



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

CRISIS FINANCIERAS Y REFORMAS EN LA IMPOSICIÓN EN MÉXICO

PATRICIA ACOSTA ARREGUIN

DIRECTORA DE TESIS

DRA EUGENIA CORREA

ENERO 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Expreso mi más sincero y profundo agradecimiento a la Dra. Eugenia Correa por su invaluable ayuda, dedicación, motivación y comprensión para desarrollar este proyecto de investigación. Sin su apoyo trabajo y experiencia no hubiera sido posible la elaboración del mismo.

Expresó asimismo mi admiración y sincera gratitud a la maestra Ifigenia Martínez por sus valiosos ejemplos de entereza y tenacidad en la vida académica y en el esfuerzo por rescatar y engrandecer al país.

Patricia Acosta Arreguin

INDICE

Introducción General

Capítulo I

Reorganización de la tributación en la economía posrevolucionaria

Introducción

1.1 Establecimiento del impuesto sobre la renta (ISR) en México

1.2 Gravámenes al comercio exterior y al consumo

1.3 Concurrencia fiscal: Imposición a la industria y a la agricultura

1.4 La administración tributaria. El manejo de la contribución federal y la unificación de la industria

Capítulo II

Recuperación de la posguerra y las políticas fiscales.

Introducción

2.1 Industrialización e inversión pública

2.2 Desarrollo estabilizador (1956-1970)

2.3 La Política fiscal desarrollista

Capítulo III

La delimitación de las facultades en materia impositiva

Introducción

3.1 Convenciones Nacionales Fiscales.

3.2 La Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados

3.3 La Primera Convención Nacional Hacendaria

3.4 Población, producto e imposición en cifras quinquenales 1925-2010

Capítulo IV

Crisis Financieras y Tributación del Sector Financiero

Introducción

4.1 Crisis Financieras y Costos fiscales

4.2 Impuestos a las transacciones financieras

4.3 Impuestos a las ganancias financieras

4.3.1 Las propuestas de la Comisión Europea sobre un Impuesto Financiero

4.4 Algunas experiencias en impuestos a los flujos de entrada y salida de capitales

Lista de Cuadros

Bibliografía

“La diferencia con el proyecto neoliberal sería utilizar la política económica, fiscal, monetaria y financiera, y el sistema de economía mixta para influir en la lógica del mercado y cumplir los objetivos consensuados en la sociedad y en el congreso. El otro eje de la nueva economía es la reforma hacendaria que permita reestructurar el sistema de planeación democrática para ejercer el gasto público en forma eficiente y con adecuada rendición de cuentas y aumentar sustantivamente la recaudación para financiar el desarrollo económico y social del país bajo un nuevo federalismo y con una aceptable estabilidad monetaria y cambiaria. Se necesita un Estado fuerte con una amplia base de aceptación popular y una gestión genuinamente democrática.” (Martínez 2006, P. 252)

Introducción General

La tributación y la política fiscal son aspectos de relevante importancia para México, en virtud de que influyen de manera determinante en sus posibilidades de desarrollo. La eficiencia en los niveles y formas de recaudación, y las políticas de distribución determina las posibilidades de financiamiento del Estado y su proyecto de nación.

Aunque es el Estado a través de la creación monetaria y el crédito público el que financia a la economía, al lado de la creación del crédito privado de los bancos, las condiciones y mecanismos de recaudación son fundamentales para el ejercicio distributivo a través de las fórmulas de gasto público, especialmente del gasto corriente. Aunque en cada país y época estas condiciones cambian, la imposición fiscal puede tener, al igual que el gasto, una dirección distributiva o regresiva.

En tal sentido las sucesivas reformas tributarias están indisolublemente unidas a las confrontaciones competitivas y distributivas en cada un de los momentos del desarrollo de la economía, al mismo tiempo que le condiciona y las instituciones que todo ello construye pueden o no atender a las necesidades del crecimiento económico.

Casi desde el inicio de la vida independiente de México se inicia el largo y tortuoso camino de proveer una política de gasto público acorde a las condiciones sociales y políticas existentes. En particular, la situación que reinaba en el ámbito fiscal, en gran medida heredada de los trescientos años de colonia española, se caracterizaba por la multiplicidad de tributos que aumentaban la complejidad de un

sistema tributario carente de acuerdos entre los gobiernos, sujeto a leyes a menudo contradictorias, basado en cuotas y exacciones desproporcionadas sustentadas en gravámenes que ampliaban la carga impositiva para los contribuyentes.

Por muchos años, las finanzas públicas estuvieron sujetas a las condiciones de guerra y reconstrucción de la unidad nacional. Transcurrieron muchas décadas antes de que se planeara implementar un sistema cuyos objetivos fundamentales permitieran dar coherencia a los ordenamientos tributarios de la Federación con los de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, establecer la participación correspondiente a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, unificar la carga impositiva para los contribuyentes y efectuar un reparto entre los gobiernos federal y estatal de los rendimientos de cada fuente de ingresos.

Los objetivos antes señalados no se definieron de manera rápida, tuvieron que pasar varios años, para que la coordinación fiscal se sistematizara de manera integral a partir de un marco legal con alcance en el territorio nacional.

Los primeros intentos para lograr la participación de los gobiernos federal y estatales, se presentaron en la Convenciones Nacionales Fiscal de 1925, 1933 y 1947, posteriormente en 1948 se promulgo la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), y en 1953 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, finalmente, las características de la coordinación fiscal durante el periodo de 1973 a 1979 constituyen no solo el antecedente más

inmediato sino también la base del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Así fue como una vez que la guerra terminó, hubo necesidad de reorganizar la economía del país, por esta razón entre 1917 y 1935 se implantaron nuevos impuestos como al uso de ferrocarril, la explotación del petróleo y el consumo de sus derivados, avisos y anuncios, el consumo de la luz, simultáneamente se incrementó el impuesto sobre la renta y al consumo de la gasolina, entre otros.

De esta manera se logró un cambio importante en la economía del país, pues estos cobros trajeron beneficios sociales como la implantación de servicios como el civil, el retiro por edad avanzada, pensión y en general.

En cuanto al desarrollo económico del país; es a partir de 1940 que la economía predominantemente agrícola y de exportación de minerales, se transformó en una que privilegiaba la industria manufacturera para surtir el mercado interno, se constituyó en el sector más dinámico, junto con un sistema de exportaciones conformadas por una variedad relativamente grande de productores agropecuarios e incluso bienes manufacturados, con todas las consecuencias características de este tipo de procesos: supeditación de la agricultura a la industria, incremento en la urbanización, aumento del sector terciario, entre otros.

El desgaste del modelo de desarrollo estabilizador que hasta ese entonces se aplicaba en el país, motivo su sustitución por otro denominado de desarrollo compartido, provocándose en 1976 una brusca devaluación (más del 60%) del peso frente al dólar, generando para el país el fin de una época estable y de paridad entre el peso y el dólar norteamericano por más de 20 años, así como el

inicio de una prolongada crisis económica, que desde entonces se desarrolla de modo intermitente por espacios de agudización, con otros de calma y recuperación.

Las reformas tributarias en el México posrevolucionario quedaron muy limitadas e incluso truncadas en sus objetivos fiscales, en la medida en que no se acompañaron de una dinámica expansiva del gasto público. Solo por cortos periodos los aumentos en la tributación procedentes de las reformas tributarias fueron validados por una expansión del gasto en inversión pública. Quedando con ello truncado los objetivos que una política fiscal debe tener para el desarrollo: la creación y ampliación a largo plazo; el estímulo a la inversión privada y su debida canalización; la protección y el fortalecimiento de la balanza de pagos; y la redistribución del poder adquisitivo de la población.

Durante los últimos años la crisis financiera actual, se están presentando quiebras sucesivas y rescates de grandes bancos, aseguradoras y otros intermediarios financieros. Pero en los últimos meses la crisis ya no se atribuye a las operaciones especulativas y fraudulentas. Ahora la crisis económica global se atribuye a las finanzas públicas desgastadas por los enormes rescates. Por ahora los mercados continúan dando más importancia a ajustar las finanzas públicas, elevar los superávits ahí donde existen, disminuir los déficits y especialmente aumentar los impuestos indirectos y disminuir los impuestos al ingreso así como muchos de los renglones del gasto público, incluyendo jubilaciones, sueldos, personal, subsidios, atención a la salud, educación, etc. Para muchos el mundo estuvo viviendo por

encima de sus posibilidades, con la expansión del crédito se vivió una sensación de riqueza y ahora ha llegado la hora de pagar y adecuar nuestros niveles de vida a la realidad.

Se discute que habiendo los gobiernos utilizado fondos públicos para los rescates bancarios, una medida de justicia económica es ahora resarcir a los contribuyentes a través de impuestos a las transacciones financieras. La idea parece obvia: los contribuyentes salvaron a los bancos, ahora los bancos debe resarcir a los contribuyentes. Más adelante en este trabajo veremos que es por ello se discute nuevamente el tema de los impuestos a los servicios financieros. Sin embargo, en todas estas ideas existen un conjunto de consideraciones falsas que conducen a medidas de política muy equivocadas e incluso muy peligrosas en el momento actual de la crisis económica.

Los rescates bancarios y de otras entidades en Estados Unidos (EU), Gran Bretaña y otros países se realizaron expandiendo el crédito del banco central tanto a los bancos como a los ministerios de hacienda. Por otra parte, un impuesto a las actividades financieras no necesariamente incluye en su base el patrimonio o los flujos de los agentes rescatados, entre los que se encuentran los mayores accionistas de los bancos, los tenedores de inversiones en bonos chatarras, vehículos de inversión y demás productos financieros.

Aun así, se ha venido retomando el debate acerca de un impuesto sobre las transacciones financieras efectuado durante la pasada crisis financiera del inicio del siglo. Ahora, la presidencia de la Comisión Europea ha planteado su propia propuesta de un impuesto a las transacciones financieras. Se trata de un impuesto

que entre otras cuestiones se propone una armonización en el tratamiento fiscal a las transacciones financieras, a su vez se estima que podría recaudar unos 57 mil millones de euros que entrarían al presupuesto de la Unión Europea (UE).

De ahí la importancia de estudiar las perspectivas de un impuesto a las operaciones o bien a las transacciones financieras en México, considerando el desempeño tributario de México.

El objetivo de este trabajo es estudiar las condiciones en que se han desarrollado las sucesivas reformas tributarias recientes, así como el posible impacto de un impuesto al sector financiero. Para ello, primeramente se expone de manera ordenada las políticas fiscales del México postrevolucionario, para establecer cómo México en realidad llevó a cabo una modernización tributaria desde inicio del siglo XX, precisamente muy vinculada a las condiciones en que las finanzas públicas se desempeñaban en un país devastado por una guerra de revolución. Posteriormente se estudian las políticas fiscales emprendidas a la luz de la Segunda Guerra Mundial y finalmente las políticas fiscales de México en el curso de la actual crisis. Con todo ello, lo que se pretende mostrar es cómo se ha venido desarrollando el conflicto distributivo, los mayores y más significativos resultados de la política fiscal, así como las condiciones en que podría desempeñarse la propuesta de tener un impuesto al sector financiero.

El presente trabajo de tesis no podría haber llegado a su fin sin el apoyo de mis compañeros y profesores, y también muy especialmente de la asesora Dra. Eugenia Correa de quien recibí los comentarios y consejos necesarios para tener este trabajo así terminado.

Capítulo I

Reorganización de la tributación en la economía posrevolucionaria

Introducción

El marco constitucional tributario sufrió modificaciones sustanciales durante las décadas que siguieron a la promulgación de la Constitución de 1917. Éstas fueron, en su mayoría, propuestas de las convenciones fiscales, en las cuales se reunían representantes de las haciendas locales y la federal para buscar soluciones que dieran seguridad jurídica al cobro de impuestos y evitar la continuación de un sistema tributario arcaico, complicado, integrado por más de cien impuestos diferentes que se cobraban según la región del país.

El cambio en materia impositiva y de recaudación verdaderamente empieza en 1921, con la implantación del Impuesto del Centenario el 20 de julio de 1921, y el 27 de febrero de 1924 la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigentes sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas, antecedentes del impuesto sobre la renta, del 21 de febrero de 1924.

Las tendencias generales de la Secretaria de Hacienda fueron las de establecer impuestos directos sobre el capital y suprimir las contribuciones que significaran una rémora para los negocios, pero sin menoscabo de las rentas necesarias para cubrir los gastos públicos. Se eximieron los derechos de importación de todos los cereales, la fibra de algodón y las telas baratas; se abrogó el 10% que se pagaba por paca de algodón de La Laguna.

Con la reforma postrevolucionaria, la imposición sobre la venta de alcoholes aumentó en 40.5%; la cerveza elaborada en el país el 16% y la importada el 40%; los pulques el 25% sobre el precio de venta de primera mano y del 5% sobre el precio de compra; se dobló el impuesto del tabaco; se gravaron con el 10% y el 30% el consumo de la luz y de la fuerza motriz, respectivamente; se estableció un impuesto especial sobre los teléfonos, botellas cerradas y anuncios. Se fijó en 60% la contribución federal y se hizo extensiva al Distrito Federal y los territorios; se aumentó la tarifa del timbre sobre folletos, portes, pasajes y bultos al exterior. Se prohibió la exportación de granos y semillas; la de plata solamente se autorizó si se reintegraba al país el 25% en oro metálico y se acuñaban las barras de plata en la Casa de Moneda en igual proporción que la plata exportada.

El gravamen sobre las minas recayó sobre los títulos de propiedad. En 1919 se hicieron ligeras modificaciones en los impuestos que no alteraron sensiblemente al promedio, además de que se incorporaban algunos productos que anteriormente habían escapado a la acción fiscal o que habían elevado sus precios a causa de la Guerra Revolucionaria.

Concebido y planteado, en sus lineamientos generales el difícil problema de la reorganización del sistema federal de impuestos, la Secretaría de Hacienda consideró necesaria la existencia de un órgano especialmente capacitado para estudiar y resolver las múltiples cuestiones contenidas en dicho problema y, para ello creó, en 1923 el Departamento Técnico Fiscal que, entre sus funciones tenía

la de “formular la Ley de Ingresos, estudiando particularmente cada uno de sus renglones, a fin de adaptar los impuestos a las necesidades nacionales”¹

Así, en este capítulo se hace énfasis en el establecimiento del impuesto sobre la renta, puesto que se trata del impuesto que hasta nuestros días es el más importante instrumento de recaudación en casi todos los países, especialmente incluyendo aquellos de mayor capacidad recaudatoria.

1.1 Establecimiento del impuesto sobre la renta (ISR) en México

En el mundo, el impuesto sobre la renta fue establecido en el año 1798, por el Primer Ministro inglés William Pitt, con el fin de obtener los fondos para hacer la guerra a Francia, y se abolió en el año 1816. En 1909 Lloyd George, introdujo en Inglaterra la progresividad del impuesto y creó un tributo extraordinario aplicable a ciertas rentas.

Suiza implantó el impuesto sobre la renta en el año 1840 y Australia en 1849. En Alemania se introdujo en el año 1850 e Italia lo hizo en el 1864.

En los Estados Unidos se estableció desde los tiempos de la Colonia, como un gravamen a los ingresos de las personas físicas.

España lo adoptó en el 1900, bajo el sistema de imposición directa sobre la renta, especialmente aplicable a las sociedades.

¹ Pani (1926)

En Francia se puso en vigencia antes de la Primera Guerra Mundial, mediante la aprobación de la ley 1914.

En América Latina aparece este tributo entre los años 1920 y 1935. Los primeros países en establecerlo en esta parte del mundo fueron Brasil en 1923, México en 1924 (después de un primer intento en tal sentido en la llamada "Ley del Centenario" de 1921), Colombia en 1928 y Argentina en 1932. En la Unión Soviética se estableció este impuesto en el año 1927.

En muchos otros países, se había puesto en práctica este gravamen a finales de la pasada centuria, sin embargo, alcanzó su más alto desarrollo con motivo de la Segunda Guerra Mundial debido a las crecientes obligaciones fiscales de los gobiernos de los países involucrados.

En México, en materia fiscal una de las reformas más importantes fue la creación de Impuesto sobre la Renta² en 1924, que grava los sueldos, salarios y las utilidades de sociedades y empresas.

² El Impuesto Sobre la Renta, como fuente regular e importante de ingresos públicos, constituye una novedad en términos históricos. Hasta la guerra civil en Estados Unidos de Norteamérica, los ingresos del gobierno federal provenían principalmente de los impuestos aduanales y la venta de tierras públicas. Durante la guerra civil, bajo la presión de necesidades apremiantes, recurrió a la renta, las herencias y una serie de impuestos sobre los productos alimenticios y de consumo, varios de estos últimos, especialmente los que gravaban las bebidas alcohólicas y el tabaco perduraron después de la guerra y continuaron siendo ingreso substanciosos. El impuesto sobre la renta de 1861, juntamente con otras muchas disposiciones de carácter fiscal contenidas en la misma ley, fue una medida, circunstancial de urgencia para financiar la guerra civil. Se aceptó como un mal menor, después de largas discusiones suscitadas por una proposición de ley para imponer una contribución directa sobre la propiedad del inmueble. Entre la aprobación del impuesto sobre la renta de 1861 y su derogación en 1872, fue modificado en seis ocasiones. No obstante, las características fundamentales de la ley de 1862 continuaron siendo las predominantes durante todo el periodo. El impuesto sobre la renta de 1872 fue una copia corregida de la ley anterior, con cierta sutileza en la definición de lo que era ingreso imponible y, al estimar este, permitía la deducción de todos los impuestos nacionales, estatales y locales, sobre la propiedad o las fuentes de ingresos, pagados por el contribuyente; además permitía la deducción de las ganancias obtenidas por la venta de mercancías que llevasen un timbre

Se dio al nuevo impuesto la forma celular con el propósito de orientarlo a fines sociales, se extendió su acción hasta comprender siete cédulas:³

- I. El ejercicio del comercio;
- II. Las explotaciones industriales;
- III. Las explotaciones agrícolas;
- IV. La colocación del dinero, valores, créditos, depósitos y cauciones;
- V. Por participaciones obtenidas en explotaciones del subsuelo o en concesiones del poder público;
- VI. Del trabajo a sueldo o salarios y;
- VII. Del ejercicio de profesiones liberales, literarias o artísticas, o de cualquiera otra ocupación lucrativa no comprendida en las anteriores.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1924 establecía dos grupos de rentas, la primera que incluía los sueldos, salarios o emolumentos, así como los honorarios

fiscal y, finalmente, la de todos los beneficios por los cuales se hubieran pagado en el origen. Otros rasgos notables de estos impuestos era: la renta de valores con una tasa de 1.5 en la ley de 1862, hubo de pagar la total tarifa general bajo las leyes posteriores; varios tipos de corporaciones sobre los ingresos brutos y conforme a tarifas diferentes. Aunque hubiera gravámenes sobre los ingresos brutos de ciertas corporaciones los impuestos sobre la renta de la guerra civil se aplicaron principalmente a los ingresos personales.

³ La Ley del centenario del 20 de julio de 1921, es el antecedente más remoto del Impuesto Sobre la Renta en México el cual nace en 1921 con el Impuesto del Centenario, “El 20 de julio de 1921” se publicó un decreto promulgatorio de una ley que establecía un impuesto federal, extraordinario y pagadero por una sola vez, sobre los ingresos o ganancias particulares. La ley se dividía en cuatro capítulos denominados “Cedulas”: Considerando a la renta como los ingresos o ganancias particulares que proceden: I. Del ejercicio del comercio o la industria. II. Del ejercicio de una profesión liberal, literaria, artística o innominada. III. Del trabajo a sueldo o salario. IV. De la colocación de dinero o valores a rédito, participación o dividendos. Los intereses o ganancia podrían consistir en numerario, especie o en valores. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación del Impuesto Sobre la Renta, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1985, Tomo II

por el ejercicio de profesiones liberales, artísticas, literarias o sin nombre específico.

El segundo grupo era el derivado de utilidades de las sociedades o empresas, cualquiera que sea el giro o la forma que adoptara la sociedad. Específicamente se excluían las donaciones, los legados y herencias, las ganancias procedentes del don de la fortuna, de apuestas, loterías lícitas, rifas permitidas, hallazgos de tesoro y aumentos de valor de la propiedad inmueble o mueble.

Una de las peculiaridades de esta ley era que las ganancias derivadas del aumento de valor de bienes se excluían de la base gravable, hasta que se enajenaran o antes si es que se registraban en la contabilidad. Esta ley seguía la escuela de renta-producto. Los renglones de la Ley de Ingresos que se refieren al Impuesto sobre la Renta fueron desarrollados por la Ley del 18 de marzo de 1925,⁴ marcando los lineamientos generales de la imposición de acuerdo con los siguientes principios: la exención de gravamen para un mínimo de rubros –las indispensables para cubrir las necesidades básicas–; la discriminación de las diversas clases de rentas –las del capital y el trabajo y las del trabajo solamente–; la progresividad –para que pese tanto más cuanto mayor sea la fortuna que

⁴ Ley Impuesto Sobre la Renta de 1925. Esta fue la primera ley que definió lo que era ingreso, toda percepción en efectivo, en valores o en créditos que, por algunos de los conceptos específicos, modifique el patrimonio del causante y de la cual pueda disponer sin obligación de restituir su importe. Esta ley clasificaba, como las anteriores, los ingresos por cédulas: Cédula Primera.- Ingresos derivados de actos de comercio. Cédula segunda.- Ingresos resultantes de la explotación de un negocio industrial. Cédula Tercera.- Explotación de negocios agrícolas Cédula cuarta.- Ingresos derivados de inversiones de capital. Cédula quinta.- Explotación del subsuelo o de concesiones gubernamentales. Cédula sexta.- Ingresos por sueldos y salarios. Cédula séptima.- Por ingresos derivados del ejercicio de profesionales liberales, literarias, artísticas o innominadas, ejercicio de un arte u oficio, deportes, espectáculos públicos u ocupaciones análogas. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación del Impuesto Sobre la Renta, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1985, Tomos III y IV

grava– y, por último, la reducción por cargas de familia. El reglamento del 22 de abril del mismo año detalla dichos principios y regula los procedimientos para hacer efectiva la recaudación. De este modo, el Impuesto sobre la renta alcanza, directa y progresivamente, hasta a las más grandes fortunas.

Con en este nuevo gravamen y siete meses después de instaurado, se obtuvieron \$13 436,229.65 pesos, ligeramente superior al obtenido durante todo el ejercicio de 1925 y casi el triple del que se obtuvo en 1924. Tan rápido crecimiento de la productividad de ese impuesto, le llevo a consolidarse y establecerse en forma definitiva lo que permitiría derogar, por una parte, las contribuciones federales o tanto por ciento con que se recargaban, para la Federación, todos los impuestos locales y municipales y, por otro lado, muchos impuestos indirectos, entre los cuales se encontraba el que pesaba sobre las actuaciones judiciales y administrativas.

La reforma de Diciembre de 1933 redujo a cinco las cédulas el Impuesto Sobre la Renta:

Primera.- Actividades comerciales y negocios industriales o agrícolas.

Segunda.- Ingresos derivados de inversiones de capital

Tercera.- Explotación de subsuelo o concesiones gubernamentales.

Cuarta.- Referente a productos del trabajo.

Quinta.- Referente a productos de trabajo independientes.

En esta reforma se creó vía Reglamento, un tratamiento especial a los causantes de la cédula primera, que tuvieran ingresos hasta de \$100,000.00, mediante un

sistema de ingreso presunto o estimado, de acuerdo con un porcentaje de utilidad según el giro que se tuviera.

De acuerdo con esta ley, las rentas que no quedaran expresamente establecidas en la ley, aun cuando quedaran comprendidas en la definición, no eran rentas legales sujetas a imposición; adicionalmente se consideraba que debía modificar el patrimonio del contribuyente.

En esta ley se establecían deducciones por cargas de familia para los ingresos por productos del trabajo.

De aquí vienen las todavía comunes frases “obtener la cédula cuarta” o el ISPT (Impuesto Sobre Productos del Trabajo) para referirse al ISR sobre sueldos y salarios. Adicionalmente, se establece la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados, que complementa la del Impuesto sobre la Renta. El gravamen de que se trata, en efecto, es personal: grava cada porción hereditaria y no al conjunto de la herencia; concede reducciones a las viudas y a los menores de edad y establece cuotas progresivas por dos conceptos: el monto de las cantidades heredadas y el grado de parentesco.

1.2 Gravámenes al comercio exterior y al consumo

El impuesto sobre el comercio exterior – constitucionalmente reservado a la Federación, y una de sus fuentes más importantes de ingresos- comprende los derechos de importación y exportación, los de tráfico y exportación, los de tráfico

marítimo, de certificación consular, de facturas, y otras varias prestaciones que con diversos títulos y motivos se recaudan.

En este rubro, se hicieron modificaciones en las Leyes de Ingresos de 1924, 1925 y 1926, con los fines de evitar la duplicidad de derechos y de tener un mejor control sobre la política de derechos y la política arancelaria, impidiendo que la acumulación de cuentas destruya la diversificación de la tasa de los impuestos y haciendo distinción entre los impuestos y otros pagos relacionados con los impuestos.

La estructura de los ingresos federales se basaba en los gravámenes al comercio exterior y en el mercado interno mediante los impuestos al consumo.

Se pretendía generalizar la carga fiscal a la población en su conjunto con un gravamen uniforme, en este caso en la esfera del consumo.

El secretario de Hacienda señalaba en 1926 que: Los impuestos sobre el consumo –principalmente de artículos necesarios para la vida– son los que mejor realizan el desiderátum de la generalidad por efecto de la aplicación de cuotas iguales a todos los causantes, principio de uniformidad. Cabe agregar que este principio de uniformidad no necesariamente quiere decir de equidad pues son causantes con la misma tasa impositiva consumidores de altos y bajos ingresos.

En la mirada hacia el interior del país, las nuevas autoridades de Hacienda buscaron introducir cambios para hacer conciliable la viabilidad económica del Estado con la ideología revolucionaria. Puesto que la estructura fiscal heredada

estaba basada en impuestos al consumo o indirectos y la existencia de dos soberanías tributarias.

1.3 Concurrencia fiscal: Imposición a la industria y a la agricultura

En 1939, una investigación de la Secretaría de Hacienda señalaba que en las entidades federativas existían 74 impuestos y derechos distintos, sin incluir los municipales. En relación con la industria y el comercio se señalaba que los gravámenes eran indirectos” que recaen sobre la gran masa de la población “menos capacitada económicamente para soportar cargas fiscales”.⁵

Algunos estados también habían imitado a la federación, estableciendo en los hechos un impuesto equivalente al del timbre conocido como “impuestos de compra-venta”, que fiscalizaba todos los actos de los comerciantes, agricultores o industriales. Esta clase de impuestos era particularmente importante en materia agrícola y ganadera.

Un estudio de la Secretaría de Hacienda señalaba que antes de la Ley de Hacienda de 1931 además de los impuestos municipales, los comerciantes e industriales debía hacer frente a cuatro impuestos: el general de patente, el de derecho de patente, la contribución de escuelas y el de 3% de caminos. El gobierno local se veía beneficiado, aunque los gastos de control se cuadruplicaban y los rendimientos no eran muy significativos.

⁵ Jáuregui, Luis (2005). En Aboites (2005)

En estos años surgió una nueva fuente de ingresos estatales, que muestra el cambio fiscal y político del país: las participaciones en impuestos federales. Su existencia refleja el esfuerzo federal por acabar con la concurrencia sobre las mismas fuentes tributarias, comenzó a aportar cantidades significativas a ciertos Estados, en especial a los petroleros como Veracruz desde 1922, y a los mineros a partir de 1926, como Hidalgo, Chihuahua y Sonora.

El principio era que a cambio de extinguir gravámenes locales, el gobierno federal otorgaba determinadas sumas provenientes de la recaudación del impuesto federal sobre la rama.

Un último rasgo destacado de las haciendas locales y municipales en este periodo es la restauración de las alcabalas. A fines de 1915 un decreto carrancista prohibía a los gobernadores la creación de alcabalas, ya para 1933, esta clase de gravámenes había reaparecido en la mayor parte de las entidades federativas. En síntesis, podemos mencionar los siguientes tipos de impuestos en la época:

Con relación a la industria durante el periodo de 1917 a 1940 se crearon 28 impuestos:

Cuadro 1. Impuestos a la industria 1917-1940

	Creados	Desaparecidos	Vigentes
Impuestos específicos	22	11	11
Petróleo 1917	9	2	7
Energía Eléctrica 1917, 1932, 1934	3	2	1
Azúcar 1927, 1931, 1934, 1938	4	3	1
Cerillos y fósforos 1917, 1931	2	1	1
Producción de sal 1925, 1934	2	1	1
Bebidas Gaseosas 1924, 1931	2	2	0
Impuestos Generales	3	0	3
Impuestos sobre la Renta 1924	1	0	1
10% adicional 1924	1	0	1
Superprovecho 1940	1	0	1

Durante el periodo citado se crearon gravámenes de tipo general y gravámenes específicos, en algunos casos estos fundamentaron su existencia debido a su productividad, como por ejemplo en petróleo, tabacos, gasolina, alcoholes, etc., sin embargo, en otros casos no se ve ninguna razón especial para su establecimiento.

Se desprenden tres conclusiones importantes:

1. Existió un impuesto vertebral que abarca todas las actividades de la industria.
2. Los impuestos específicos afectaron unas cuantas industrias como la del petróleo, azúcar, energía eléctrica, etc.
3. Entre los principales progresos en este periodo se encuentran la supresión de los impuestos a las industrias de hilados y tejidos y de bebidas gaseosas.

En lo que toca al comercio en el periodo previo a 1917 existían muy pocos gravámenes, limitándose exclusivamente a los impuestos sobre importaciones y exportaciones, así como los recargos a las importaciones y exportaciones por vía postal.

En el periodo de 1917 a 1940 se crearon 18 impuestos. En la siguiente tabla se ilustra esto:

Cuadro 2. Impuestos al comercio 1917-1940

	Creados	Desaparecidos	Vigentes
Impuestos Generales	10	3	7
Adic. A los derechos de importación 1920, 1926, 1929	3	1	2
Adic. A los derechos de exportación 1920, 1926, 1929	3	2	1
12% s/valor a foro 1938	1	0	1
Impuesto Sobre la Renta 1924	1	0	1
Superprovecho 1940	1	0	1
10% Adicional 1924	1	0	1
Impuestos específicos	8	5	3
Avisos y anuncios 1917	1	1	0
Importaciones, bebidas y perfumes 1921, 1925	2	2	0

Con relación a la agricultura hasta antes de 1917 no existían impuestos en este rubro salvo en caza y buceo y uso y aprovechamiento de aguas federales. Pero a partir de 1917 y hasta 1940 se crearon 10 impuestos de la siguiente forma.

Cuadro 3. Impuestos a la agricultura 1917-1940

	Creados	Desaparecidos	Vigentes
Impuestos Generales	2	0	2
Impuesto Sobre la Renta 1924	1	0	1
Superprovecho 1940	1	0	1
Impuestos específicos	7	4	3
Maderas y Bosques 1925	1	0	1
Guano, nitratos, etc. 1925	1	1	0
Exportación de Henequén 1930	1	0	1
Fertilizantes 1930	1	1	0
Henequén 1931, 1938	2	2	0
Exportaciones forestales 1938	1	0	1

1.4 La administración tributaria. El manejo de la contribución federal y la unificación de la industria

Las intenciones gubernamentales para innovar y mejorar la cobranza, y en general la administración tributaria, se topaba con la geografía escabrosa y con la no menos escabrosa heterogeneidad cultural del país. En 1932, el gobernador veracruzano informaba que en la nueva ley fiscal se había creado un impuesto sobre ventas de productos agrícolas que debían pagar los cosecheros. Pero también decía que se había retornado al viejo sistema que gravaba las operaciones de primera mano por lo que los “acopiadores” eran quienes cubrían el impuesto correspondiente.

Otro grupo renuente a pagar eran los ejidatarios. En 1959, el gobernador veracruzano, argumentaba la “condición humilde del campesino”, pero también su valiosa aportación producto a la alimentación popular, ordenó reducir a la mitad las calificaciones fiscales de los ejidos que habían manifestado su inconformidad por el adeudo fiscal.

No eran raras las afirmaciones acerca de que la sociedad mexicana mostraba una escasa moralidad y convicción ciudadanas. Este argumento salió a relucir de distintas maneras en el marco de la amplia oposición, que provocó la creación del income tax entre algunos sectores empresariales y de la opinión pública durante el año 1924.

El 23 de septiembre de 1924, el diario capitalino el Excélsior reproducía una carta de un lector tapatío que afirmaba que la efectividad de ese impuesto dependía “del grado de cultura y moralidad de la sociedad”. En consecuencia el impuesto sobre

la renta debía "... desecharse ya que insistía en gravar a la minoría que cargaba sobre sus espaldas por igual a inmorales e incultos. El diagnóstico sobre la minería que debía pagar el nuevo impuesto el ejecutivo federal estaba completamente de acuerdo, porque desde la primera ley se excluyó a los causantes de ingresos más bajos. Como decía Obregón en septiembre de 1924 "son muchos millones de personas las que quedan excluidas de los efectos de esta ley (desgraciadamente para ellos)".⁶

En 1933, la Secretaría de Hacienda recibió una propuesta que no tardó en ser tildada de inmoral: un poderoso cacique de Tehuacán, el General Tiburcio Cuello, ofreció combatir la fabricación clandestina de bebida alcohólica en la zona de Teotitlán del Camino, incluso aportando hombres armados, a cambio de que le permitiera continuar operando sus dos fábricas.

En 1928, el presidente Calles explicaba que el "desorden fiscal es cada vez más grave en el país" y que por ello se había autorizado a la Secretaría de Hacienda a crear impuestos federales y a dar a los estados una participación en ellos, mediante la firma de convenios "para lograr una armonía en la tributación". Derivado de la primera convención fiscal, la Secretaría de Hacienda decidió impulsar de manera gradual la federalización de diversas fuentes tributarias.

La permanencia de Montes de Oca al frente de la Secretaría de Hacienda desde 1927 hasta principios de 1932, lapso en el que hubo tres presidentes, y de Eduardo Suárez entre 1935 y 1946, años en los que aparte de haber dos

⁶ Uhthoff, Luz María (2004).

presidentes, hubo una ruptura notable en el rumbo de la política general del Estado mexicano, son indicios que refuerzan esa aseveración.

La modernización de la Hacienda Pública se refería esencialmente a la “racionalización” de las haciendas locales.

La ley de ingresos de 1929 introdujo el enésimo cambio en la tasa de contribución federal debajo de 25 a 20%. Pero más importante que esa reducción, fue el inicio de un programa de exenciones a aquellos estados que “modificaron sus sistemas hacendarios de acuerdo con la orientación que fijara la Secretaría de Hacienda”.

La Secretaría de Hacienda había derogado el pago de la contribución federal a los impuestos estatales relativos a las industrias de hilados y tejidos, minería y tabacos, que duplicaban los impuestos federales sobre las mismas industrias: también eliminó dicha carga a los impuestos locales destinados a la educación y a caminos. Los estados se apresuraron a aprovechar esas rebajas para elevar sus propios gravámenes y aumentar así sus ingresos, y segundo porque la Secretaría de Hacienda vio disminuida su recaudación.

Los estados debían adoptar las políticas federales que en resumen se referían a lo siguiente: a) derogar los impuestos prohibidos a los estados por el artículo 117 de la Constitución, es decir, los gravámenes a la circulación de mercancías (alcabalas) e impuestos de contenido proteccionista frente a productos provenientes de otras entidades; b) cancelar franquicias fiscales a personas o negociaciones que favorecieran determinados causantes, y c) cancelar contratos o arrendamientos con personas o corporaciones para efectos de recaudación fiscal.

Prueba del interés de los estados por obtener ese privilegio, es el hecho de que todos lo solicitaron, salvo el territorio de Baja California Sur y San Luis Potosí.

La carencia de una ley anual de ingresos, inequidad en la imposición y desproporción tributaria con respecto a las características de la economía local, era algunos de ellos. Además se carecía de catastro, el impuesto de patentes se destinaba a la educación pública, lo que contradecía la moderna técnica fiscal; el impuesto sobre profesiones y ejercicios lucrativos incidía el federal sobre la renta y así sucesivamente.

Entre 1929 y 1931, 13 estados obtuvieron exenciones de distinto tipo. Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca y Sinaloa alcanzaron la exención total en impuestos estatales y municipales; Coahuila, Nayarit, Querétaro, Sonora y Tamaulipas, sólo en impuestos estatales, y los estados de México, Puebla y Veracruz, únicamente en algunos impuestos estatales.

Destaca el caso de Nuevo León cuyo gobierno, encabezado desde 1927 por Aarón Sáenz, fue pionero en adoptar las recomendaciones de la Secretaría de Hacienda. En 1929 se introdujeron cambios en el cobro del impuesto predial y en los impuestos sobre ventas. En apariencia, los resultados fueron espectaculares: el ingreso estatal pasó de 947 000 pesos en 1927 a casi dos millones y medio de pesos en 1930. Sin embargo, en otras entidades, como Sinaloa, Tabasco y Nayarit, las reformas se tradujeron en bajas en la recaudación general.

Así, las medidas no eran benéficas ni para los estados, ni para el gobierno federal. No en balde, desde fines de 1931 la Secretaría de Hacienda comenzó a ser mucho más exigente a la hora de otorgar exenciones en este rubro.

A fines de 1933 la Secretaría de Hacienda, a través del subsecretario Marte R. Gómez, decía que era necesario que las entidades beneficiadas con la exención volvieran a cubrir dicha institución de manera paulatina, al tiempo que debía reducirse el porcentaje del gravamen. En la ley de ingresos para 1934 se dio marcha atrás en las medidas referentes a la contribución federal, entre otras razones por la drástica baja en la recaudación, que coincidía con la baja generalizada de los ingresos a consecuencia de la depresión económica.

Además, la decisión federal de 1934 puso en aprietos a algunos estados que habían aprovechado la rebaja en la contribución federal para aumentar las tasas y cuotas de sus impuestos. La recaudación no mostró signos de mejoría y tampoco se corrigió la inequidad fiscal entre entidades federativas. Como se ve, en este caso, la anarquía fiscal era resultado de las propias medidas modernizadoras.

Lo que los convencionistas manifestaron con especial empeño fue su interés por lograr que la reorganización tributaria se realizara de común acuerdo entre la federación y los estados. Ese interés de las entidades se refleja en uno de los acuerdos de la segunda convención, relativo a la formalización del mecanismo para impulsar las reformas fiscales. Los delegados de la segunda convención no objetaron la insistencia de la delegación de la Secretaría de Hacienda en la necesidad de uniformar o centralizar los llamados impuestos especiales, es decir, aquellos que gravaban las grandes ramas industriales, incluyendo la explotación de los recursos naturales.

Más exitoso para la federación que el breve esfuerzo centrado en la contribución federal de 1928-1934, fue la unificación de impuestos a la gran industria, que

comienza con la ley minera de julio de 1926 y culmina con una reforma constitucional de 1949 que “federalizaba” los impuestos a la cerveza.

Hacia 1930 un inventario señalaba que esos ramos soportaban 313 impuestos locales, 71 de ellos de imposición general y 242 de imposición especial sobre determinados productos.

Con el comercio y con otras ramas industriales ocurría cosas similares, agravada por un hecho todavía más antagónico con el proyecto de las nuevas autoridades hacendarias: el renacimiento de las alcabalas. Puede responderse a tres razones: a) por la mayor facilidad de imponer gravámenes en vista de la natural concentración de la actividad en un número pequeño de empresas e instalaciones; b) por la urgencia de promover el desarrollo industrial, sobre todo después de la depresión de 1929, y c) porque en este rubro la federación no enfrentaba tantas resistencias de parte de las entidades federativas, según puede verse en las convenciones fiscales de 1925 y 1933.

El meollo eran los impuestos especiales a diversas ramas industriales, “que por su importancia se localiza en varias entidades federativas, lo que requiere una legislación homogénea”⁷, Así, sólo el Congreso de la Unión debía establecer normas generales. El factor político, es decir, el mayor consenso en torno a la asignación al gobierno federal de los impuestos especiales que gravaban esas ramas industriales, no debe menospreciarse sobre todo si se considera, el rechazo a la iniciativa presidencial de 1926.

⁷ Uhthoff, Luz María (2004)

Pero en este mismo terreno político, había una dimensión adicional, referida a la necesidad de establecer nuevas relaciones con los dueños del capital industrial, muchos de ellos extranjeros, para restarles espacios a la negociación con las débiles autoridades de los estados, como eran percibidas desde la Ciudad de México.

El objetivo de unificar el mercado interno, que exigía entre otras cosas igualar lo más posible los costos de producción, aparecía con más vigor que antes. En mayo de 1926 una nueva ley de industria mineras, expedida por el presidente Calles con base en facultades extraordinarias, adjudicó al Gobierno Federal el monopolio fiscal sobre esta importante actividad, incluido obviamente al impuesto principal que cobraban las entidades, el 2% al valor de la producción. El régimen tributario y regulatorio de la industria minera ha sido uno de los grandes desafíos de los gobiernos postrevolucionarios, siendo una de las actividades económicas más importantes en varias regiones del país y teniendo su principal destino la exportación. Por lo que, la capacidad de retener o atraer para el país una parte importante de la renta de la industria queda restringida por la fuerza política y social de los gobiernos en turno.

Capítulo II

Recuperación de la posguerra y las políticas fiscales.

Introducción

El desarrollo de la economía mexicana a partir de 1940 es un proceso que llevó al país de una economía predominantemente agrícola a una industrial. A partir de 1940, la Revolución dio por terminados sus proyectos de reforma social y política, y sus dirigentes lanzaron de lleno al país a una nueva empresa: propiciar por todos los medios el crecimiento económico y cambiar materialmente en unas cuantas décadas al país.

De una economía basada sobre todo en la agricultura y en la exportación de minerales, se pasaría a otra en que la industria manufacturera para surtir el mercado interno, se constituyó en el sector más dinámico, y en que formarían las exportaciones, una variedad relativamente grande de productos agropecuarios e incluso bienes manufacturados. La historia de los cambios ocurridos en México a partir de 1940, es básicamente la historia del desarrollo de una base industrial moderna con todas las consecuencias y características de este tipo de procesos: supeditación de la agricultura a la industria, incremento en la urbanización, aumento del sector terciario, entre otros.

La estrategia estuvo basada en promover la industrialización del país, ello significaba generar los empleos y la riqueza material requeridos para satisfacer la demanda de una población que, en la época crecía a tasas promedio del 3%. La industrialización del país era el paso necesario para abandonar la dependencia

existente en la venta de los productos primarios (extracción), indispensable en la obtención de divisas que el país precisaba para su modernización, dado que el comportamiento de los precios, además de erráticos, mostraban una clara tendencia a la baja en los términos de intercambio con respecto a los bienes industriales.

Por otro lado, era condición *sine qua non* para la urbanización del país y, a través de ello, proporcionar mayores y mejores servicios asistenciales a la población (salud, educación, electrificación, agua potable, entre otros). Sin duda, el México rural obstaculizaba el aprovechamiento de los recursos productivos, frenaba el desarrollo del mercado interno y limitaba la capacidad de generación del ahorro interno y de los recursos fiscales al encontrarse desligado de las corrientes comerciales, financieras y tributarias del país.

Implícito en el modelo, se expresaba la necesidad de crear una importante base industrial como forma de incrementar la actividad de las otras ramas económicas, mediante el aumento de la productividad de la mano de obra, el incremento del ahorro interno y la elevación tanto de la masa salarial, como de los salarios reales. Con una mayor relación capital-producto en la economía, se propuso ampliar el mercado interno y crear una base productiva exportadora. Por estas y otras razones, la estrategia económica, de manera gradual pero constante y consciente, fue elaborando un conjunto de políticas, instrumentos y acciones que en términos generales se conjuntaron para apoyar, en lo fundamental, a un sector industrial pujante y diversificado que favorecería el crecimiento del país. Las principales políticas que permitieron alcanzar dichos resultados se pueden ubicar en los

campos fiscal, monetario, comercial, salarial y de fomento a la inversión. El énfasis por nuestro objeto de estudio, desde luego, lo tendremos en la política fiscal.

2.1 Industrialización e inversión pública

La industria mexicana tiene sus orígenes inmediatos en el Porfiriato. Pero hasta la Segunda Guerra Mundial su crecimiento fue lento y localizado. Las bases materiales para el crecimiento industrial existían antes de 1940, así como la voluntad política de favorecer el desarrollo de este sector. La Ley de Industrias de Transformación de 1941, que rodeó a la naciente actividad manufacturera de la protección necesaria para sobrevivir a la competencia extranjera, tiene sus antecedentes directos en los decretos presidenciales de 1920, 1926, 1932 y 1939, que, a través de estímulos fiscales y tarifas arancelarias altas, habían empezado ya a promover la formación de una estructura manufacturera nacional destinada a satisfacer el mercado interno. Sin embargo, las razones inmediatas del crecimiento de la industria mexicana a partir de 1940 las dio en buena medida la Segunda Guerra Mundial. La contienda aumentó notablemente la demanda externa de ciertos productos mexicanos, a la vez que eliminó la competencia del exterior en otros campos relacionados con el mercado interno.

En la década de 1950 era un hecho aceptado internacionalmente que la economía mexicana había entrado ya en un proceso de cambio cualitativo irreversible. Sin embargo, a los observadores que vieron los inicios de este cambio no les fue fácil percatarse de ello.

Sólo al final de la sexta década del siglo surgió un consenso aceptado que México había ingresado definitivamente al grupo de países subdesarrollados capaces de mantener un ritmo de crecimiento adecuado y sostenido. La industrialización era ya el proceso dominante. Algunos círculos empresariales mexicanos se mostraron aún inhibidos por sus conflictos con el Estado en el pasado inmediato, pero dada la nueva línea política, no tardaron en apoyar plenamente el nuevo modelo de desarrollo. El régimen, por su parte, no sólo abandonó la retórica socialista de la administración anterior, sino que comprometió sus recursos en la construcción de una infraestructura que facilitara la tarea de la empresa privada, y su política fiscal favoreció definitivamente los procesos de industrialización. Cárdenas había dedicado el 37.6 % del presupuesto federal a actividades destinadas a estimular el crecimiento económico: Ávila Camacho aumentó la proporción a 39.2% y su sucesor, Miguel Alemán, la haría sobrepasar el 50%.

Por otra parte, la combinación de un control político sobre las demandas de los sectores populares con la continuación del proceso inflacionario acentuado por la demanda provocada por la Segunda Guerra Mundial, coadyuvó aún más a que los beneficios del crecimiento económico fueran a parar preponderantemente al capital y desarrollo industrial.

A consecuencia del conflicto mundial, las exportaciones mexicanas aumentaron un 100% entre 1939 y 1945. Al final de la contienda, el monto de las reservas de divisas en el Banco de México era considerable; se pudo proseguir así un tipo de industrialización que requería fuertes importaciones de bienes de capital. Al dejar Ávila Camacho la presidencia, México presentaba ya ciertos rasgos característicos

de una sociedad moderna, urbana e industrial. Por primera vez se pudo invertir de manera sostenida más del 12 por ciento del Producto Nacional; 40 por ciento de esta inversión fue hecha con recursos gubernamentales.

La inversión directa y el control del crédito permitieron al gobierno ir dirigiendo el curso del proceso económico; el capital extranjero – hasta entonces su rival más poderoso en relación a la hegemonía económica- ya no parecía tener la presencia abrumadora del pasado. En las primeras décadas del siglo la acumulación interna de capital apenas cubría el 50 por ciento del total; pero la situación cambió dramáticamente a partir de la expropiación petrolera y el capital externo quedó en un segundo plano.

De 1940 a 1970 únicamente entre 5 y 8 por ciento de la inversión total efectuada en el país fue hecha directamente por consorcios extranjeros. En principio, la responsabilidad del desarrollo recayó, pues, sobre los hombres de la élite política y la iniciativa privada nacional. Los enclaves dominados por el capital foráneo perdieron importancia, en parte por las malas condiciones del mercado mundial de minerales. El estancamiento de la minería apareció en los sesenta como si fuese un hecho irreversible, debido a la baja en los precios de la plata, el plomo, el cobre y el cinc.

El éxito que en términos relativos tuvo la política económica poscardenista se debió en buena medida a que fue posible dirigir desde un principio grandes cantidades de recursos a la agricultura, que estaba desplazando a la minería como la fuente principal de las exportaciones, y que por ello habría de permitir importar los bienes de capital que la industrialización requería cada vez más.

Con Ávila Camacho, las tierras irrigadas con recursos del Estado se duplicaron. El modelo de desarrollo –favorable a la industria- terminó por depender de una base agraria. Durante la presidencia de Miguel Alemán, esta estrategia se consolidó. La inversión privada creció notablemente, en tanto que las grandes obras oficiales se multiplicaron. Las inversiones en irrigación favorecieron al agricultor privado sobre el ejidatario, por considerarse el primero más productivo. En los años cincuenta el sector empresarial perdió definitivamente sus recelos de la actividad agrícola, pues la llamada “pequeña propiedad” rural recibió toda clase de garantías.

El resultado fue un aumento de la producción agrícola que se consideró como uno de los grandes éxitos económicos de la administración alemanista y de los gobiernos posrevolucionarios en general, aunque en los sesentas se empezó a notar con alarma un cierto descuido de la capacidad productiva del campo y que se habría de lamentar.

A pesar de que la población aumentó en los diez años de 31 a 41 millones de habitantes 34%, o sea, un coeficiente de 3.4%, el producto interno bruto real por habitante pudo expandirse a razón de casi 3% al año (2.6 en 1955-1959 y 3.3% en 1960-1964). Otro indicador de la mejoría en el nivel de vida es que el salario industrial en términos reales creció en el decenio a una medida de 4.2% al año (3.5% y 5.0% por lustro respectivo).

El método más objetivo y directo de poner en claro la intensidad del desarrollo económico de México en esos años, consiste en analizar la evolución sectorial de la actividad económica. Encontraremos así, además, una indicación de aquellos

renglones que por haberse rezagado en términos relativos, requerirán en el futuro prelación en la canalización hacia ellos de los recursos de toda índole.

Los sectores dinámicos, o sea, los que crecieron casi el doble que el producto global, y hasta tres veces el aumento demográfico, fueron en el decenio los siguientes: energía eléctrica 125%, petróleo 101%, industria de la construcción 103% e industria manufacturera 101%. Cuatro sectores: pesca 87%, otros servicios (se incluye, turismo) 84%, comercio 72% y gobierno 61%, registraron una expansión más o menos proporcional a la del producto interno y duplicaron en el mismo periodo el coeficiente de incremento de población.

Las ramas de lento crecimiento relativo fueron el transporte 43%, la ganadería 47% y la agricultura 30% que no alcanzó el índice de expansión demográfica. Sólo dos actividades, la forestal y la minería, se estancaron: incrementos de apenas 4.9% y 17.0%, es decir, menores que los de la población.

De lo anterior se desprende que la rapidez del crecimiento global de la economía se originó, sobre todo, en la ampliación de la infraestructura económica y de la oferta adecuada de energéticos y de la construcción, bajo el impulso de las inversiones públicas, y en el proceso de industrialización y en la demanda de servicios acentuada por el turismo.

Es claro que sin una agricultura dinámica, la industrialización de estos treinta años no hubiera podido mantenerse. Desde 1943 hasta 1955 la proporción del presupuesto federal, gastada en mejoras a la agricultura y en proyectos de irrigación, fue superior al 8 por ciento del total. Disminuyó considerablemente a principios de 1960 y en 1963 volvió a recuperar su nivel. La tasa de crecimiento

anual de la producción agropecuaria obviamente reflejó esta oscilación en la inversión.

Entre 1941 y 1950 la tasa media anual de crecimiento fue de 5.5 por ciento, en la década siguiente descendió a 4.3 por ciento y 4 por ciento en los años sesenta. Esta baja en la tasa de crecimiento se debió en parte a que otras áreas de la economía recibieron mayor atención, pero en ningún momento el incremento fue menor que el de la población, fenómeno que sí ocurrió entonces en otros países latinoamericanos y que afectó negativamente su proceso de crecimiento.

En la primera década posterior a 1940, el crecimiento agrícola fue espectacular pasando de 2,898 millones de pesos a 5,999 en 1950 (las manufacturas casi crecieron al mismo ritmo y la producción de energía también. A partir de entonces la industria creció más de prisa; el valor de las manufacturas, que en 1950 fue de 8,437 millones de pesos, aumentó a 27,999 en 1966, el de la producción de energía eléctrica de 379 a 1,592, y el de la producción de petróleo de 1,129 a 3,317.

“En la agricultura estamos conscientes de que un mayor crecimiento no ocurrirá en forma autónoma. Esa actividad, sujeta a condiciones muy aleatorias, da empleo todavía al 50% de la fuerza de trabajo y es allí precisamente en donde el nivel medio de vida es más bajo y las necesidades más apremiantes. Es preciso canalizar el crédito hacia las actividades agrícolas, en mayor volumen y en condiciones más adecuadas, a fin de facilitar las obras de riego en los predios, la absorción de insumos (fertilizantes, insecticidas) y la utilización de maquinaria. Deberán, asimismo intensificarse los esfuerzos por elevar la técnica y difundir los

conocimientos. En general, tendrá que contrarrestarse más eficazmente la debilidad de la actividad agrícola frente a otras actividades económicas, propiciando que el productor primario reciba una mayor parte del valor de venta final, mediante regularizaciones de precios de compra y de existencias.

Los recursos adicionales que se destinen al sector agrícola permitirán obtener beneficios que cubrirán con creces su costo. Lo ocurrido en 1964 confirma esta opinión. En este año registró un incremento real de 7.5%, la cifra sin precedente y que contrasta con sólo 1.5% en 1963. La expansión en la agricultura fue proporcionalmente mucho mayor a la de cualquier otra actividad y generó una demanda adicional de bienes y servicios que llevó a incrementos más acentuados a los observados en 1963 en los demás sectores, particularmente en la industria manufacturera de 9.2% en 1963 a 13.5% en 1964. Así, al fomentar más vigorosamente la producción agrícola se crearán bases más firmes de demanda para los demás sectores productivos.

La ganadería requiere mayor volumen de crédito por la necesidad de hacer inversiones en pastizales, frigoríficos y otros medios de distribución. La alta elasticidad de ingreso de la demanda, frente a la relativa inelasticidad de la oferta, se está ya traduciendo en merma de los abastecimientos y en elevación desproporcionada de los precios. Además, de no tomarse medidas oportunas se reducirán sensiblemente en un futuro próximo los excedentes exportables”.⁸

⁸ Ortiz (1969).

El sector externo era uno de los puntos más débiles del modelo de crecimiento adoptado por México. Esto no era una peculiaridad nacional. Lo mismo ocurría en mayor o menor medida en todas las economías subdesarrolladas de América Latina. Fue en esta época cuando debido a factores geográficos, el turismo y las remesas enviadas por los braceros mexicanos en Estados Unidos empezaron a desarrollarse como fuentes adicionales de divisas. En 1940 el país recibió 50 millones de dólares por concepto de turismo; en 1950 la cifra fue de 233, que equivalían a casi el 50 por ciento del valor de las exportaciones de mercancías hechas por México en ese año. En las décadas siguientes el ritmo de crecimiento sería menor pero continuaría.

Para ese momento, México contaba ya con un aparato técnico y burocrático capaz de formular e implementar políticas crediticias y financieras que acelerarían los procesos del desarrollo. Esto se hizo a través de toda una red de bancos e instituciones de crédito a las diferentes ramas de la economía. Dentro de este complejo financiero destacaron dos instituciones: el Banco de México y la Nacional Financiera. En la década de los cuarenta, el tipo de controles que emplearon para dirigir el crédito fueron básicamente de carácter cuantitativo, pero a partir de entonces ganaron importancia los métodos cualitativos.

El segundo plan sexenal no tuvo ninguna efectividad y la economía no se planificó. Pero no se abandonó la idea de mantener cierto control oficial sobre el juego de las fuerzas del mercado. Las instituciones financieras y las secretarías de estado sirvieron a estos propósitos, pero además se intentó crear otras dedicadas exclusivamente a poner en marcha planes de desarrollo *ad hoc* para el sector

público y de manera indirecta para el resto de la economía. Con este objeto se reformó en 1941 el Consejo Nacional de Economía y al año siguiente surgió una Comisión Federal y de Planificación Económica; sin embargo, la economía mexicana iba a desarrollarse atendiendo sobre todo a las fuerzas del mercado.

En los años cincuenta, fue evidente que los recursos captados por el Estado a través del fisco eran relativamente bajos, y que en cambio la empresa privada estaba llenando este vacío y aumentando su importancia estratégica. Para ese momento, el núcleo industrial con raíces en el Porfiriato (hierro, acero, cemento, textiles, procesamiento de alimentos, etc.) se había expandido considerablemente, y podría decirse que algunas de sus líneas habían llegado a su límite y que de ahí en adelante su desarrollo estaría principalmente en función del crecimiento natural de la población. En cambio, existía ya un nuevo núcleo de industrias encaminadas a surtir el mercado interno de bienes de consumo relativamente modernos y complejos, como era el caso de los automóviles o de los aparatos eléctricos.

El estancamiento de la minería en los sesenta se debió a la baja en los precios de la plata, el plomo, el cobre y el cinc. De representar el 6% de Producto Nacional en 1940, la producción minera pasó al 2% en 1963, entre 1910 y 1960 el volumen y el valor real de los productos mineros casi no se modificó a pesar del gran crecimiento de la economía en general; el único sector nuevo de esta área fue el azufre, destinado sobre todo al mercado norteamericano.

La producción minero-metalúrgica se vio afectada por la situación y perspectivas de los mercados externos de los metales no ferrosos. Pero la importancia futura del sector minero no residió sólo en la exportación; sino también en la dinámica de

las necesidades del mercado interno, ya que el proceso de industrialización más complejo fue creando demanda adicional.⁹

Al terminar la guerra de Corea en 1953 el problema de la balanza de pagos volvió a surgir, pues había una recesión de carácter mundial. Al iniciarse el año de 1954 se tomó la decisión de devaluar el peso y fijar una paridad de 12.50 pesos por dólar. Esto resolvió el problema solo en alguna medida, pues el aumento en el valor total de las exportaciones fue modesto, pasando de 615 millones de dólares en ese año a 709 en 1958. El déficit comercial continuó creciendo y para 1958 se importaron 419 millones de dólares más de lo que se exportó. Al finalizar el gobierno de Ruiz Cortines se empezaron a contratar importantes préstamos en el exterior, principalmente con el banco Mundial y el EXIMBANK para hacer frente al problema.

Se utilizó también, en los mismos términos que en años anteriores, una línea adicional de reserva por 345 millones de dólares, con el Fondo Monetario Internacional, la Tesorería Norteamericana y el Eximbank.¹⁰

El ritmo de crecimiento no se interrumpió a pesar de los problemas anteriores. Cuando la administración de López Mateos tomó el mando en 1958, la inversión pública aumentó, pero pronto surgieron nuevos problemas. Esta vez no fueron resultado de dificultades en el mercado externo, sino que en parte fueron producto de una crisis política y en parte resultado del agotamiento de una primera etapa en el proceso de industrialización.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.*

La recesión de 1960-1961 se debió a una disminución en el ritmo de inversión del sector privado y a una fuga de capitales. La causa fueron acusadas diferencias entre el régimen y algunos círculos empresariales. A raíz del impacto provocado por la Revolución Cubana y por la insurgencia de algunos sectores obreros, el gobierno de López Mateos decidió reafirmar públicamente su naturaleza revolucionaria para evitar que su legitimidad fuera puesta en entredicho.

Si bien el Estado fue desarrollando su capacidad para hacer frente a la cada vez más compleja estructura económica de México, lo mismo sucedió con el principal actor económico y beneficiario del desarrollo posrevolucionario: la gran empresa privada.

Hasta los sesenta, la industria mexicana se enfocó a surtir casi únicamente el mercado interno. Dados los altos niveles de protección y la reducida escala de producción, estos bienes manufacturados tuvieron generalmente costos mayores que los del mercado mundial y niveles de calidad un tanto inferiores. Por ello, el precio de algunos productos manufacturados nacionales llegó a ser casi un 50 por ciento superior al nivel del mercado mundial. En estas condiciones la industria mexicana no pudo competir bien en el exterior. Al finalizar el periodo se intentó cambiar esta situación dando estímulos reales a las exportaciones industriales.

La formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) creó una salida importante al exterior de las manufacturas industriales mexicanas, pero después de unos años las posibilidades dadas por su sistema de negociación de ventajas arancelarias resultaron relativamente limitadas y el proceso casi se estancó. En 1970 parecían volver sus ojos hacia los mercados externos

tradicionales: los de los países desarrollados. De los planes delineados entonces para aumentar exportaciones manufactureras sin descuidar las tradicionales, parecía depender la viabilidad del crecimiento económico mexicano al menos a corto plazo.

Al final del periodo se empezó a estimular la salida al exterior, no sólo de los productos de la empresa nacional, sino de los de aquellas grandes empresas multinacionales para que compensaran así la salida de divisas que ocasionaba su remesa de utilidades al exterior. Las dificultades a superar no eran pocas: las grandes barreras proteccionistas y la alta calidad demandada en los países desarrollados.

2.2 Desarrollo estabilizador (1956-1970)

Durante la época del desarrollo estabilizador, la política económica se implementó de tal manera que hizo posible un alto crecimiento económico (6.74% en promedio al año) con estabilidad de precios (4.22% en promedio anual). Para ello se coordinaron de manera perfecta las políticas fiscal, monetaria, cambiaria e industrial. Veamos el papel jugado por cada una de ellas y que hicieron posible el milagro del desarrollo estabilizador:

La política fiscal buscaba estimular el ahorro y la inversión a través de subsidios, exoneraciones y bajos precios y tarifas de bienes y servicios públicos al sector privado. Adicionalmente, se pretendía financiar obras de transporte y comunicación, es decir, el Estado generaba las economías externas necesarias

para la rentabilidad de las inversiones del sector privado. La mayor parte del gasto público se canalizó durante todo el tiempo a los sectores más dinámicos y rentables de la actividad económica. Sin embargo, en la medida en que el gobierno renunciaba a ingresos procuraba no aumentar demasiado el gasto con tal de que el déficit del sector público no se disparara de manera importante, de modo tal que éste como proporción del PIB fue bastante moderado (Ver cuadro 4)

Cuadro 4. Principales indicadores económicos, 1956-1970

Concepto	1956 - 1970
PIB	6.74
Inflación	4.22
Déficit público /PIB	2.5
Cuenta Corriente/PIB	-2.5

¿De qué manera la política fiscal estimuló el ahorro? ¿Cómo se financió el déficit del sector público? A través de la exoneración del pago de impuestos sobre el rendimiento de ciertos valores de renta fija, la política fiscal hizo posibles tasas de interés reales atractivas que estimularon el ahorro del sector privado, parte del cual se utilizó para financiar el déficit del sector público (Guillén 1984: 37):

“El desarrollo estabilizador permitió al sistema bancario absorber, según se indicó, una proporción cada vez mayor del ingreso nacional. Este proceso fue más dinámico que la utilización de dichos recursos por el sector privado, de tal suerte que el sector público, a través del Banco de México, aprovechó esta alternativa de financiamiento: utilizó el 45% en promedio del financiamiento canalizado por el sistema bancario.¹¹

El resto del déficit fue financiado con préstamos del exterior.

1. En la medida en que el déficit del sector público fue financiado con endeudamiento interno y externo no se recurrió de manera importante a la emisión monetaria y, por tanto, la inflación se mantuvo estable, coadyuvando a generar tasas de interés reales atractivas. Adicionalmente la restricción monetaria determinó un incremento en las tasas de interés nominales, que junto con la baja inflación, estimularon el ahorro a través de tasas de interés reales positivas. La política monetaria, al igual que la fiscal, fue sumamente conservadora (Reynolds 1977). En este contexto, podríamos decir que la política monetaria fue conservadora porque la política fiscal también lo fue.
2. El tipo de cambio fijo, en parte coadyuvó al proceso de industrialización y en parte a la estabilización de los precios. En primer lugar, la fijación del tipo de cambio hizo posible la continuación del crecimiento económico vía mayores importaciones de bienes de capital e intermedios necesarios e indispensables para la producción industrial; y

¹¹ Ortiz; (1970) p.p. 417-449

en segundo lugar, el tipo de cambio fijo ayudaba a conservar la estabilidad de precios al evitar un aumento del costo en pesos de las importaciones.

3. El programa de industrialización por sustitución de importaciones se fundamentó en la adopción de barreras arancelarias y no arancelarias para tratar de conformar un sector industrial propio. Durante la época del desarrollo estabilizador esa política proteccionista se endureció todavía más. De esa manera, la proporción de las importaciones que requerían permisos previos aumentó de 28% en 1956 a más de 60% en promedio durante los años sesenta. Como resultado de ello el sector industrial ganó participación en el PIB. En 1950 el sector industrial representaba el 21.5% del producto total y esa cifra aumentó a 24% en 1960 y a 29.4% en 1970 (Lustig 1992: 31-32).

No obstante esa perfecta coordinación de las principales áreas e instrumentos de la política económica, a nivel de la lucha de clases se estaban agudizando las contradicciones vía una distribución bastante inequitativa del ingreso.

Reynolds (1977) señala que para 1968 el ingreso per cápita de México ascendía a los 1,000 dólares anuales, pero que desgraciadamente ese ingreso no se distribuyó de manera uniforme entre todos los estratos de la sociedad, ya que los seis millones de habitantes más pobres recibían sólo cerca de 400 dólares anuales; los siguientes veinticuatro millones de habitantes recibían 550 dólares; los otros veinticuatro millones, 925 dólares, y los seis millones de ocupantes del estrato superior, 3 700 dólares, un ingreso medio igual a siete veces el de la mitad

más pobre de la población. O dicho en otras palabras, el 10% de las familias más pobres se llevaban sólo el 4% del ingreso disponible, el 80% siguiente el 59% y el 10% de las familias más ricas concentraban el 37% restante.

Adicionalmente, debido al rápido crecimiento demográfico, la tasa de desempleo creció, aumentaron las presiones a favor de la repartición de tierras, y se incrementaron por doquier las presiones en pro de aumentos salariales. Al mismo tiempo, se complicaron los problemas financieros de la economía al haber aumentado el déficit del sector público y el déficit de a cuenta corriente de la balanza de pagos (Reynolds 1977: 1000). Todos esos problemas los trataría de resolver Luis Echeverría con su propuesta del desarrollo compartido.

La atmósfera de optimismo y casi de euforia entre los círculos empresariales y oficiales ante las cifras del crecimiento de la economía de la posguerra vaciló ante ciertos problemas. Uno de ellos fue el de la balanza de pagos pues desde la posguerra la demanda de exportaciones no creció tan rápidamente como las importaciones. A pesar de las sucesivas devaluaciones, por ejemplo, 1948 se dejó bajar el valor del peso en el mercado (de 4.85 a 6.88 pesos por dólar) pero como no se corrigió suficientemente el desnivel del comercio exterior en 1949 se decidió devaluar la moneda y fijar un cambio de 8.65 pesos por dólar, con la guerra de Corea mejoraron las condiciones del mercado mundial y la crisis se superó, solamente para resurgir nuevamente en los siguientes años.

La política económica de los años cincuenta continuó los lineamientos establecidos en la política anterior. La simbiosis que había empezado a surgir entre la élite política y la económica se moderó un tanto y se trató de evitar la

repetición de casos escandalosos de corrupción administrativa, pero la participación de la inversión gubernamental dentro del cuadro total disminuyó: el empresario privado ganaba fuerzas.

A cada nueva crisis, los gobiernos se veían sometidos a nuevas negociaciones de legitimidad y los recursos fiscales captados en lugar de aumentar, como sucedió en muchos otros países, empezaron a verse relativamente bajos.

Fueron precisamente esos los momentos en que la crisis en las relaciones entre el sector público y el sector privado nacional tenían lugar y cuando la deuda externa crecía.

Así, por ejemplo, López Mateos acentuó la política de mexicanización en ciertas áreas de la economía. Esta política no afectó fundamentalmente la posición de la empresa extranjera en los años cincuenta y sobre todo en los sesenta. Su principal campo de acción se encontraba en los sectores más dinámicos de la economía, es decir, no en la minería o en la electricidad, sino en aquellos destinados a producir bienes de consumo y en menor medida bienes de capital para el mercado interno.

La política financiera del régimen de López Mateos está sintetizada en la exposición que él mismo como Presidente de la República hizo en el mes de febrero de 1959, en la que manifestó los puntos siguientes:

"lo.—Procuraremos elevar el nivel de vida de la población, particularmente de los campesinos, de los obreros y de ciertos sectores

de la clase media, tales como empleados, artesanos, pequeños propietarios, pescadores, etc.

"2o. —Realizar todos los esfuerzos que le corresponden con objeto de que continúe aumentando el ingreso nacional por encima del crecimiento medio de la población, y mejorar la forma en que se reparte aquel entre los diferentes sectores sociales y económicos".

"3o. —Integrar crecientemente la economía del país coordinando como partes de un todo las actividades productivas. La integración económica de México no sólo debe tener efectos favorables en el proceso de industrialización sino que deberá también contribuir a la mejor cohesión social y cultural de la República".

"4o. —Acelerar el proceso de diversificación e integración de la economía mexicana, consiguiendo nuevos y mayores avances en el desarrollo de las actividades directamente productivas".

"5o. —Estimular y encauzar debidamente el desarrollo económico regional con objeto de lograr un desenvolvimiento económico nacional más equilibrado".

"6o. —Lograr una mejor utilización de los recursos productivos y una mejor coordinación de la inversión pública y privada"

"7o.—Pugnar por el aumento de la productividad no sólo del trabajo sino de todos los factores de la producción, a fin de que los incrementos de la productividad lleven a mejores condiciones de vida de los trabajadores y a una reinversión de fondos que permitan lograr un ritmo más rápido de desarrollo económico".

"8o. —Avanzar en el proceso de industrialización prefiriendo el aumento de industrias básicas cuyo desarrollo siga siendo creciente, así como el de aquellas que consumen materias primas nacionales. Propiciar la creación de industrias básicas, estableciendo condiciones más favorables para la inversión privada".

"9o. —Procurar un mayor ritmo de desarrollo de las industria productoras de bienes de capital e industrias pesadas, que de las productoras de bienes de consumo".

"10. —Lograr una creciente movilización y un mejor aprovechamiento económico y social de los recursos financieros nacionales, a través de medidas que hagan posible coordinar la política hacendaria, fiscal y de fomento del mercado de capitales y que permitan ampliar los fondos de financiamiento, debidamente acompasados con la política de comercio exterior coadyuven al mantenimiento de la estabilidad cambiaria".

"11. —Obtener crédito exterior fundamentalmente a largo plazo, para ser destinado a los sectores que aumenten sensiblemente la productividad".

12. —Usar fundamentalmente crédito no inflacionario en el financiamiento del desarrollo económico del país, a fin de no perjudicar al sector de la población de ingresos fijos y no agravar el problema de la desigual distribución del ingreso".

"13. —Pugnar por conciliar el rápido desarrollo económico con la estabilidad monetaria".

"14. —Cubrir totalmente la vieja deuda exterior mexicana y seguir cuidando escrupulosamente el estricto cumplimiento de las obligaciones financieras interiores, con el exterior".

"15. —Alentar el desarrollo de capital nacional, de empresas mexicanas y en general fortalecer la integración económica del país".

"16. —Conseguir el equilibrio del presupuesto total del sector público".

"17. —Revisar los sistemas y prácticas impositivas fundamentalmente, antes que recurrir a elevaciones de las tasas".

"18.—Tender al aumento y creciente diversificación del comercio exterior, así como una remuneración adecuada por las exportaciones y precios justos de las importaciones, a través de una política que aliente las ventas de México al exterior y contribuya a regular el monto y composición de las compras, de acuerdo con nuestras necesidades y capacidad de pago".

"19. —Canalizar los recursos humanos, financieros y técnicos hacia aquellos sectores de la actividad económica dónde existan faltantes, procurando evitar la formación de excedentes que tengan dificultad para colocarse en los mercados exteriores".

"20. —Continuar los esfuerzos tendientes a cambiar la estructura de la exportación incrementando la de productos terminados y semielaborados, que son los que permiten un aprovechamiento mayor de los recursos humanos y materiales del país".

"21. —Vigilar que en todas y cada una de las medidas que se adopten, se observen los preceptos constitucionales y los principios del régimen democrático emanado de la Revolución Mexicana".

Por su parte, Antonio Ortiz Mena, Ministro de Hacienda, en la 25a. Convención Nacional Bancaria efectuada el 5 de mayo de 1959, fijó las características de la política hacendaría y económica del régimen en los siguientes términos:

"1958, fue un año de contracción y espera. La actividad económica externa manifestó una depresión, registrada en todos Los indicadores comúnmente usados; las condiciones climatológicas internas no fueron propicias y la necesidad de ajustar los salarios de grandes grupos de trabajadores con las presiones ejercidas sobre el nivel de precios, llevaron al Gobierno Federal, para evitar ir a una recesión que podía haber sido fatal, al incrementar el gasto público más allá de las estimaciones presupuétales".

"Por otra parte, terminamos el año con una sensación vaga, indefinible, pero generalizada y paralizadora, de temor a la inestabilidad monetaria. Rumores de toda índole, supuestos sobregiros estratosféricos en la cuenta pública, versiones descabelladas, perversas e ignorantes sobre el valor externo de nuestra moneda, nos condujeron a la más temible de las enfermedades: el miedo".

"La contracción exterior fuera de nuestro control y la interior que medraba en ese clima incierto, pudieron ser de graves consecuencias, ya que la situación creada por la carencia de inversiones durante un período apreciable a su realización

extemporánea, no puede corregirse posteriormente o, en el mejor caso, ya produjo daños irreparables".

"De ahí que la preocupación primera del jefe del Ejecutivo Federal fue la de llevar al pueblo, a la convicción de que se continuaría el desarrollo económico y se procuraría la abundancia dentro de una estabilidad monetaria que animara a los inversionistas a utilizar en beneficio de la producción nacional, sus recursos y ahorros".

"Pronto se tomaron las medidas al efecto; en los primeros días de marzo se informó al país, que además de la reserva de 306 millones de dólares que tenía el Banco de México en oro y divisas fuertes, y de los 75 millones de dólares del Convenio de Estabilización con la Tesorería de los Estados Unidos de Norteamérica se había obtenido del Eximbank de Washington, un crédito a largo plazo de 100 millones de dólares, para satisfacer necesidades de importación de bienes de capital, y se disponía también de una línea de crédito por 90 millones de dólares con el fondo Monetario Internacional, para ser usada en cualquier momento. La suma de esos recursos nos permitía disponer de 621 millones de dólares".

"Hoy me complace anunciar a ustedes, que el Fondo Monetario Internacional ha ofrecido en firme, a México, el aumento de su cuota y de sus derechos de giro, a la cifra de 180 millones de dólares. Si consideramos que en los últimos años y como un fenómeno estacional bien investigado y conocido, la reserva del Banco de México disminuye en los primeros meses del año, para empezar a incrementarse nuevamente en el segundo semestre, pero que nunca, en el peor supuesto, el decrecimiento ha llegado siquiera a 150 millones de dólares en el

período de enero a julio, podemos afirmar hoy que contamos con una cantidad más que suficiente para mantener la firmeza de nuestro peso".

Las ideas de Ortíz Mena respecto del tipo de cambio fueron determinantes en todo el modelo de desarrollo estabilizador. Aunque estas ideas no eran exclusivas, en esos años, del gobierno de México. Estaban claramente presentes entre las autoridades financieras internacionales y especialmente en el Fondo Monetario Internacional. De ahí que el desarrollo estabilizador como modelo económico es sumamente desarrollado por cuanto se plantea la necesaria participación del Estado como soporte del cambio estructural. Pero al mismo tiempo se trata de un modelo que impulsa una política financiera sumamente conservadora, con muy pocas posibilidades de consolidación del crédito público y de su fortalecimiento frente al crédito privado, mismo que se convierte en subsidiario del crecimiento de los servicios bancarios. Ciertamente, el sector bancario nacional constituye sus actividades y su rentabilidad al amparo y protección constante del sector público y de las finanzas gubernamentales.

El propio discurso de Ortíz Mena transparenta sus ideas financieras fundamentales cuando señala que: "La reserva bajó en los meses de enero y febrero, pero al fin se ha logrado romper el ritmo tradicional de disminución en los meses de marzo y abril, en los que se ganó reserva. Debe anotarse que en los últimos diez años siempre había habido decrecimiento en el mes de abril. Esto nos permite contar en estos momentos, con una reserva neta de 343 millones de dólares, y haber mantenido intocado y disponible en su totalidad el crédito de 100 millones de dólares del Eximbank".

"Pero esta confianza externa pudo obtenerse, y la desaparición del estado de tensión interna lograrse, al adoptar el Estado medidas ciertas y definidas para fortalecer el valor de nuestra unidad monetaria; severo equilibrio presupuestal del sector público, decidido impulso a la exportación; revisión de las prácticas bancarias realizadas en moneda extranjera; creación del comité de importaciones del sector público, a fin de evitar las de los artículos ya producidos en el país, o las excesivas; importación de los bienes necesarios al desarrollo económico y apoyo pleno a todas las actividades que tiendan a mejorar nuestra balanza comercial".

El desarrollo estabilizador está entonces promoviendo ampliamente el equilibrio presupuestal y la austeridad como soporte del crecimiento económico. Ello, no solamente limitó las condiciones de desarrollo del crédito público, sino también del mismo desarrollo del financiamiento de la inversión. Peor aún, dejó su amplia huella en el pensamiento económico dominante en el país desde aquellos años y hasta la actualidad. Así, por ejemplo, Ortíz Mena señalaba que: "A una mayor estabilidad externa e interna del peso, contribuirá indudablemente, el firme propósito gubernamental de detener primero, y hacer desaparecer después el déficit en el presupuesto' del gobierno federal para 1959. Al efecto, se mejoraron los sistemas fiscales sobre la renta, timbre y algunos impuestos especiales, lo que junto con la revisión de la política de precios de los más importantes organismos descentralizados, traerá consigo el aumento del ingreso efectivo y la disminución del gasto gubernamental, por concepto de otorgamiento de subsidios".

"México ha considerado importantes los créditos públicos v privados del exterior. Los ha utilizado para acelerar el desarrollo económico y mejorar el coeficiente de

ahorro del país, y lograr así un nivel de capitalización nacional suficiente para asegurarse el mantenimiento de un ritmo elevado de crecimiento económico; pero lo ha hecho dentro de su capacidad de pago y ha cubierto con puntualidad los intereses y amortizaciones de los créditos de efectivo y también los de viejas deudas, entre ellas, alguna como la de los Ferrocarriles, que fue originalmente obligación de particulares derivada de inversiones que no resultaron productivas en lo individual".

Las ideas financieras al propósito del financiamiento del desarrollo eran tan conservadoras que se pretendía soportar el esfuerzo de inversión en el llamado ahorro, sea interno o externo, y no en el desarrollo y profundización del crédito. Ello, en lugar de fortalecer la economía y la moneda nacional, abrió el paso a la inversión extranjera y el endeudamiento externo y la dolarización real de la economía. En palabras de Ortíz Mena, "Como no ha habido una expresión detallada y completa de la tesis gubernamental en materia de inversiones extranjeras, trataré de exponer mis puntos de vista al respecto".

"No podemos ignorar, tanto en el caso de México como en el de otros países en condiciones económicas similares, la necesidad que se tiene para acelerar el desarrollo, de contar con la inversión del exterior, y aceptar la muy útil labor complementaria de estos recursos no provenientes del ahorro nacional".

"Para examinar el tratamiento que debe darse al capital extranjero, creo que debemos ir a la fuente más autorizada para nuestros pueblos, como es la serie de acuerdos internacionales tomados en el ámbito continental americano en muy diversas reuniones. Recordaré sólo a Bogotá, Río de Janeiro y Buenos Aires. De

las decisiones adoptadas en esas reuniones y de la interpretación del espíritu de esos acuerdos, podemos desprender las siguientes tendencias y limitaciones de las inversiones extranjeras".

"a). —Deben respetar escrupulosamente las leyes e instituciones del país en que se realicen y someterse en casos de conflicto a los tribunales nacionales".

"b). —Contribuir al incremento del ingreso nacional y, sobre todo, al aumento de la producción en campos deficitarios".

"c). —Estimular la diversificación del comercio exterior; procurar el equilibrio de la balanza comercial y de pagos y el aumento de la capacidad financiera internacional del país".

"d). —No competir desfavorablemente con empresas mexicanas existentes; no desplazar al capital nacional, ni frustrar su desarrollo futuro".

"e). —Renunciar a cualquier móvil de naturaleza política y contribuir con todos los medios a su alcance para crear un clima favorable para el desarrollo económico y la industrialización".

"f). —Introducir y emplear técnicas avanzadas, para explotar cada vez más racionalmente los recursos productivos, mejorando así las condiciones de vida de la población trabajadora".

"g). —Orientarse hacia actividades que impulsen y propicien la integración de un desarrollo industrial que permita reducir la

dependencia del país, respecto a la producción y exportación de materias primas y a la importación de manufacturas".

"h). —Jugar un papel complementario en el financiamiento y en el desarrollo económico". "El desarrollo económico de México ha ido requiriendo de la creación de instituciones nacionales de crédito y de sus organizaciones auxiliares, con estatutos y finalidades especiales. No se discute ya esta acción complementaria del Estado para resolver problemas de financiamiento interior, pero sí se ha señalado en diversas ocasiones y el mismo Gobierno lo ha advertido, que la acción de esas entidades probablemente no ha sido todo lo coordinada y sistematizada que debiera".

"En breve será expedido por el señor Presidente de la República, un decreto que fija las reglas que regirán el funcionamiento de estas instituciones en sus relaciones con la política establecida por las autoridades financieras del país, y, asimismo que las vincula entre sí, a efecto de eliminar multiplicidad en las tareas, entre-cruzamiento de esferas de acción, créditos dispendiosos, o que no se sujeten a una técnica correcta; en una palabra, se ha estructurado un régimen que efectivamente asegure un programa institucional y no esfuerzos parciales y aislados, por respetables que sean".

Las ideas del sistema financiero privado subsidiario de la acción pública están ampliamente fundadas en esta idea de la escasez de ahorro. No existen fórmulas que reproduzcan más ampliamente el subdesarrollo que aquellas que hacen descansar el financiamiento en el llamado ahorro externo. La deuda externa

debilita la moneda nacional, el sistema financiero local y finalmente las finanzas públicas que quedan atadas a políticas de austeridad pro-cíclicas. Si el financiamiento es uno de los elementos determinantes del devenir de las empresas, lo es aún más cuando se trata de la economía en su conjunto. Al nivel macroeconómico, el financiamiento de la inversión requiere de un sistema financiero y un gasto público esencialmente destinados a ello. En las ideas fundacionales del desarrollo estabilizador, sin duda existen una visión de complementariedad entre el sector financiero privado y el crédito público. Pero éste último queda al servicio del primero, como efecto fundamental de la correlación de fuerzas políticas. Así lo concebía Ortiz Mena:

"Esto traerá [el nuevo decreto para el sistema financiero], esperamos, una conciliación mayor entre el campo crediticio privado y el público, para aprovechar mejor los recursos del sector financiero institucional. Son diversos y atractivos los campos en que la operación conjunta de la banca privada y de la banca nacional ha logrado realizaciones óptimas: agricultura turismo, pequeña y mediana industria. Ya se procede a incrementar importantemente los fondos constituidos para esos fines".

"Un sistema crediticio adecuado tiene la máxima importancia en el desarrollo económico. Respecto a la forma del mismo; el Gobierno se ha inclinado por el financiamiento no inflacionario, ya que de otro modo se agravaría el problema de la injusta distribución del ingreso de los sectores que los tienen fijos y se expandía a la economía nacional, en forma más intensa, a factores perturbadores externos".

Queda claro el sentido de la interrelación financiera entre el sector privado y el sector público. Es uno en donde el sector público limita constantemente su función acreedora con el único objetivo de mantener la ganancia financiera. Es decir, el gobierno queda comprometido a no utilizar el crédito público sino en condiciones en que así convenga a la actividad privada. Serán los bancos comerciales los mayores creadores de dinero y crédito, mientras que el gobierno solo utilizará sus capacidades de expansión monetaria y crediticia de manera restringida al equilibrio presupuestal.

Las condiciones de creación del dinero y del crédito entonces son y continúan siendo un espacio de negocio privado. Más aún cuando se trata de un sector privilegiado en casi todos los términos. Veamos cómo lo expone Ortíz Mena:

"Sin embargo, dentro de las normas de un crecimiento sano de los recursos destinados a satisfacer requerimientos razonables de crédito, el Banco de México liberó en un 12% el encaje obligatorio de los Bancos de depósito, sobre el excedente de depósitos al 31 de diciembre de 1957, y está estudiando la conveniencia de reducir el encaje. (Posteriormente se redujo el encaje bancario, lo que produjo, de inmediato, el aumento de la capacidad de crédito de las instituciones bancarias del país)".

"Sería muy útil una promoción por parte de la banca privada para alcanzar un mayor número de depositantes y una cuantía superior al volumen de los depósitos, campaña en la que contarán con la colaboración decidida de la Banca Central. México es un país en donde todavía existen prácticas viciosas de atesoramiento de tenencia de los activos líquidos, muchas veces derivadas del

desconocimiento, por grandes masas de nuestra población, de las políticas modernas de ahorro y de los servicios que presta un sistema bancario".

Sin duda la renuncia a tener un financiamiento público suficiente y creciente en todas las actividades económicas, conduce directamente a la deuda externa y a la constante preocupación de los equilibrios externos. De ahí que se pretenda también el equilibrio comercial y no solamente el presupuestal. Así lo expresa Ortíz Mena:

"Con ello sólo se pretenden ajustar las importaciones a la capacidad de pago del país, sin modificar su composición a fin de que correspondan a necesidades reales, eliminando en consecuencia todas aquellas compras de bienes de consumo o incluso de producción, de las que sea conveniente prescindir temporalmente, en forma total o parcial".

"En este campo de las exportaciones e importaciones, tienen ustedes posibilidades irrestrictas de participación, no sólo en el financiamiento mismo de las exportaciones, sino en el de la producción, substitutoria o complementaria de las importaciones usuales. Conexamente, el proceso de industrialización que debe ser apoyado por nuestro sistema de crédito, ha de fundamentarse en el establecimiento de industrias básicas. Se deberá dar preferencia a las productoras de bienes de capital e industria pesada de las que tenemos faltantes de importancia".

Como puede verse en las siguientes líneas los conceptos de escasez dominan el pensamiento económico de este proyecto, modelo de desarrollo. Los bancos está sujetos por su nivel de depósitos y solamente son intermediarios de fondos de diferentes plazos. Pero se desconoce o no se estudia o no se quiere descubrir la

capacidad de creación de crédito que tienen los bancos comerciales y en ese sentido, su enorme poder. De ahí que las ideas financieras que esta visión tiene, son muy conservadoras y limitadas, por ejemplo:

"Hemos de procurar que las instituciones financieras puedan recibir recursos a largo plazo como es su natural papel, ya que en virtud de la distorsión habida en los últimos años en el mercado de dinero, se han visto, en algunos casos, obligadas a captar recursos a corto plazo y a altos tipos de interés, con el consiguiente recargo en los costos de las actividades económicas por ellas financiadas".

"Hemos de dirigir nuestros esfuerzos a alentar un crecimiento sano del mercado de valores, para que desempeñe el papel que legítimamente le corresponde en el desarrollo de la economía nacional. Al efecto, ya uno de los valores de renta fija en que tradicionalmente un buen número de mexicanos ha invertido sus ahorros, la cédula hipotecaria, ha recuperado, gracias a la política de apoyo de nuestra institución central y a la solidez que se advierte en toda la economía del país, un terreno que perdió en los últimos años, no por deterioro de su bondad intrínseca, sino por las vicisitudes que afectaron a toda nuestra vida activa. Estamos estudiando con las instituciones hipotecarias la creación de mecanismos que garanticen la permanencia y firmeza del mercado de las cédulas".

"En el caso de las emisiones de renta variable se procurará crear nuevos incentivos fiscales, financieros y bursátiles, que alienten todavía más la capitalización industrial, a través de la comisión de acciones comunes que se vendan al público. En esta forma se permitirá que un mayor número de

ahorradores aprovechen parte de las utilidades industriales y comerciales y obtengan los "beneficios de la creciente capitalización nacional, y que esos pequeños inversionistas sean copropietarios, así sea mínimos, de la industria del país".

Como el ahorro es el bien escaso, el gobierno se empeña en procurar su formación, pero no como expansión del crédito público, sino como función del negocio privado. Queda claro que el modelo del desarrollo estabilizador, fue un modelo dirigido por y para la reproducción del núcleo más poderoso de la banca privada en el país. Sin embargo, esos intereses en aquel momento podían y requerían incluir los intereses de muchos otros segmentos empresariales. Así queda expresado en las palabras de Ortíz Mena:

"Pero nada vale el esfuerzo del Estado si olvidamos a su destinatario natural dentro de nuestra concepción política; una capitalización creciente; una agricultura próspera; la industrialización del país; el sistema de créditos sanos; cifras y estadísticas favorables; en suma, el franco desarrollo de nuestra economía, ha de dirigirse a distribuir más equitativamente el ingreso nacional, a elevar, consecuentemente, el nivel de vida de los grandes sectores de población que carecen todavía de los más elementales bienes y servicios que, peor aún, vegetan en la más desoladora penuria".

Aunque el motor central del proceso de transformación económica del México Contemporáneo haya sido el sector privado el grupo político dirigente continuó manteniendo bajo su control directo una buena parte de la actividad económica, preservando así su poder de negociación frente a la creciente fuerza de la gran

burguesía nacional e internacional. La fuerza económica del Estado provenía en buena medida de poder imponer al empresario medidas fiscales, monetarias, controles de precios a las importaciones, etc.

Pero por otra parte se basó también en una estructura de organismos estatales directa o indirectamente relacionados con los procesos de producción.

La concentración del poder económico a partir de 1940 fue un hecho impresionante e innegable: para 1970 alrededor de una docena de grupos dominaban las actividades industriales y financieras. Esta situación le permitió a la gran empresa racionalizar su actividad, aumentar su eficiencia y acrecentar su influencia política, con todos los efectos que ello supone. Como se ha señalado, las presiones más espectaculares a que se vio sometida la economía mexicana entre 1940 y 1970 tuvieron su origen inmediato en el sector externo. La industrialización fue requiriendo un ingreso de divisas cada vez mayor para poder importar los bienes de capital y ciertos bienes intermedios necesarios a la actividad manufacturera.

La importancia de bienes de consumo superfluo fue cada vez menos importante y para 1970 casi todos los bienes importados correspondían al primer renglón y por tanto resultaban imprescindibles. Así pues, el crecimiento económico no se detuvo, pero sus bases ya no eran todo lo firme que los dirigentes mexicanos hubieran deseado. En última instancia el desarrollo del país dependía de fuerzas imposibles de controlar: las de la economía internacional. La estructura económica de 1970, después de experimentar un notable proceso de industrialización, no era menos dependiente que la etapa anterior a 1940.

2.3 La Política fiscal desarrollista

Tomando en consideración que durante las primeras tres décadas del siglo XX, la economía mexicana había padecido fuertes procesos inflacionarios, debido principalmente a los costos y la destrucción productiva de la revolución, se propuso como parte fundamental de la estrategia estabilizadora disminuir los gastos drásticamente, puesto que se consideraban que alentaban la inflación, el alza de las tasas de interés, la devaluación cambiaria y castigaban consecuentemente las inversiones productivas, en especial, las vinculadas con proyectos de inversión de largo plazo.

Así, se pensaba bajo el modelo del desarrollo estabilizador que el desequilibrio fiscal afectaba negativamente de manera directa la formulación y ejecución de los proyectos de inversión industrial, dado que su recuperación necesariamente involucraba, más que el correspondiente, a la producción agropecuaria y de servicios.

No obstante la existencia de una demanda creciente de bienes industriales, cuando las tasas de interés suben a consecuencia de la inflación, el cálculo del valor presente del capital invertido y su tasa de rendimiento no es determinable, por ello, la inversión se hace riesgosa y dado el alto costo de oportunidad del dinero, se hace más atractivo invertir en valores financieros o especular con bienes reales o monetarios.

Ahora bien, a pesar de que durante el período nunca se igualaron los ingresos y gastos públicos, produciéndose recurrentemente pequeños déficit públicos, ello no generó problemas inflacionarios, puesto que la forma de financiarlo no provocaba la elevación de la tasa de interés y de los costos de producción, ya que se expandía la demanda efectiva de la economía. La financiación del moderado déficit público se realizaba mediante las emisiones de deuda pública que en otorgaban rendimientos altos y muy estables principalmente al propio sector bancario a través del denominado encaje legal, instrumento de política monetaria que permitía a los banqueros regular su nivel de liquidez de acuerdo con la situación de la economía y a la vez beneficiarse de los intereses que dicha deuda les pagaba.

Adicionalmente, en las fases más adelantadas del proceso de industrialización, cuando el sector primario, en especial el agropecuario, dejó de proveer las divisas requeridas para adquirir los insumos y bienes de capital necesarios para su crecimiento, se utilizó de manera progresiva el crédito externo, con el cual, se financiaba el déficit en la balanza comercial del país, situación que permitió darle estabilidad a lo largo del periodo al tipo de cambio del peso respecto al dólar.

En materia de ingresos, la política tributaria se orientó a favorecer la inversión y la reinversión de las utilidades (es decir la capitalización de las empresas), por tal motivo, se crearon bases especiales de tributación en beneficio de las empresas instaladas tanto en el sector industrial (en especial el manufacturero) como en el transporte; facilitando la amortización acelerada de los activos, así como la deducibilidad de una parte considerable de los gastos corrientes de las empresas;

como resultado, la estructura de los impuestos sobre la renta y de ingresos mercantiles fue regresiva. Dicha situación se dio, a su vez, en un marco de precios y tarifas públicas con niveles inferiores a los prevalecientes en el mercado internacional.

De esta forma, el crecimiento de los ingresos públicos se apoyó fundamentalmente en la expansión del aparato productivo nacional, es decir, en el crecimiento de la base gravable dentro de ella, en especial, por la contribución que hacían los sectores de ingresos fijos (empleados y trabajadores).

Para que el Estado pueda emprender semejantes tareas. Para que el Estado pueda crear la infraestructura necesaria, es imprescindible que la política fiscal le provea de los medios para lograrlo, lo que debe reflejarse en la proporción del gasto público total destinada a inversiones productivas y en el uso de diversos recursos crediticios, tanto internos como externos, que, sumados a los ingresos provenientes de la tributación y a los propios organismos públicos, hagan posible un volumen de erogaciones adecuado.

Desde el punto de vista del desarrollo a largo plazo, estos aspectos requerirían cumplirse al máximo, dentro del marco de los objetivos de la planeación. Sin embargo, si se tienen en cuenta consideraciones, sobre todo monetarias y de estabilidad de los precios, deben entrar en juego otros elementos de la política fiscal, tendientes a que el gasto público se convierta en subsidiario del privado poniendo los recursos crediticios al servicio del sector privado y en especial a impedir que la capacidad de financiamiento del sistema bancario se amplíe más allá de la rentabilidad que ésta les pueda producir. Así entonces, adoptar medidas

fiscales que faciliten el desarrollo mediante inversiones públicas de infraestructura ha sido la fórmula de gestión de esta relación subsidiaria de las finanzas públicas al financiamiento privado.

Conforme se expandieron los ingresos gubernamentales, el gasto público actuó de la misma manera, destinándose preferentemente a la creación de infraestructura productiva (carreteras, puertos, sector energético, obras de irrigación) y a otorgar servicios básicos como educación, salud y a la comercialización de productos básicos a favor de las clases sociales más necesitadas.

Durante todo este periodo el gasto público impulsó la industrialización del país, ya que facilitó la incorporación de los bienes y procesos manufactureros en los servicios que debía prestar; apoyó la capacitación de la mano de obra mediante la educación pública gratuita; coadyuvó a formar los cuadros profesionales que demandaba la industria y los demás sectores de la economía: atendió la demanda de salud proveniente del sector laboral; facilitó el acceso para vivienda a la clase trabajadora; concluyó la infraestructura demandada por la industria y la creciente clase media para utilizar vehículos automotores; y mediante la política de precios de garantía, permitió que los bienes salarios nominales fuesen bajos, propiciando que los empresarios pagaran bajos salarios nominales sin afectar el poder adquisitivo de los trabajadores. En este sentido, Ortiz Mena, entonces Secretario de Hacienda expresaba al respecto de la política fiscal:

“La política fiscal requiere definirse, vista desde otro ángulo, en función de la formación del mercado interno sin el cual el desarrollo económico no puede tomar impulso permanente. Un desenvolvimiento sano y justo demanda que las

desigualdades en la distribución del ingreso se corrijan. Es una necesidad política y social que ningún gobierno puede menospreciar, pero constituye además un requisito de carácter económico, que, al mejorar las perspectivas de ventas de las industrias nacionales, representa el aliciente a las inversiones más poderoso. Este conjunto de motivos, entendido en el marco de las realidades presentes, da lugar a que en los países en vía de desarrollo –y no obstante ciertas voces contrarias inspiradas en nociones pre científicas de la economía- se propugnen y apliquen sistemas de tributación progresiva. Al ser progresivo, el sistema impositivo es a la vez equitativo, porque grava más a quien, por percibir más ingresos, tiene mayor capacidad de pago.”

La política fiscal fue más bien ortodoxa, en el sentido de que siempre buscó superávit fiscales o presupuestos balanceados. A partir de los años cuarenta, al menos 20% del déficit público, cuando lo hubo, fue negocio de los bancos comerciales privados puesto que como acreedores del gobierno recibían los intereses respectivos. A partir de 1955 los déficit públicos fueron financiados enteramente por el sistema bancario, en la forma de tenencia de bonos gubernamentales, excluyendo al Banco de México, el cual incluso redujo sus tenencias de valores del gobierno...en esos años.¹² Así, la deuda pública se consolidó como negocio de los banqueros que prácticamente sin ningún trabajo ni riesgo recibieron puntualmente los intereses pagados por el presupuesto público.

Esta amplia protección al negocio bancario permitió que éstos expandieran el crédito, especialmente hacia las actividades económicas de los grupos de los

¹² Cárdenas, (2003).

cuales formaban parte. Así, se produjo entonces una extraordinaria expansión de la economía que permitió rebasar el alto ritmo de crecimiento de la población: ésta última creció a tasas de 3.1% anuales pero, aun así, el producto per cápita logró aumentar en un promedio anual de 3.5% anuales reales "lo que colocó a México en aquellos años en uno de los primeros lugares de crecimiento per cápita en el ámbito mundial"¹³

Una de las razones por el acelerado crecimiento se debió al éxito del proceso de rápida industrialización con base en la sustitución de importaciones de bienes de consumo básico, especialmente textiles, bebidas, alimentos y productos metalúrgicos. Las altas tasas de inversión fueron financiadas primordialmente por la reinversión de utilidades por parte de la burguesía industrial que estaba obteniendo altas tasas de ganancias por contar con un mercado interno muy protegido, además de una fuerza laboral maleable que aceptaba salarios bajos por el incremento sostenido de la oferta de mano de obra proveniente del sector rural, la cual fue llegando en grandes cantidades a las ciudades. No obstante, se utilizaron fuentes adicionales de capital, sobre todo para la importación de equipo y para el financiamiento de infraestructura básica. Los fondos para estos objetivos se obtuvieron en parte importante, de la banca oficial de desarrollo y otra parte más reducida del financiamiento externo. El gobierno y la banca de fomento, en particular Nacional Financiera, apoyaron eficazmente una serie de proyectos estratégicos de desarrollo industrial tanto en el ámbito de siderurgia y metalurgia, como la naciente industria química y el sector de producción de bienes de

¹³ Ibid.

consumo durables. Fue en estos rubros que se obtuvo mayor cantidad de préstamos externos y es menester subrayar que Nacional Financiera sirvió como intermediaria oficial que garantizaba un buen número de los créditos otorgados por organismos extranjeros de financiamiento. Así, por ejemplo, entre 1942 y 1955 ayudó a gestionar unos 300 millones de dólares en préstamos del Export-Import Bank de los Estados Unidos (Ex-Im Bank) para facilitar la importación de bienes de capital y equipo destinados a la empresa de Ferrocarriles Nacionales de México, a la administración de Caminos, a la Comisión Federal de Electricidad, Pemex, Altos Hornos, Guanos y Fertilizantes y un buen número de empresas adicionales que recibieron créditos menores.

Después de 1955 este financiamiento se aceleró, con créditos para importación de equipo para transportes, energía eléctrica e industria.

Capítulo III

La delimitación de las facultades en materia impositiva

Introducción

El marco constitucional tributario sufrió modificaciones sustanciales durante las décadas que siguieron a la promulgación de la Constitución de 1917. Éstas fueron, en su mayoría, propuesta de las convenciones fiscales, en las cuales se reunían representantes de las haciendas locales y la federal para buscar soluciones que

dieran seguridad jurídica al cobro de impuestos y evitar la continuación de un sistema tributario arcaico, complicado, integrado por más de cien impuestos diferentes que se cobraban según la región del país.

Así, el sistema de distribución de recursos entre los ámbitos de gobierno ha evolucionado en el siglo XX, por un proceso conocido como federalización de los impuestos, que se puede dividir en las siguientes etapas:

- Los años veinte y treinta, en que hubo separación y asignación de competencias tributarias, a pesar de que se establecía la participación de las entidades federativas en el producto de los impuestos especiales (párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional).
- Los años cuarenta a sesenta, en que la participación federal a los estados sustituye a la separación y asignación de competencias tributarias, mediante los diversos intentos de coordinación fiscal. Asimismo, las fuentes de ingresos tributarios exclusivos de la Federación aumentan con la adición de supuestos a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.
- Los años ochenta, en que se consolida la participación federal a los estados mediante la Ley de Coordinación Fiscal (vigente a partir del 1 de enero de 1980).
- En la década de los noventa, inició una nueva etapa de la coordinación fiscal con la creación de los fondos de aportaciones federales establecidos en el capítulo V de esta Ley. A través de estos fondos, se

descentralizó de manera condicionada el gasto en educación, salud, infraestructura social y seguridad pública.

En este contexto fue necesario implementar un sistema cuyos objetivos fundamentales permitieran dar coherencia a los ordenamientos tributarios de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación correspondiente a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar las reglas de colaboración administrativa, entre las diversas autoridades fiscales, unificar la carga impositiva para los contribuyentes y efectuar un reparto entre los gobiernos federal y estatal de los rendimientos de cada fuente de ingresos.

Los objetivos antes señalados no se definieron de manera rápida, tuvieron que pasar varios años para que la coordinación fiscal se sistematizara de manera integral a partir de un marco legal con alcance en el territorio nacional.

Los primeros intentos para lograr la participación del gobierno federal y estatales, se presentaron en la Convenciones Nacionales Fiscal de 1925, 1933 y 1947, posteriormente en 1948 se promulgo la Ley de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), y en 1953 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, finalmente, las características de la coordinación fiscal durante el período 1973 a 1979 constituyen no solo el antecedente más inmediato sino también la base de la actual SNCF.

3.1 Convenciones Nacionales Fiscales.

Como ya se citó, el avance que el país ha registrado a lo largo del siglo XX en materia de coordinación fiscal se debió a las Convenciones Nacionales Fiscales realizadas en los años de 1925, 1933 y 1947.

En términos generales, estas convenciones tuvieron como objetivo simplificar el sistema tributario del país, a través de la delimitación de las facultades en materia impositiva entre la federación, los estados y los municipios, con el propósito de maximizar la eficiencia en la recaudación, evitando la doble o múltiple tributación de un bien o servicio.

La Primera Convención Fiscal de 1925. La primera Convención Nacional pretendió establecer una delimitación clara entre los poderes tributarios de la Federación y de los Estados. En este sentido, el secretario de Hacienda Ing. Alberto J. Pani, señaló en la convocatoria que era:

“indispensable, por tanto, proceder desde luego a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como a delimitar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes”.

En atención a dicho objetivo, las conclusiones de la Convención fueron las siguientes:

- a) Los impuestos de la tierra y de los edificios son exclusivos de los estados;

- b) Los estados deben de tener poder tributario exclusivo sobre los actos mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;
- c) El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo los estados deben de participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los estados;
- d) Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los estados, pero el gobierno federal debe de participar en sus productos conforme a bases uniformes;
- e) Debe tratarse en forma separada a los impuestos especiales y futuras convenciones deben de resolver si deben ser establecidas por la federación o por los estados y ambas clases de entidades deben de participar en sus productos;
- f) Debe de agregarse una nueva cédula a la Ley del Impuesto Sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los estados.

A partir de estas conclusiones que, en congruencia con los objetivos planteados en la convocatoria, la primera Convención Nacional Fiscal determinó cuáles impuestos corresponderían a la Federación y cuáles a los estados. No obstante, también se introdujo en estas conclusiones un principio que a la postre vendría a convertirse en elemento central del sistema tributario mexicano: la participación de

los estados en los ingresos producidos por impuestos cobrados por la Federación y viceversa.

El conjunto de reformas constitucionales propuestas en esta Convención se relacionaron con los artículos 117, fr. III; 118 y 131, y adiciones al 74, que habían de dar pie a una distribución de potestades privativas a cada orden de gobierno y que, a su vez, establecieran con claridad aquellas potestades concurrentes.

En diciembre de 1926, el Presidente Calles envió las iniciativas para reformar los artículos mencionados, el Congreso de la Unión no las reformó. Como consecuencia, el Ejecutivo Federal expidió leyes para eficientizar el sistema de coordinación fiscal del país.

Las reformas para perfeccionar el sistema de coordinación fiscal continuaron hasta antes del inicio de la II Convención Nacional Fiscal.

La Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933. El 11 de mayo de 1932, siendo el Presidente de la República el General Abelardo L. Rodríguez, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani emitió la Convocatoria a la II Convención Nacional Fiscal, a celebrarse del 10 al 20 de agosto de 1932. A solicitud de un número de Gobernadores, se pospuso para realizarse del 20 al 31 de enero de 1933. Finalmente, la Convención se celebró entre el 20 de febrero y el 11 de abril de 1933.

La convocatoria establecía que cada Estado designara hasta dos delegados, aunque en las discusiones como en las votaciones, cada delegación se consideró como una unidad.

Los objetivos de la Convención consistieron en delimitar la jurisdicción fiscal de los tres ámbitos de gobierno, establecer las bases para unificar los sistemas estatales y municipales de tributación y para su coordinación con el sistema federal, y eliminar los conflictos por captar recursos entre las tres esferas de gobierno por la concurrencia impositiva.

Los objetivos particulares de esta convención consistieron en:

- a. Revisión de las conclusiones de la I Convención Nacional Fiscal.
- b. Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la federación, de los Estados y de los Municipios.
- c. Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.
- d. Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

El titular del Ejecutivo Federal afirmó meses antes del inicio de la Convención:

"La Secretaría de Hacienda...convocó a los Gobiernos de los Estados a una Segunda Convención Nacional Fiscal para revisar las conclusiones de la primera reunión que se efectuó en agosto de 1925, de señalar las bases precisas de delimitación de facultades de la Federación y de los Estados en materia tributaria y de precisar los principios de coordinación de las leyes que cada una de esas entidades económico-políticas expida con las que decreten las propias entidades sobre las mismas materias cuando la competencia en ellas sea común".

El titular del Ejecutivo Federal agregó:

"...Se procurará que la Convención se ocupe preferentemente de estudiar los impuestos directos e indirectos, generales y especiales que gravan el comercio y la industria por ser éste el campo en que la concurrencia de jurisdicciones de la Federación y de los Estados es más frecuente y produce los más censurables resultados (alcabalas, impuestos desproporcionados, impuestos múltiples, etc.)".

Las conclusiones de esta Convención tuvieron el carácter de recomendaciones concretas para resolver los dos grandes problemas de los erarios estatales y del federal: la escasa productividad de los impuestos existentes, y la imposibilidad de promover el desarrollo económico del país mientras existiera un sistema tributario complicado y oneroso.

Las conclusiones relativas a la tributación territorial y la imposición al comercio y a la industria, revelaron la preocupación de asegurar un mayor rendimiento de esos impuestos por la importancia de la supresión de toda clase de trabas fiscales al comercio entre los estados, como medio para alcanzar la consolidación de la unidad económica nacional y su progresivo desarrollo.

Las conclusiones más relevantes de las comisiones de concurrencia y arbitrio, se exponen a continuación:

Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales

- Se acordó que la Convención Nacional Fiscal tuviera un estatus constitucional, como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto de la federación como de los estados.

- Se recomendó que cada fuente impositiva reportara un sólo gravamen.
- Se insistió en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal, para la mejor organización fiscal del país.

Comisión de Plan Nacional de Arbitrios

Impuesto sobre la propiedad territorial

- Se reservó a la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal el trabajo de proyectar una “ley tipo” de catastro parcelario; estudiar las fuentes de ingreso que deberían aplicarse a costear los trabajos del catastro predial, y resolver la forma de coordinación entre estados colindantes y entre todos los estados y la federación.
- Con apoyo del catastro predial, se formaría un catastro rentístico, clasificando los terrenos por categorías, de acuerdo con su producción o con su productividad.
- Al contar con los catastros predial y rentístico, se organizaría el cobro de contribuciones, tomando como base la renta potencial media de la tierra.
- Se utilizarían los datos de los catastros parcelario y rentístico para proyectar cuotas uniformes.
- Se gravó la tierra desnuda de mejoras.
- Se suprimieron las cuotas de producción agropecuaria que aplicaban los Estados, por ser contrarias a la doctrina del impuesto territorial.

- Los municipios no podrían cobrar el impuesto territorial, más que por porcentaje sobre las cuotas del Estado.
- Se ratificó que toda exención de impuesto territorial debía proibirse.

Impuesto sobre el comercio y la industria

- Se consideró indispensable obtener la uniformidad de la imposición al comercio y a la industria para consolidar la unidad económica del país, lo que era de lograrse solamente por medio de leyes de observancia general en toda la República, las que sólo podrían expedirse y modificarse previo acuerdo expreso de la mayoría de los Estados.
- Para alcanzar lo anterior, la Comisión Permanente de dicha Convención debía efectuar estudios y realizar las investigaciones indispensables para la determinación de las cuotas del impuesto y de las bases de la legislación general, debiendo la SHCP y los gobiernos de los estados colaborar para la realización de tales propósitos.
- Debía formularse un proyecto de ley para ser dado a conocer a los Estados, con el fin de que, en vista de las observaciones que formularon y las que presentó la SHCP, la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal redactara un proyecto definitivo que debería ser sujeto a la aprobación del Congreso de la Unión.
- Se estableció un sistema que, desde cierto punto de vista, podría considerarse como rígido ya que requería la aprobación de la mayoría de los Estados para llevar a cabo las modificaciones a la Ley de Impuestos al Comercio y a la Industria.

Impuestos especiales (industria)

- Se estableció que los impuestos especiales debían ser usados como elementos administradores de los recursos naturales, cuyo dominio corresponde a la nación, y como medios reguladores de tendencias sociales y económicas y, secundariamente, como recursos fiscales. Los impuestos especiales gravarían: recursos naturales dominio de la nación y artículos con influencia adversa al interés social y sectores de la gran industria.

- Los impuestos especiales sobre hilados y tejidos y sobre cerillos y fósforos deberían ser transitorios y subsistir hasta que el impuesto general a la industria los comprendiera en forma adecuada.

- Los Estados podrían cobrar los impuestos que les correspondían en tabaco, alcoholes, bebidas alcohólicas, hilados y tejidos, cerillos y fósforos.

Impuestos sobre capitales (herencias, legados, donaciones)

- Se establecieron las bases para que fuera uniforme el cobro de impuestos en materia de herencias, legados y donaciones.

- El impuesto debía ser subjetivo, es decir, tomar como base la capacidad contributiva del sujeto del impuesto.

Impuestos sobre actos jurídicos y adquisiciones profesionales

- Se avanzó hacia la eliminación en el Gobierno Federal y los Estados de los impuestos sobre transmisiones de dominio y sobre operaciones

contractuales, que entorpecían la circulación de la riqueza, y se cambiaron por un impuesto sobre el incremento no ganado de la tierra.

- Se determinó que tanto en el gobierno federal como en los estados se suprimieran los impuestos que impedían la expedita administración de justicia y la formalización de los actos jurídicos.
- Se estableció la supresión de los gravámenes sobre los asientos que hacían las Oficinas de Registro Civil, respecto del estado civil de las personas.

No obstante los acuerdos alcanzados, la Segunda Convención se desarrolló al final del sexenio y ello implicó que no pudieran dictarse medidas de carácter legislativo que permitieran la materialización de las conclusiones. Además, los problemas políticos, económicos y sociales junto con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, relegaron los problemas hacendarios a un segundo plano.

La Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947. Finalmente, el 4 de octubre de 1947 el Presidente Miguel Alemán convocó a la III Convención Nacional Fiscal que se celebró del 10 al 20 de noviembre del mismo año, siendo el Lic. Ramón Beteta el Secretario de Hacienda.

El objetivo de esta Convención consistió en buscar la coordinación fiscal entre los tres ámbitos de gobierno, para lograr la unificación económica nacional, debido a la insuficiencia de ingresos de los estados y municipios.

Los objetivos específicos de esta Convención fueron los siguientes:

- Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.
- Planear la forma en que la Federación, Estados y Municipios deban distribuirse los impuestos, en relación con el costo de los servicios públicos y en función con su capacidad de control sobre los causantes respectivos.
- Determinar bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos.

En su convocatoria, el Presidente Alemán señaló:

“Concluida la guerra y desaparecida la euforia que provocó el desarrollo anormal que muchas actividades industriales y comerciales experimentaron durante ella... colocado nuevamente el país frente a la necesidad de contar con más y mejores servicios públicos que demandan una economía pública fuerte y bien organizada, se ve ahora que el Gobierno Nacional, frente al antiguo problema fiscal, el mismo que presentaba en 1925 en sus antecedentes, en sus manifestaciones generales y en sus inconvenientes prácticos, pero agravado enormemente como consecuencia de 22 años más de vida de un régimen que ya en 1925 se calificó de complicado, antieconómico e injusto; que por no haberse corregido sino por el contrario empeorado como resultado de la creación de nuevos impuestos tanto por la Federación como por los Estados y los Municipios, es ya insostenible... y a pesar

de tanta carga y tanta molestia para el causante, ni la Federación, ni los Estados, ni los Municipios cuentan con recursos bastantes para prestar adecuadamente los servicios públicos que el país reclama”.

Los trabajos de la Asamblea se desarrollaron a través de las siguientes Comisiones Dictaminadoras, cuyas principales conclusiones se señalan a continuación:

Impuestos generales al comercio y a la industria

- Se debía uniformar en la República la imposición sobre el comercio y la industria.
- Se recomendó suprimir impuestos especiales al comercio y la implementación de un impuesto sobre ingresos, en función de las ventas comerciales.
- Realizar los trabajos y estudios necesarios para implementar una legislación general en la República, sobre ingresos en función de ventas comerciales, que sustituyera a los que estados y municipios tenían en ese momento sobre ventas, capitales, operaciones mercantiles, patentes sobre actividades mercantiles e industriales.

El gravamen que se recomendó debía tener los siguientes rasgos fundamentales:

- Ser de carácter proporcional
- No establecer tasas diferenciales
- Las tasas debían ser lo más reducidas posible

- Establecer en la ley relativa la tendencia de que el gravamen debía hacerse repercutir hasta hacerlo recaer en el consumidor.
- Para determinar el crédito fiscal correspondiente a cada causante, éstos presentarían declaraciones periódicas.
- La verificación o comprobación de los datos contenidos en las declaraciones debía hacerse por organismos fiscales autónomos de carácter mixto, o sea, integrados por representantes de la Federación, del Estado o del Municipio interesados y de los causantes.
- No quedarían sujetos al pago de este gravamen los ingresos que se obtuvieran por actividades industriales o comerciales afectas a un impuesto especial.

Impuestos especiales sobre determinadas actividades comerciales e industriales

- Los impuestos especiales sobre explotación de recursos naturales y la industria, así como los que gravaban la generación de energía eléctrica y el consumo de gasolina, benzol y productos ligeros del petróleo, tendrían carácter de impuestos en participación.
- Los impuestos especiales sobre ferrocarriles debían ser privativos de la federación sin que pudieran participar estados y municipios.
- Respecto a los impuestos federales especiales sobre la explotación de recursos naturales, se debía otorgar una participación razonable a las entidades federativas y municipios, como compensación legítima.
- Los ingresos en participación derivados de los impuestos especiales serían distribuidos en tres porciones fijas: para la federación, los estados

y municipios y una más con la que se constituiría un fondo de reserva para ayudar a cualquier estado que sufriera un déficit en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesitaran.

- Si el fondo de reserva no era suficiente, se acordaría con las entidades federativas la creación de otros impuestos especiales o el aumento en las tasas de los ya existentes.

- Se recomendó a la federación aumentar las participaciones a los estados, en lo que correspondía a impuestos especiales, equivalente al 25% del aumento que registraran los ingresos netos totales de la federación.

- Se recomendó, excepcionalmente, la creación de un impuesto especial a la adquisición de determinados artículos de lujo sobre ventas al consumo y, en compensación, la supresión de gravámenes a artículos de primera necesidad.

- Debían suprimirse los impuestos al consumo o uso de las aguas de propiedad nacional.

- Debían suprimirse los impuestos sobre empresas de transportes o establecer un tratamiento uniforme para cada una de las diversas clases de transporte.

- Se aconsejó suprimir el 10% adicional federal o local, para evitar la superposición impositiva y la diversidad de los sistemas de pago de cada gravamen.

- Se recomendó la supresión de los impuestos con fines extrafiscales.

Impuestos a la agricultura y la ganadería

En el impuesto sobre la agricultura se recomendó:

- Considerar como transitorios los impuestos sobre productos agrícolas y complementarios del impuesto predial, por lo que deberían desaparecer conforme avanzara la catastración.
- Estos impuestos debían ser competencia de los estados.
- Se debía evitar la duplicidad del gravamen sobre el mismo producto a través de uniformar el impuesto a la producción.
- Se deberían exentar de impuestos los productos agrícolas de primera necesidad destinados al consumo interno.
- El rendimiento de estos impuestos debían tener participaciones a los municipios.
- Podían permanecer sistemas extrafiscales que tendieran a arbitrar fondos a la industria agrícola para el desarrollo y mejoramiento.

Impuesto a la ganadería:

- Se consideraron transitorios los impuestos sobre productos agrícolas, incluyendo los impuestos a la ganadería, y complementarios del impuesto predial, por lo que deberían desaparecer conforme avanzara la catastración.
- Estos impuestos debían ser competencia de los estados.
- Debía gravarse con un sólo impuesto a la compraventa, con tasas que no fueran onerosas.

- Debía establecerse un sólo impuesto de producción sobre productos ganaderos, derivados de animales vivos.
- El registro de fierros y marcas debía constituir únicamente derechos municipales.
- Se recomendó uniformar la legislación aplicable a la industria ganadera.
- Podían permanecer sistemas extrafiscales que tendieran a arbitrar fondos a la industria ganadera para el desarrollo y mejoramiento.

Impuestos sobre la propiedad rústica y urbana

- En relación a predios urbanos, el objeto del impuesto debía recaer sobre la tierra y sobre mejoras y construcciones.
- La base del impuesto predial urbano sería exclusivamente sobre el valor de la tierra y las mejoras.
- El avalúo debía ser acorde a su valor comercial.
- La valuación debía fundarse en catastros técnicos, centralizados en las Oficinas Catastrales de cada entidad.
- La recaudación del impuesto predial correspondía a los estados quienes otorgarían a los municipios una participación.
- Se debía derogar el impuesto a la plusvalía.

Impuestos sobre productos de la inversión de capitales

- Deberían ser gravados una sola vez.
- Los estados debían abolir los impuestos locales y municipales sobre productos de la inversión de capitales.

- Se debía eximir a las corporaciones de beneficencia, a las empresas públicas encaminadas a un servicio público y a los establecimientos educativos.

Impuestos sobre sueldos y salarios

- Deberían gravarse una sola vez.
- Los estados debían abolir los impuestos locales y municipales sobre remuneraciones del trabajo.
- Se recomendó fijar un mínimo exento.

Impuestos sobre herencias, legados y donaciones

- Debía establecerse una legislación uniforme en toda la República.
- Se recomendó como modelo la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados para el D. F.

Derechos por servicios públicos municipales

- La Hacienda Pública Municipal debería formarse esencialmente del producto de impuestos y derechos sobre actividades de carácter local (espectáculos, aguas potables, drenaje, urbanización, mercados, etc.)
- La participación en impuestos federales sería uniforme.
- Las legislaturas de los estados deberían fijar las leyes de Hacienda y Orgánica Municipal.

Plan Nacional de Arbitrios

- Desarrollo coordinado de la Federación, Estados y Municipios.

- Debía proyectarse el Plan General de Fomento de la Producción y un Sistema Nacional de Impuestos.
- Elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios que fijara las fuentes de ingresos de la federación, estados y municipios y que estos últimos aumentaran sus ingresos totales.
- Organismos y procedimientos para llevar a la práctica la reforma fiscal, mediante la ejecución de las resoluciones de la Asamblea
- Se fijaron cinco zonas fiscales: Zona Norte; Zona Central Norte; Zona del Golfo; Zona del Pacífico, y Zona Central.
- Se fijaron las facultades de la Comisión, entre las que sobresalen: llevar a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional; estudiar los arbitrios sobre política fiscal o nacional para redistribuir la carga fiscal; coordinar la acción impositiva, precisar el importe de subsidios, estimar los rendimientos de impuestos especiales, precisar las bases para que las entidades participaran como mínimo de 25% en el incremento de los ingresos federales obtenidos anualmente sobre los dos ejercicios anteriores; precisar los déficit de estados y municipios; servir de conducto sobre propuestas de modificaciones sobre la legislación federal; someter a los gobiernos de los estados los proyectos de leyes fiscales; servir de organismo de coordinación fiscal y consultor técnico; los representantes deberían residir en el D.F y los representantes de los estados y municipios recibirían una retribución igual a la de investigadores científicos, considerados dentro del presupuesto de egresos de la federación.

- Debería instituirse la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios.
- La Comisión se compondría por tres representantes federales, cinco representantes de las entidades federativas correspondientes a las zonas fiscales, dos representantes de los municipios, dos representantes de los causantes.

Fruto de esta convención, fue la promulgación en 1948, de la Ley Federal de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), que sustituyó los numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria. Con este nuevo impuesto, los estados cobraron una tasa adicional en el ISIM de hasta 1.2%, además de recibir 10% sobre la participación existente en otros impuestos federales.

En 1948 también se promulgó la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a la Entidades Federativas y se creó la Comisión Nacional de Arbitrios para proponer y coordinar medidas en materia impositiva federal y local, así como para actuar como órgano consultor y gestor del pago oportuno de las participaciones.

3.2 La Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados

En 1953 se creó la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que establece la suspensión de los procedimientos alcabalatorios en el país:

“A finales de 1953, finalmente se creó la Ley de Coordinación Fiscal, a través de la cual se inició una etapa de cooperación en materia tributaria entre algunos

estados con la Federación. En el marco de esta Ley, se firmaron convenios para que los estados derogaran contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la Federación”.

Fue a partir de 1947 a 1958 cuando se aprueba introducir una verdadera innovación en la legislación tributaria federal, por lo que de este año al presente podemos separar la política fiscal seguida por el fisco mexicano en hasta nueve periodos:

Primer periodo, de 1947 a 1958:

- a) Realización de la Tercera Convención Nacional Fiscal en 1947;
- b) Vigencia de la primera Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en 1948;
- c) Periodo de regularización fiscal;
- d) Introducción en la Ley del Impuesto sobre la Renta de la tasa complementaria de las utilidades excedentes en 1956;
- e) Descentralización de la Administración del Impuesto sobre la Renta, con la creación de las Delegaciones Calificadoras Fiscales;
- f) Ley del Impuesto sobre Utilidades Excedentes;
- g) Expedición de la Ley de Fomento de la Industrias Nuevas o Necesarias;
- h) Expedición de la segunda Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, con la creación de las Comisiones Revisoras de las Declaraciones de Ingresos Mercantiles.

En 1947, con objeto de revisar el sistema tributario de la época, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convocó a la Tercera Convención Nacional Fiscal, ya que se consideraba que el sistema que se mantenía en vigor no estaba acorde con el desarrollo económico y que el nivel de cumplimiento no era el esperado, por otro lado, el nivel de evasión y elusión se suponía considerable, en particular en lo tocante a las grandes empresas.

Lo que más interesaba al fisco federal en esa Tercera Convención, era lograr apoyo de los representantes de la iniciativa privada y de las entidades federativas para cambiar el impuesto general aplicable a las ventas de carácter mercantil que se satisfacía adhiriendo timbres fiscales a la factura de venta siempre que el importe fuese de \$20.00 en adelante, por otro que se pagase sobre la base de los ingresos percibidos en un mes.

El entonces Subsecretario de Ingresos, Lic. Eduardo Bustamante, ante la fuerte oposición de una de las entidades más importantes de la República tuvo que exponer, lo que estaba observando el fisco federal y que constituía una prueba fehaciente de la situación que guardaba el grueso del comerciante o del industrial en el país al expresar:

... Hace pocos meses vino a establecerse en el Distrito Federal la casa americana Sears Roebuck habituada a sistemas de tributación un poquitín mejores que el nuestro. El primer obstáculo que encontró la casa Sears para su sistema de operación fue la forma de aplicación del impuesto del timbre a la compraventa, que planteó la Secretaría de esta manera: para ser costeable su negocio necesita alcanzar un promedio diario de ventas de \$250,000.00 o sea, alrededor de siete

mil ventas diarias sujetas al pago del impuesto del timbre. La casa Sears preguntó que quién iba a pagar el personal de su Departamento de Contabilidad que tendría que expedir siete mil facturas diarias, adherir a ellas diez o veinte mil timbres fiscales; rotular veinte mil sobres y adherir a ellos otros tantos timbres postales para hacer llegar las facturas a sus clientes por medio del correo – de ese correo nuestro sobrecargado del trabajo -. La casa Sears presentó el problema en una forma escueta: la expedición de facturas les costaría más que el impuesto mismo.

“La situación de la casa Sears, agregó el Lic. Bustamante, se reproduce en todos los grandes almacenes de México si cumplen con las leyes fiscales”.

Lo que el fisco federal le inquirió con esta queja de la casa Sears fue: ¿cómo habían hecho los grandes almacenes del Distrito Federal y del interior del país para dar cumplimiento con la Ley del Timbre, ya que nunca habían emitido queja alguna? Pues simple y sencillamente porque no estaban cumpliendo correctamente con las obligaciones que imponía la Ley General del Timbre, que eran fáciles de eludir.

Como consecuencia, estuvieron de acuerdo los representantes del sector privado en que el fisco federal debería iniciar una reforma tributaria creando un impuesto sobre el volumen de las transacciones y así se expidió y entró en vigor, en enero de 1948, la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Como resultado de lo que se había descubierto en 1947, simultáneamente con este ordenamiento entró en vigor una ley conocida como Ley de Convenios que en síntesis solicitaba a los contribuyentes: exposición fehaciente de la situación fiscal de cada empresa; el monto de los ingresos omitidos y las diferencias que de adeudo tanto en el

impuesto del timbre como en el impuesto sobre la renta; y finalmente proponía establecer y desarrollar un convenio de solución, de no aceptar estas condiciones, entonces la autoridad fiscal establecería lo que la empresa tendría que pagar. En esta ley se dejaba al contribuyente en libertad para que él se fijase su omisión y cuáles eran las diferencias a favor del Erario. Era una regularización a cargo de los propios afectados; por lo que no proporcionó los recursos económicos que eran de esperarse pero sí lo que al fisco federal más le interesaba: hacer a un lado el sistema de la Ley del Timbre y pasar a una ley impositiva que gravase al comercio o a la industria, tomando como base los ingresos que se percibieron, en cuanta operación se celebrase con un bien hasta llegar al consumidor o último adquiriente de la mercancía y que el gran comercio dejase de omitir.

Por los fenómenos económicos producidos en México a raíz de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y fuertes erogaciones efectuadas por el Gobierno Federal en obras públicas, se presenta un periodo de inflación y de ganancias exorbitantes para determinado sector económico. Con tal motivo se expide la Ley del Impuesto sobre Utilidades Excedentes.

En 1956 se descentraliza la administración del Impuesto sobre la Renta creándose las Delegaciones Calificadoras Fiscales, con competencia para clasificar o calificar a los contribuyentes de dicho impuesto con ingresos brutos anuales menores a los cinco millones de pesos, surgiendo en el centro la Junta Calificadora con facultades para calificar las declaraciones de los contribuyentes con ingresos brutos de cinco millones en adelante.

Se expide la Ley de Fomento de Industrias Nuevas o Necesarias otorgando incentivos fiscales federales a toda industria que fuere nueva o que no siéndolo se considerase necesaria para el desarrollo económico del país.

Vista la experiencia tenida en la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y sobre todo a sus innumerables reformas que casi la habían transformado, así como a la infinidad de resoluciones interpretativas existentes y sentenciadas de nuestros tribunales, se expide en diciembre de 1951 una nueva Ley Federal de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles la que dos años después recoge la descentralización de la fiscalización de este impuesto con la creación de las Comisiones Revisoras de las Declaraciones de Ingresos Mercantiles formadas con tres miembros; dos representantes del fisco y no de los organismos de contribuyentes.

Segundo periodo, de 1959 a 1964

- a) Creación de la Auditoría Fiscal Federal en 1959;
- b) Supresión de las Delegaciones Calificadoras Fiscales de Impuesto sobre la Renta;
- c) Regulación Fiscal de los Contribuyentes;
- d) Inicio de la reforma fiscal en diciembre de 1961; y
- e) Nuevos impuestos indirectos: 1% para la educación superior y el del embasamiento de bebidas alcohólicas.

Como la reforma más importante de este periodo encontramos la creación de la Auditoría Fiscal Federal en abril de 1959. Vistas algunas arbitrariedades observadas en casi todas las Delegaciones Calificadoras Fiscales, así como en las

Comisiones Revisoras de las Declaraciones de Ingresos Mercantiles y cuerpos de auditoría que cada Dirección Administradora de impuesto tenía, surge la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal con profesionales de la contaduría pública establecieron medidas estrictas y consistentes en los contribuyentes con prácticas de elusión y evasión.

Con la supresión de los antiguos sistemas de fiscalización actuación de un nuevo cuerpo de auditores, surge la petición de los organismos de contribuyentes para que el fisco federal conceda un periodo de regularización fiscal; labor que se llevó a cabo de 1961 a 1964. En diciembre de 1961 se inicia la llamada reforma fiscal, con las siguientes novedades:

- a) Supresión de la calificación de las declaraciones de los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta, por el de revisión;
- b) Introducción de la depreciación acelerada por ramos o giros de la actividad económica;
- c) Establecimiento del Registro Federal de Causantes; hoy de contribuyentes;
- d) Adopción de la figura de la caducidad de las facultades del fisco para determinar créditos fiscales o para disponer sanciones;
- e) Nuevos impuestos indirectos: el del 1% para la educación superior y el del embasamiento de bebidas alcohólicas.

Tercer periodo, de 1965 a 1970:

- a) Vigencia de una Ley del Impuesto sobre la Renta de carácter mixto, con tendencia al impuesto de carácter personal;

- b) Supresión de las comisiones Revisoras de las Declaraciones del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles;
- c) Introducción a la tasa especial del 10% en la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, gravando el ingreso derivado de la enajenación de bienes reputados como suntuarios; y
- d) Se inicia la tendencia a obligar a las entidades federativas a coordinarse al impuesto sobre ingresos mercantiles.

El 1° de enero de 1965 entra en vigor una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, que divide al contribuyente en dos grandes grupos: al ingreso global de las empresas, sean personas físicas o morales las obligadas al pago, y al ingreso de las personas físicas dividido en tres impuestos; sobre productos del trabajo; sobre productos o rendimientos de capital; y al ingreso global de la persona física, como especie de tasa complementaria.

Los objetivos principales de la nueva ley son:

- a) Abandono progresivo de los impuestos indirectos;
- b) Aligerar la carga al trabajador;
- c) Lograr la sencillez;
- d) Tomar en cuenta la realidad socioeconómica del país; y
- e) Gravar más al rico que al pobre.

Para 1965 quedan suprimidas las Comisiones Revisoras de las Declaraciones de Ingresos Mercantiles.

En 1969 se establece en la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles la tasa especial del 10% aplicable al gasto suntuario y simultáneamente se inicia la

tendencia a obligar a las entidades federativas a coordinarse al impuesto sobre ingresos mercantiles.

Se duplica la base del sistema tributario. En efecto, en 1958 se tenían registrados alrededor de 700 mil causantes; en la actualidad, hay inscritos 7 millones 500 mil.

La composición de la estructura fiscal se modificó, ya que en 1958 el impuesto sobre la renta representaba el 34% de los ingresos tributarios y los impuestos a la exportación el 12%; en tanto que hoy, la participación relativa ha pasado al 45% y 3% respectivamente. Una política fiscal para el desarrollo debe tener por lo menos cinco categorías de objetivos: la creación y ampliación a largo plazo; el estímulo a la inversión privada y su debida canalización; la protección y el fortalecimiento de la balanza de pagos; y la redistribución del poder adquisitivo de la población.

Cuarto periodo, de 1971 a 1976,¹⁴

- a) Creación de nuevos impuestos indirectos y aumento de las tasas de la mayoría de los existentes;
- b) Se promueve, con incentivos fiscales, la descentralización de la industria;
- c) Se crea la contribución especial del 5% para la construcción de viviendas para los trabajadores;
- d) Se impone “voluntariamente” la coordinación de todas las entidades federativas al impuesto federal sobre ingresos mercantiles;

¹⁴ Este periodo se caracteriza en un incesante aumento de las tasas de los impuestos indirectos, dejando los directos de soportar el peso de la recaudación.

- e) Se alienta la adquisición de divisas extranjeras mediante reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta y la creación de los “CETES” (Certificados de Tesorería).
- f) Se conceden dos programas de facilidades a los contribuyentes, sin que éstos lo soliciten;
- g) Inicio de la descentralización del fisco federal al crearse las Administraciones Fiscales Regionales;
- h) Se frena el gasto productivo;
- i) Se entra a un periodo de inflación-recesión.

Quinto periodo, de 1977 a 1982:

- a) Se establecen nuevas y mayores tasas al gasto reputado como suntuario;
- b) Disminución de las tasas del Impuesto sobre la Renta aplicables a asalariados de bajos ingresos;
- c) Se introduce en la Ley del Impuesto sobre la Renta el credit income tax (gastos que se acreditan al impuesto a pagar en tratándose del global de las empresas);
- d) Nuevos incrementos a las tasas de los impuestos indirectos;
- e) Se modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta para gravar la ganancia especulativa;
- f) Se expide nueva Ley de coordinación impositiva entre la Federación y los Estados, que tiende a centralizar la tributación, así como la Ley del

Impuesto sobre el Valor Agregado en sustitución de la de ingresos mercantiles, que deben entrar en vigor el 1° de enero de 1980;

g) Se reestructura todo el Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a partir del 1° de enero de 1979, buscándose la globalización de los ingresos de la persona física;

h) Se suprime el impuesto a la ganancia especulativa;

i) Se elevan a la categoría de ley los programas de facilidades a los contribuyentes;

j) Nuevos decretos de descentralización industrial, con tendencia a fomentar polos de desarrollo;

k) Crecimiento de la inflación y auge en las ventas de petróleo crudo;

l) Fuerte endeudamiento externo y desplome de los precios del petróleo crudo en 1981;

m) Control de divisas en agosto de 1981 y estatización de la banca privada en septiembre de 1982;

n) Impera el caos económico en los últimos cuatro meses de 1982 y el país posee una gran deuda externa.

Sexto periodo, de 1983 a 1988;

A) Supresión inmediata del control de divisas.

B) Las reformas tributarias son cada año más extensas.

C) Se reforma el artículo 115 Constitucional para otorgar mayor apoyo económico a los municipios, con perjuicio de las entidades federativas;

D) Se modifica el artículo 28 Constitucional para establecer la rectoría económica del Estado.

E) Nuevo Código Fiscal de la Federación que reconoce la existencia de la contribución especial e introduciéndose nuevo concepto de derechos o tasas.

F) Se implanta un nuevo mecanismo en la Ley del Impuesto sobre la Renta para gravar la ganancia inflacionaria y desgravar la pérdida inflacionaria;

G) Ante la multitud de novedades tributarias anuales, surgen las llamadas planeaciones fiscales agresivas de “fiscalistas” con grave deterioro de la recaudación, creciendo la evasión fraudulenta y desviación del personal hacendario;

H) Surge una fuerte economía subterránea;

I) Quiebra de la Bolsa Mexicana de Valores;

J) La imposición indirecta soporta el 63% de la recaudación tributaria y la directa el 37%, sin incluir los derechos y las contribuciones de seguridad social.

K) En el año de 1988 la inflación asciende a 100%;

L) México ingresa al GATT.

Séptimo periodo, de 1989 a 1994; ¹⁵

¹⁵ Se caracteriza en atacar la inflación hasta reducirla sensiblemente y en favorecer la formación de capitales con perjuicio de la clase laboral.

- a) Procede a la privatización de las empresas propiedad del Estado empezando por la banca estatizada;
- b) Se combate al contribuyente omiso, procediendo a la consignación de varios miles de ellos.
- c) Reducción sensible de la tasa aplicable a los rendimientos de las personas morales, siguiendo el ejemplo de la política fiscal americana;
- d) El dato oficial de la inflación es menor de un dígito;
- e) Hay menor flotación del peso frente al dólar americano;
- f) Hay déficit en la recaudación tributaria, ayudando a que exista un superávit financiero gracias a la venta de empresas de participación de los Estados y Municipios en la recaudación tributaria;
- g) Se tiene éxito en la política económica internacional, pero no así en la interna que se grava con mayor desempleo, una economía subterránea nunca vista y mayor delincuencia en el país;
- h) Se suscriben los primeros convenios internacionales en materia tributaria;
- i) Firma del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos de América y México.

Octavo periodo, de 1996 a 2003:

- a) Se aumenta la tasa general del IVA, de 0% a 15%, buscando aumentar la recaudación tributaria, visto que la devaluación del peso mexicano ha afectado a las utilidades de los contribuyentes del ISR.
- b) La inflación crece hasta el 50%.

- c) Se frena la inflación a partir de 1996, buscándose la recuperación económica del país.
- d) Se logra, durante el año 2000, que PIB crezca hasta llegar al 7%;
- e) La contracción económica que empiezan a padecer los EEUU, afecta el desarrollo económico de México;
- f) El Congreso de la Unión rechaza la llamada Reforma Tributaria Integral, cuyo principal objetivo era eliminar el artículo 2-A de la LIVA, que aplica la tasa 0% a la enajenación de artículos alimenticios y productos medicinales que adquiere el público en general.
- g) El desempleo crece alarmantemente, originando el ambulante o comercio informal no controlado por el fisco, el deseo de ingresar ilegalmente a los EEUU y una delincuencia extraordinaria.
- h) La recaudación tributaria disminuye, auxiliándose el fisco con los gravámenes que se aplican a Petróleos Mexicanos.
- i) Es elevada la cantidad que mensualmente envían los mexicanos que ingresan ilegalmente a los EEUU a trabajar.

3.3 La Primera Convención Nacional Hacendaria

La Convención Nacional Hacendaria fue inaugurada los días 5 y 6 de febrero del año 2004; sin embargo, como un paso previo a dicha reunión, se estableció un comité técnico que trabajó en forma conjunta con representantes de las Entidades Federativas y funcionarios del Gobierno Federal, para elaborar una serie de documentos que sirvieran como guía para analizar y plantear propuestas respecto a los siete temas que fueron definidos como aspectos medulares: Gasto Público; Ingresos; Deuda Pública; Patrimonio

Público; Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria; Colaboración y Coordinación Intergubernamentales; y Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Cabe destacar que dentro de las propuestas generadas por la Convención Nacional Hacendaria sobresalen las relativas a un nuevo régimen fiscal para PEMEX; la reestructuración de las tasas impositivas, entre ellas la reducción de la correspondiente al impuesto al valor agregado del 15% al 12%; y la revisión de la tasa 0% aplicable a ciertos artículos; así como la incorporación de un impuesto estatal a las ventas de un 3%. Tal y como lo reconocieron los actores de la convención, debemos apuntar que el nuevo régimen fiscal para PEMEX no será posible si no se concretan las demás reformas.

Aquellas propuestas que tienen un impacto directo en las empresas y las personas físicas, a través de los impuestos y los mecanismos de fiscalización y con implicaciones tributarias directas al contribuyente, se dieron fundamentalmente en la mesa de ingresos; el diagnóstico que se hizo cobra un interés particular:

Insuficiencia de los ingresos fiscales del país.

Dependencia de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a PEMEX.

Centralización de la política fiscal.

Limitación extraconstitucional de las facultades de las entidades federativas.

Evasión y elusión importantes.

Sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

Por lo anterior, se hizo necesario adoptar medidas concretas:

Impuesto al Valor Agregado/Impuesto Estatal al Consumo Final. Con el objeto de restituir potestades tributarias a los gobiernos locales, se propuso otorgar a los Estados, la

posibilidad de establecer un impuesto local a las ventas y servicios al consumo final. La tasa máxima sería del 3%, de la cual dos puntos se destinarían a la Entidad Federativa y un punto a los Municipios. Para no incrementar el gravamen a los consumidores, se reduciría la tasa del IVA federal al 12% y al 7% en la frontera.

En una primera etapa y con el objetivo de facilitar el proceso legislativo y su implementación, se sugirió que el impuesto al consumo final sea federal, pero administrado por los Estados.

Para compensar los efectos negativos en la recaudación federal, se propuso revisar las tasas actuales de IVA y la lista de productos exentos. En la propuesta final, no se hizo ningún señalamiento expreso de cómo se revisarían las tasas y los productos exentos (aun cuando consideramos que la referencia debe ser a los bienes afectos a la tasa del 0%), pero es claro que la discusión se centró en la aplicación de una tasa reducida a alimentos y medicinas. De hecho, en las conclusiones de la mesa de trabajo, se estableció que se deben gravar los alimentos con una tasa del 4% y eliminar los productos exentos. Lo contundente de esta conclusión no se incorporó en la declaratoria final.

Impuesto Estatal Cедular al Ingreso de las Personas Físicas. También dentro de los esfuerzos para restituir potestades tributarias a los Estados, se consideró la posibilidad de que las Entidades Federativas establezcan un impuesto al ingreso con carácter cедular para las personas físicas. Los ingresos que los Estados podrían gravar son: salarios, honorarios profesionales, arrendamiento y enajenación de inmuebles, así como actividades empresariales.

Se aplicaría una tasa única de entre 2% y 5% y su base se homologaría a la del ISR federal; además, se propuso que este impuesto sea deducible del ISR. Ello implicaría un incremento en la carga tributaria de las personas físicas, al contemplarse una deducción,

en lugar de un acreditamiento. El impuesto que se establecería para los asalariados, pudiera permitir a los Estados eliminar el impuesto local a las nóminas y de esta forma mejorar su competitividad.

Fiscalización de Personas Físicas por los Estados. Con el objetivo de hacer más eficiente la recaudación nacional y evitar una importante evasión y elusión fiscal en el sector de personas físicas, se sugirió dar incentivos para que las Entidades Federativas se encarguen de su administración y fiscalización. Los aspectos fundamentales de este programa de incentivos fueron:

Es optativo y sujeto a requisitos de esfuerzo y cumplimiento.

La recaudación se continúa operando a través del sistema bancario.

Las devoluciones de saldos a favor seguirán siendo operadas por el SAT.

El excedente alcanzado sobre las metas, se distribuirá en partes iguales entre Federación y Estados.

Las facultades serían tanto para el ISR, excepto los ingresos por salarios y asimilables, como para IVA.

Desde hace algún tiempo se ha mencionado la posibilidad de involucrar a los Estados en la administración y fiscalización de las personas físicas, por la cercanía con estos contribuyentes y el interés que los incentivos pueden despertar; probablemente muchos Estados estarían interesados en este programa.

Fortalecimiento de las Finanzas Municipales. Dentro de este rubro se sugirieron algunas medidas para mejorar la recaudación por concepto de impuesto predial. Las principales medidas fueron:

Modernizar el catastro, el registro público y los sistemas de recaudación. Lo anterior con un apoyo federal fundamentalmente para buscar financiamiento.

Eliminar la exención general contenida en la Constitución a los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios, limitándola sólo a cierto tipo de bienes.

Facultar a los Municipios para aprobar sus propias tasas, cuotas, tarifas y valores catastrales conforme a las bases normativas contenidas en las Leyes de Hacienda Municipal.

Seguramente todo ello deriva en un incremento en las tasas y bases para el cómputo del impuesto predial.

Simplificación Fiscal - Nuevas Tarifas para Personas Físicas. Dentro del contexto de la simplificación tributaria, se propuso reestructurar la tarifa del ISR para personas físicas. La propuesta fue sustituir la actual tarifa por una de sólo dos tramos, pero que mantenga libre de gravamen a los contribuyentes de menores ingresos y que contemple un desgravamiento general en beneficio del 80% de los trabajadores inscritos en el IMSS. No obstante, la declaratoria no contuvo comentarios tendientes a la reducción de las tasas.

Con la simplificación de las tarifas, en la mesa de trabajo se propuso eliminar el subsidio acreditable y el crédito al salario, considerándose la posibilidad de incorporar un subsidio para el empleo que neutralice el efecto de la eliminación del crédito al salario.

También se propuso homologar las bases del ISR, del IMSS e INFONAVIT. Sin duda, éste podría haber sido un gran avance en la simplificación.

Una tarifa más sencilla, aunada a la existente exención a un grupo amplio de contribuyentes, requeriría ampliar la base gravable, por lo que se propuso eliminar exenciones para aquellas prestaciones que constituyen ingresos recurrentes o monetizables. Desde nuestro punto de vista, este tema volverá a ser controvertido, sobre todo, por los antecedentes vinculados con la previsión social y la resistencia de la fuerza sindical.

En conclusión, estas discusiones no son nuevas; los temas anteriores fueron motivo de análisis en algunas de las propuestas de reforma fiscal pasadas y están siendo retomadas por la Convención Nacional Hacendaria.

Nuevo Régimen Fiscal para PEMEX. El hecho de que en los últimos 24 años el manejo de los excedentes generados por los hidrocarburos haya sido inadecuado, pues éstos en su mayoría se han destinado al gasto público, ha llevado a la necesidad de proponer una reforma al régimen fiscal de PEMEX y un nuevo modelo de gestión.

No obstante, se reconoce que tal reforma puede provocar un grave problema financiero a la Federación y a las Entidades Federativas; por ese motivo, concluiríamos que la propuesta para establecer regímenes distintos para PEMEX sólo será factible, si los ingresos que se dejarán de percibir en el corto plazo se sustituyen por aquéllos que eventualmente generarían las demás reformas propuestas.

Derechos Ecológicos – Impuesto sobre Automóviles Nuevos. Entre las propuestas discutidas se encuentra la de establecer gradualmente derechos ecológicos estatales, siguiendo las recomendaciones del Protocolo de Kioto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. La imposición de este derecho, se complementaría con el reconocimiento y la premiación a empresas que avancen más rápidamente en la reducción de la contaminación.

Bajo el mismo orden de ideas, existe la propuesta de eximir a los vehículos comúnmente conocidos como ecológicos del pago del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

Nuevos Sistemas de Colaboración entre los Tres Órganos de Gobierno para la Fiscalización en Materia Federal. La estrategia estaba encaminada a lograr una mayor colaboración administrativa entre los gobiernos locales y la Federación, con el propósito de distribuir de manera más eficiente los ingresos federales, entre los tres órganos de

gobierno. Para lograr tal objetivo, se propusieron una serie de acciones, destacando las siguientes:

1. Tanto las Entidades Federales como los Municipios deberán colaborar con el esfuerzo de fiscalización, estableciendo metas recaudatorias respecto de ingresos coordinados, así como incentivos por los excedentes sobre la meta. Especial énfasis merece el ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de obligaciones relacionadas con el IVA, ISR, IEPS, IMPAC, Derechos, Tenencia de Vehículos e Impuestos al Comercio Exterior, por parte de los gobiernos locales, pues se contempla estimularlos asignándoles el 100% de los ingresos efectivamente recaudados.

Para coadyuvar a ese logro, se propuso una modificación a la Ley de Coordinación Fiscal, para que los gobiernos locales ejerzan funciones de Registro Federal de Contribuyentes, administración, recaudación, comprobación, defensa del interés fiscal e intervención en juicios en todas sus etapas. Asimismo, se buscaría que las leyes federales no limiten las facultades de las Entidades Federativas y Municipios, ni establezcan exenciones de contribuciones locales.

2. Específicamente, en materia de IVA se contemplaba ampliar la cobertura de la colaboración administrativa, para incluir funciones de la administración integral por parte de las Entidades, conforme a un proceso gradual. Se llegó a considerar fijar una meta de cinco años, para transferir, en forma optativa para las Entidades, la administración integral de este gravamen; entre otros, esto incluiría las funciones relativas al Registro Federal de Contribuyentes, control de obligaciones y asistencia al contribuyente.

3. Como mencionamos anteriormente, por lo que se refiere al ISR de las personas físicas, también en forma optativa se contemplaba la delegación gradual por regímenes a los gobiernos locales, excepto los ingresos por salarios y asimilables. A fin de incluir a los Municipios en la administración del impuesto y elevar el nivel de cumplimiento, ellos se

encargarían de los pequeños contribuyentes, cuando opten por esto y tengan la capacidad para hacerlo.

4. En materia de fiscalización, las Entidades Federativas que tengan la capacidad, podrían asumir hasta el 100% de la vigilancia de obligaciones fiscales federales, excepto los grandes contribuyentes; se tenía contemplado incrementar su participación del 50% al 100% del impuesto, actualización, recargos, multas, honorarios por notificación y gastos de ejecución.

Unificación de Códigos de Registros para Personas Físicas y Morales. Se propuso unificar los códigos y registros de personas y sociedades a efectos de contar con una sola clave en cualquier trámite gubernamental. Para estos efectos, se pretendía diseñar un programa conjuntamente con el Registro Nacional de Población (RENAPO), vinculándolo con la utilización de la CURP. La propuesta anterior no requería de cambios legislativos, sino de la coordinación y el compromiso para este fin entre las Entidades Federativas y los Municipios.

Establecimiento de una Plataforma Compartida para Actividades de Registro. Se pretendía integrar una plataforma compartida para actividades de registro que permitiera contar con la información completa, precisa y actualizada sobre los contribuyentes de los tres ámbitos de gobierno.

Lo anterior implicaría actualizar el padrón de contribuyentes en cuanto a establecimientos y al ambulante de todo el país, mediante la técnica censal de viviendas; en adición a la operación del RFC por parte de las Entidades Federativas con respecto a los pequeños contribuyentes, así como la estandarización de domicilios en los distintos niveles gubernamentales.

Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales. Se propuso crear un Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales, mediante el cual los contribuyentes conocerían

con certeza los pasos a seguir en los diferentes servicios y trámites fiscales, así como los documentos a entregar o que se deben conservar, para que dichos contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales, lo que implicaría una simplificación administrativa y mejora regulatoria.

La propuesta anterior implicaría reformar diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos, en su caso, las cuales entrarían en vigor a partir del ejercicio fiscal de 2006.

Los trabajos desarrollados por alrededor de seis meses en la Convención Nacional Hacendaria, dieron como resultado una serie de conclusiones y recomendaciones tendientes a fortalecer las haciendas públicas de los tres ámbitos de gobierno y a perfeccionar los actuales esquemas de administración y coordinación en la materia. Es así que los trabajos de la Convención fueron traducidos en 323 acuerdos en las diversas materias hacendarias atendidas.

Es importante destacar que para hacer realidad y materializar los acuerdos era necesario que se desarrollasen acciones tendientes a: la formulación de propuestas e iniciativas jurídicas, la elaboración de convenios y acuerdos de carácter administrativo, o bien la formulación e instrumentación de programas o políticas públicas con implicaciones técnicas y administrativas, mismas que deberán respetar el sentido e inspiración original de cada uno de los acuerdos.

Cabe señalar que el origen de cada uno de los acuerdos aprobados en la Convención Nacional Hacendaria se remonta incluso en una serie de propuestas que fueron presentadas por los coadyuvantes y participantes en los trabajos de la Convención , así como a los trabajos previos a la propia Convención y en las acciones desarrolladas por las Mesas de Análisis y Propuestas y sus comisiones técnicas, quienes se dieron a la tarea de formular las denominadas Propuestas Ejecutivas, mismas que fueron la base

fundamental de la mayoría de los acuerdos de la Convención expresados en la Declaratoria a la Nación.

Con el propósito de elaborar los instrumentos (iniciativas jurídicas, convenios, acuerdos administrativos, planes y programas, etc.) necesarios para materializar los acuerdos, el Comité Técnico de Seguimiento de la Convención Nacional Hacendaria constituyó equipos de trabajo conformados con la representación de los tres ámbitos de gobierno y los legisladores, para que se encargaran de elaborar y delinear los pasos de concreción de los 323 acuerdos de la Convención. Cabe señalar que a estos equipos se les asignó un Responsable Ejecutivo a fin de que coordinaran los esfuerzos y establecieran las agendas y estrategias de trabajo a desarrollar.

Luego de dos meses de construcción y capacitación, los trabajos de concreción y materialización de la Convención Nacional Hacendaria contaron con el apoyo de una herramienta denominada Sitio Interactivo Colaborativo para el Seguimiento de los Acuerdos de la Convención Nacional Hacendaria, el cual tenía como objetivo:

- . Replicar procesos de trabajo entre uno o varios grupos de personas
- . Ser un espacio para el intercambio de documentos, videos, imágenes, etc.
- . Facilitar la comunicación de manera sincrónica y asincrónica
- . Mantener un registro histórico de todo el proceso realizado
- . Facilitar debates, discusiones y conversaciones en general que requieren de un alto nivel de análisis, reflexión, fuentes de datos y conclusiones
- . Resguardar información con altos niveles de seguridad y confidencialidad

Será objeto de una nueva tesis evaluar el adecuado aprovechamiento de esta herramienta.

3.4 Población, producto e imposición en cifras quinquenales 1925-2010

La estructura de la tributación cambió aceleradamente en veinticinco años de la reconstrucción postrevolucionaria. Impulsada en parte por la acelerada transformación económica del país, pero también por la situación económica y política internacional. La gran crisis de los años treinta y la II Guerra Mundial modificaron la inserción internacional de la economía mexicana, al tiempo en que venía lentamente reconstruyéndose el país bajo el proyecto y los consensos políticos y sociales postrevolucionarios.

Así, la capacidad recaudatoria aumento en más de dos puntos del PIB, lo que parecería modesto por 25 años, entre 1925 y 1950. Sin embargo fue un importante paso recaudatorio puesto que en relación con la población la tributación casi se triplicó. Es de subrayarse la importante aportación del impuesto sobre la renta y de los impuestos al comercio exterior. La transición hacia un modelo de tributación de una economía industrializada, sin embargo, no sucedió. Todavía al inicio de la segunda mitad del siglo, cuando las mayores economías del mundo estaban en plena reconstrucción productiva, con un acelerado ritmo de reindustrialización, la escasa capacidad productiva e industrial mantenía al país fuera de los estandares tributarios alcanzados.

Como puede verse en la serie de cuadros del 6 al 10, los ingresos del gobierno federal aumentaron en esos 25 años (25-50), especialmente a partir del aumento en el impuesto sobre la renta, aun así al terminar dicho período apenas alcanza a ser menos de dos puntos porcentuales del PIB. Es propiamente hasta los sesenta y parte de los setenta que la recaudación se eleva sustancialmente, entre de ellos el propio impuesto sobre la renta que llegó a representar hasta 5 puntos porcentuales del PIB. Pero también se incrementaron de manera importante los impuestos a la industria y el de ingresos

mercantiles. Los siguientes cuadros son muy elocuentes en los cambios en la composición tributaria a lo largo de estas cinco décadas. Muchas de estas tendencias cambiaron de manera importante en las siguientes tres décadas. La transición fiscal hacia una estructura de recaudación impositiva similar de la de un país desarrollado, aún no sucede.

Cuadro 5. Ingresos del gobierno federal por fuentes, producto y población 1925-1950 (millones de pesos)

Concepto ¹	1925	1930	1935	1940	1945	1950
TOTAL Impuestos	244	234	256	473	1,218	2,920
Sobre explotación de recursos naturales	39	16	33	36	75	172
A la industria ⁷	35	45	67	124	274	512
Sobre ingresos mercantiles ⁶						
Al comercio			13	10	18	352
A la importación ⁸	77	102	62	104	163	459
A la exportación ⁹	18	10	11	66	220	532
Sobre la renta	13	16	31	57	296	766
Sobre primas ¹⁰						9
Sobre loterías ¹¹						24
Sobre migración ¹²						10
Del timbre ²	20	16	11	46	108	42
Para educación ¹³						
Para campañas sanitarias ¹⁴						
10% adicional ³	18	7	8	12	23	37
Contribución federal ⁴	23	19	12	17	34	
Otros impuestos ⁵	1	3	8	1	7	5
Producto Interno Bruto	4,937	4,399	4,279	7,774	19,382	39,736
Población (miles habitantes)	15,282	16,553	18,038	19,654	22,514	25,791
PIB/Habitante (pesos)	323	266	237	396	861	1,541

FUENTE: Nafinsa (1974, 1988) La economía mexicana en cifras. México con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

* Notas explicativas en anexo

Cuadro 6. Ingresos del gobierno federal por fuentes, producto y población 1925-1950 (% del PIB)

Concepto ¹	1925	1930	1935	1940	1945	1950
TOTAL Impuestos	4.94	5.32	5.98	6.08	6.28	7.35
Sobre explotación de recursos naturales	0.79	0.36	0.77	0.46	0.39	0.43
A la industria ⁷	0.71	1.02	1.57	1.60	1.41	1.29
Sobre ingresos mercantiles ⁶	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Al comercio	0.00	0.00	0.30	0.13	0.09	0.89
A la importación ⁸	1.56	2.32	1.45	1.34	0.84	1.16
A la exportación ⁹	0.36	0.23	0.26	0.85	1.14	1.34
Sobre la renta	0.26	0.36	0.72	0.73	1.53	1.93
Sobre primas ¹⁰	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02
Sobre loterías ¹¹	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06
Sobre migración ¹²	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03
Del timbre ²	0.41	0.36	0.26	0.59	0.56	0.11
Para educación ¹³	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Para campañas sanitarias ¹⁴	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
10% adicional ³	0.36	0.16	0.19	0.15	0.12	0.09
Contribución federal ⁴	0.47	0.43	0.28	0.22	0.18	0.00
Otros impuestos ⁵	0.02	0.07	0.19	0.01	0.04	0.01
Producto Interno Bruto	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Nafinsa (1974, 1988) La economía mexicana en cifras. México con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

* Notas explicativas en anexo

Cuadro 7. Ingresos del gobierno federal por fuentes, producto y población 1955-1975 (millones de pesos)

Concepto	1955	1960	1965	1970	1975
TOTAL Impuestos	6,766	10,187	17,015	36,645	123,706
Sobre explotación de recursos naturales	314	270	339	946	2,661
A la industria	1,066	1,717	3,096	6,800	30,566
Sobre ingresos mercantiles		1,108	2,142	4,360	24,042
Al comercio	642				
A la importación	1,009	1,956	3,412	6,392	10,537
A la exportación	1,551	1,131	1,215	994	2,849
Sobre la renta	1,985	3,648	6,008	15,478	49,203
Sobre primas	22	37	57	167	377
Sobre loterías	52	85	123	238	366
Sobre migración	25	28	15	23	60
Del timbre	77	205	338	584	1,409
Para educación			261	624	1,583
Para campañas sanitarias				33	51
10% adicional	22				
Otros impuestos "	1	2	9	6	2
Producto Interno Bruto	84,870	150,511	252,028	418,700	988,300
Población (miles habitantes)	30,011	34,990	41,405	48,996	57,537
PIB/Habitante (pesos)	2,828	4,302	6,087	8,546	17,177

FUENTE: Nafinsa (1974, 1988) La economía mexicana en cifras. México con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

* Notas explicativas en anexo

Cuadro 8. Ingresos del gobierno federal por fuentes, producto y población 1955-1975 (% del PIB)

Concepto	1955	1960	1965	1970	1975
TOTAL Impuestos	7.97	6.77	6.75	8.75	12.52
Sobre explotación de recursos naturales	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
A la industria	0.37	0.18	0.13	0.23	0.27
Sobre ingresos mercantiles	1.26	1.14	1.23	1.62	3.09
Al comercio	0.00	0.74	0.85	1.04	2.43
A la importación	0.76	0.00	0.00	0.00	0.00
A la exportación	1.19	1.30	1.35	1.53	1.07
Sobre la renta	1.83	0.75	0.48	0.24	0.29
Sobre primas	2.34	2.42	2.38	3.70	4.98
Sobre loterías	0.03	0.02	0.02	0.04	0.04
Sobre migración	0.06	0.06	0.05	0.06	0.04
Del timbre	0.03	0.02	0.01	0.01	0.01
Para educación	0.09	0.14	0.13	0.14	0.14
Para campañas sanitarias	0.00	0.00	0.10	0.15	0.16
10% adicional	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01
Otros impuestos "	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00
Producto Interno Bruto	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Nafinsa (1974, 1988) La economía mexicana en cifras. México con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

* Notas explicativas en anexo

Notas Explicativas

[1] Ingresos efectivos.

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

[3] 10% adicional sobre impuestos y derechos señalados específicamente en la Ley correspondiente. Se derogó en 1956.

[4] Los impuestos por contribución federal quedaron derogados en 1949.

[5] Incluye impuestos con pocos años de vigencia o de muy baja recaudación.

[6] En 1952 se creó el impuesto sobre ingresos mercantiles que sustituyó a la mayor parte de los Impuestos al comercio.

[7] Los Impuestos a la industria y los restantes Impuestos al comercio se sustituyeron en 1955 por el Impuesto sobre la producción y comercio de bienes y servicios industriales, que desde 1962 se llama Impuesto a las industrias y sobre la producción y comercio, a la tenencia o uso de bienes y servicios industriales.

[8] De 1952 a 1954 incluye el Impuesto al consumo de productos importados, que estuvo vigente en estos años.

[9] En 1953 y 1954 incluye el Impuesto a la producción de petróleo crudo y derivados que se causan al efectuarse la exportación. Que estuvo en vigor en esos años.

[10] Impuesto sobre primas pagadas a instituciones de seguros y capitalización. Se creó en 1948 y su recaudación en ese año (4 millones de pesos) está incluida en el renglón de Otros impuestos.

[11] Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos. Se creó en 1948 y su recaudación en ese año (15 millones de pesos) está incluida en el renglón de Otros impuestos.

[12] El Impuesto sobre migración se creó en 1927 pero hasta 1947 su recaudación fue insignificante. En 1948 se recaudaron 4.5 millones de pesos que están incluidos en el renglón de Otros impuestos.

[13] Este renglón se creó en 1963 con el nombre de Impuestos sobre diversas percepciones que se dedicaran a la enseñanza media y superior, técnica y universitaria. A partir de 1985 tornó el nombre de Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de

un patrón, que se dedicara a la enseñanza media, superior y universitaria y a la capacitación técnica profesional.

[14] El Impuesto para campañas sanitarias, prevención y erradicación de plagas se creó en 1950, pero su recaudación anual fue insignificante o nula hasta que a partir de 1968 adquirió alguna importancia.

FUENTE: Nafinsa (1974, 1988) La economía mexicana en cifras. México con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 9. Ingresos tributarios del gobierno federal por fuentes, producto y población 1980-2010 (millones de pesos)

Año	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010 e/
Tributarios	629.3	4,695.9	83,219.4	170,305.7	581,703.3	808,193.1	1,310,661.5
ISR 1/	246.1	1,899.4	36,003.6	73,705.4	258,754.2	384,521.8	640,875.1
IETU	-	-	-	-	-	-	53,195.1
IVA	110.4	1,365.2	25,796.6	51,785.1	189,605.9	318,432.0	485,554.9
IEPS 2/	65.3	997.4	11,309.1	27,811.6	81,544.1	49,627.1	50,057.6
Tenencia	2.6	18.2	525.1	3,079.9	8,437.4	14,516.4	21,067.9
ISAN	2.3	39.5	557.9	668.4	4,618.7	5,658.6	4,027.1
Impuesto a los Rendimientos Petroleros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,424.5
Importaciones	47.7	295.6	6,461.3	11,144.8	32,861.4	26,820.4	27,911.9
Exportaciones	136.5	2.5	98.4	63.4	3.8	0.4	-
IDE	-	-	-	-	-	-	13,079.7
Accesorios	-	27.5	1,228.1	2,032.3	5,504.0	9,543.1	12,467.7
Otros 3/	18.4	50.7	1,239.3	14.8	373.8	(926.7)	-
Producto Interno Bruto	4,718.2	50,152.0	734,801.8	1,840,430.8	4,983,517.7	9,220,649.0	13,043,195.3
Población (miles habitantes)	67,384.2	75,820.1	83,971.0	91,724.5	98,438.6	103,946.9	108,396.2
PIB/Habitante (pesos)	70.0	661.5	8,750.7	20,064.8	50,625.6	88,705.4	120,328.9

e/ Cifras estimadas presentadas en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010

n.d. No disponible

1/ De 1989 y hasta 2007, incluye Impuesto al Activo. A partir de 2009 incluye el Impuesto Empresarial a Tasa Única.

2/ Incluye el impuesto a las gasolinas de acuerdo al artículo 2o. Fracción I y II, incluido en la Ley de Ingresos 2008.

3/ Incluye impuestos sobre erogaciones; adquisición de inmuebles; seguros; campañas sanitarias; loterías; y otros no comprendidos. A partir de 2009 incluye los Impuestos Sobre Servicios Expresamente Declarados y a los Rendimientos Petroleros.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2009, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2010, SHCP.

Cuadro 10. Ingresos tributarios del gobierno federal por fuentes, producto y población 1980-2010 (% del PIB)

Año	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010 e/
Tributarios	13.3	9.4	11.3	9.3	11.7	8.8	10.0
ISR 1/	5.2	3.8	4.9	4.0	5.2	4.2	4.9
IETU	-	-	-	-	-	-	0.4
IVA	2.3	2.7	3.5	2.8	3.8	3.5	3.7
IEPS 2/	1.4	2.0	1.5	1.5	1.6	0.5	0.4
Tenencia	0.1	0.0	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
ISAN	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0
Impuesto a los Rendimientos Petroleros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0
Importaciones	1.0	0.6	0.9	0.6	0.7	0.3	0.2
Exportaciones	2.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-
IDE		-	-	-	-	-	0.1
Accesorios		0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Bienes y Serv. Suntuarios							
	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-
ISCAS	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-
Otros 3/	0.4	0.1	0.2	0.0	0.0	(0.0)	-
Producto Interno Bruto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

e/ Cifras estimadas presentadas en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010

n.d. No disponible

1/ De 1989 y hasta 2007, incluye Impuesto al Activo. A partir de 2009 incluye el Impuesto Empresarial a Tasa Única.

2/ Incluye el impuesto a las gasolinas de acuerdo al artículo 2o. Fracción I y II, incluido en la Ley de Ingresos 2008.

3/ Incluye impuestos sobre erogaciones; adquisición de inmuebles; seguros; campañas sanitarias; loterías; y otros no comprendidos. A partir de 2009 incluye los Impuestos Sobre Servicios Expresamente Declarados y a los Rendimientos Petroleros.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2009, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2010, SHCP.

Capítulo IV

Crisis Financieras y Tributación del Sector Financiero

Introducción

México ha atravesado durante los últimos años por sucesivas crisis monetarias y financieras, en general difícilmente atribuibles a políticas fiscales erróneas, aunque son estas políticas las que han enfrentado las mayores consecuencias.

Por ejemplo, la crisis financiera de 1982 que muy pronto se atribuyó al enorme crecimiento que tuvo la deuda pública externa en los años previos a la crisis. Se consideró que el gobierno, debido a la falta de ingresos propios, contrató deuda externa para mantener el nivel del gasto, especialmente pensando que los precios del petróleo seguirían en aumento y que la inversión en el sector permitiría enfrentar esa deuda. Sin embargo, mucho antes de que estallara la crisis en 1982, las nuevas deudas contratadas por el gobierno apenas alcanzaban a pagar los intereses de la deuda contratada. En realidad desde que la Reserva Federal de los Estados Unidos empezó a elevar la tasa de interés, todos los préstamos a los países en desarrollo empezaron a aumentar sus tasas de interés. Como la gran mayoría de la deuda estaba contratada en tasas de interés variables, en muy pocos meses aumentaron los intereses a pagar por la deuda, hasta que estos intereses ya no fueron refinanciados con nuevos préstamos por los mismos bancos acreedores. A pesar de que la crisis financiera estalla por la solicitud de moratoria del gobierno a los acreedores extranjeros, la realidad es que la crisis fue provocada por el alza enorme de las tasas de interés, el acortamiento de los plazos de los préstamos y también por la caída de los precios del petróleo. En ninguno de esos tres hechos, las finanzas públicas tenía capacidad de incidir para evitar la crisis, excepto no haber tomado créditos de los bancos extranjeros. Decisión que podría haber sido importante tomar, especialmente si la hacienda pública contase con el apoyo de los bancos en el mercado

nacional y también de las empresas locales, de manera que los bancos ampliaran sus préstamos en el mercado local, en lugar de abrir oficinas en el extranjero, como sucedió. Y que las empresas consiguieran reducir su demanda de préstamos en el exterior y frenar la fuga de sus capitales, misma venía creando muchos problemas para sostener el tipo de cambio del peso frente al dólar.

Sin embargo, las finanzas públicas si debieron de enfrentar la crisis monetaria y financiera en 1982 y los siguientes años, con una reducción de todo el gasto público que no fuera el destinado al pago de los intereses de la deuda. Con la reestructuración de la deuda privada, transfiriendo parte de ella y del riesgo cambiario a las finanzas públicas. Por supuesto, el descenso del gasto y el pago de intereses produjeron una enorme recesión económica que se prolongó prácticamente durante toda la década. Fue imposible en esas condiciones de recesión aumentar la recaudación tributaria, y se inició un largo proceso de enajenación de los bienes públicos y empresas. La contracción del gasto y de la economía fueron especialmente notorios en los siguientes años. Una recesión no es solamente dejar de crecer por algún tiempo y luego volver a hacerlo, significa acumular rezagos de transformación y crecimiento que crean brechas de desarrollo con otros países y en el propio país entre regiones. Es decir, cuando se vuelve a empezar a crecer, no es sobre el punto de partida, desde el momento en que se había dejado de crecer, sino a partir de los rezagos que se produjeron durante la recesión.

Otro ejemplo, se presentó en la crisis económica y financiera de 1994. Nuevamente se consideró que los desequilibrios en las finanzas públicas habían producido la crisis, demasiado gasto y muy bajo ingreso fiscal. Es cierto que el ingreso fiscal en México es de los más bajos del mundo, sin embargo, fueron nuevamente elementos ajenos al desempeño de las finanzas públicas los que explican la crisis financiera. Esa crisis se explica por la liberalización financiera que se inicia con el gobierno de Salinas. Pues se

decide reprivatizar los bancos en sólo unos cuantos meses al mejor postor, ello presionó a los nuevos dueños a recuperar rápidamente sus inversiones, elevando las tasas de interés y aumentando el riesgo de sus préstamos; más aún, se decide levantar la política de reservas obligatorias de los bancos; además, se decide mantener elevadas tasas de interés en la deuda pública para atraer capitales externos, con ello estabilizar el tipo de cambio y los precios internos; y finalmente, seguir una política de tipos de cambio fijos. Las grandes empresas en el país prefieren obtener financiamientos más baratos en el exterior y crece su deuda externa; el gobierno tiene un enorme volumen de su deuda interna en manos de inversionistas extranjeros y se acumula una importante sobrevaluación cambiaria. Por supuesto, cuando la Reserva Federal de los Estados Unidos decide empezar a aumentar la tasa de interés a finales de 1993 ya se preparaba todo el terreno para una crisis financiera, solamente se especulaba respecto de que tamaño podría ser, si el gobierno podría controlarla y cuando con precisión estallaría. Puede verse que la política fiscal no tuvo nada que ver con el origen de esta crisis, los desequilibrios en las finanzas públicas, especialmente originados por la elevación de los costos financieros sobre el gasto total, no produjeron la crisis. Sin embargo, nuevamente fue la política fiscal la que tuvo que enfrentar los costos de esa crisis. A través de aumentar el pago de intereses y disminuir el resto del gasto público, contraer tanto la economía que no era posible aumentar la recaudación tributaria, incluso con un increíble aumento del IVA que solamente representó una presión inflacionaria adicional sobre los salarios y los ingresos de las clases medias. Más aún, las finanzas públicas se comprometieron para destinar montos significativos de los ingresos públicos para salvar y sanear a los bancos recién privatizados pero quebrados.

Las sucesivas contracciones del gasto público, además de contraer la economía, van mermando la capacidad de generar ingresos, de manera que la captación tributaria

continúa siendo relativamente pequeña en relación a países semejantes e incluso más pequeños de América Latina. En realidad las diferentes crisis financieras, sin tener una causa directa en las finanzas públicas, éstas son muy afectadas por las crisis, los rescates, la contracción económica producida, etc.

A partir de la crisis financiera global iniciada en 2007, muchos gobiernos que se han visto afectados de igual forma por ella, ahora se preguntan si es posible resarcir en alguna medida los fondos perdidos a través de cambios en la política tributaria, especialmente sobre las operaciones financieras.

En este capítulo se expone brevemente la crisis financiera actual y los mayores efectos que está teniendo sobre las finanzas públicas. Posteriormente se hace una revisión de las propuestas tributarias y la posición de algunas autoridades financieras internacionales al respecto. Se considera que cualquier medida tributaria que afecte a los servicios financieros, podría tener un impacto global, de manera que se plantea incluso la necesidad de fórmulas de coordinación tributaria para impedir un arbitraje impositivo que afecte a algunos países.

4.1 Crisis Financieras y Costos fiscales

La actual crisis financiera global nació en el mercado financiero estadounidense y muy pronto se globalizó, tanto como se habían globalizado las finanzas en su expansión con desregulación en los últimos 30 años. Las barreras a los flujos de capital y las normas que regulaban el crédito en cada uno de los países fueron retirándose poco a poco en cada una de las mayores economías del mundo. Aunque ya se habían producido crisis financieras internacionales previas, como la crisis bursátil de 1987 o la crisis financiera y bursátil de las punto com al inicio del siglo.

El disparador de la crisis financiera fue la crisis hipotecaria en los Estados Unidos, muy pronto se convierte en crisis crediticia pues las hipotecas estaban siendo usadas como subyacentes en la expansión del mercado de títulos e instrumentos derivados internacional. De manera que solamente los riesgos en el descenso de los subyacentes de estos títulos fue dispersando una enorme fuerza de contracción de la liquidez internacional y del crédito en las mayores economías. Ya hacia finales de 2007 la crisis estaba desplegando todas sus capacidades, aunque en el propio sector y las autoridades financieras querían subestimarla. El Banco Central Europeo, por ejemplo, en lugar de bajar la tasa de interés la elevó. El gobierno estadounidense, estableció líneas de crédito para algunos bancos y para banco centrales con alguna exposición a títulos con subyacentes en hipotecas, pero se siguió actuando como si se tratase solamente de una crisis circunscrita a los valores con subyacente hipotecario. Muy pronto la contención del crédito, así como la quiebra de grandes bancos hipotecarios y las pérdidas en diferentes valores y los vehículos de inversión fuera del balance de los grandes bancos, se precipitó en cuantiosas pérdidas entre los grandes bancos. Por supuesto, fueron pérdidas muy por encima del capital y de la capacidad de formación de reservas de esos bancos, de manera que empezaron a depender de recursos públicos.

Al inicio de 2008 uno de los mayores bancos de inversión en los Estados Unidos, Bear Stearns quebró y fue fusionado con Bank of America, solo para que seis meses más tarde se precipitará la quiebra de Lehman Brothers con una completa paralización del crédito internacional. Las múltiples interconexiones de un banco de esta naturaleza llevo a los Estados Unidos a modificar aceleradamente el régimen regulatorio de la banca de inversión para garantizar sus depósitos como banca comercial, y modificar aceleradamente la contabilidad financiera para permitir que las firmas financieras

mantengan en el balance sin restar valor de muchos activos que estaban perdiendo aceleradamente valor en el mercado.

De cualquier manera, los gobiernos de las mayores economías empezaron a aumentar la compra de valores que estaban perdiendo valor, actuando como prestamistas del mercado.

Así, la crisis provoca para muchos países, por un lado un aumento de los gastos financieros de los gobiernos, además de un aumento del gasto público a causa de los gastos que aumentan con el desempleo. Mientras que por otro lado descienden los ingresos fiscales debido a la recesión. Eso es lo que provoca el aumento de los déficit públicos. Sin embargo, debe agregarse el crecimiento del déficit debido a los costos de la administración de la crisis, que muchas veces incluye rescates de empresas y de bancos y otras empresas financieras. Así, los gobiernos emprendieron políticas de rescate y estabilización de los mercados financieros a través de la compra masiva de títulos que estaban perdiendo su valor.

Al estar aumentando la deuda, pero disminuyendo el crecimiento económico y los ingresos públicos, la relación deuda producto aumenta aceleradamente. Lo mismo sucede con el resultado del balance de la contabilidad de los diferentes niveles de gobierno, expresándose en la aparición o el crecimiento del déficit público. Así, muchos gobiernos donde la crisis financiera ha sido más profunda y donde los rescates financieros han tenido elevados costos, están teniendo finanzas públicas deficitarias.

En las décadas previas a la apertura comercial y liberalización financiera, las posiciones deficitarias de los gobiernos eran vistas como parte de las políticas de crecimiento. El déficit público era más que nada un instrumento para alcanzar ciertos objetivos de política de gasto y especialmente de inversión pública. Hasta ese momento, los déficits eran necesarios, financiados con políticas de deuda pública, en la medida en que producían un

crecimiento más estable, esos déficits resultaban indispensables para que el resto de los sectores económicos, fueran superavitarios. Ello quiere decir que las empresas y las familias podían alcanzar excedentes bajo la forma de ganancias de las empresas y ahorro de las familias.

Sin embargo, durante la crisis actual, los gobiernos fueron aumentando su gasto deficitario, pero principalmente para inyectar recursos al sector financiero con muchos activos que perdían valor aceleradamente. Los recursos provistos por los gobiernos han frenado de diferente manera la pérdida de valor de algunos de esos activos, deteniendo las pérdidas del sector financiero y frenando un poco la necesidad de formación de reservas. El sector financiero está recuperando su rentabilidad de esta manera, pero no expande el financiamiento a los sectores no financieros.

Solamente entre 2008 y 2009, el gobierno estadounidense había comprometido fondos por 12 billones de dólares para la compra de activos tóxicos, capitalización de bancos y demás empresas financieras, nacionalizaciones, fondos para agencias de liquidación, etc. De cualquier manera, aunque se frenó la quiebra de los grandes bancos, no sucedió lo mismo con bancos medianos y pequeños que se fueron a la quiebra, tampoco con las familias que fueron desalojadas de sus casas, ni tampoco con las empresas medianas y pequeñas que si se han ido a la quiebra. Menos aún se usaron los fondos para salvaguardar los salarios y el empleo de los trabajadores.

En el siguiente cuadro puede verse los aumentos en los déficit públicos de las mayores economías desde el inicio de la crisis, y en el cuadro que le sigue la evolución de la deuda pública.

Balance presupuestal de países seleccionados, 2007-2012 (porcentaje del PIB)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Economías Avanzadas	-1.9	-3.7	-8.9	-7.7	-6.6	-5.7
Estados Unidos	-2.9	-6.7	-13	10.5	-9.6	-8.1
Francia	-2.7	-3.3	-7.6	-7.1	-5.3	-4.6
Alemania	-0.5	-0.1	-3.2	-4.3	-1	-0.8
Italia	-1.5	-2.7	-5.4	-4.5	-3.9	-2.4
España	1.9	-4.2	11.2	-9.3	-8.5	-6
Japón	-2.5	-4.1	10.4	-9.4	10.1	-10
Reino Unido	-2.6	-4.9	10.4	-9.9	-8.7	-8
Economías Emergentes	0.2	-0.4	-4.8	-3.6	-2.2	-2.1
Brasil	-2.5	-1.4	-3.1	-2.8	-2.6	-2.3
México	-1.4	-1.1	-4.7	-4.3	-3.4	-2.4
Fuente: FMI (2012) Fiscal Monitor: Balancing Fiscal Policies Risks, table 1.						

Considerando todo lo anterior, el grupo de los países que conforman el G20, ha estado planteando la necesidad de impulsar un impuesto financieros y resarcir de alguna manera los enormes costos fiscales que ha tenido sobre los presupuestos públicos. Veamos ahora que es lo que se ha propuesto.

Deuda Pública Bruta de países seleccionados, 2008-2012 (porcentaje del PIB)	2008	2009	2010	2011	2012
Economías Avanzadas	81.5	93	99.3	103.5	106.5
Estados Unidos	76.1	89.9	98.5	102.9	106.6
Francia	68.3	79	82.4	86.3	89
Alemania	66.7	74.4	83.2	81.5	78.9
Italia	105.8	116.1	118.7	120.1	123.4
España	40.2	53.9	61.2	68.5	79
Japón	191.8	210.2	215.3	229.8	235.8
Reino Unido	52.5	68.4	75.1	82.5	88.4
Economías Emergentes	34.7	36.7	41	37.6	35.7
Brasil	63.5	66.9	65.2	66.2	65.1
México	43.1	44.6	42.9	43.8	42.9
Fuente: FMI (2012) Fiscal Monitor: Balancing Fiscal Policies Risks.					

4.2 Impuestos a las transacciones financieras

El debate sobre impuestos sobre las transacciones financiera tiene ya muchísimo años. Por ejemplo, desde los setenta el economista James Tobin propuso un impuesto de este tipo, aunque ya consideraba que sería solamente arena para hacer más lento el funcionamiento especulativo del mercado financiero. Sin embargo, se sostenía que podría ser útil especialmente en el mercado de divisas, pues la creciente especulación estaba haciendo muy inestable el tipo de cambio de las mayores economías, precisamente cuando décadas atrás, bajo el régimen de conversión fija del dólar en oro, los tipos de cambio se mantenían fijos y estables. Los debates sobre la propuesta, hoy es conocida como el impuesto Tobin, han venido cubriendo una serie de temas importantes para la intervención de los gobiernos en los mercados financieros. Llamando la atención acerca de un conjunto de problemas que demandan la regulación del gobierno, pero al mismo

tiempo, frente a esos problemas se propone un impuesto. De ahí la gran discusión al respecto, pues para algunos se trata de un impuesto que puede frenar aunque sea un poco la especulación y contribuir a restablecer la estabilidad cambiaria. Para otros se trata de un impuesto que puede reducir la velocidad con que los mercados financieros se están comportando, permitiendo una formación de precios con una visión de mayor plazo. Más aún, se le atribuye una capacidad recaudatoria y a través de ello una posibilidad redistributiva en la economía, desde los mercados financieros hacia otros sectores.

A partir de la crisis financiera iniciada en 2007, el propuesta del impuesto Tobin ha regresado al debate económico y de políticas públicas para combatir y salir de la crisis. El presidente de la Unión Europea en turno en septiembre de 2011 estimó que este impuesto a una tasa marginal muy pequeña podría recaudar unos 55 mil millones de euros por año. La medida se considera como parte del paquete de políticas para resolver la crisis, frenar directamente la especulación financiera y recuperar una parte de los fondos públicos utilizados para el rescate del sector financiero.

Ello, a pesar de que el gasto público no fue el causante de la crisis y no hay posibilidad de que un impuesto Tobin resuelva por tanto la crisis. Aún así, el debate sobre este impuesto abre un espacio de reflexión en política tributaria y en general en política fiscal, puesto que sin duda tiene una capacidad recaudatoria. Así, el economista Paul Davidson, quien ha debatido esta propuesta desde hace años, nuevamente señala la poca utilidad de este impuesto para frenar la especulación. Davidson coincidiendo con Keynes señala que los flujos especulativos de capital pueden ser de muy peligrosos para las economías, el impuesto no frena esta especulación y es indispensable y más efectivo el control del capitales. (Davidson, 1996) La reducción de los flujos especulativos tiene que empezar por el control de capitales, especialmente si ello se lleva a cabo de manera coordinada por las economías, no necesariamente a través de un sistema de tipo de cambio fijo.

Más aún, es necesario considerar que los mercados financieros de nuestros años son muy diferentes de los existentes en los años setenta cuando el impuesto sobre transacciones financieras fue planteado por Tobin. Las transacciones financieras hoy en día son mucho más numerosas y mucho más rápidas. Incluso en los años de la crisis se empezaron a desarrollar lo que se conoce como “operaciones de alta frecuencia” (*high frequency trading*). Se trata de operaciones financieras que se efectúan a partir de modelos algoritmos y en mercados no regulados y opacos (*dark pools*). (Erturk, 2000) Se estima que al menos entre dos tercios o tres cuartas parte de las transacciones en los mercados bursátiles son operaciones de alta frecuencia. (Haldane, 2011) Se trata de transacciones que tienen un importante impacto en la formación de precios y especialmente de los márgenes de rentabilidad en los mercados financieros. La rentabilidad en estas operaciones está basada en la velocidad de la transacción, un impuesto sobre estas transacciones tendría un impacto sobre la rentabilidad de este tipo de operaciones.

Sin embargo, hay una amplia variedad de opciones en impuestos sobre la actividad financiera y que tienen objetivos recaudatorios, no para evitar las crisis o para frenar la especulación. Algunas de las más recientes propuestas tributarias sobre esta actividad han sido retomadas por el FMI a partir de la propuesta surgida en el G20. Así, en el informe de junio de 2010, el FMI considera que un impuesto sobre transacciones financieras, aunque ya se aplica en diferentes país, podría tener dificultades de aplicación.

En primer lugar, se señala que no podría ser un impuesto suficiente para enfrentar el financiamiento de los procedimientos de resolución en caso de quiebras financieras. En la medida en que se trata de un impuesto cuya base el volumen de operaciones, y éste no es un indicador ni de los beneficios ni de los costos que tienen las instituciones. A su vez, se señala que no se trata de un impuesto que esté vinculado a aquellos hechos que han

venido estando presentes en las crisis financieras, como por ejemplo el enorme tamaño de las instituciones, o bien sobre la interconexión que existe entre ellas. De manera que en realidad un impuesto así transfiere la carga a los consumidores finales de servicios financieros, más que gravar las ganancias financieras. (FMI 2010a: 20)

Más aún, este impuesto al ser pagado por los consumidores de servicios financieros tiene un impacto sobre los negocios no financieros e indirectamente sobre los productos y servicios no financieros. Aun así, se considera que es un impuesto más eficiente que el IVA que en realidad excluye las transacciones entre los negocios.

Un impuesto sobre las actividades financieras (por diferencia del impuesto sobre las transacciones financieras) se aplica sobre la suma de ganancias y de remuneraciones de las instituciones financieras y podría servir más al propósito de aumentar la recaudación. Por supuesto, la definición que se realice sobre las ganancias y las remuneraciones financieras son muy importantes. Este impuesto en realidad se aproxima a lo que sería un impuesto sobre la renta en el sector financiero, pero solamente en la medida en que se defina correctamente la ganancia financiera. En cambio si se excluyen todas las remuneraciones financieras, sería como una tasa IVA, que por cierto por ahora no se paga en el sector financiero para los rendimientos. Un impuesto así, aunque incluso se aplique con una tasa menor que la tasa del IVA, podría significar un ingreso importante para los gobiernos.

En ese mismo informe el FMI considera que todos los países, tanto los que fueron afectados por la crisis, como aquellos que utilizaron recursos fiscales pueden aplicar este impuesto con el objetivo de pagar futuras cuentas por crisis financieras. Es decir, se trataría de una contribución a la estabilidad financiera, un instrumento para fundear rescates, que lleva implícita la idea de que las crisis financieras seguirán apareciendo. (FMI, 2010a: 24) Sin embargo, un estudio más reciente del propio FMI, el trabajo de

Matheson (2011) se detiene en analizar cómo se ha aplicado este impuesto en varios países del G20. Con diferentes variantes como impuesto a las transacciones financiera. Por ejemplo. El impuesto a la compraventa de acciones en el mercado secundario que se aplica en casi todos los países con excepción de Japón, Canadá y Alemania. Por cierto, sin que ello presente arbitraje fiscal. O bien el impuesto a la emisión de bonos o préstamos, aunque algunas grandes economías como las de Reino Unido y los Estados Unidos no lo tienen. India y Reino Unido tienen un impuesto sobre el mercado de opciones y futuros; o bien Brasil y Turquía que tienen un impuesto a la entrada de capitales. Sin embargo, el autor sostiene que estos impuestos ha venido siendo retirados o bien ha venido reduciendo su capacidad recaudatoria. (Matheson, 2011, 9)

De cualquier manera ese mismo autor señala que un impuesto de 0.01% sobre transacciones financieras, sobre acciones bonos y derivados, se estima podría recaudar entre 206 y 266 mil millones de dólares, a nivel global con datos de 2008. (Matheson, 2011, 11). Solamente para los Estados Unidos, Polin (2002) había estimado una recaudación de entre 66 y 132 mil millones de dólares.

Este impuesto sobre transacciones se considera más eficiente que el impuesto sobre actividades financieras que es más un impuesto sobre las ganancias de los intermediarios. O bien, se podría pensar en la introducción del IVA sobre servicios financieros en una tasa pequeña.

4.3 El impuesto sobre las actividades financieras

El impuesto sobre actividades financieras tiene su base impositiva en las ganancias y en las remuneraciones en el sector financiero. Tiene más sentido porque tiene más conexión con el objetivo de que aquellos beneficiados del rescate financiero en su momento con recursos de los contribuyentes, ahora ayuden a la formación de fondos públicos de capitalización o para fondear los procesos de resolución en caso de nuevas quiebras. De

cualquier manera los fondos así reunidos, podrían estar muy lejos de las necesidades financieras en caso de desatarse nuevamente una crisis financiera sistémica que pone en quiebra casi simultáneamente en el tiempo a un número de instituciones de enorme peso en el mercado.

La propuesta de establecer un IVA sobre servicios financieros también tiene dificultades para la definición de la base gravable, aunque siempre es posible una aproximación útil para generar ingresos tributarios, de cualquier manera su pago recae más directamente sobre los usuarios de los servicios financieros que sobre los intermediarios, que en realidad fueron los que recibieron los beneficios del rescate financiero.

Un impuesto sobre actividades financieras (ganancias de los intermediarios) que se forme sobre la base gravable de la suma de las ganancias de las operaciones brutas menos el gasto en capital fijo y más los costos salariales totales, aunque varía mucho entre un país y otro, a una tasa de un 5% se estima que podría generar a los gobiernos entre un 0.14 y el 0.31% del PIB. (Matheson, 2011, 137)

4.3.1. Las propuestas de la Comisión Europea sobre un Impuesto Financiero

La Comisión Europea también se ha estado planteando el tema de instrumentar un impuesto financiero, en gran medida con los objetivos antes expuestos y alguno más como veremos en las siguientes líneas. La propuesta fue dada a conocer por la Comisión hacia finales del 2011, (European Commission, 2011). En ella se plantea la necesidad de que la Unión Europea no se fragmente, a partir de que cada país vaya instrumentando este impuesto de muchas maneras diferentes, de manera que sea posible tener un impuesto que tenga una regulación a nivel de toda la Unión. Además se considera que un impuesto de este tipo permitiría a las instituciones financieras hacer una justa contribución para cubrir los costos de la reciente crisis financiera. Además se considera que sería útil

que todo el sector en la Unión tenga un tratamiento tributario equitativo. Finalmente, también se plantea que un impuesto de este tipo crearía incentivos para frenar las transacciones que no mejoran la eficiencia de los mercados financieros, aunque había que desarrollar complementariamente otras medidas regulatorias que ayudarían también a evitar futuras crisis financieras.

En este documento la Comisión Europea propuso un impuesto que dote de recursos propios a la Unión Europea gradualmente desplazando las contribuciones que los estados miembros hacen a la Unión y de esa manera contribuiría a liberar algunos recursos para las tesorerías de cada país. Este impuesto sobre transacciones financieras se está proponiendo como parte de las reformas de la Unión Europea sobre los servicios financieros, ya que además, se dice, contribuiría a regresar al sector financiero al servicio de la economía real. (European Commision, 2011, 4)

Con este impuesto sobre transacciones financieras a nivel de toda la Unión, se pretende que tenga una base gravable homogénea, en relación a los productos, las transacciones, el tipo de instituciones sujetas al gravamen y las tasas mismas. También se requiere avanzar en definiciones tan importantes como la residencia tributaria del causante, de manera que las transacciones financieras sujetas a este impuesta lo sean en la medida en que se realizan en entidades financieras localizadas en la Unión, independientemente de que las transacciones se deslocalicen, o aun cuando también participen entidades no residentes en la Unión. También se propone se homogenicen a nivel de toda la Unión la exclusión de algunas transacciones, como son la colocación primaria, y aquellas operaciones que realizan los bancos con el banco central y entre ellos.

Las consecuencias sobre la distribución del ingreso y sobre las familias depende de la definición de las transacciones sujetas a este impuesto, pero de cualquier manera se trata de un impuesto que incrementa los costos de las transacciones financieras, aunque no

significa que ello afecte a las ganancias financieras de las entidades, sino que en todo caso recaea sobre el ingreso de los clientes de los bancos. Además, se está proponiendo que el mercado de divisas spot quede fuera del impuesto, con la justificación de que sería un impedimento para la cumplir con el compromiso de la libre movilidad de divisas. Este mercado se estima moviliza unos 4 billones de dólares diarios, de manera que cualquier impuesto sobre esos montos sería altamente recaudatorio, sin que necesariamente afecte los costos de las transacciones comerciales y de servicios internacionales.

También se está proponiendo excluir del gravamen a los contratos de seguros, a los préstamos hipotecarios, a los créditos al consumo y al pago de servicios, que son transacciones que afectan muy directamente a los ciudadanos y a los negocios. Por supuesto la concentración geográfica de las transacciones financieras contribuiría a que algunos gobiernos alcancen mucho mayores ingresos, pero se plantea que es un tema que podría disminuirse en alguna medida con el diseño técnico que adquiera el impuesto en la región, puesto que podría depender del lugar en donde están las instituciones financieras que ejecutan la transacción y no en el lugar donde éstas se llevan a cabo. La armonización se considera muy importante para evitar la relocalización de las transacciones y de los intermediarios.

Sin embargo, la propuesta no ha avanzado del todo en la Unión. Son muchos otros los problemas inmediatos en los que se ha estado buscando coordinar acciones con muy pobres resultados. La crisis financiera ha continuado avanzando, los gobiernos cada día comprometen más recursos para capitalizar a las entidades que están sometidas a elevado riesgo, bajo acceso al crédito y salida de fondos. Ni hablar que un impuesto sobre actividades bancarias ahora mismo tampoco tiene gran sentido cuando las entidades están sometidas a aumentar aceleradamente la formación de reservas, y un impuesto

sobre transacciones requiere de un trabajo de coordinación que está todavía difícil de alcanzar.

Sin duda, dependiendo de cómo se establezca la base gravable y sus exenciones, se trata de un gravamen recaudatorio, muy lejos de la capacidad recaudatoria de los otros dos mayores impuestos. Tampoco podría tener una utilidad futura como fondo de rescate, pues los rescates llegan a ser sumamente costos, en la Unión especialmente, los rescates pueden superar con mucho toda la capacidad recaudatoria de los Estados, incluyendo los mayores.

Por otro lado, bien podría debatirse un impuesto sobre las ganancias de capital tanto a las personas físicas como morales, tanto como una posibilidad de alcanzar una carga tributaria más equitativa, el bajo costo de recaudación, pues se trata de un gravamen que afectaría solamente al 1% de la población más rica, y un porcentaje similar de las empresas. Se trata de un impuesto que podría ser altamente recaudatorio y que afectaría en muy baja medida a la posición patrimonial de las familias más ricas. Aunque en algunos países este impuesto se aplica, las tasas han venido descendiendo rápidamente (por ejemplo en los Estados Unidos). (Tax Foundation, 2010)

Sin embargo, aunque existe un gran temor de avanzar hacia un sistema tributario que realmente afecte las rentas financieras, en nuestros países caracterizados por una enorme desigualdad de ingresos, todo indica que gravar los ingresos sobre rentas financieras puede tener impactos positivos, tanto en el nivel de la recaudación como en el tema de redistribución del ingreso.

4.4 Algunas experiencias en impuestos a los flujos de entrada y salida de capitales

Aun cuando en ocasiones se les trata como temas casi prohibidos para su discusión, los impuestos sobre transacciones financieras tienen una historia en muchos países desde tiempo atrás. Los impuestos sobre transacciones financieras, como se ha señalado

pueden tener muchas modalidades, pueden ser sobre los flujos de capital que es más la propuesta original de Tobin, sobre el intercambio de activos financieros, o sobre las transacciones bancarias. Esta última modalidad más cerca de los sistemas financieros dominados por las entidades bancarias.

De acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, los impuestos sobre transacciones bancarias han sido bastante comunes y muy utilizados en momentos de crisis financieras, con la meta principal de aumentar la recaudación tributaria. (Coelho, 2009: 3) Así, es un impuesto que se ha aplicado en Argentina en los años 1975, 1976, 1982 1983, 1988 y 1991. Otros países como Colombia, Ecuador y Venezuela también lo tuvieron en los años noventa para elevar la baja en la recaudación que dejó la crisis. Ya en los últimos años este impuesto se ha aplicado en Perú, Bolivia y Brasil. Lo que si es cierto es que se ha tratado de un impuesto de corta duración y que tiene tasas muy bajas, casi siempre menos del uno por ciento del total de los depósitos bancarios.

Desde la economía neoclásica un impuesto sobre transacciones financieras es muy criticable, puesto que inhibe el ahorro que es la fuente fundamental de la inversión. Por el contrario, desde una visión keynesiana, este impuesto tiene capacidad recaudatoria para aumentar la inversión pública, sin dañar gravemente la demanda, al mismo tiempo que tiene un carácter redistributivo. Esta copiosa discusión que tiene muchos matices y posicionamientos, es refutada por la evidencia empírica, puesto que aquellos países con mayor capacidad tributaria tienen mayores inversiones tanto en infraestructuras como en bienestar. Para países en desarrollo se trata de un gravamen interesante por su capacidad recaudatoria. Con el impuesto sobre transacciones bancarias, por ejemplo, en 2008 se recaudaron el 7.15, 6.74 y 5.75% de los ingresos tributarios en Argentina, Venezuela y Brasil, respectivamente. (Coelho, 2009: 3-4)

Otro ejemplo es el impuesto del timbre. Éste requiere un sello oficial, generalmente con un costo de uno por ciento de la transacción, para que ésta se realice. Países como Argentina, Colombia y Inglaterra han tenido una larga experiencia con esta forma de impuesto y recientemente en Suecia donde es un impuesto grabado directamente sobre la transacción de bonos, acciones y sus derivados. (Cambell y Froot, 1993)

El impuesto sobre flujos de capital ha sido menos común en América Latina y los casos que más se han destacado en la historia reciente de la región son los de Chile, Colombia y Brasil, los cuales impusieron controles de capitales en 1991-1998, 1993-1997 y 1993-1998. En estos países, se establecieron sistemas de encaje, se pensaba que con ello podrían disminuirse las entradas de capital de corta duración y sus efectos sobre la economía, aunque ello tampoco ha sucedido. Incluso se ha llegado a decir que este impuesto podría reducir la inflación de burbujas especulativas en economías nacionales, cosa que tampoco ha sucedido por supuesto.

Finalmente respecto al impuesto sobre transacciones en divisas, actualmente solamente Brasil del grupo del G20, lo está usando. A las transacciones en divisas de corta duración (menos de 90 días) se les grava con un impuesto 2.38% (FMI, 2010b: 8; FMI 2011: 11) De acuerdo con el reporte del FMI (2010b) ya no se gravan las acciones emitidas en el exterior.

Como se señaló líneas arriba. El impuesto Tobin puede ser una oportunidad de recaudación importante. El propio FMI estima en 2011 que se podría recaudar hasta unos 270 mil millones de dólares solamente en la economía estadounidense a una tasa impositiva del uno por ciento. (FMI, 2011: 12) El mercado cambiario es uno de los mayores mercados financieros, con un volumen de 4 billones de dólares diarios, de los cuales 3.7 billones son productos financieros tradicionales. Además, un segmento pequeño del mercado es de consumidores, el resto, más del 85% es interbancario El

mercado interbancario es de unos cuantos grandes participantes y comprende alrededor del 87% de las operaciones y el restante 13% se realiza entre intermediarios financieros y entidades no bancarias. Más del 50% de las operaciones se liquidan a través del CLS Bank International, que opera 17 monedas, pero ninguna de América Latina, excepto México. De manera que su instrumentación puede ser incluso relativamente muy sencilla. (Brondolo 2011). En la estimación de Alicia Barcenas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, tal impuesto a nivel mundial podría recaudar 600 mil millones de dólares a una tasa de 0.05%, de los cuales a América Latina le tocarían unos 35 mil millones de dólares. (Barcena, 2011)

En resumen, el impuesto financiero en realidad comprende una amplia gama de impuestos diferentes, incluso que se aplica con diferentes modalidades. Se conocen múltiples experiencias al respecto. Puede ser un instrumentos de elevada capacidad recaudatoria, pero de ninguna manera evita, previene la inestabilidad financiera, ni frena el desencadenamiento de una crisis financiera, ni es una solución a la volatilidad de capitales, ni contribuye a la formación de fondos suficientes para el rescate o la resolución de entidades financieras quebradas.

La crisis financiera y el rescate de las grandes entidades no produjo los déficit fiscales, más bien estos son producto de la organizada y sistemática transferencia de los recursos públicos para el sostenimiento de la rentabilidad de algunos segmentos del mercado financiero con resultados muy desiguales y no necesariamente estabilizadores. Por ahora tratar de disminuir los déficit públicos está creando una depresión generalizada, con creciente desempleo, destrucción de las instituciones de seguridad social y de la inversión productiva.

La idea de un impuesto que pueda resarcir a los contribuyentes de las pérdidas por el rescate de los bancos parece tan obviamente errónea que solamente puede creerse

cuando no se conocen las cifras de los costosos rescates y las cifras que en el mejor de los casos podría parecer tan obvia que casi no puede discutirse. Los contribuyentes salvaron a los bancos, ahora los bancos debe resarcir a los contribuyentes.

Los rescates bancarios y de otras entidades en Estados Unidos (EU), Gran Bretaña y otros países se realizaron expandiendo el crédito del banco central tanto de los bancos como de los ministerios de hacienda. Recursos crediticios con los que se efectuaron diversos programas, como la capitalización de las entidades, el intercambio de títulos gubernamentales por títulos improductivos (o productos chatarra o aquellos que se desvalorizaron en el curso de la crisis). Por otra parte, un impuesto a las actividades financieras no necesariamente incluye en su base el patrimonio o los flujos de los agentes rescatados, entre los que se encuentran los mayores accionistas de los bancos, los tenedores de inversiones en bonos chatarras, vehículos de inversión y demás productos financieros.

En México se trata de un debate interesante y de un impuesto que sin duda tendría capacidad recaudatoria muy amplia. Es importante señalar que el mayor desafío es cambiar el modelo de tributación sustentada en el patrón exportador dominante, pero simultáneamente avanzar hacia una industrialización sustentable ampliamente soportada por el gasto público en inversión y desarrollo social.

Lista de Cuadros

Cuadro 1. Impuestos a la industria 1917-1940

Cuadro 2. Impuestos al comercio 1917-1940

Cuadro 3. Impuestos a la agricultura 1917-1940

Cuadro 4. Principales indicadores económicos, 1956-1970

Cuadro 5. Ingresos del gobierno federal por fuentes, producto y población 1925-1950 (millones de pesos)

Cuadro 6. Ingresos del gobierno federal por fuentes, producto y población 1925-1950 (% del PIB)

Cuadro 7. Ingresos del gobierno federal por fuentes, producto y población 1955-1975 (millones de pesos)

Cuadro 8. Ingresos del gobierno federal por fuentes, producto y población 1955-1975 (% del PIB)

Cuadro 9. Ingresos tributarios del gobierno federal por fuentes, producto y población 1980-2010 (millones de pesos)

Cuadro 10. Ingresos tributarios del gobierno federal por fuentes, producto y población 1980-2010 (% del PIB)

Cuadro 11. Balance presupuestal de países seleccionados, 2007-2012

Cuadro 12. Deuda Pública Bruta de Países Seleccionados, 2008-2012

Bibliografía

Aboites Aguilar, Luis (2005) Imposición directa, combate a la anarquía y cambios en la relación federación-estados. Una caracterización general de los impuestos internos en México 1920-1972, en Aboites Aguilar, Luis y Luis Jáuregui (2005) (Coordinadores) Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX. Ed. Instituto Mora.

Aboites Aguilar, Luis (2003) Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972, El Colegio de México, 447 págs.

Astudillo M., Marcela (2001) "La distribución de los impuestos entre Federación, Estados y Municipios en el siglo XX. Textos breves de economía. UNAM, marzo de

Ayala Espino, José (2001) "Economía del Sector público mexicano" Grupo Editorial Esfinge. Segunda Edición, junio .

Bárceñas, Alicia (2011) "Nuevo Paradigma", en América Economía. p. 30. Octubre.

Brondolo, John (2011) Taxing Financial Transactions: an Assessment of Administrative Feasibility. FMI working paper 11/185.

Cárdenas, Enrique (1994) La hacienda pública y la política económica, 1929-1958. Ed. Fondo de Cultura Económica-Colmex.

Cárdenas, Enrique, Ocampo, J.A., y Thorp R. (2003) Industrialización y estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra, Serie Lecturas 94, Fondo de Cultura Económica, México.

Coelho, Isaias (2009) Taxing Bank Transactions – the Experience of Latin America and Elsewhere. Octubre.

Davidson, Paul (1996) "Are grains of sand in the wheels of international finance sufficient to do the job when boulders are often required?" The Economic Journal. Issue 107 (mayo). Pp. 671-686.

De Nicolo, Gianni (2010) The Potential Impact of FSC and FAT on Bank Asset Growth, Risk, and Real Activity, en Stijn Claessens, Michael Keen, Ceyla Pazarbasioglu, FMI (2010) Financial Sector Taxation. The FMI's Report to the G20 and Background Material.

Eturk, Korkut (2002) "Why the Tobin Tax Can Be Stabilizing" Levy Institute Working Paper 366. Diciembre.

European Commission (2011) Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC. Bruselas, 28/9/2011. [www.UE-com\(2011\)594_en.pdf](http://www.UE-com(2011)594_en.pdf)

Financial Times (2011a) “Barroso backs transactions tax”. 28 de septiembre. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/19c46aca-e9ad-11e0-adbf-00144feab49a.html#axzz1ZeA7eUyH>

Financial Times (2011b) “JPMorgan chief says bank rules ‘anti-US’”. 12 de septiembre. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/905aeb88-dc50-11e0-8654-00144feabdc0.html#axzz1ZeA7eUyH>

FMI (2010a) A Fair and Substantial Contribution: A Framework for Taxation and Resolution to Improve Financial Stability, Draft Report to the G-20 (Washington: International Monetary Fund). www.FMI.org/external/np/g20/pdf/062710b.pdf

FMI (2010b) “Capital Inflows: the role of controls”. FMI Staff Position Note. 19 de febrero.

FMI (2011) “Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence” Fiscal Affairs Department. Marzo.

Gaggero, Jorge (2011) “La ‘fuga’ de capitales. El escenario global (2002-2010)” *Ola Financiera* Núm 9, Mayo – Agosto.

Galbraith, J. (2006) *The Fiscal Facts: Public and Private Debts and the Future of the American Economy*, Policy Note, 2006/2. Instituto Levy.

Haldane, A (2011) “The race to zero”. Speech given by Andrew G Haldane, Executive Director, Financial Stability and member of the interim Financial Policy Committee, at the International Economic Association Sixteenth World Conference, Beijing, China. Julio 8.

Hernández Chávez, Alicia (1996) *¿Hacia un nuevo federalismo?* FCE México

Hernández Vigueras, Juan (2005) *Los paraísos fiscales*, Ed. Akal, Madrid.

Keen, M., Russell Krelove, y John Norregaard (2010) *The Financial Activities Tax*, en Stijn Claessens, Michael Keen, Ceyla Pazarbasioglu, FMI (2010) *Financial Sector Taxation. The FMI's Report to the G20 and Background Material*.

Kindleberger, C. (1978) *Manias, Panics and Crashes*, J. Wiley and Son. (versión electrónica)

Kregel, Jan (2007) *The natural instability of the financial markets*. Working Paper, no. 523. http://www.levy.org/pubs/wp_523.pdf

Kregel, Jan (2008) Minsky's Cushions of Safety. Systemic Risk and the Crisis in the U.S. Subprime Mortgage Market. Public Policy Brief, No. 98, http://www.levy.org/pubs/ppb_93.pdf

Martínez Almazán, R. (1996), Las finanzas del sistema federal, México: INAP

Martínez, Ifigenia. (2006) Desarrollo nacional y función del estado en la economía. En: Homenaje a Ifigenia Martínez. Economía política del México contemporáneo. Eugenia Correa et al. Coordinadores, UNAM

Matheson, Thornton (2011) Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence. FMI working paper 11/54.

Matheson, Thornton (2010) Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence, en Stijn Claessens, Michael Keen, Ceyla Pazarbasioglu, FMI. Financial Sector Taxation. The FMI's Report to the G20 and Background Material.

Minsky, H. (1982) Can "it" happen again? Essays on instability and finance. Ed. Sharpe.

Minsky, H. (2008/1986) Stabilizing and Unstable Economy.

Mother Jones (2011) It's the Inequality, Stupid: eleven charts that explain what's wrong with America. Marzo/Abril. Consultado el 30 de septiembre. <http://motherjones.com/politics/2011/02/income-inequality-in-america-chart-graph>

Nafinsa (1974) La economía mexicana en cifras. Nafinsa, México.

New York Times (2011a) "G.E.'s Strategies Let It Avoid Taxes Altogether". Marzo 24. <http://www.nytimes.com/2011/03/25/business/economy/25tax.html?pagewanted=all>

New York Times (2011b) "Reid Proposes Surtax on 'the Richest' to Pay for Jobs Plan". 5 de octubre. <http://www.nytimes.com/2011/10/06/us/politics/democratic-leaders-propose-millionaires-tax-to-pay-for-jobs-plan.html?hp>

Ortiz Mena, Antonio (Secretario de Hacienda y Crédito Público 1958-1970).- Las Finanzas Públicas en el Desarrollo Socioeconómico de México.- Ed. Libros SELA, Serie Pensamiento Económico Mexicano.- México, 1969. Discurso pronunciado en la Sesión Inaugural de la XXXV Convención Nacional Bancaria, celebrada en Acapulco, Gro., el día 13 de marzo de 1969.- p.p. I – XV

Ortiz Mena, Antonio Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México, El trimestre económico, vol. XXXVII, N° 146, México, abril-junio de 1970, p.p. 417-449

Pani, Alberto J. La política hacendaria y la revolución, Ed. Cultura, México, 1926.

Pimentel Méndez, Norma Estela (2003) "Análisis jurídico administrativo de los ingresos Municipales". Universidad de las Américas, Puebla.

Reyes Tépatch, Marcial. Cámara de Diputados LIX legislatura. (2004) "Las Convenciones nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004"

Serna de la Garza, José María (2004) "Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo en México." Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM ..

Tax Foundation (2010) Federal Capital Gains Tax Collections, 1954-2007. 14 de septiembre. Consultado el 30 de septiembre.
<http://www.taxfoundation.org/taxdata/show/2089.html>

Tax Policy Center (2011) T11-0266 - Tax Benefits of the Preferential Rates for Capital Gains and Qualified Dividends, Baseline: Current Law; Distribution of Federal Tax Change by Cash Income Level. Aug 10. Consultado el 28 de septiembre.
<http://www.taxpolicycenter.org/numbers/displayatab.cfm?DocID=3148&topic2ID=60&topic3ID=62&DocTypeID=1>

Toporowsky, Jan, (2005), Theories of Financial Disturbance. An examination of critical theories of finance from Adam Smith to the Present Day. Edward Elgar, Cheltenham UK,

Uthoff, Luz María (2004) LA DIFICIL CONCURRENCIA FISCAL Y L A CONTRIBUCIÓN FEDERAL 1861 – 1924. NOTAS PRELIMINARES, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa p.153

Whalley, John (2001) Puzzles over Internacional Taxation of Cross Border Flows of Capital Income. National Bureau of Economic Research Working Paper 8662 <http://www.nber.org/papers/w8662>