

# El bicentenario de la política fiscal en México

Gildardo López Tijerina

## Un recorrido de la política fiscal a lo largo de 200 años en la vida de México

El siglo XVIII fue época del gran auge económico de las colonias americanas. Los monarcas españoles aplicaron medidas políticas y económicas, denominadas reformas borbónicas, que modificaron la vida de la sociedad de la Nueva España. El eje de las reformas fue el afán de control sobre las colonias en todos los órdenes, a través de una organización territorial que implicaba el debilitamiento del virrey, la disminución del elemento criollo en la administración pública y, la creación de nuevos estancos e impuestos.

Como consecuencia, el Sistema Fiscal de la Nueva España tuvo como propósito incrementar los ingresos de la administración virreinal y cubrir no sólo el conjunto de gastos administrativos y militares locales, sino enviar un creciente volumen de recursos tanto a la Metrópoli como a otras partes de la Colonia Española.

Las fuentes impositivas coloniales se denominaban ramos de hacienda, clasificados en cuatro rubros: comunes, remisibles, particulares y ajenos. Una enumeración de los impuestos que componía cada ramo demuestra hasta qué punto prevalecía el desorden en la organización fiscal de la Colonia. Los impuestos comunes se destinaban a cubrir gastos de la Administración Pública, destacando entre ellos los derechos de oro y plata, que se traducían en el quinto de los metales extraídos de las minas; el tributo, que era la exacción colonial más arcaica cubierto por todos los jefes de familias indígenas, con una tasa de 2 pesos plata anual por cada indígena que sembraba la tierra o trabajaba en alguna hacienda; el almojarifazgo que consistía en el impuesto exigible a la entrada o salida de mercancías; el de casa de moneda pagado por los particulares al amonedar metales preciosos; el de alcabalas creado por real cédula de noviembre de 1571 sobre la venta de mercancías y que perduró durante nuestra vida independiente, no obstante los numerosos intentos de suprimirla; el de salinas, que era la diferencia entre el precio entregado al salinero y el pagado por el comprador y, el de lotería, establecido en 1679 con una tasa de 14% sobre la venta total de la lotería.

La hacienda colonial contaba además con los remisibles o estancos que consistían en monopolios que administraba la Corona sobre la producción

\* Profesor de la División de Estudios Profesionales de la Facultad de Economía, UNAM.

y venta de artículos de consumo. Entre ellos el tabaco, la pólvora, el azogue, la sal, los naipes y las nieves. En 1767 el monopolio del tabaco era la fuente más importante de ingresos al proporcionar 30% de los ingresos de la real hacienda, similar porcentaje al que el día de hoy constituyen los ingresos petroleros. Estaban también los llamados particulares que provenían de los diezmos, vacantes y bulas, que se canalizaban a la propagación del cristianismo o cruzadas y finalmente, los ajenos constituidos por ingresos y cargas no pertenecientes al Estado y cuya recaudación se destinaba al sostén del Tribunal de Minería. El siguiente texto nos indica el estado de la estructura tributaria colonial:

Es imposible al contribuyente tener noticia de cada uno de los derechos, saber claramente lo que debe de contribuir, como y porque razón debe hacerlo y su ignorancia hace más difícil las contribuciones... Todo esto es muy difícil de remediar mientras haya tantas exacciones y algunas de ellas tan complicadas y de una graduación y calificación difícil, que debe quedar precisamente al arbitrio del exactor.

Estos conceptos son del Virrey Conde de Revillagigedo, pero pudiera ser la opinión de un contribuyente actual.

Los primeros gobiernos del período independiente se encontraron con un erario escaso de recursos. El sistema colonial de alcabalas quedó destruido, incluyendo los impuestos aprobados en los últimos años del virreinato como el alquiler de casas, rentas de inquilinos, coches de alquiler y otros, tan novedosos como desacertados. Nadie podía pensar en continuar con los impuestos coloniales, dado que su vigencia fue causa del levantamiento insurgente lo que explica la desorientación de la Hacienda Pública en los primeros años de independencia. Años después tuvieron que readaptarse los impuestos coloniales, por no tener otro sistema al cual acudir y, al no lograr una recaudación suficiente, los préstamos y el agio fueron la característica de esa época.

Desde la última década del siglo XVIII surgieron propuestas de reforma para eliminar algunos impuestos como el nefasto tributo indígena. Importante fue la propuesta del obispo Manuel Abad y Queipo en 1799, en la que señalaba las enormes diferencias sociales que existían en la Nueva España. Para mejorar la situación de indios y castas, Abad y Queipo sugería la eliminación del tributo a cambio de la inclusión de los indios dentro del cobro de las alcabalas de la cual estaban exentos pues con ello, se incrementaría en 3 y hasta 4 veces la recaudación. El 26 de mayo de 1810 la Junta Central de Sevilla expidió la cédula para: "que se libere de tributo a todos los indios contribuyentes, con expresa prohibición a sus gobernadores indios, caciques

y encomenderos, de que les exijan la menor cantidad de tributos”. La eliminación del tributo indígena obedecía más al deseo de incorporarlos a la masa de contribuyentes que a un sentido paternalista. Sin duda el régimen fiscal colonial se caracterizó por su acentuada incidencia sobre la población de menores ingresos ya sea por el tributo indígena como por la alcabala que repercutía en los precios de consumo básico.

Un antecedente más fue el Proyecto de Plan de Independencia de México de Fray Melchor de Talamantes en 1808, quien planteó la extinción de todos los subsidios y contribuciones eclesiásticas, así como arreglar los ramos del comercio, minería, agricultura e industria, eliminando las trabas alcabalarías. Otra propuesta de reforma fue la de Don Miguel Hidalgo quien al emitir el bando de Guadalajara el 5 de diciembre de 1810 exigía que “cese en lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exigía”. El caudillo insurgente enfrentaba así uno de los problemas que más afectaban a los pobres, la carga tributaria. En adición en el Plan de Gobierno Americano, Hidalgo reclamaba que “se quitaran todas las pensiones y gravámenes con que nos tenían oprimidos y sólo se quedan para sostener las tropas las del estanco de tabacos y las alcabalas sujetándolas a 4 por ciento”.

El 14 de septiembre de 1813 en los *Sentimientos de la Nación* Morelos exigía:

que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que nos agobian y se señale a cada individuo 5% de semillas y demás efectos u otra carga igual, ligera que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros; pues con esta ligera contribución y buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.

Las propuestas mencionadas dan cuenta de la sensibilidad de los caudillos insurgentes respecto a la lacerante situación fiscal de aquella época.

La Constitución de Cádiz de 1812 fue antecedente de las constituciones mexicanas de los primeros años de independencia. En las Cortes tuvieron presencia ilustres representantes que participaron a nombre de las provincias de la Nueva España con propuestas fiscales. Cabe subrayar las reformas en materia del traslado de facultades tributarias del Monarca a las Cortes. A estas últimas correspondería fijar los gastos, establecer las contribuciones e impuestos y el repartimiento de las contribuciones entre las provincias y, se prohibía al monarca imponer por sí directa e indirectamente contribuciones, además de no conceder privilegios exclusivos a personas ni corporación alguna. Lo único que se dejaba al monarca era un ligero poder de negocia-

ción en el caso de que se aprobara un impuesto sobre el cual no estuviera de acuerdo.

La Constitución de Cádiz propició el tránsito hacia el principio de igualdad tributaria al señalar en su artículo 399 que las contribuciones se repartirán entre todos los españoles “con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno”, aunque el artículo 388 destacaba la permanencia del sistema tributario anterior hasta en tanto las Cortes no dispusieron otra cosa y el artículo 344, señalaba la continuidad del llamado cupo provincial el cual se pagaría en función de la riqueza de la provincia lo que significaba el abandono de la contribución extraordinaria aprobada en 1810 por la Junta Central de Sevilla obligatorio para todas las provincias y que consistía en la asignación de un impuesto personal, general y proporcional de acuerdo con 22 categorías y de 2.5 a 7.5%, según la proporción de fortuna y caudales. La vigencia de la Constitución de Cádiz fue sólo de 4 años de 1812-1814 y de 1821-1824 y constituyó un valioso antecedente que influiría en las constituciones de las siguientes etapas de la vida de México.

Concluida la lucha armada insurgente, la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano en 1821 discutió la posibilidad de reformar el sistema tributario de la nueva nación. En base al artículo 14 de los Tratados de Córdoba la Junta sólo discutiría los problemas más urgentes no considerando al problema fiscal como tal.

El federalismo adoptado en la Constitución de 1824 fue un acontecimiento que prometía aligerar las tensiones entre las provincias y el centro del país. Sin embargo con la repartición que se hiciera de las contribuciones a los estados federados, el gobierno central quedó con pocos recursos. En la repartición de rentas, los estados se quedaron con la mayor parte de las facultades tributarias como alcabalas, derechos sobre la producción minera, papel sellado, venta de cigarros y puros y las llamadas contribuciones directas. A la federación se asignaron los derechos de aduanas, la producción y venta del tabaco en rama, los cobros por amonedación de plata, el monopolio de la sal, los correos, lotería y el producto de la venta o arrendamiento de los bienes de la nación. Eran importantes los recursos que correspondían a la federación, pero no suficientes, por lo que el Congreso creó el llamado Contingente, gravamen que los estados cubrirían a la federación, siendo la base del impuesto la población de cada Estado, el producto de sus diezmos, su especialización sectorial y las consecuencias de la guerra de Independencia. Este gravamen llamado más tarde Contribución Federal perdurará hasta la década de los años cuarenta del siglo XX.

Durante la segunda década del siglo XIX, los conflictos políticos y la necesidad de mantener el ejército, elevaron los gastos del gobierno central haciendo necesario aumentar los ingresos. Al efecto se abrieron las fronteras a la importación de algodón y lana para aumentar el ingreso aduanal y lo más relevante, se intentó una reforma. Ésta fue elaborada por Lorenzo de Zavala, donde proponía modificar la estructura de los impuestos coloniales a partir de una contribución directa de carácter proporcional cuya base serían los ingresos mayores de mil pesos anuales, con una tasa de 5 y 10% para rentas de 10 mil pesos, además del derecho de patente sobre almacenes, cajones comerciales y tiendas cuya base era el capital invertido.

Lorenzo de Zavala proponía gravar el conjunto de la riqueza del contribuyente con independencia de si el ingreso provenía de propiedades agrícolas, urbanas, industriales, del sueldo, pensiones o jubilaciones, o las deudas a su favor. Para fijar la tasa se consideraban como criterios, las manifestaciones externas de riqueza, como el número de ventanas, el número de sirvientes, la cantidad de animales domésticos, el volumen de la cosecha levantada, el monto de diezmos pagados o el importe del metal acuñado. Se consolidaba el ingreso de cualquier tipo, de forma que se individualizaba al contribuyente, al definir por primera vez a las personas físicas gravando la riqueza. La reforma estaba en armonía con la práctica más moderna en la Europa de esos tiempos, sin embargo, no prosperó al ser rechazada por Anastasio Bustamante, quien, buscando congraciarse con las oligarquías regionales, decretó un aumento al impuesto del consumo de productos extranjeros, incrementando la participación de los estados; asimismo por la presión de los estados modificó el contingente cambiándolo de cuota fija a 30 por ciento.

Cabe destacar los cambios de tipo liberal del gobierno de Santa Ana y su Vicepresidente Valentín Gómez Farías en 1833 al reducir éste último algunos derechos de importación y liberar ciertos estancos, además de integrar al mercado interno la propiedad de manos muertas y suspender la coacción civil para el cobro del diezmo.

A su vez el gobierno centralista de Miguel Barragán en 1835 establece un impuesto extraordinario de guerra de 1% del valor de las fincas urbanas, contribución directa que fracasó, lo que llevó al gobierno a recurrir al financiamiento y la acuñación de dinero de cobre. En tanto, la segunda Presidencia de Anastasio Bustamante emprendió una reforma relevante al decretar un impuesto de emergencia en todo el país. La contribución era directa y proporcional para gravar más a los que más tenían al afectar a la propiedad urbana y rural, el comercio, las profesiones y oficios, sueldos y salarios, el

capital invertido y los bienes de lujo. La reforma fracasó con el argumento de que “la costumbre de la imposición indirecta estaba tan bien establecida que constituía la única esperanza de incrementar las recaudaciones”. No obstante el fracaso de ésta propuesta, el gobierno centralista aplicó un impuesto nada popular sobre los jefes de familia llamada capitación mensual, siendo la cuota de 1 a 100 pesos por persona y de 30 a 500 pesos para las comunidades o corporaciones eclesiásticas.

En 1843 la dictadura Santanista buscó aumentar las contribuciones, no tanto por la reducción de los ingresos fiscales sino por haber aumentando los gastos militares con la idea de recuperar Texas, y enfrentar el conflicto armado con Yucatán. Por otro lado al haberse eliminado en los departamentos las jefaturas hacendarias éstas fueran sustituidas por las comandancias militares que hacían las veces de inspectores y visitadores de las oficinas del erario, conducta que habrá de observarse también durante la época revolucionaria en 1914.

En 1851 Mariano Arista planteó federalizar varias contribuciones y crear impuestos de carácter directo, lo que provocó la reacción de los gobiernos estatales no aprobándose la propuesta. Aún así en 1852, consideró la posibilidad de arrendar las aduanas marítimas y fronterizas, y en su afán de obtener recursos planteó negociar la venta a Estados Unidos del derecho de un canal interoceánico en el Istmo de Tehuantepec. La negociación no prosperó pero para su fortuna, contaba con el apoyo de los prestamistas y de los ingresos por la venta de la Mesilla.

Al estar el gobierno en virtual bancarrota, Santa Ana decretó en 1853 un conjunto de contribuciones a recaudar con mano dura además de restablecer los impuestos que ya habían desaparecido con la vuelta del federalismo como el impuesto por cabeza a los indios o bien formaban parte de las facultades de los estados tales como las alcabalas y otras contribuciones indirectas.

Tras el triunfo del Plan de Ayutla en 1854 el General Juan Álvarez nombró Secretario de Hacienda a Guillermo Prieto. En medio de la euforia federalista era imposible abolir las alcabalas lo que se logró sólo en algunos estados y en otros hubo ligeros cambios. En otros lugares los productos de correos, papel sellado, plata, tabaco y lotería eran tomados por las autoridades, por las tropas del gobierno o por las fuerzas rebeldes. En esta administración Guillermo Prieto definió en ley quienes debían ser sujetos de los impuestos, lo cual no contemplaba la ley de clasificación de rentas. Consideró que si el impuesto recaía en los estados y no sobre los individuos no se pondría fin a la anticuada distribución de facultades impositivas del centro y de la federación de 1824. Creía, además, que el contingente afectaba la soberanía estatal

y traía consigo dificultades en lugar de procurar la armonía entre los tres niveles de gobierno.

Guillermo Prieto pensaba sobre la necesidad de gravar las utilidades del capital y no el producto neto y con este objeto propuso, en 1855, una nueva clasificación de rentas de la República, donde se definieron deberes y derechos de los ciudadanos para lograr una justa y equitativa carga tributaria. Su reforma tampoco prosperó pero durante la discusión de la Constitución de 1857 en materia fiscal, y sobre la supresión de alcabalas interiores, como constituyente Prieto debatió sobre la abolición de las mismas, porque:

su supresión es el grito de la humanidad y la promesa de la Revolución de Ayutla, dejando en libertad a los estados para arreglar sus sistemas de hacienda, libertad que es una de las grandes ventajas de la federación atendidas las diferencias de producción, de consumos y de salarios que hay entre ellas

La reforma quedó consagrada en el artículo 124 de la Constitución estableciéndose que a partir de 1858 serían abolidas, reforma que no se cumplió cabalmente sino hasta ya avanzado el siglo XX.

Las secuelas de la más absurda de las guerras civiles del siglo XIX harían de los años entre 1861 y 1867 difíciles para la hacienda pública. El gobierno de Juárez enfrentó agudos problemas fiscales. Prueba de ello fue la Ley de suspensión de pagos de la deuda externa, que significaba una moratoria de dos años al pago del servicio de la deuda. Con la intervención militar que de tripartita pasó a ser sólo francesa, los problemas se agravaron, no sólo por los reducidos recursos fiscales, sino también porque éstos pasaron a ser compartidos por el gobierno republicano y por el imperio.

Este periodo es quizá uno de los más dramáticos de la hacienda pública del siglo XIX; años en los que en cada región la fuerza ocupante dictaba la política fiscal; años en que lejos de fortalecer el sistema tributario, se acudía a las exacciones extraordinarias, la acuñación de moneda de cobre y los préstamos forzosos. En 1861, Juárez estableció una contribución de 25% adicional sobre toda contribución pagada a la federación y a los estados, en substitución del Contingente. Al agravarse la situación, se decretó una contribución general de 2% sobre los capitales que llegaran a 500 pesos sin exención alguna. Francia exigió se cancelara este gravamen como condición para retirarse, lo cual ocurrió pero Francia no se retiró.

Independientemente de las derrotas militares infringidas al Imperio, hubiera bastado su incompetencia hacendaria para condenarlo al fracaso. La hacienda de Maximiliano subsistió cobrando impuestos ya vigentes -alcaba-

la, derechos del oro y plata, papel sellado, peajes- que aunque gravosos a la producción y al intercambio, el tiempo y el hábito habían hecho aceptables así como derechos aduanales y préstamos usurarios. El gobierno imperial no sólo reconoció los compromisos de la República, sino accedió a aquellos reclamos improcedentes, por su origen ilegítimo o por lo exagerado de las exigencias, como fue el caso de las reclamaciones reconocidas por el tratado Mon-Almonte, o el empréstito Jecker, mediante el cual el gobierno de Miguel Miramón había emitido bonos por 15 millones de pesos a cambio de un préstamo de 600 mil pesos efectivos.

En agosto de 1864 Juárez impuso una contribución general sobre capitales de 5 mil pesos en adelante, y se facultó a los gobernadores de los estados no invadidos por las fuerzas del Imperio a decretar la misma ley.

La Constitución de 1824 había definido que al erario federal, pertenecían las aduanas, los bienes nacionales y las rentas sobre el Distrito Federal y los territorios. En 1867 el ministro Jose María Iglesias expidió otra ley que clasificó las rentas, correspondían al erario federal, las rentas obtenidas en el Distrito Federal y territorios, así como impuestos aduanales y la mitad del derecho que pagaban los efectos extranjeros; los derechos sobre las casas de moneda y sobre las escribanías; 3% sobre oro y plata; los derechos sobre tierras baldías, salinas, neveras, azufreras, guaneras, pesca; los derechos sobre la extracción de madera; la mitad del derecho de traslación de dominio; 15% sobre amortización de bienes eclesiásticos, y los derechos sobre tabaco, papel sellado, lotería y correo. Los estados se quedaban con los ingresos provenientes de las aduanas y caminos internos y una serie de impuestos directos e indirectos, además de pagar el contingente por 20% de sus ingresos.

El proyecto de Iglesias presentaba criterios propios del liberalismo y elementos tradicionales, recogía puntos como el cobro de impuestos sin considerar diferencias entre grupos, y no optaba por la supresión de aduanas o peajes interiores. El único punto en que su plan se vio limitado fue el relativo a la clasificación de rentas. Los gobiernos estatales se quedaban con los ingresos de la federación, lo cual mostraba la debilidad de la República para imponerse sobre los grupos y los intereses regionales.

En 1868 Matías Romero, Ministro de Hacienda Juarista, obtuvo por primera vez en la historia fiscal, un superávit fiscal gracias a los ingresos extraordinarios derivados de los cobros para evitar confiscaciones a los conservadores, de la venta de bienes nacionalizados y de la creciente actividad del comercio, por la demanda diferida de los años de lucha interna.



El proyecto de reforma fiscal presentado por Matías Romero proponía un impuesto a las utilidades de las empresas mineras de 5, creaba el impuesto del timbre que vendría a sustituir el impuesto del papel sellado del tiempo de la colonia, la abolición de las alcabalas y de la contribución federal y, gravaba la herencia y la propiedad raíz. Decía Matías Romero con una sabiduría que se puede aplicar a nuestra época que:

Los más sencillos principios económicos enseñan que para que los impuestos no ahoguen la producción y las fuentes de riqueza pública, es indispensable que no cercenen el capital y que recaigan sobre las utilidades.

Al mismo tiempo pugnaba por la exportación de metales preciosos, sin el requisito de la amonedación. La misma tesis la hizo extensiva a otras materias primas de exportación, medida que abrió las fronteras a la exportación de las riquezas no renovables. Proponía además un impuesto a la propiedad rústica, no explotada, como medida contra el latifundio. Con el impuesto sobre herencias pensaba en la división de la propiedad y en una mayor actividad económica. Creía que los nuevos impuestos serían indispensables para no vivir en forma casi exclusiva de los impuestos al comercio exterior como ocurría hasta esa fecha.

En 1872 Matías Romero renunció debido a las confrontaciones con el legislativo. Sin embargo, su reforma fiscal fue aceptada hasta 1873 al aprobarse la Ley del Timbre y la libre exportación de metales sin el pago de impuestos por Manuel Dublán. Ya fuera del gobierno Romero decía que:

no puede menos que llamar la atención el contraste que hay en la prontitud con que se adoptan en México las reformas políticas y sociales, aun cuando se presenten acompañadas de las mayores dificultades, y las resistencias que se oponen a las reformas económicas y fiscales, aun cuando sean de la más notoria conveniencia pública.

Si bien la tesis de Romero de suprimir impuestos y conceder incentivos fiscales para desarrollar la abatida actividad minera era justificable en ese tiempo, no fue aceptable después con Limantour que en pleno auge minero, se continuó otorgando estímulos al capital minero en detrimento, de la legítima participación nacional en sus beneficios.

Así, los viejos impuestos se sustituyeron por uno sobre utilidades que fluctuaba de 3 a 5% permitiendo a los estados restablecer un impuesto semejante sobre las utilidades, a cambio de otros que gravaban la explotación minera. El nuevo impuesto sobre herencias era directo y con tasas modesta-

mente progresivas, especialmente en las traslaciones de fortuna transversales; no obstante era un instrumento de redistribución de la riqueza con una tasa de 4% para la esposa y los hijos, hasta 20% a cubrir por los extraños.

Por otro lado, la situación había llegado a lo increíble al proteger la alcabala a las mercancías extranjeras en contra de las de origen nacional. Mientras las primeras cubrían 2 impuestos, el aduanal y el de consumo, las nacionales sufrían un sinfín de cargas tributarias dada la ilimitada soberanía impositiva estatal, mayores en conjunto que las que gravaban a las extranjeras.

En 1896 Limantour suprimió las alcabalas en toda la República, sin embargo, éste fue un hecho parcial ya que su vigencia se prolongó en definitiva hasta la aprobación del actual sistema de participaciones en 1980. Cabe subrayar que en los últimos años del porfiriato, los informes hacendarios se referían a los ingresos fiscales derivados de las aduanas y del timbre, como las fuentes más importantes del erario. Según Limantour, en el año fiscal de 1905 el ingreso público proveniente de timbre alcanzaba 40% de la recaudación y 35% provenía de las aduanas. La ley del timbre había aumentado el número de sus fracciones para gravar un creciente número de actos civiles y mercantiles. Este gravamen típicamente trasladable constituyó la columna vertebral del sistema fiscal del Porfiriato.

La hacienda pública descansaba en el producto de las aduanas sujeto a eventualidades externas. Los impuestos internos como la alcabala tenía carácter de indirecto y lesionaban a los de menores recursos. El impuesto del timbre aglutinaba todo tipo de actos sin orden ni sistema. La federación centralizaba las rentas nacionales incluso las municipales. No logró suprimir totalmente las alcabalas, ya que hacerlo hubiera significado dejar a los municipios sin ingresos. Las cargas estatales aumentaron con la contribución federal y los derechos aduanales no impulsaron la industrialización; más bien se otorgaron para estimular la exportación de materias primas.

El sistema fiscal careció de instrumentos impositivos de redistribución, lo que propició grandes fortunas. Se fortaleció el monopolio de la tierra, de las empresas y del comercio. El capital extranjero se invirtió con fines de explotación y la incipiente industria nacional dependió del crédito extranjero. No se consideró la urgencia de atender servicios sociales como la educación y la salud pública, lo que precipitó el movimiento revolucionario en 1910. Por el contrario Limantour reconocía al crédito público como el medio para financiar las grandes obras de fomento. Se opuso siempre a destinar más de 10% de los ingresos fiscales a obras públicas, menos aún a financiarlas con déficit. El camino para cumplir los fines del Estado era la deuda pública.

El repaso de las medidas de Limantour en lo que toca a la deuda pública da cuenta de sus habilidades para ampliar el crédito público y apoyar la consolidación del gobierno porfirista. A su gestión corresponde avanzar en la extinción de la vieja estructura fiscal sustentada casi exclusivamente en el impuesto al comercio interno y de la que formaban parte fundamental los derechos de portazgo o alcabalas, auténticos estigmas del pasado colonial y en contra de los cuales se habían dedicado varios esfuerzos a largo del siglo XIX. Ernesto Madero tío de Francisco I. Madero y su Ministro de Hacienda señalaba que la situación hacendaria que recibió del porfiriato “funcionaba como un relojito al que sólo había que darle cuerda”.

El gobierno constitucionalista mostró un claro interés por centralizar todo tipo de impuestos, como parte de una estrategia para fortalecer y consolidar su presencia. Privilegió los derechos a las exportaciones, entre 1914 a 1916, al no tener otra fuente de ingresos. Algunos de las reformas realizadas fueron los nuevos impuestos a la minería y al petróleo. Sus aciertos, fracasos, resistencias y la problemática enfrentada sirvió de base para la creación del sistema tributario postrevolucionario.

Para Venustiano Carranza la reconstrucción del Estado dependía de la centralización del poder y, por consiguiente, de las finanzas. Por ello instrumentó ciertas medidas. Una de las más importantes fue el aumento de la Contribución Federal, lo que le permitió obtener más recursos. Durante el porfiriato esta carga fue de 30% y tendió a disminuir como resultado de las negociaciones con las entidades para eliminar las alcabalas. En la ley de ingresos de 1913 se aprobó una cuota de 20%; en 1916, se elevó a 50% y en 1917 aumento a 60%. Para justificar este incremento se afirmaba que estados y municipios recaudaban más que el gobierno federal.

La pretensión de centralización fiscal de Carranza tuvo como límite el resurgimiento de las alcabalas. Los jefes militares cobraban por el movimiento de mercancías en sus territorios, a pesar de las disposiciones oficiales. El pago de impuestos por la entrada y salida de mercancías de primera necesidad, era una práctica común.

Había no obstante una preocupación por imprimir un nuevo esquema a la política fiscal. Para los responsables de Hacienda, Rafael Nieto y Luis Cabrera, era necesario que fueran nacionales y no extranjeros quienes desarrollaran la riqueza del país, también mostraban una convicción favorable al libre cambio, eliminando cuotas proteccionistas. El control de las exportaciones se volvió factor estratégico y por ello se gravaron cada vez más. El petróleo tuvo un trato fiscal especial. En agosto de 1916 se decretó que todos los asuntos petroleros y mineros fueran de jurisdicción federal. La demanda de

petróleo empezó a crecer precisamente cuando se controló su exportación. El impuesto al petróleo permitió a Carranza aplicar una política nacionalista, para que las compañías extranjeras pagaran impuestos y se sujetaran a una nueva reglamentación, reivindicando los derechos de la nación sobre los recursos del subsuelo, sustituyendo los antiguos títulos de propiedad otorgados en el porfiriato por concesiones.

Habría que recordar que el gobierno de Madero dentro del impuesto del timbre, decretó el pago de 20 centavos por tonelada de petróleo; Victoriano Huerta lo aumentó a 75 centavos. El 20 de junio de 1914 se fijó el impuesto especial, a razón de 60 centavos por tonelada. Se precisó que el petróleo crudo, tanto el de exportación como el destinado al consumo interno en el país, estarían sujetos al pago de este impuesto. Como era de esperar las empresas petroleras protestaron.

Uno de los capítulos más relevantes de la historia fiscal en la década de los años veinte fue la creación del impuesto sobre la renta el cual tuvo como antecedente la Ley del Centenario, expedida en 1921. Este impuesto fue transitorio, se pagaría por una sola vez y se destinaría al fomento de la Marina Mercante y los puertos de la República. Siendo Presidente Álvaro Obregón en 1924, su Ministro de Hacienda, Alberto J. Pani, promulgó la "Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas". Este ordenamiento marcó la adopción definitiva del Impuesto sobre la Renta. La Ley marcaba los lineamientos del impuesto de acuerdo con cuatro principios: la exención para un mínimo de existencia, o sea, limitada al consumo de lo indispensable la diferenciación de las diversas clase de ingreso, es decir, del capital, del capital y el trabajo y, del trabajo solamente así como la reducción por cargas de familia. El impuesto alcanzaría, directa y progresivamente, a las grandes fortunas, favorecería a los de medianos ingresos, y eximiría de todo impuesto a los de menores recursos.

La tasa variaba entre uno por ciento el rango más bajo de la cédula de sueldos y 10% el rango más alto de la cédula de concesiones sobre explotación del subsuelo. El gravamen nació como impuesto cedular, es decir, no acumulaba ingresos de diversas fuentes. Sólo hasta 1961 se estableció esa modalidad, para gravar los grandes ingresos. En un principio se consideraba el otorgamiento de participaciones a estados y municipios, disposición que fue eliminada en 1926, lo cual los estados no vieron con agrado y algunos, como Chihuahua, establecieron su propio impuesto. Para enfrentar la oposición, particularmente de los comerciantes, se ofreció derogar el Impuesto del Timbre, medida que fue realidad en 1948.

La expectativa, en materia del Impuesto Sobre la Renta alentó al gobierno a enfrentar una situación fiscal más complicada: el de la anarquía tributaria. Las reuniones nacionales con los estados de 1926, 1936 y 1937 tuvieron como propósito delimitar los campos de tributación y la reforma gradual por medio de convenios específicos de coordinación de cada impuesto que en algunos casos se elevó a rango constitucional. Entre 1932 y 1940 se federalizaron los impuestos sobre gasolina, electricidad, explotación forestal, cerillos y fósforos, tabaco y aguamiel y productos de su fermentación. En el resto, el procedimiento consistía en promulgar leyes federales que obligaban al Ejecutivo Federal a firmar convenios con cada entidad federativa. Tales convenios contenían un acuerdo entre la federación y la entidad; la cual se comprometía a derogar sus impuestos locales a cambio de participaciones en el impuesto federal correspondiente. Era el principio del actual sistema de participaciones.

La Tercera Convención Nacional Fiscal celebrada en 1947, aprobó la creación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Contando con el respaldo de la Convención, el Presidente Alemán envió la iniciativa y el Congreso la aprobó a fines de 1947. Se inició así un periodo de tensas negociaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, porque éstos mostraron resistencia a sumarse al citado impuesto.

Por esa época, la contribución federal era un gravamen ya inexplicable del sistema tributario, en la medida en que la federación contaba con una capacidad económica mayor que la de los estados y municipios. Incluso el monto de las participaciones otorgadas por la federación a los estados, es decir, lo inverso de la Contribución Federal, era muy superior a la suma que aportaba el viejo gravamen. En 1948, fue el último año que estuvo vigente. Las relaciones entre el centro y las entidades se habían transformado radicalmente, y en consecuencia, el gobierno federal podía prescindir de ese ingreso, cuya derogación fue una demanda permanente de los estados.

La federación se abrió paso en el campo de la imposición directa y avanzó con solidez en el ordenamiento de los impuestos. En consecuencia ganaron importancia en la recaudación los impuestos indirectos modernos y el impuesto sobre la renta sobre el cual se realizaron los primeros cambios, aunque insuficientes en 1951 y 1956, buscando la acumulación del ingreso personal, para tratar de hacerlo más justo y elevar su recaudación; se intensificaron las medidas tributarias para el fomento al desarrollo industrial; y se procuró simplificar el sistema tributario federal.

A partir de 1961 los impuestos al ingreso se volvieron predominantes dentro de la estructura tributaria federal, y los impuestos al comercio ex-

terior dejaron de tener importancia. Ese año se hizo el primer intento por cierto infructuoso, para aplicar un impuesto al ingreso global de las personas físicas y se emprendió un programa para modernizar la administración del impuesto sobre la renta.

No obstante, a pesar de las reformas fiscales que se instrumentaron entre 1961 y 1965, el propósito por acumular el total de ingresos de las personas físicas, fue insuficiente, y el Impuesto Sobre la Renta continuó siendo cedular, puesto que el ingreso se gravó con criterios diferentes según su origen, al separar los ingresos provenientes del capital y la propiedad, de los derivados del trabajo.

Por su importancia, como antecedente de las futuras reformas fiscales se recuerda que en 1964 se elaboró un estudio especial por un grupo de expertos encabezados por el economista Nicholas Kaldor, quien concluía que era urgente una reforma radical y general del sistema impositivo mexicano. Las propuestas de Kaldor se referían a la introducción de impuestos sobre la renta global, sobre la individual y un impuesto sobre las utilidades de las sociedades anónimas, en sustitución del impuesto cedular sobre la renta, del impuesto sobre utilidades distribuible y del impuesto sobre utilidades excedentes. Para ello se requería suprimir la distinción entre transacciones comerciales y sobre todo la abolición efectiva del anonimato de la propiedad de bonos, obligaciones y acciones. Simultáneamente proponía un impuesto anual sobre la riqueza neta que comprendiera toda clase de activos y no sólo la propiedad inmueble, permitiéndose la deducción de todo pasivo. Asimismo se planteaba un impuesto universal sobre donaciones que comprendiera herencias y legados. Sobra decir que estas propuestas no fueron aceptadas.

Ahora bien por su importancia y también por ser un antecedente valioso procede comentar la propuesta de reforma fiscal de 1972. El Presidente Luis Echeverría autorizó la formación de un comité de investigadores para estudiar los asuntos fiscales. La reunión del comité con el presidente se realizó a fines de 1972 donde, el Secretario de Hacienda, Hugo B. Margáin, propuso un aumento en el impuesto sobre ingresos mercantiles, de 3 a 4%. El presidente preguntó sobre la política fiscal que se estaba analizando; a continuación el Secretario presentó al responsable del comité, quien informó que se habían estudiado modificaciones a los impuestos sobre la renta, las sobretasas de gastos y un impuesto a los artículos de lujo por lo que una vez instruidos, presentarían a consideración del Ejecutivo una propuesta de reforma fiscal como parte del paquete fiscal para 1973.

La propuesta incluía lo siguiente: plena acumulación de los ingresos para efectos del impuesto sobre la renta; desaparición de las acciones al portador y los bonos al portador, así como declaración de todos los bienes a las autoridades fiscales; impuesto a la riqueza, más para fines de control que como objetivo recaudatorio ya que el impuesto se aplicaría con una tasa simbólica; cierre de caminos para la evasión fiscal; redefinición de la base tributaria extendiéndola; aumento de la tasa del impuesto sobre la renta de las personas físicas a 42%, arriba del millón de pesos, para igualar el impuesto sobre la renta que cubrían las empresas, ya que la tasa más alta del impuesto a las personas físicas era de 35%. La Secretaría de la Presidencia apoyaba la reforma, el director del Banco Central se oponía a ella y la Secretaría de Hacienda mediaba a favor de la reforma exceptuando los intereses y dividendos de la acumulación, pero apoyando la eliminación de los bonos y acciones al portador.

La propuesta no se presentó, debido a las críticas que generó en el sector empresarial. El paquete fiscal se envió al Congreso sólo con la iniciativa para incrementar el impuesto sobre ingresos mercantiles. Cualquiera que sea la razón, sin la reforma que había presentado a consideración del Presidente el Subsecretario de Ingresos, Francisco Javier Alejo, el déficit público aumentó de 3.1% en 1972 y a 5.1% en 1973 y como consecuencia se desató la inflación.

Más tarde durante la gestión del maestro David Ibarra en la Secretaría de Hacienda de 1977 a 1982 se realizaron importantes reformas a los regímenes de Impuestos directos e indirectos. En el primer caso se afinó el concepto de renta y se globalizó para comprender los ingresos de las personas físicas, cualquiera que fuera su fuente; también se hizo más progresiva la tarifa, a la par que se realizaron importantes desgravaciones a los causantes de menores ingresos.

En materia de impuestos indirectos la reforma consistió en la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual exentaba o aplicaba tasa cero a productos de consumo popular; el IVA era pieza clave para ordenar el complicado y concurrente sistema fiscal de la federación, los estados y los municipios; y constituiría el pilar del nuevo régimen de participaciones tributarias. A partir de las iniciativas que crearon la Ley del IVA y la de Coordinación Fiscal se eliminaron 28 impuestos y 4 disposiciones federales y se abrogaron, derogaron o dejaron en suspenso más de 360 impuestos locales. Una auténtica reforma fiscal.

Después de un periodo de altas y bajas de la tasa del IVA en 1995 y como parte de compromisos con el exterior, vinculados al préstamo que otorgó el gobierno norteamericano, la tasa subió de 10 a 15%, excepto en la zona fron-

teriza donde quedó con 10%. En 2001 hubo la intención de gravar sin éxito alimentos y medicinas, introduciendo una compensación en dinero para los pobres y otro para bajar la tasa del IVA a 12% para darle espacio a un impuesto general a las ventas finales de carácter local, hasta de 3%. Esta propuesta de reforma llamada *Nueva hacienda pública distributiva* resultó un fracaso.

En 2009 el gobierno planteó el gravamen denominado *Contribución contra la pobreza*, que consistía en un impuesto al consumo generalizado de 2 puntos, incluyendo alimentos y medicinas. De hecho era una sobretasa de 2 puntos al IVA. Finalmente se aprobó un punto para quedar en una tasa general de 16 y 11% en la frontera.

Otros aspectos de la reforma que instrumentó David Ibarra fueron los cambios al Sistema de Coordinación Fiscal. La Constitución Política reconoce la concurrencia impositiva entre los tres órdenes de gobierno, situación que genera múltiples problemas a los contribuyentes y a la recaudación. Por ello en 1925, 1932 y 1947, se realizaron Convenciones Nacionales Fiscales, en las que se apuntó como solución el fortalecimiento de las finanzas de los tres órdenes de gobierno, la coordinación en materia impositiva y un régimen de participaciones a los estados y municipios en el rendimiento de diversos impuestos federales.

En 1925, se hizo una separación de las fuentes impositivas entre el gobierno federal y estados, sin modificar el sistema tributario. En 1932, se establecieron los impuestos federales en materia de comercio exterior, a la producción y explotación de los recursos naturales. Se pretendía definir que fuentes de ingreso correspondían a cada orden de gobierno y se establecieron las participaciones a estados y municipios. En 1942, se aprobó una reforma constitucional que establecía lo que formaría la espina dorsal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, esto es, las participaciones a los estados en algunos impuestos federales al consumo que en ese momento estaban reservados a ese nivel de gobierno; en 1947, se aprobó el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles a fin de sustituir los impuestos al comercio y a la industria, asimismo se acordó que los estados cobrarían una tasa adicional de este impuesto hasta de 12%, además de recibir 10% de participaciones de la recaudación de los otros impuestos federales.

La creación de la Ley de Coordinación Fiscal sin duda trajo notables ventajas, pues las participaciones ya no se pagarían sólo sobre ciertos impuestos, sino con base en el total de la llamada recaudación federal participable, incluso sobre los que se consideraban exclusivos de la federación, como eran los impuestos al comercio exterior.



Al finalizar la década de los ochenta, se hacía necesario actualizar el sistema tributario, no sólo para adaptarlo a los cambios en el entorno económico, sino para responder a los objetivos de desarrollo del país. La reforma tenía que abarcar desde los procedimientos administrativos hasta una revisión completa de la estructura de los impuestos directos e indirectos. La nueva estrategia de desarrollo denominada neoliberal exigía un conjunto de reglas compatibles con una economía abierta a la competencia internacional.

La estructura impositiva en vigor en 1990 colocaba la carga tributaria sobre las personas físicas y sobre unos cuantos sectores de la economía, que debían pagar tasas altas en relación con las tasas internacionales. Había sectores privilegiados que disfrutaban de exenciones fiscales, sin justificación social ni económica. Estas debilidades se plantearon en las reformas aprobadas por el Congreso entre 1989 y 1991. El objetivo de la reforma del Impuesto Sobre la Renta fue reducir en forma significativa las tasas a las empresas y a las personas físicas a niveles similares a las tasas de Estados Unidos y Canadá; la base gravable también tenía que ampliarse. Como resultado, entre 1989 y 1991, la tasa del Impuesto Sobre la Renta a las empresas se redujo de 42 a 35%, como lo proponía la reforma fiscal presentada en 1972 y que no prosperó en aquel entonces.

Junto con estas reducciones en las tasas, se aprobó un impuesto de 2% sobre los activos totales de las empresas sujetas al Impuesto Sobre la Renta, con excepción de las instituciones financieras. Este gravamen estableció un piso a los impuestos que debían pagar las empresas más rentables para que no se vieran afectadas, debido a que el impuesto sobre activos podía ser acreditado contra el Impuesto Sobre la Renta.

En 2007 se aprobó la propuesta llamada “Reforma hacendaria por los que menos tienen” que incluyó el Impuesto Especial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), así como modificaciones a algunos impuestos especiales. La reforma se presentó con el argumento de que era necesario contar con un sistema tributario más equitativo y simple que evitara la evasión y la elusión fiscal, así como establecer las bases que permitieran eliminar los regímenes preferenciales e incrementar la recaudación mediante instrumentos flexibles.

El Impuesto Especial a Tasa Única busca eliminar los regímenes preferenciales y desalentar las planeaciones fiscales que pretenden eludir el pago del ISR; el IDE cuyo fin es extrafiscal tiene como objetivo identificar a las personas que omiten total o parcialmente pagar contribuciones. Se aprobó el impuesto que grava con 20% a las personas que realicen juegos con apuestas

y sorteos además de cuotas adicionales a la venta de gasolinas con el público en general y abrogación del Impuesto Federal a la Tenencia y Uso de Vehículos a partir de 2012.<sup>1</sup>

En 2010 se presentó otra propuesta de reforma para modificar la tasa del Impuesto sobre la Renta entre 2010 y 2012 pasando de 28 a 30% para regresar en el 2014 a 28%; la tasa del IETU de 17.5% y se modificaron los impuestos especiales a la cerveza, bebidas alcohólicas, tabaco y cigarro; la realización de juegos y apuestas pasó de 20 a 30%; el servicio de telecomunicaciones con 3%; el IVA de 15 a 16% y de 10 a 11% en la región fronteriza; asimismo se redujo de 25 a 15 mil pesos el monto mensual de los depósitos en efectivo aumentando la tasa de 2 a 3 por ciento.

### Comentario

No obstante las reformas fiscales hechas desde la primera década del siglo XVIII hasta la primera década del siglo XXI seguimos aún padeciendo como hace 200 años la complejidad de sistema fiscal, permitiendo regímenes preferenciales, que equivalen a 5% del PIB, un universo complejo de deducciones, y una tramitología interminable.

Las razones para una reforma fiscal no son difíciles de aceptar, pues el debate lleva más de dos siglos. En su esencia, hoy y ayer hay dos razones que impulsan esa necesidad. Una es la excesiva dependencia fiscal del gobierno respecto a los recursos petroleros como ayer lo fue de los impuestos al comercio exterior. La otra es el cúmulo de rezagos en materia de infraestructura física y social, así como en seguridad pública y educación.

A lo largo de 200 años los mexicanos que presidieron los primeros gobiernos de las más diversas ideologías y pensamiento trajeron nuevas visiones del mundo y todos creyeron algunos con razón y otros sin ella, ser los artífices de una reforma fiscal definitiva y permanente. Avanzando paulatinamente lograron convencer a la población y fueron sentando así con errores y aciertos, las bases de la realidad política y económica del México actual. Si bien no hay duda de que hoy México está mejor que en otras épocas, no debemos echar las campanas al vuelo pensando que se ha resuelto nuestro problema fiscal.

Tenemos un mejor sistema fiscal, pero éste no ha seguido el ritmo y la estructura necesaria para enfrentar los problemas que todavía aquejan al país,

---

<sup>1</sup> Cabe recordar que este impuesto fue aprobado en 1962 y a partir de 1980 es 100% participable a los estados y municipios.

ni hemos llevado a cabo el tipo de reforma fiscal que haga posible la construcción de una sociedad menos desigual en la que todo mexicano tenga la misma oportunidad de desarrollarse.

Matías Romero decía en 1867 que:

En una nación que, como la nuestra, ha estado sujeta a frecuentes convulsiones políticas, es siempre un escollo el estado de su hacienda pública, la que requiere para prosperar la indispensable base de la paz. Por este motivo la cuestión hacendaria ha sido, y quizá continuará siendo por algún tiempo en México, una de las de más difícil solución”, [y agregaba que], “en materia hacendaria estamos todavía en la infancia, siendo probable que necesitemos aún de muchos tanteos para establecer un sistema de impuestos sólidamente fundado en la observación y la experiencia y con cuyo producto puedan atenderse regularmente las obligaciones públicas.<sup>2</sup>

En 200 años de política fiscal poco ha cambiado la tendencia actual como ayer es descansar sobre los Impuestos indirectos o al consumo, dejando de lado la modernización de los impuestos directos que gravan el ingreso.

En el momento actual como a lo largo de dos siglos, la experiencia indica que una reforma fiscal exige la participación de todos los actores económicos y sociales, así como un acuerdo político, lo contrario llevará al fracaso, como ocurrió en diversas épocas de nuestra historia.

---

<sup>2</sup> *La Hacienda Pública a Través de los Informes Presidenciales*, volumen 1 p. 165, SHCP., 1963.