercer lugar en importancia, después del henequén y la minería. A diferencia del petróleo, el gran auge exportador del henequén sí coincidió con esos años, su tarifa se mantuvo constante y muy alta. Por ello Luis Cabrera, encargado de Hacienda del carrancismo, afirmaba que “Yucatán ha salvado a la Revolución pecuniariamente”. Los metales, por su parte, en los primeros años muestran crecimiento

³³ Rippy, 1954, p. 29.

³⁴ Recientemente Kuntz ha elaborado las nuevas series del comercio exterior de esos años. En ellas encuentra que si bien hubo un gran crecimiento del sector exportador y no todos los productos tuvieron la misma tendencia. Kuntz, 2002.

bajo, pero para 1917 aumentan más de cuatro veces,³⁵ lo que nos indica una importante recuperación.

CUADRO 1
LOS INGRESOS DEL GOBIERNO POR LA EXPORTACIÓN DE METALES, HENEQUÉN Y PETRÓLEO
 (EN MILES DE PESOS)
 1914-1917

AÑOS	METALES	HENEQUÉN	PETRÓLEO
1914	1 722	6 785	1 234
1915	2 359	6 609	1 943
1916	6 671	8 292	3 088
1917	10 534	5 107	7 553
TOTALES	21 288	26 793	13 818

Fuente: *Memoria*, 1952; Ulloa, 1983, Meyer, 1972, Zuleta, 2001.

La etapa dorada de los ingresos petroleros.

Esta segunda etapa, de 1917 a 1922, corresponde a la de mayor recaudación fiscal por petróleo para el gobierno federal durante todo el periodo estudiado. En gran medida ello obedeció a la gran demanda y desarrollo de la producción que experimentaron las empresas.³⁶ También, a la mayor definición de los principales impuestos que gravaron a esta industria. Como se sabe, el inicio de esta etapa coincidió con el regreso al orden constitucional y con la promulgación de la nueva Constitución, que garantizó a favor de la

³⁵ El repunte de los metales coincide con la recuperación que observa Kuntz en su producción. Kuntz, 2001, p. 251, Cárdenas, 2004, p. 113.

³⁶ La explotación de pozos creció de 43 en 1917 a 321 en 1922, la producción paso de 55 millones de barriles a 182 millones. Gurza, 1924, p. 39; Bach y De la Peña, 1938, p.27 y Meyer, 1972, p. 21.

nación el dominio del subsuelo, e hizo que las compañías enfrentaran un creciente incertidumbre, ante la posibilidad de una transformación radical en su status legal y fiscal. Por lo que esos años fueron de agudos contrastes para la economía petrolera.

De acuerdo al CUADRO 2, observamos cómo durante esta etapa hay un crecimiento espectacular de los ingresos petroleros, que pasan de 7 millones de pesos a 87 millones de pesos, se multiplican más de once veces en sólo cinco años. Además, vemos la diversificación de los gravámenes petroleros en cuatro diferentes contribuciones. Así, llegan a representar en 1922 casi la tercera parte de los ingresos federales. Contrasta su importancia, con la disminución de los impuestos provenientes del henequén y la minería; el primero bajo su producción y tendió a estabilizarse después de la Guerra Mundial, por lo que su contribución disminuyó. La minería, por su parte, aunque tuvo un importante recuperación en la década de 1920, su carga fiscal fue suavizada, y sus ingresos fueron poco significativos.³⁷

³⁷ Cárdenas señala que la política fiscal hacia la minería en la década de 1920 es sorprendente; porque, después de los altos gravámenes de la revolución, retrocede a los niveles porfiranos, a pesar del auge de la rama. Contrasta así, la política fiscal hacia el petróleo con la minería, los sonorenses suavizaron su relación con los intereses mineros. Cárdenas, 2004, pp. 117-118.

CUADRO 2
IMPUESTOS AL PETRÓLEO
(MILES DE PESOS)
1917-1922

Años	Ingresos federales	De Barra	De Producción	De Infalsificable	De Exportación	Porcentaje del Total de los Ingresos
1917	96 999	478	7 047			7.7%
1918	146 749	527	11 480			8.1%
1919	200 349	630	16 690			8.6%
1920	238 243	1 286	45 479	4 547		18.3%
1921	279 832	1 494	50 604	4 809	30 908	31.3%
1922	286 846	1 798	58 374		27 605	30.6%

Fuente: Gurza, 1924, Boletín del Petróleo, enero 1923 y Manterola, 1938.

Paralelamente al auge fiscal de este energético, se intenta establecer una nueva legislación. Con el nuevo ordenamiento constitucional, que reivindica para la nación los derechos del subsuelo,³⁸ se inició una larga y complicada negociación entre el gobierno federal y las empresas petroleras para acordar la reglamentación de este precepto constitucional. En esta negociación también intervendrán otros poderes, como el Legislativo y el Judicial, así como gobiernos de los estados donde se ubicaban las empresas petroleras. Pero, sin duda, un actor fundamental en todo este proceso fue el Ejecutivo, porque, además de contar con facultades extraordinarias en materia hacendaria, muchos de

³⁸ El artículo 27 constitucional establece que el dominio es inalienable e imprescriptible, y que sólo el gobierno federal podría hacer concesiones a los particulares y a las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas. Tena Ramírez, 1999.

los asuntos de tramitación petrolera terminaron siendo resueltos por acuerdos presidenciales.³⁹

Así, mientras se aprobaba la nueva Ley del petróleo, el presidente Carranza haciendo uso de sus facultades extraordinarias en materia hacendaria,⁴⁰ emitió una serie de decretos, cuyo principal objetivo fue seguir recaudando los impuestos petroleros, para enfrentar la severa crisis que atravesaban las finanzas gubernamentales. Durante su mandato se expidieron más de 36 decretos y circulares en materia de hidrocarburos, en esta tarea participaron la secretaría de Hacienda para fijar los cambios fiscales y la nueva secretaría de Industria, Comercio y Trabajo para llevar a cabo su reglamentación.

Al analizar los decretos observamos, primero, una continuidad con los establecidos en el periodo preconstitucional. Esto es, permanecía el interés por gravar el petróleo de exportación y liberar el de consumo interno. También, el que se modificaran varias veces los decretos, indica que la administración carrancista enfrentó serias dificultades para aplicarlos. Otra circunstancia observada, es que los impuestos al petróleo fueron utilizados para resolver problemas financieros. Como el rescate del papel infalsificable de acuerdo con el decreto del 29 de marzo de 1917, que establecía un impuesto adicional a razón de un peso infalsificable por cada peso oro que se cubriera por los impuestos al petróleo, y cuyo fin era redimir este papel moneda.⁴¹ Igualmente el impuesto de exportación de petróleo de junio de 1921 fue pensado, en un principio, para cubrir el servicio de la deuda pública. Con

³⁹ De alguna forma, este tipo de acuerdos no distaban de los que se dieron durante el régimen anterior; leyes no escritas con las cuales algunas empresas petroleras consiguieron concesiones y ciertos privilegios.

⁴⁰ En mayo de 1917 el Congreso otorgó estas facultades, y el Ejecutivo las mantuvo durante toda la década de 1920. *DDCD*, 2-05-17.

⁴¹ Este gravamen fue derogado el 15 de septiembre de 1921. *Boletín del Petróleo*, vol. XV, enero-junio de 1923.

ello, se pueden observar los enlaces que generaron estos gravámenes, al ser utilizados para aliviar los graves problemas financieros por los que atravesaba el nuevo gobierno.

El decreto del 13 de abril de 1917, cambiaba el impuesto del timbre, y lo establecía *ad valorem* sobre el petróleo crudo, y el gas de los pozos y sus derivados. Además, a diferencia del emitido por Madero, sólo lo pagaría el destinado a la exportación, debía ser cubierto en oro nacional, y fijaba tarifas diferenciadas, el petróleo crudo pagaría el doble de cuotas que el refinado.⁴² Con ello se pretendía incentivar el consumo nacional de este energético y fomentar su industrialización. Este impuesto, así, más que gravar la producción, se constituía de exportación.⁴³ Como es de suponer, las empresas se inconformaron ante este nuevo gravamen, pero, en este caso, más que oponerse al pago del impuesto, que de hecho ya lo venían haciendo, estuvieron en contra de la forma en que se fijaba la tarifa, de acuerdo al valor del petróleo en el mercado de Nueva York, pues para los petroleros no se tomaba en cuenta el pago de la transportación que incrementaba notablemente sus costos.⁴⁴ También objetaron las elevadas tarifas del petróleo crudo.⁴⁵ Pero ¿qué representó en números esta forma diferente de tasar el impuesto del timbre? De acuerdo al CUADRO 3 observamos que en general representó un aumento en las tasas de más de 100 por ciento, en relación a la tarifa previa de porcentaje fijo.

⁴² Este decreto sirvió de base para fijar el impuesto de producción al petróleo, después tuvo modificaciones con los decretos de 27 de junio de 1918, 9 de julio de 1918, 29 de diciembre de 1919, 24 de mayo de 1921, 17 de mayo de 1922, 31 de diciembre de 1929, 20 de enero de 1930 y 29 de diciembre de 1932. Manterola, 1938, p. 4

⁴³ Davis, 1932, p. 409.

⁴⁴ AHP, Expropiaciones, caja 706, exp. 18 377.

⁴⁵ Davis, 1932, p. 402.

CUADRO 3
IMPUESTOS AL PETRÓLEO DE ACUERDO A LA TARIFA DEL 13 DE ABRIL DE 1917
(PESOS)

Densidad	Valor por tonelada	Tarifa anterior	Nueva tarifa
0.91 petróleo crudo	14.00	.60	1.40
0.97 petróleo crudo	11.60	.60	1.16
0.91 gasolina	9.50	.60	.95
0.97 gasolina	7.50	.60	.75

Fuente: Davis, 1932, p. 410 y Bach y De la Peña, 1938, p. 32.

El 19 de febrero de 1918⁴⁶ se instituyó un gravamen sobre terrenos petrolíferos y contratos petroleros que se hubieran celebrado con anterioridad al primero de mayo de 1917. Este decreto gravaba los terrenos adquiridos antes de 1917, y establecía que dado que el subsuelo pertenecía a la nación, las empresas tenían que solicitar una concesión para hacer sus trabajos, sin importar que sus títulos de propiedad fueran anteriores a esa fecha. El nuevo gravamen, a diferencia del anterior, si afectaba a la producción petrolera, independientemente si era exportada o consumida internamente. Además, el nuevo gobierno pretendía obtener ingresos que estuvieran en proporción con la potencialidad de producción. Este decreto fue modificado por las circulares del 8 y 31 de junio que establecieron las causas de la caducidad de los permisos concedidos para la perforación de los pozos petroleros y, más tarde, el 8 de agosto se emitió un reglamento.⁴⁷ Con estas

⁴⁶ Mendoza, 1921, pp. 530-536; Manterola, 1938, p. 335,

⁴⁷ Para algunos autores estos decretos marcan la culminación de la política carrancista que pretendía poner al petróleo bajo el control del Estado. La explotación del subsuelo sólo podía hacerse por medio de títulos de denuncia otorgados por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. También se establecía la obligación de pagar al gobierno una regalía del 5 por ciento de la producción bruta, con participación a estados y municipios y no interrumpir los trabajos sin causa justificada. Manterola, 1938, p. 334; Bach y De la Peña, 1938, pp. 14-15 y Meyer, 1972, p. 124.

modificaciones el gobierno buscaba contar con mecanismos para presionar a las empresas a aceptar lo estipulado en el decreto del 19 de febrero. Así, si los petroleros solicitaban un permiso para la explotación de un nuevo pozo, quedaba condicionado éste a su aceptación de los decretos sobre impuestos a los terrenos y a los contratos petroleros.⁴⁸ Esto planteaba otro problema: hasta dónde llegaba la facultad económica coactiva de que disponían las autoridades para hacer cumplir los decretos fiscales, desde un recargo por el adeudo o el embargo de las propiedades.⁴⁹

Si bien en la práctica este decreto no obtuvo rendimientos,⁵⁰ el análisis de su impacto es importante porque ilustra la forma en que participaron los diferentes intereses implicados en el petróleo. El presidente Carranza, como se señaló, contaba con facultades extraordinarias en materia hacendaria, mas no para reglamentar preceptos constitucionales, esta atribución era del Congreso. Y con este decreto se buscaba cambiar los títulos porfiristas de propiedad por meras concesiones, eliminar el problema de la retroactividad que tanto encono causaba entre los petroleros. Las empresas extranjeras, por su parte, se inconformaron e interpusieron amparos ante la Suprema Corte.⁵¹ Las demandas se basaron

⁴⁸ De acuerdo al artículo 4 del decreto del 12 de agosto se establecía que “las compañías rebeldes” solamente podrían hacer uso y explorar las obras construidas con anterioridad, pero de ninguna manera podrían emprender obras nuevas. Como el caso de la Texas Company of Mexico que pedía permiso para explotar un pozo denominado Beyer en Tuxpan, Veracruz, y que le fue negado el permiso. CESU, UNAM, AJB, exp. 36.

⁴⁹ Esto fue un motivos más de la controversia entre el nuevo gobierno y las empresas. En la documentación se observa como autoridades federales y estatales buscaron presionar de diversas formas a los petroleros para que hicieran sus pagos, desde multas y recargos hasta la amenaza de cesión de sus derechos, con el consiguiente remate de los bienes. AHP, Expropiaciones, caja 1268, exp. 30890.

⁵⁰ Rippy señala que estos decretos no fueron obedecidos, y casi todas las compañías continuaron sus operaciones, limitándose simplemente a suspender perforaciones. Rippy, 1954, p. 36.

⁵¹ Como se sabe, las empresas utilizaron diversas estrategias para oponerse a los nuevos decretos reglamentarios y fiscales, desde la presión diplomática hasta los recursos legales como el amparo. Otra forma fue el boicot, estos es una resistencia pasiva y de protesta, o simplemente ignorar las nuevas disposiciones. AHP, Expropiaciones, caja 706, exp. 18377.

básicamente en dos argumentos: primero, la retroactividad no podía aplicarse por ser contraria al artículo 14 constitucional que dispone que ninguna ley se dará efectos retroactivo en perjuicio de persona alguna. Segundo, al Ejecutivo no le correspondía legislar sobre esta materia, pues en el artículo 49 se establece que no podrían dos o más poderes ser asumidos por una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. En el Congreso existía confusión y división sobre la política a seguir en materia de hidrocarburos, como se verá más adelante al comentar la discusión de la Ley sobre esta materia. Ciertamente, los legisladores cuestionaron el uso de las facultades otorgadas al Ejecutivo, los congresistas consideraban que se había extralimitado, pues no sólo dictó decretos fiscales, sino que reglamentó el artículo 27 constitucional. Al respecto, el diputado García Vigil comentaba que: *El Ejecutivo se había arrogado facultades en el ramo de industria que no las tenía, puesto que a pretexto de imponer leyes fiscales haciendo uso de las facultades extraordinarias en Hacienda, reglamentaba la industria petrolera.*⁵² En respuesta a la demanda de las empresas, el Ejecutivo elaboró un alegato en su defensa, invalidando las tesis de las empresas petroleras.⁵³ A la Suprema Corte le tocó dirimir la controversia.⁵⁴ Su dictamen se dio hasta el 30 de agosto de 1920, determinando que el párrafo cuarto del artículo 27 no era retroactivo, pues lesiona los derechos anteriores

⁵² DDCCD, 26-11-1919.

⁵³ *La Cuestión Petrolera. El punto de vista del Ejecutivo*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1919.

⁵⁴ Cabe señalar que para 1919 las empresas petroleras habían presentado 80 demandas de amparo. Mendoza, 1921, p. 541.

legítimamente adquiridos.⁵⁵ Finalmente este decreto terminó siendo derogado el 12 de diciembre de 1927.

Otros decretos importantes fueron, el del 12 de marzo de 1920, que fijó las bases para la explotación del petróleo y demás hidrocarburos existentes en el subsuelo de las zonas federales. Con este decreto el gobierno quería obtener ingresos más proporcionales de un producto bajo su propiedad. El del 24 de febrero estableció un impuesto adicional del 10 por ciento sobre el impuesto especial de la producción del petróleo, que podría cubrirse en oro nacional o papel infalsificable, fue abolido por el decreto del 8 de septiembre de 1921. Finalmente, el del 7 de junio de 1921, decretó un impuesto para la exportación con el propósito de que ayudara al pago de la deuda pública, después su aplicación se haría general.

Nos detenemos en la descripción de estos decretos porque, básicamente con ellos se definió la política fiscal petrolera de la posrevolución. Esto es, en esta etapa, se establecieron los impuestos que gravaron a esta industria. Posteriormente se hicieron algunas modificaciones, sobre todo en cuanto a las tarifas. No obstante, también en la década de 1920 se decretaron nuevos impuestos, el principal fue el del consumo de la gasolina, pero éste no afectó directamente a las empresas. Así mismo, cabe señalar que hasta entonces, sólo existían gravámenes a las industrias vinculadas al mercado interno: de hilados y tejidos, tabacos y alcoholes. Ahora se afectaba una industria ligada al sector externo, con ello se daba un trato igual a los diferentes empresarios sin importar si eran nacionales o extranjeros.

⁵⁵ Para Becerra González esta tesis de la Suprema Corte preparó el terreno para la negociación de los tratados de Bucareli. Becerra González, 1967, p. 64-65.

Ante estos cambios en el marco legal y fiscal, los petroleros intensificaron su beligerancia. Abogando por el respeto a la libre empresa buscaron diversas vías para defender sus intereses, desde los recursos legales hasta la presión al gobierno estadounidense para que defendiera sus intereses. En 1919 formaron la Asociación de Productores de Petróleo en México para hacer un frente común a las disposiciones de Carranza.⁵⁶ Así, pese a vivir una etapa de gran auge en su producción, las empresas vivieron una creciente incertidumbre legal y fiscal.⁵⁷

Si bien, las empresas buscaron unirse para tener una posición común frente a la política petrolera de la revolución, también hubo diferencias entre ellas, en ocasiones fue distinta la recepción de los nuevos gravámenes, algunas lograron acuerdos locales o federales más favorables. Falta estudiar más en detalle los efectos de los gravámenes en cada una de las empresas y sus distintas formas de acuerdos alcanzados.

La caída de los impuestos petroleros y su disputa.

En esta etapa, de 1923 a 1932, hubo una continua baja en los ingresos petroleros. Los impuestos a la producción y exportación descendieron notablemente. Los primeros, de 42 millones de pesos en 1923, pasaron a 4 millones en 1932; y, los segundos, de 18 millones de pesos en 1923, pasaron a 2 millones en 1932. Como se ve en el CUADRO 4, la disminución es anterior a la crisis de 1929, fue después de 1926 cuando se registró la caída de la producción petrolera, y la consiguiente baja en los ingresos por este concepto. Sin embargo,

⁵⁶ La documentación del Archivo Histórico de PEMEX, muestra el constante intercambio de correspondencia entre las diferentes empresas y la búsqueda de acuerdos comunes frente a las medidas fiscales y reglamentarias de la posrevolución.

⁵⁷ Rippey, 1954, p. 92.

con los gravámenes provenientes del consumo interno del petróleo, y específicamente con el nuevo impuesto a la gasolina establecido en 1925, se compensó de alguna forma su caída.⁵⁸ Se advierte, así, que durante esta etapa empezó a cambiar el destino del consumo del petróleo, creció el mercado interno. En gran medida ello obedeció a la política económica del Presidente Calles,⁵⁹ de construir carreteras e impulsar el desarrollo de la planta vehicular.

El impuesto sobre la gasolina se estableció con la cuota de tres centavos por litro a toda la gasolina producida en el país o importada, después aumentó a 4 centavos en 1929, en 1931 a 6 centavos y en 1933 a 8 centavos.⁶⁰ Este impuesto se destinó a la construcción y mejoramiento de los caminos nacionales. Por lo que nuevamente los ingresos petroleros se utilizaron para fines específicos, en este caso no fue para resolver un problema financiero sino para obras de infraestructura, con la construcción de carreteras.⁶¹ Además, con este nuevo impuesto, la actividad petrolera se gravó en sus diversas fases: producción, exportación, y ahora consumo.

Otro gravamen decretado en estos años, fue el impuesto a la importación de petróleo.⁶² México, a pesar de ser un importante productor de este energético, lo importaba

⁵⁸ Trinidad, 1933, p. 17.

⁵⁹ En la Ley, del 30 de marzo de 1925, que estableció el impuesto sobre la gasolina también se creó La Comisión Nacional de Caminos, encargada de la construcción y mejoras de los caminos nacionales. Sobre la política económica de Calles, véase Krauze, 1977, pp. 7-30.

⁶⁰ En 1932, se concedió participación a los Estados del impuesto sobre la gasolina, de la cuota vigente de 60 centavos por litro, 20 centavos correspondieron a los Estados y Territorios donde se efectuaba la venta, excluyendo al Distrito Federal. Manterota, 1938, pp. 359-362; Santaella, 1938, p. 42.

⁶¹ Cabe señalar que, por lo general, los impuestos petroleros fueron utilizados para diversas transacciones financieras, como garantía para obrar portuarias realizadas por las empresas petroleras, o como anticipos para financiar la creación del Banco de Obras Públicas. Santaella, 1938, pp. 42-43.

⁶² El decreto apareció en noviembre de 1929 y entró en vigor al año siguiente. Manterola, 1938, p. 348.

en su diferentes presentaciones, aunque su volumen fue disminuyendo en los últimos años del periodo estudiado.

Así, no obstante el descenso en los ingresos petroleros, durante esta etapa los gravámenes por este concepto forman ya una parte significativa del conjunto de los ingresos nacionales. De tal manera, que sus vaivenes repercuten directamente en sus percepciones. Como se observa en el **CUADRO 4**, en 1922, con la introducción del impuesto a la exportación del petróleo, se logró compensar la caída de los ingresos a las importaciones por el efecto del fin de la guerra mundial. Los derechos a las exportaciones crecieron casi cinco veces, debido a este nuevo impuesto, mientras que los de las importaciones bajaron una tercera parte. Después, con la disminución del petróleo en 1926, los ingresos federales resintieron este descenso, sólo aminorado por el nuevo impuesto a la gasolina establecido en 1925.

Diversos factores explican el descenso de la producción petrolera en esos años, para algunos autores, el más relevante fue el problema geológico: los más grandes pozos productores se inundaron de agua salada, sobre todo en la famosa Faja de Oro, Naranjos, Amatlán, Alazán, Álamo y Chinampa, disminuyeron su rendimiento.⁶³ A esto se aunó la caída de los precios internacionales del crudo por la aparición de nuevos yacimientos en los

⁶³ Véase Brown, 1985 y Brown, 1997, pp. 319-320.

Estados Unidos y América Latina, principalmente en Venezuela.⁶⁴ Este caída continuó con los efectos de la crisis de 1929.⁶⁵

CUADRO 4
IMPUESTOS AL PETRÓLEO
(MILES DE PESOS)
1923-1932

Años	Ingresos Federales	De Producción	De Exportación	A la Gasolina	Porcentaje del total de Ingresos
1923	286 846	42 152	18 382		21.1%
1924	283 561	38 952	15 669		19.2%
1925	272 966	30 366	11 778	4 238	15.4%
1926	336 717	24 697	10 124	5 392	11.9%
1927	309 164	13 264	5 759	5 767	8.0%
1928	295 440	7 153	4 112	6 560	6.0%
1929	299 753	5 259	3 358	10 371	6.3%
1930	322 335	5 317	3 596	12 581	6.6%
1931	288 863	3 964	2 453	16 332	7.8%
1932	256 089	4 971	2 463	15 586	8.9%

Fuente: Manterola, 1938 y Meyer 1972.

Cabe señalar que en 1924, se instrumentó una reforma hacendaria, cuyos objetivos fueron ampliar y diversificar la base recaudatoria.⁶⁶ Con esta reforma, los gravámenes petroleros quedaron contenidos tanto en los derechos de exportación como en los impuestos

⁶⁴ La mayor parte de la historiografía señala que al descubrirse los yacimientos en Venezuela, las empresas emigraron con sus capitales buscando un país que no tuviera una legislación como la mexicana. Manterola, 1938, p. 355.

⁶⁵ Sobre los efectos de esta crisis en la producción petrolera véase Cárdenas, 1995, pp. 24-28.

⁶⁶ Aboites, 2003, pp. 131-154.

interiores, estos últimos bajo los rubros de impuestos a la industria e impuestos y productos por la explotación de recursos naturales. También, se llevó a cabo una Convención Fiscal con el propósito de llegar acuerdos entre las entidades, la federación, los estados y los municipios, con el propósito de delimitar las atribuciones tributarias, así como buscar homogenizar y modernizar las haciendas locales. Y, finalmente, en 1925 se aprobó la Ley del Petróleo⁶⁷ que, entre otras disposiciones, exigía que las corporaciones extranjeras solicitaran “concesiones confirmatorias”. Además, se daban concesiones por cincuenta años a las propiedades adquiridas antes del 1 de mayo de 1917 si se habían realizado actos positivos. Las empresas petroleras presionaron durante todo el proceso legislativo, y cuando fue aprobada se negaron aceptar la nueva ley.⁶⁸

Como se vio, en los años de guerra civil se presentó el conflicto entre la federación y las regiones por los ingresos petroleros, este problema persistió durante la posrevolución. Si se observa la documentación, encontramos constantes peticiones de los municipios y los estados para tener una mayor participación en los gravámenes de esta industria. Así mismo, existen numerosas quejas de los petroleros contra la exigencia de pagos exigidos por los estados y municipios.⁶⁹

El conflicto por delimitar las atribuciones fiscales entre los poderes es viejo, desde el siglo XIX los recursos de la minería fueron motivo de disputa entre las entidades, hasta que en 1883 una reforma constitucional estableció que corresponde al Congreso expedir

⁶⁷ El presidente Calles nombró un Comisión Mixta en el Congreso para que redactase el nuevo proyecto de ley reglamentaria del artículo 27 en el ramo de petróleo, desechando así los proyectos anteriores. Esta Comisión quedó integrada por el senador Ignacio Rodarte, Joaquín Santaella, de la Secretaría de Hacienda, y Manuel de la Peña, de la Secretaría de Industria. *DDCD*, noviembre de 1925 y Meyer, 1972, pp. 225-226.

⁶⁸ Sobre las protestas de los petroleros véase Meyer, 1972, pp. 223-281 y Freeman Smith, 1972. pp. 343-383.

⁶⁹ Mendoza, 1921, p. 189.

códigos obligatorios en toda la República sobre esta materia, y así, se emitió el primer Código de Minería en 1884. Con la guerra civil se acrecentó esta disputa debido a la emergencia de recursos. Especialmente el petróleo despertó el interés de las entidades donde se localizaban los yacimientos del petróleo . El gobierno de Carranza, por su parte, se preocupó por clarificar a los jefes militares que los asuntos en esta materia eran competencia federal. Sin embargo, pese a estas disposiciones, el gobernador provisional de Veracruz,⁷⁰ Cándido Aguilar, paralelamente a los decretos carrancistas, también reguló y gravó a esta industria.⁷¹ A mediados de 1914, emitió un decreto donde delineaba los planteamientos básicos del nuevo discurso nacionalista, para Aguilar las empresas petroleras habían gozado de toda clase de privilegios, con la Revolución los extranjeros estaban obligados a pagar impuestos y sujetarse a una nueva regulación.⁷² Además, estableció impuestos a las compañías explotadoras de petróleo ubicadas en el estado,⁷³ como la cuota de derecho de patente de dos centavos por barril.⁷⁴ Después, otros dirigentes veracruzanos, como Adalberto Tejeda, tuvieron la misma preocupación: recuperar parte de la riqueza petrolera en manos de los extranjeros⁷⁵ Así, en septiembre de 1922, estando como gobernador de Veracruz, Tejeda emitió dos decretos que fijaban impuestos locales a

⁷⁰ Cabe señalar que desde 1912 el Congreso de Veracruz buscó establecer un impuesto estatal de 14 centavos por tonelada de petróleo crudo. Brown 1998, p. 192.

⁷¹ Aguilar, 1938.

⁷² Para Cándido Aguilar este decreto fue uno de los antecedentes del artículo 27 constitucional. Aguilar, 1938.

⁷³ Corzo, González Sierra y Skerritt, 1986, pp. 100-101.

⁷⁴ Este impuesto de patente fue ratificado posteriormente, en 1918, exigiéndoseles a las empresas, en particular a “El Águila” que paguen las contribuciones adeudadas. Al respecto señalaba Tejeda que esta empresa “estuvo injusta y anticonstitucionalmente substraída del imperio de las leyes fiscales, mediante el pago de una irrisoria cantidad, hasta por Decreto número 41 del 9 de enero de 1918, expedido por el H. Poder Legislativo quedó sujeta como todos los demás contribuyentes, al pago de dicho impuestos”. *Informes Ver*, mayo 1921.

⁷⁵ Falcón y García, 1986, p. 94-95.

la actividad petrolera. Con ellos fijó un impuesto del 2 por ciento a la producción y otro de 5 al millar sobre el valor de las refinarias. Así mismo, su gobierno emprendió una serie de medidas contra las empresas que adeudaban pagos al estado, como embargos de propiedades y pagos forzosos.⁷⁶ Las empresas petroleras establecidas en ese Estado protestaron por el compromiso establecido por el secretario de Hacienda, Adolfo De la Huerta, de no establecer más impuestos bajo su administración, y porque no correspondía a los gobiernos locales fijar gravámenes a esta industria.⁷⁷ También, interpusieron amparos contra las contribuciones locales.⁷⁸ Ante tal situación, el gobierno federal tuvo que conceder el 5 por ciento del monto del impuesto interior a los estados productores y a los que contaran con refinarias, a cambio de comprometerse a no gravar el petróleo.⁷⁹ La creación del sistema de participaciones, entonces, se dio precedida por la fuerte presión de los gobiernos locales, especialmente por el de Veracruz,⁸⁰ para tener acceso a los ingresos del petróleo.⁸¹ Pero, esta participación se otorgó preceisamente en el

⁷⁶ En virtud de las dificultades que tenía el gobierno de Veracruz para cobrar los adeudos fiscales, Adalberto Tejeda informaba que debido a los juicios de amparo de la empresa El Águila, decidió emitir un nuevo decreto, número 109 del 15 de noviembre de 1921, para recibir de dicha compañía, por concepto de toda clase de contribuciones y prestaciones causadas, la cantidad de 1 070 548 pesos. Como consecuencia de este decreto la empresa entregó a la Tesorería General de la Nación 780 000 pesos, quedando pendientes 111 500 pesos. *Informes Ver.*, septiembre de 1922.

⁷⁷ Astudillo, 1999, p. 103 y Aboites, 2003, p. 103.

⁷⁸ En 1919 el gobernador Deschamps informaba que se terminaba la contienda judicial a que la Compañía Mexicana de Petróleo “El Águila” llevó ante la Justicia Federal a favor de las autoridades del estado. *Informes Ver.*, 16 de septiembre de 1919.

⁷⁹ Decreto, 13 de diciembre de 1922. En 1926 la participación ascendió a 10 por ciento. Manterola, 1938, p. 388.

⁸⁰ Para ilustrar el sistema de participaciones se expone el caso de Veracruz, porque este estado absorbió más del 90 por ciento de estas percepciones, Tamaulipas y San Luis Potosí se quedaron con el restante. Por su parte, los municipios que recibieron el mayor monto de participaciones fueron: Coatzintla, Minatitlán, Puerto México, Temapache y Amatlán. Manterola, 1938, p. 397 y Aboites, 2003, p. 176-189.

⁸¹ El principio era que a cambio de extinguir antiguos gravámenes locales, el gobierno federal otorgaba determinadas sumas provenientes de la recaudación del impuesto federal del petróleo. Esa misma práctica se

año que empezó a disminuir la producción petrolera, y por consiguiente los dividendos fueron menores.

En su informe de gobierno, en mayo de 1923, Adalberto Tejeda expresaba que los ingresos del estado ascendieron a 4 566 720 pesos, de los cuales 409 000 pesos correspondían al sistema de participaciones entregados por el gobierno federal, y 752 408 pesos eran del pago del Águila por saldo de sus adeudos anteriores, con ello casi una cuarta parte de los ingresos estatales provenían del petróleo.⁸² Mientras la mayor parte de las entidades tenían serios problemas en sus fiscos, Veracruz⁸³ pasaba de ocupar el décimo lugar, antes de la revolución, a ser el estado de más altos ingresos de la República, y sin duda el petróleo era la diferencia. Esta supremacía⁸⁴ fue a partir de 1919 hasta la década de 1940, obteniendo por concepto del sistema de participaciones la cuarta parte de sus ingresos.

Sin embargo, pese al acuerdo de participaciones, las entidades persistieron y las compañías siguieron quejándose de que, pese a la nueva legislación federal que establecía este sistema, el gobierno de Veracruz continuaba exigiendo los pagos de los decretos de

hizo con los impuestos federales a la minería. Sobre el sistema de participaciones véase Astudillo, 1999, pp. 127-156 y Aboites, 2003, pp. 266-279.

⁸² *Informes Ver*, 5 de mayo de 1923.

⁸³ La totalidad del petróleo ligero se obtenía de los campos veracruzanos, solamente la producción de petróleo pesado participaba con una pequeña fracción el resto de la República, principalmente San Luis Potosí, con sus campos de Ébano. Al finalizar la década de 1930 el petróleo de Veracruz cubría más del 90 por ciento. De la Peña, vol. 2 1948, p. 443.

⁸⁴ En 1926 Veracruz obtuvo 7 millones de pesos por concepto de ingresos, en segundo lugar seguía Jalisco con 4 millones de pesos , y el último lugar lo ocupaba Aguascalientes con 343 mil pesos. Servín 1956 y Aboites, 2003, pp. 304-311.

septiembre de 1922.⁸⁵ Más adelante, Adalberto Tejada nuevamente como gobernador, siguió gravando a la industria petrolera instalada en su entidad. En enero de 1929 el congreso local aprobó varios decretos,⁸⁶ en uno de ellos se establecía un impuesto de 15 por ciento sobre rentas, regalías y cualquier otra participación que proviniera de terrenos que hubieran sido contratados antes del 1 de mayo de 1917, para la exploración y explotación petroleras.⁸⁷ Las empresas, por su parte, otra vez se opusieron y ampararon, argumentando que el gobierno federal era el único que podía gravar a esta industria.⁸⁸

Breve recuperación de los ingresos petroleros y la expropiación.

Después de que en 1932 la producción y los precios del petróleo alcanzaron su nivel más bajo, y por consiguiente los ingresos por este concepto también descendieron, en el siguiente año inició un lento crecimiento. En parte ello se debió a la recuperación de los mercados después de la crisis de 1929; también, al descubrimiento del campo de Poza Rica, que compensó el descenso de la producción en los demás.⁸⁹ Igualmente los precios reaccionaron y aumentaron en 1933, siguiendo en ascenso hasta 1938. En este marco los impuestos petroleros por producción y exportación se recuperaron, pero fueron fundamentalmente los impuestos internos a la venta de gasolina los que alcanzaron un

⁸⁵ En la documentación se observa que el decreto federal en un principio causó confusión, no quedaba claro cuáles impuestos estatales quedaban eliminados con la nueva disposición. La Compañía El Águila, por ejemplo, se quejaba, ante el gobierno federal, porque las autoridades de Veracruz no habían expedido decreto alguno para derogar las tarifas del derecho de patente. AHP, Expropiaciones, caja 4993, exp. 18377.

⁸⁶ Decretos 47, 48 y 49. *Gaceta Oficial de Veracruz*, 27 de enero de 1929.

⁸⁷ Aboites observa que todavía después de la expropiación petrolera, el gobierno de Veracruz mantuvo una postura crítica respecto a la forma de distribución de esos ingresos tributarios, tal actitud estuvo estrechamente ligada con las futuras reformas legales. Véase Aboites, 2003, pp. 182-189.

⁸⁸ AHP, Expropiaciones, caja 1228, exp. 30890, julio de 1932.

⁸⁹ La producción bajó de 50 millones de barriles en 1928 a 32 millones en 1932. Para 1934 creció a 38 millones de barriles y en 1937 eran 46 millones. Bach y De la Peña, 1938, p. 28.

mayor crecimiento (**CUADRO 5**). Así, mientras los primeros sumaban, en 1936, 11 millones de pesos, el impuesto del consumo de la gasolina alcanzó casi 34 millones de pesos. El consumo interno de este combustible se había triplicado al pasar de 179 millones de litros en 1926 a 494 millones en 1937.⁹⁰ Sin duda, el cambio en la orientación del consumo del petróleo influyó el crecimiento de la economía interna, sobre todo el aumento del sistema de transporte vehicular. En el aumento del consumo de la gasolina se observa este cambio, en 1926 era de 179 millones de litros y para 1937 314 millones de litros.⁹¹ Además, otro factor que coadyuvó al consumo interno, fue la elevación de tarifas en 1932 que gravaban la importación del petróleo y sus derivados en los Estados Unidos.

La recaudación total de los ingresos sobre la gasolina fue de 147 millones en 1935, y de acuerdo al informe de 1936 esta cantidad fue utilizada de la siguiente manera: 93 millones para la construcción directa de carreteras; 10 millones de pesos para su conservación, los Estados cooperaron con 21 millones de pesos,⁹² y cerca de 10 millones de pesos fueron para la amortización de bonos.⁹³

Tenemos entonces que, para estos años la industria petrolera se había transformado, era muy distinta a la de 1912, cuando México era prácticamente un productor de petróleo crudo, y la producción del poco refinado se exportaba, debido al exiguo mercado interno.⁹⁴ En cambio, ahora, casi la totalidad del petróleo se refinaba en el país y había crecido el

⁹⁰ Bach y De la Peña, 1938, p. 34.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² De acuerdo a la legislación los Estados se comprometían a aportar el 50 por ciento del costo de la construcción de caminos.

⁹³ Santaella, 1938, p. 41.

⁹⁴ En 1934 se refinó el 72.5 por ciento de la producción total de petróleo crudo, y para 1937 el 95.1 por ciento. Bach y De la Peña, 1938, p. 30.

consumo interno tanto de crudo, pero sobre todo de productos refinados.⁹⁵ Así, mientras que en 1920 por concepto del impuesto de producción se recaudaba el 85 por ciento por petróleo crudo, para 1937 era el 55 por ciento, y el resto por productos refinados, entre los que sobresalía la gasolina.⁹⁶ También, hubo un descenso de las importaciones de productos derivados del petróleo, que en 1924 tenían un valor de 17 millones de pesos, y para 1936 se redujeron a 9 millones de pesos. Todo ello era un indicativo del desarrollo de la industria petrolera y, sobre todo, del crecimiento del mercado interno. En esta última etapa se estableció un impuesto sobre fondos petroleros,⁹⁷ que en realidad era una versión distinta del decretado por Carranza en febrero de 1918. Este gravamen afectó exclusivamente los terrenos petrolíferos y no los contratos de arrendamiento como el anterior. Además se estableció una participación a los estados y municipios, 20 por ciento para uno y otros, quedando a la federación el 60 por ciento. Cabe notar que, su aporte no fue muy significativo como se puede ver en el **CUADRO 5**.

⁹⁵ El consumo de petróleo refinado aumentó notablemente, no obstante que, los precios eran más altos con relación a los precios de exportación de los mismos productos. Bach y De la Peña, 1938, p. 30

⁹⁶ Manterola, 1938, p. 392.

⁹⁷ El decreto se dio el 29 de diciembre de 1933 y entró en vigor en enero del siguiente año. Manterota, 1938, p. 339.

CUADRO 5
IMPUESTOS AL PETRÓLEO
(MILES DE PESOS)
1917-1922

Años	Ingresos Federales	A la Producción	A la Exportación	A la Gasolina	A la Importación	Sobre Fondo Petroleros	Porcentaje del Total de Ingresos
1933	222 900	5 544	2 442	20 142	396		12.7%
1934	295 277	8 050	2 536	26 167	406	685	12.8%
1935	313 074	6 639	2 272	28 231	276	643	12.1%
1936	385 175	8 481	2 880	33 918	378	592	12.0%
1937	451 110	10 591	2 846	40 367	374	523	12.1%

Fuente: Manterola, 1938

Comentario final:

Este trabajo pretendió ubicar las fases de desarrollo de la fiscalidad del petróleo de 1912 a 1938, como vimos, encontramos cuatro etapas que muestran las diferentes tendencias en los ingresos petroleros. Estas tendencias estuvieron vinculadas a los ciclos de producción y a los nuevos ordenamientos fiscales.

También, a lo largo del estudio, se observó el difícil e intrincado camino que siguieron los nuevos gobiernos de la revolución para gravar a la industria petrolera. Pero,

pese a estas dificultades, sobre todo la tesonera resistencia de las empresas petroleras, la federación pudo contar con ingresos básicos para la reconstrucción de sus finanzas y, de la misma manera, fortalecer la centralización de los recursos. La pugna por los impuestos petroleros entre el gobierno federal y los estados, léase Veracruz, fue constante, pero finalmente fue la federación quien los controló, otorgando a las entidades sólo una participación, y haciéndolas depender de los impuestos federales. También, esta política fiscal sirvió para sustentar el discurso nacionalista de la Revolución, recuperando el Estado los derechos sobre el subsuelo. Así, tal vez no sea exagerado decir que, paralelamente al proceso de formación del Estado posrevolucionario, se desarrolló la fiscalidad del petróleo, y que esta última contribuyó a su centralización y fortalecimiento.

