

ALGUNOS ASPECTOS DE LA EVOLUCIÓN FISCAL EN MÉXICO DE 1950 A 1975, ESPECIALMENTE EN EL ÁREA DE LA TRIBUTACIÓN*

Gerardo Gil-Valdivia**

Sumario: I. *Introducción*. II. *Evolución de la legislación fiscal 1950-60*. III. *Periodo 1960-75*. IV. *Evaluación general de la política tributaria 1950-75*. V. *El federalismo fiscal*.

I. *Introducción*

Este breve ensayo sobre la evolución constitucional tributaria de México, en los últimos 25 años, es parte integrante de la comunicación colectiva presentada por la delegación mexicana a el “Coloquio: Evolución de la organización político-constitucional de América Latina 1950-1975”, celebrada en marzo-abril de 1976 en Oaxtepec, Mor.

Las normas jurídicas constitucionales de contenido fiscal han variado muy poco, sin embargo en el nivel de la legislación secundaria se han registrado importantes cambios que obedecen a la necesidad de resolver los grandes problemas que durante esta época ha planteado el desarrollo del país.

El presente trabajo está integrado por cuatro partes: la primera describe la evolución de la legislación fiscal, particularmente la tributaria, durante el periodo 1950-1959. En ésta se refiere también el especial énfasis puesto por el gobierno federal para estimular el proceso de industrialización en el país. La segunda parte comprende el periodo de 1960-1975, que es en el que se llevó a cabo el mayor número de reformas legislativo-tributarias, que pretendieron introducir progresividad en la estructura fiscal mexicana, así como incrementar los recursos del Estado. En la reseña de esta época se describen algunos aspectos de la creciente intervención del Estado en la economía, lo cual se reflejó en el crecimiento tanto de la ad-

* Informe presentado en el Coloquio Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina: 1950-1975, celebrado en Oaxtepec, México en 1976.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ministración pública central, como del sector paraestatal. Asimismo se hace referencia a la creación de nuevos ordenamientos jurídicos de importancia para el desarrollo de México.

En la tercera parte del trabajo se efectúa una evaluación general de la política tributaria en los últimos veinticinco años describiendo los resultados financieros de dicha política. Durante el desarrollo de la comunicación está subyacente la discusión entre quienes consideran que el marco del capitalismo evolucionado o de economía mixta, es incapaz de resolver la problemática que plantea el desarrollo del país y entre los defensores de la política tributaria empleada, así como del actual orden jurídico como marco del desarrollo de México.

Los diversos objetivos fiscales establecidos por los últimos gobiernos, no se han conseguido plenamente. No se ha logrado introducir eficazmente progresividad en el sistema fiscal; la distribución del ingreso sigue siendo enormemente inequitativa, y el país es financieramente más dependiente del exterior. Existió un deterioro general de la balanza de pagos y se incrementó nuestra deuda pública, especialmente la externa. Por lo anterior, es válido sostener la aseveración precedente.

Por último, se incluyó una sección relativa a los asuntos fiscales del federalismo, en la cual después de una breve reseña histórica, se concluye que las medidas recientemente adoptadas, como son los convenios de coordinación fiscal celebrados entre la federación y los Estados, constituyen el intento más serio realizado hasta la fecha, para obtener la descentralización financiera en México.

Es necesario aclarar que el periodo descrito en este trabajo es 1950-75, además este ensayo se concluyó en 1976, por lo que no describe varios cambios efectuados posteriormente, como fueron las devaluaciones del peso mexicano ocurridas en el segundo semestre de 1976, así como diversas modificaciones importantes en la estructura de la administración pública federal.

Con el objeto de presentar una visión más completa de la evolución de la legislación de contenido tributario, así como de sus consecuencias, se describen diversos aspectos de la evolución económica y legislativa del país, relacionados con el problema tributario.

II. Evolución de la legislación fiscal 1950-60

En este periodo el desarrollo económico del país se dio en un

marco de estabilidad política general. En términos globales dicho ambiente de relativa calma pública se obtuvo desde la década de los 30's y no fue alterado sino ocasionalmente, aunque no llegó a traducirse en la caída de ningún gobierno o en enfrentamiento bélico interno de importancia, lo que sin duda repercutió en la actividad económica del país. Durante la década de 1950-59 la economía creció en un promedio del 4.8% anual, en tanto que el incremento de la población fue a una tasa del 3.0% anual. Sin embargo, la tasa de crecimiento económico señalada fue menor que la obtenida durante el lapso de 1939-50, ya que en este último el crecimiento del producto real fue del 6.6%, y el aumento de la población tuvo un promedio del 2.8% anual.¹

Esta disminución del ritmo de crecimiento económico está vinculada directamente con el decrecimiento de las inversiones tanto pública, como privada. En tanto que en los años de 1939 a 1950 el nivel de incremento de las inversiones fue del 10.5%, durante el periodo de 1950-59 dicha tasa descendió al promedio anual del 5.6%. Dicha disminución estuvo ocasionada básicamente por el descenso de la inversión pública, que se redujo del 12.3% anual a el 4% mientras que la inversión privada pasó del 9.2% al 6.0% anual.²

En cuanto al financiamiento global del sector público (incluyendo a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal), es necesario mencionar que de 1950 a 1959, se presentó un déficit global de 13,200 millones de pesos, en tanto que durante 1939-50 el déficit fue de 2 mil millones de pesos. El decrecimiento de los ingresos efectivos del gobierno federal —con el aumento simultáneo de los gastos— se debió en buena medida al defectuoso sistema tributario federal. En 1935 los ingresos del gobierno federal representaron el 8.5% del producto nacional y decrecieron para representar en 1959 el 7.6% de dicho indicador.³

Por lo que respecta a la estructura tributaria, una de las innovaciones más importantes fue la creación en 1953, de una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir de esta década se convirtió en el impuesto más importante para la federación, desde el punto de vista de los recursos que obtuvo para dicho nivel de go-

¹ Cfr., Navarrete E., Alfredo, "El financiamiento del desarrollo económico en México", *Cincuenta años de revolución*, México, FCE, 1960, *La Economía*, pp. 523-535.

² Cfr., *ibidem*.

³ Cfr., *ibidem*.

bierno. Sin embargo, este impuesto no introdujo en forma efectiva progresividad al sistema tributario, entre otras cosas porque su base siguió siendo cedular y no global.

El impuesto sobre la renta fue establecido como ingreso ordinario en México en 1924, aunque con anterioridad se había creado un ingreso extraordinario sobre ganancias en 1921, que fue denominado Impuesto del Centenario. Un nuevo impuesto al ingreso fue emitido en 1925, el cual se derogó por la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1941, que ratificó la base cedular, y que sufrió importantes modificaciones en 1943.⁴ Estas reformas estaban encaminadas a obtener mayores recursos para el Estado por el incremento de los gastos bélicos ocasionados por la Segunda Guerra Mundial.

Los cambios operados fueron básicamente un aumento en las tasas relativas a las cédulas del comercio; productos del capital; y la correspondiente a la explotación del suelo. Además, se creó el impuesto sobre dividendos de las sociedades con una tasa del 8% proporcional, y no fue posible establecer tarifas progresivas por la existencia de acciones al portador. Por otra parte, debido a las ganancias extraordinarias obtenidas durante la Segunda Guerra Mundial se creó en 1939 la Ley del Impuesto sobre la Renta del Super-provecho. Su tasa más elevada alcanzó el 35% cuando la utilidad sobrepasaba el 33% del capital invertido, y en 1948 se estableció la Ley sobre Utilidades Excedentes, cuya tasa más alta era el 25%.⁵

La Ley del Impuesto sobre la Renta de 1953 dividió el ingreso tanto de los individuos, como de las empresas, en las siguientes cédulas: i Comercio; ii Industria; iii Agricultura; iv Salarios; v Servicios Personales Independientes; vi Capital, en el cual se incluía el impuesto sobre beneficios distribuibles; y vii Concesiones Gubernamentales. Es decir, las tres primeras cédulas se referían a las actividades comerciales, en tanto que la cédula iv gravó las percepciones de los individuos, si eran devengados bajo contrato o relación de trabajo; y la cédula v gravó los ingresos de los profesionales independientes y actividades similares. El ingreso proveniente de la inversión de capital en sus diversas modalidades era gravado por la cédula vi y, finalmente, la cédula vii gravaba la imposición al ingreso por concesiones gubernamentales que estaba sujeta a reglas especiales.

⁴ Cfr., Margáin, Hugo B., "El sistema tributario", pp. 539-567, en la obra citada en la nota núm. 1.

⁵ Cfr., *ibidem*.

El impuesto al superprovecho era aplicable a quienes percibían ingreso dentro de las tres primeras cédulas.⁶

En 1955 los ingresos del gobierno federal ascendieron a 7,896 millones de pesos, siendo la imposición al ingreso la fuente tributaria más importante, pues alcanzó el 25.3% del total de los ingresos de la federación. Fue seguido en importancia cuantitativa por la imposición a las exportaciones; los impuestos a la manufactura, al comercio y a los servicios, y por los impuestos a la importación.⁷

Una de las preocupaciones fundamentales del gobierno federal durante el periodo 1950-59, fue el estímulo a la industrialización, por lo que se concedieron innumerables incentivos fiscales para tal propósito. De esta forma, con el objeto de incrementar la reinversión de las empresas, se concedió desde 1949 una deducción del 10% de las utilidades repartibles. También en 1954 se estableció la posibilidad de que los industriales dedujeran otro 20%, además del 10% antes señalado, obteniendo así una exención importante en el pago del impuesto sobre la renta de las empresas, si dicha cantidad se reinvertía en las mismas. En otras palabras, esta reforma permitía no cubrir el impuesto de dividendos correspondiente a la totalidad de las utilidades repartibles, si así lo solicitaba el causante y decidía mantener los dividendos sin distribuir, con el doble objetivo de liberarse de la carga fiscal, así como emplearlos en la expansión de la empresa. En 1956 hubo otra reforma con la misma finalidad.⁸

Otro estímulo importante fue la reforma introducida en 1954, mediante la cual se permitió a los industriales depreciar aceleradamente la maquinaria de sus industrias, permitiendo así que se renovaran y se actualizaran los equipos para modernizar la industria en México. Además, desde 1949 se liberaron del gravamen sobre imposición de capitales las obligaciones industriales, con el propósito de canalizar el ahorro de los particulares a las actividades productivas. Por otra parte, se redujo a la mitad el impuesto sobre la renta a los agricultores, ganaderos, y en 1954 se amplió dicha medida a la industria pesquera. También existieron estímulos para la industria y el comercio en pequeño, como fue la reforma por la cual

⁶ Cfr., *ibidem*.

⁷ Cfr., Gumpel, Henry J. y Margain, Hugo B., *Taxation in Mexico* Boston-Toronto, Little Brown and company, 1957. (World Tax Series, Harvard Law School International Program in Taxation.)

⁸ Cfr., *ibidem*.

se elevó el ingreso anual, base de la aplicación de las utilidades excedentes de 200 mil a 300 mil pesos, para beneficiar a los negocios con recursos modestos.⁹

En 1954 se expidió la Ley para el Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, que otorgó a cierto tipo de industrias exenciones de impuestos de importación, exportación, timbre, ingresos mercantiles (imposición al consumo) y renta. Esta ley concedió exenciones a industrias por 10 años cuando eran consideradas básicas; por siete años a las semi-básicas, y por cinco años a las industrias secundarias. En forma paralela a esta legislación se estableció un plan de control y prohibición de importaciones, para obligar que la demanda de mercancías y maquinaria se surtiera en el mercado nacional. Se delineó de esta manera la política de sustitución de importaciones. Oficialmente se informó que durante esta década se concedieron exenciones fiscales en número de mil, que equivalían a 2 mil millones de pesos, y que se crearon 80 mil plazas nuevas.

En el periodo 1950-59 la producción de bienes de capital aumentó más rápidamente que la de bienes de consumo. Las industrias básicas recibieron fuerte apoyo del Estado, especialmente a través de Nacional Financiera, S. A. y, en 1959 la producción industrial alcanzó el 50% del producto nacional bruto.¹⁰ La política fiscal ejecutada por el gobierno federal durante 1950-59, de estímulo a la industrialización del país, ha sido ampliamente criticada, porque se considera que dichos incentivos fueron innecesarios, y que implicaron el sacrificio de obras de interés social. Es frecuente encontrar críticas en el sentido de que durante esta época el crecimiento fue superior al desarrollo.

En cuanto a la intervención del Estado en la economía, durante esta década (1950-59), fue particularmente importante el establecimiento de la Secretaría de la Presidencia. Esta fue creada con el objeto de coordinar la política económica nacional y ha tenido diversas funciones relativas a la planificación económica, especialmente del sector público. De esta manera se le dio gran importancia, al menos formalmente, a la planificación del desarrollo. En México, el primer esbozo de planificación, está representado por la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. En 1933 se elaboró el "Plan Sexenal", que estuvo influenciado por la elaboración de planes

⁹ Cfr., *ibidem*.

¹⁰ Cfr., Navarrete, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 523-535.

EVOLUCIÓN FISCAL EN MÉXICO (1950-1975)

99

económicos en los países industriales, como consecuencia de la gran depresión iniciada en 1929. El Plan Sexenal careció de un órgano ejecutor, por lo cual fue creado en 1935 un Comité Asesor Especial, que debía coordinar las políticas nacionales de planeación, pero no fue eficaz. Un segundo Plan Sexenal fue elaborado en 1939, y su preparación estuvo a cargo de la Secretaría de Gobernación, sin haber logrado gran eficacia. Más tarde se efectuaron “mesas redondas”, “consejos de planeación económica y social” y “juntas populares de programación”, que fueron órganos de consulta y en 1944 se integró la “Comisión Federal de Planeación Económica”, que desapareció a corto plazo. En 1947 se dio vida a la Comisión Nacional de Inversiones que tuvo como función el control financiero y la coordinación de 75 organismos descentralizados y empresas de participación estatal y en 1948 se le encargó al Banco de México (Banco Central), la elaboración del Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus Organismos Descentralizados, durante el sexenio 1947-52.¹¹ En este periodo fue particularmente significativa la recomendación de una comisión mixta integrada por técnicos mexicanos y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en el sentido de que era necesario que el país considerara como un todo orgánico el problema del desarrollo económico. Posteriormente, en 1952 la Nacional Financiera elaboró un programa nacional de inversiones para el periodo 1953-60, y en 1953 se expidió un acuerdo presidencial que creó un Comité de Inversiones, para coordinar los programas de inversión del sector público. En 1954 este Comité pasó a depender directamente de la Presidencia de la República, y es el antecedente inmediato de la Secretaría de la Presidencia. (Actualmente Secretaría de Programación y Presupuesto).

Algunos otros de los ordenamientos jurídicos que tuvieron relevancia económica y que fueron emitidos durante este periodo, son: la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica de 1950; la Ley que estableció el Fondo de Garantía y Fomento de la Industria Mediana y Pequeña de 1953, que tuvo por objeto evitar las tendencias oligopólicas en el país. En virtud de este fondo, manejado por Nacional Financiera, se dio acceso al crédito a la pequeña empresa; también en 1956 se creó una Comisión para la Protección del Comercio Exterior.

En cuanto a la organización del Poder Ejecutivo, se emitió en

¹¹ Cfr., Navarrete, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 523-535.

1958 una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que estableció la señalada Secretaría de la Presidencia. Por lo que respecta al sector paraestatal, en 1959 se integró una Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, que depende de la Secretaría del Patrimonio Nacional, y que constituyó un intento de control técnico y de armonización de estos organismos. Dentro del sector paraestatal, es especialmente importante hacer referencia a la nacionalización de la industria eléctrica efectuada en 1959.

La participación del Estado en la economía realizada durante los años 1950-59, no es especialmente significativa en relación con otras etapas de la historia moderna de México. Por diversos motivos políticos, desde época temprana en relación con otros países, surgió en México el planteamiento del intervencionismo del Estado en la economía. Un primer enfoque de este problema, desde un punto de vista principalmente social, está contenido en la constitución de 1917, y durante el periodo 1934-40 se efectuó una participación económica estatal especialmente vigorosa.

La política fiscal, y en especial la tributaria, no se caracterizó por su progresividad. Por el contrario, además de la estructura cedular del impuesto sobre la renta, de la existencia de acciones al portador, y de la importancia de la imposición al consumo, particularmente a las ventas, hizo que el orden tributario mexicano fuese calificado como altamente regresivo. Sin embargo, para dar una visión más clara de la evolución financiera al final del trabajo presentaré las cifras comparativas de dicha evolución.

III. *Periodo 1960-75*

Desde un punto de vista global el crecimiento del producto interno bruto ha sido, durante el lapso 1950-74, entre un 5% y un 8%, localizándose el más elevado durante la década de los 60's. Esta tasa de crecimiento ha sido una de las más elevadas en América Latina, aunque inferior a la de Brasil durante 1968-74. Por supuesto, también ha sido inferior a las tasas de crecimiento registradas en Alemania occidental, Japón e Italia durante el espectacular periodo de 1955-65.¹²

Uno de los aspectos más importantes de la evolución de la legis-

¹² Cfr., Bonilla, Arturo, "El desarrollo económico de México y la agricultura", en *Problemas del Desarrollo*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1975, núm. 24.

EVOLUCIÓN FISCAL EN MÉXICO (1950-1975)

101

lación tributaria fue la promulgación en 1964 de una nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta, estableciendo por primera vez la base global del ingreso, introduciendo así la posibilidad práctica de la progresividad en el impuesto federal más importante. Este nuevo sistema permitió un incremento en los ingresos federales y ha sufrido recientes modificaciones para ampliar su base y gravar más severamente diversos renglores, pero todavía no ha sido capaz de introducir progresividad real en toda la estructura de la imposición al ingreso, entre otras cosas, por la existencia de diversos obstáculos legales que se describirán posteriormente. Este impuesto sí ha aumentado en forma importante, en cuanto al gravamen relativo a los productos del trabajo, especialmente en el caso de los tradicionalmente denominados causantes cautivos. Es decir, de aquellos a quienes el impuesto señalado les es retenido en el lugar donde realizan el trabajo, como es el caso de los servidores de la administración pública, así como de los trabajadores y empleados de las grandes empresas.

De cualquier forma, es importante dejar claro que la progresividad en el sistema fiscal está dada por un conjunto de impuestos, y no sólo por una área del impuesto al ingreso. Durante la década de 1960-70, se incrementó considerablemente el impuesto federal sobre ingresos mercantiles (impuesto sobre las ventas), lo cual debe ser entendido en toda su magnitud. El incremento de la imposición indirecta, implica con frecuencia su traslación inmediata a los precios, lo cual ha significado en algunos años fiscales de la década que se analiza una presión inflacionaria y, en consecuencia, ha mermado la capacidad de consumo del mexicano.

Desde un punto de vista jurídico, una de las innovaciones más importantes fue la promulgación de un nuevo Código Fiscal de la Federación en 1967, que derogó al de 1938, promoviendo la modernización y la actualización en esta área de la administración pública.¹³ Por otra parte, con el objeto de incrementar los ingresos internos del Estado, se ha recurrido desde el principio de la década de los 70's a efectuar "reformas fiscales", que ayuden a disminuir el déficit presupuestal que se presenta en México desde 1957, a financiar el desarrollo del país con fuentes internas y, de esta forma dejar de recurrir a la creciente deuda externa. Con tal motivo se efec-

¹³ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción al estudio del proceso tributario en el derecho mexicano" en: *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo xx*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, pp. 1055 a 1139.

tuaron “reformas fiscales” en 1971, 1972 y 1973 y “adecuaciones fiscales” en 1974.¹⁴ Algunos de los resultados fueron un incremento sustancial en las tasas del impuesto sobre productos del trabajo y el aumento de tarifas en algunos renglones del impuesto sobre productos de capital. Además, se recargó notablemente la imposición indirecta. Por una parte se estableció un impuesto al consumo de artículos suntuarios, pero por la otra hubo incrementos al impuesto a las ventas. Hasta ahora, el resultado es que teniendo México una de las cargas fiscales más bajas en el mundo, los asalariados con un nivel intermedio de ingreso tributan con tasas relativamente altas y el sistema fiscal ha seguido incrementando la imposición indirecta.

Algunas de las más relevantes medidas legislativas de contenido económico, dictadas durante este segundo periodo, que tienen relación directa con las finanzas públicas, son las siguientes: En 1966 se dictó la Ley para el Control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Esta disposición legislativa es de suma trascendencia, ya que el sector paraestatal ha crecido vertiginosamente, pero sin obedecer solamente a criterios económicos, sino más bien a criterios políticos. Esto ha ocasionado que gran parte del déficit del sector público obedezca a la necesidad de hacer gastos en la “empresa pública”. Con frecuencia, desde un punto de vista político, ha sido necesario que el Estado absorba ciertas empresas pero, desde un punto de vista financiero, muchas de ellas operan con números rojos, lo cual sucede de igual forma en muchos otros países del mundo. Por lo expuesto, es importante el incremento del control gubernamental con el objeto de aumentar la eficiencia de muchos de estos organismos y empresas.

En 1974 la Secretaría del Patrimonio Nacional controlaba 107 organismos descentralizados y 246 empresas de participación estatal. Entre los organismos descentralizados se encuentran los organismos encargados de la producción de energéticos, como Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad; los sistemas de seguridad social, tanto de los trabajadores y empleados de las empresas privadas, como de los servidores públicos; varios sistemas de transporte público, etcétera.

¹⁴ Cfr., Retchkiman, Benjamín, “La política fiscal mexicana” en *Problemas del Desarrollo*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1975, núm. 24.

Por una parte, en cuanto a las empresas controladas por el gobierno federal existe una amplísima variedad de actividades, desde industrias textiles hasta restaurantes; desde astilleros, consorcios mineros e ingenios hasta fábricas de bicicletas o distribuidoras de telas. Por otra parte, existen empresas que son controladas por otros órganos del Estado, como la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial y Nacional Financiera. Además la Secretaría de Hacienda coordina a varios bancos e instituciones financieras oficiales, como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Nacional Cinematográfico, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, etcétera.

Otras disposiciones en el sentido anteriormente citado fueron: la Ley de Inspección de Adquisiciones, para que la Secretaría del Patrimonio Nacional pudiese controlar las que efectúan todas las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los organismos públicos y las instituciones nacionales de crédito. Esta ley de 1972 derogó la anterior de 1965. También es necesario mencionar que en 1972 se creó el INFONAVIT con el objeto de establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito para la adquisición de habitaciones. Posteriormente, se estructuraron otras instituciones para el financiamiento de habitaciones para los servidores públicos y los militares.

En cuanto a la administración tributaria, en 1973 se creó la Comisión Consultiva en Materia de Política y Administración Tributaria con el objeto de actuar como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda en las materias enunciadas. La integración de esta Comisión será compuesta por representantes de la Secretaría señalada, así como de representantes obreros, campesinos y empresariales. Por otra parte se inició la desconcentración de la administración fiscal, problema que será tratado cuando se describan los aspectos fiscales del federalismo y, por último, se establecieron centros de capacitación para funcionarios, como es el caso de la institución creada para la capacitación aduanera, cumpliendo así una recomendación de la ALALC.

Durante los últimos años se han efectuado diversos esfuerzos para incrementar y modernizar el orden jurídico que sirve de marco para el desarrollo económico del país. Esta labor legislativa puede ser ejemplificada con los siguientes ordenamientos emitidos en los últimos cinco años: La Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas; La Ley

para Promover la Inversión Extranjera y Regular la Inversión Mexicana; La Ley Federal de Protección al Consumidor; La nueva Ley de Invenciones y Marcas; La Ley Federal de Fomento a la Pesca; así como el proyecto de Ley sobre Asentamientos Humanos, entre otras.

Esta labor legislativa se efectuó, como lo hemos señalado, en un contexto de agudización de los problemas internos, así como de crisis económica internacional. Con el objeto de presentar una idea más clara del periodo 1970-1975, es conveniente señalar que durante 1975 el producto interno bruto de México creció entre un 3.8% y un 4.2%, en tanto que los países de economía de mercado mostraron una disminución en su crecimiento, con la sola excepción de Japón que tuvo un incremento del 1.5%.¹⁵

En México el sector más dinámico fue el industrial y su crecimiento en comparación con países desarrollados demuestra un comportamiento favorable. En el periodo 1971-75, el sector industrial mexicano se incrementó en una tasa media anual de 7.5%, mientras que el aumento de este sector en E.U. fue del 1.5%; en Canadá de 1.8%; en la República Federal Alemana 0.2%; Francia 1.9%; Italia 1.8%; Reino Unido 0.2% y Japón 1.7%.¹⁶

En el aspecto de la descentralización industrial, se emitieron diversos decretos mediante los cuales se concedieron estímulos y apoyos para la constitución y ampliación de empresas en las áreas menos industrializadas del país. En virtud de estos estímulos se han autorizado 594 programas de inversión que ascienden a 19,423 millones de pesos. Por otra parte, se amplió el apoyo hacia la pequeña y mediana industria, otorgando el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña créditos a las referidas empresas por 3,909 millones de pesos, durante el plazo comprendido entre 1971 y 1975. Esto representó un aumento de un 287% en relación con los créditos concedidos por dicho Fondo durante 1966-70. Además, se creó el Fondo Nacional de Fomento Industrial, que permite al Estado participar en forma minoritaria y temporalmente en el capital de las empresas. Su participación asciende hasta 221 millones de pesos y existen autorizaciones totales hasta 343 millones de pesos.¹⁷

También, durante el periodo señalado 1970-75, se emitió la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extran-

¹⁵ Cfr., Secretaría de Industria y Comercio, *Informe de actividades 1970-75*.

¹⁶ Cfr., *ibidem*.

¹⁷ Cfr., *ibidem*.

jera y la recientemente expedida Ley de Invenciones y Marcas. Estos instrumentos jurídicos pretenden crear una base tecnológica propia. Otra institución que tiene el mismo propósito es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología establecido en 1970.

La inversión extranjera en México se ha incrementado considerablemente. En el año de 1973, que fue el primer año de vigencia de la citada ley, representó 3587.5 millones de pesos, incrementándose en un 34% las cifras del año anterior, en la que dicha inversión fue de 2,687.5 millones de pesos, así como el promedio de los cuatro años previos que fue de 2,500 millones de pesos. Además, en 1974 la nueva inversión extranjera aumentó en un 26%, alcanzando los 4,525 millones de pesos; y de acuerdo con los datos preliminares para 1975 se considera que dicha inversión llegará a los 5 mil millones de pesos.¹⁸

Con el objeto de incrementar la producción de bienes de capital, se creó en marzo de 1976 un decreto por el que se establece la Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo. Según las estimaciones dadas por la ONU y NAFINSA, México demandará en el periodo de 1976-1980 bienes de capital por valor de 320 mil millones de pesos, por lo que es muy importante el incremento en la producción de los bienes mencionados.¹⁹ Si se lograse el objetivo señalado, se eliminarían muchas compras al exterior que repercuten negativamente en nuestra balanza comercial.

En febrero de 1976 se emitió la Ley Federal de Protección al Consumidor, que establece un régimen tutelar para las relaciones jurídicas entre comerciantes y consumidores. Se pretende a través de esta ley que: la información que percibe la colectividad consumidora sea veraz; impedir intereses excesivos en las compras a crédito; y frenar los abusos contra sectores de menores recursos. Esta ley estableció dos instituciones para verificar su eficacia: La Procuraduría Federal de Defensa del Consumidor y el Instituto de Orientación al Consumidor.²⁰

Es importante hacer referencia a la creación, en 1970, del Instituto Mexicano de Comercio Exterior. Este organismo fue establecido para promover las exportaciones mexicanas y reducir así el fuerte déficit que existe en nuestra balanza comercial. Al lado del IMCE, se han establecido un amplio conjunto de estímulos fiscales y credi-

¹⁸ Cfr., *ibidem*.

¹⁹ Cfr., *ibidem*.

²⁰ Cfr., *ibidem*.

ticos. Se han otorgado facilidades para la importación temporal de materias primas y bienes intermedios que se incorporaron a productos de exportación, así como el otorgamiento de estímulos para las industrias orientadas básicamente a los mercados extranjeros.

Algunos de los estímulos crediticios para la exportación han sido los siguientes: El Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados proporcionó créditos por 23,272 millones de pesos de 1971 a 1975. El Banco Nacional de Comercio Exterior otorgó en 1975 créditos por 18,285 millones de pesos, que fue en un porcentaje de 322.9% mayor que los créditos otorgados en 1970. Además el Fondo de Equipamiento Industrial ha otorgado créditos por 1,027 millones de pesos, durante sus tres años de operación. Estos créditos corresponden a proyectos de inversión por 4,054 millones de pesos.²¹

La balanza comercial ha incrementado su déficit notablemente, a pesar de que nuestras exportaciones crecieron durante el periodo 1970-75 en una tasa anual del 17.4%, lo cual contrasta con el incremento del 5.7% registrado en la década de los sesenta.

Sin embargo, las importaciones también han crecido vertiginosamente, no sólo por la existencia de la inflación internacional que nos ha sido transferida, sino por la necesidad creciente de bienes de capital, y hasta por las adquisiciones de alimentos que el país ha tenido que efectuar en el exterior.

IV. Evaluación general de la política tributaria 1950-75

A pesar de los esfuerzos legislativos efectuados durante los últimos 25 años, tendientes a modernizar la legislación fiscal, la carga tributaria de México sigue siendo una de las más bajas del mundo, como se señaló anteriormente. Esto es especialmente significativo porque dicha carga es aun menor comparada con la que existe en otros países de menor desarrollo económico.

Durante el periodo 1950-75 se efectuaron diversas reformas jurídicas tendientes a introducir progresividad en los tributos, destacando, sin duda, las de 1964 y las realizadas de 1972 a 1975. Sin embargo, en los últimos años, los recursos provenientes de la imposición indirecta.²² Como anteriormente se señaló, las reformas afectaron bási-

²¹ Cfr., *ibidem*.

²² Cfr., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comparecencia del titular para explicar el presupuesto de 1976 ante la Cámara de Diputados.

EVOLUCIÓN FISCAL EN MÉXICO (1950-1975)

107

camente a los causantes con ingresos medios, pero han quedado fuera los ingresos de las grandes empresas. El aumento del 48% en los ingresos ordinarios, registrado en los últimos cinco años, ha afectado a los núcleos de población con entradas fijas, como obreros, empleados públicos y privados, técnicos, etc. Por otra parte, además del problema administrativo que implica controlar a los causantes que prestan sus servicios en forma independiente, existe un dilema. Por una parte, la necesidad de introducir equidad en el sistema y, por la otra, el problema del desincentivo para algunas actividades económicas si son gravadas con severidad. Además, es necesario para el Estado contar con mayores recursos para financiar sus crecientes gastos, por lo que desde hace mucho tiempo se ha insistido en una reforma fiscal. Esta no ha podido efectuarse y los recursos se han obtenido, además de la imposición indirecta, del alza de precios en los energéticos o recurriendo a la deuda. En la práctica de la tributación, el problema se ha reducido a recaudar la mayor cantidad posible para desminuir el creciente déficit presupuestal.

En diversas ocasiones se ha planteado la necesidad de efectuar una reforma fiscal, pero estos intentos han fracasado en términos generales. Esto para algunos autores significa que en el actual sistema político no existe cabida ni siquiera para reformas mínimas.²³

En cuanto a la distribución del ingreso, la política fiscal no ha conseguido hacer, notablemente, más equitativa dicha distribución. De acuerdo con CEPAL, en 1960 el 10% de la población obtenía el 48% del ingreso nacional y en 1970 subió dicha participación al 51%. Además, en 1970 el 20% de los mexicanos obtuvo el 80% del ingreso nacional y el 5% con los ingresos más elevados obtuvo el 38% de dicho ingreso disponible. El producto *per capita* se ha elevado año con año. En 1950 era de 3,372 pesos anuales y en 1972 fue de 6,777 pesos (542 U.S. dólares). Sin embargo, atendiendo al censo general de población de 1970, lo cual debe ser tomado con muchas reservas, sólo el 2.6% de la población declaró ingresos mensuales superiores a 5 mil pesos (400 dólares), el 4.8% informó ingresos de 2,500 a 4,999 pesos (200 a 399 dólares). Es necesario añadir que de 1950 a 1972 las familias de más bajos ingresos, el 70% de la población, disminuyó su participación en el ingreso nacional del 41% al 25.7%, sin considerar la inflación de los últimos

²³ Cf., Retchkiman, Benjamín, *op. cit.*, *supra*, nota 14, pp. 83-100; Bonilla, Arturo, *op. cit.*, *supra*, nota 12 pp. 101-118.

tres años, que ha sido la más alta registrada en México durante el periodo que describimos.²⁴

El problema de la deficiente distribución del ingreso se ha recrudcido recientemente. Según el informe anual del Banco de México para 1974, resulta que se redujo la producción de bienes de consumo modesto, como prendas de vestir, estufas económicas, radios de mesa, productos derivados del trigo, etc. De igual forma se redujo la alta tasa de crecimiento en la producción y venta de bienes de consumo duradero.

Más adelante se hará referencia a las tesis explicativas sobre el desarrollo del país, por ahora cabe adelantar que esta situación de crecimiento económico sin una mayor distribución del ingreso, se atribuye a la estrategia para el desarrollo adoptada por el gobierno federal desde 1940.

En relación a la política de gastos efectuada por el gobierno federal, por una parte los gastos corrientes se han incrementado por la ampliación de la administración pública, en tanto que los gastos de inversión han mantenido una persistente tendencia a la expansión y se han dividido, por un lado, en gastos de infraestructura y, por el otro, en la creación de organismos paraestatales. También aumentaron considerablemente los gastos de transferencia, destinándolos primordialmente como subsidios a los insumos básicos para mantener precios bajos en transportes, combustibles, etc.; otro objetivo fue el pago de intereses de deudas, así como la adquisición de bonos y valores como apoyo a empresas privadas y, por último, las erogaciones de carácter social, como la seguridad social, la habitación popular y otras.

Los gastos han aumentado mucho más rápidamente que los ingresos, por lo que el déficit presupuestal se ha incrementado en forma vertiginosa durante los últimos años. En 1971 el déficit presupuestal fue de 4,787 millones de pesos; en 1972 ascendió a 16,725 millones; en 1973 se incrementó nuevamente a 23,743 millones; y en 1974 fue de 45 mil millones de pesos. Se calcula que para 1976 sobrepasarán los 60 mil millones de pesos. En 1960 por cada peso gastado el 7% era deficitario y en 1973 dicho porcentaje aumentó al 31.3%. México es un país que ha conocido déficits presupuestales durante casi toda su historia. Durante la época prerrevolu-

²⁴ Cfr., *ibidem*.

lucionaria sólo existió superávit en el año fiscal 1967-68 y a partir de 1894 y hasta 1911.

Uno de los problemas más debatidos en México es el de la deuda. Ante la crítica persistente de muchos sectores sociales, el gobierno ha declarado que el endeudamiento está técnicamente controlado y que de ninguna manera es peligroso para el país, sino que demuestra confianza en su capacidad de pago.

De cualquier forma, ante la ineficiencia del sistema tributario para financiar los crecientes gastos del Estado, en los últimos años la deuda pública se ha incrementado vertiginosamente, en particular la deuda externa. En 1972 la deuda externa global fue de 12 mil millones de dólares; en 1974 ascendió a 17,500 millones de dólares y en 1976 se elevará a 30 mil millones de dólares (375 mil millones de pesos).^{24 bis} El endeudamiento anual durante los últimos tres gobiernos ha tenido los siguientes promedios: 168 millones de dólares por año durante el gobierno de López Mateos; 409 millones de dólares anuales en el régimen de Díaz Ordaz, y 790 millones de dólares en promedio, durante los primeros cuatro años de la presidencia de Echeverría.²⁵

Otro de los problemas a que se ha enfrentado México recientemente es el creciente desequilibrio del comercio exterior. Si bien el país ha tenido casi siempre un comercio exterior desfavorable, este déficit se ha acentuado desde la Segunda Guerra Mundial. El déficit de 1945 a 1954 fue de 586 millones de dólares; de 1955 a 1964 pasó a 1,833 millones de dólares, en tanto que de 1965 a 1974 fue de 8,473 millones de dólares. En 1973 y 1974 se registraron los balances más desfavorables, ya que ascendieron a 1,223 millones y 2,613 millones de dólares, respectivamente. De igual forma se ha presentado un creciente desequilibrio en la balanza de pagos. El déficit de ésta en 1970 fue de 357 millones de dólares, en tanto que en 1974 rebasó los 500 millones de dólares. A este desequilibrio ha contribuido en forma especial el monto de la inversión extranjera directa, de 1955 a 1973 ésta aumentó en 2,603 millones de dólares.²⁶

México no ha escapado al problema de la inflación que ha gravitado sobre varios países. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta 1970, el aumento de precios se sostuvo entre el 4% y el 6%

²⁴ Bis. Al tipo de cambio previo al 31 de agosto de 1976.

²⁵ Cfr., Retchkiman, Benjamin, *op. cit.*, *supra*, nota 14.

²⁶ Cfr., *ibidem*, y *supra*, nota 15.

anuales, en tanto que a partir de 1970 se incrementó notablemente. En 1973 el aumento fue del 20.5% y en 1974 del 22.0%.

Después de la breve descripción de algunos aspectos de la evolución fiscal en México, es importante evaluarlos, y al respecto es especialmente relevante la apreciación de Víctor Urquidi, quien considera que:

Las políticas económicas y financieras no han modificado las estructuras, ni se ha sentado las bases para un desarrollo autónomo, autosuficiente de las necesidades básicas. No se ha dado un fuerte impulso a un desarrollo tecnológico a la altura de los problemas y las perspectivas del país. La planificación ha brillado por su ausencia. La política fiscal apenas si merece tal calificativo. Un desarrollo a medias, como el mexicano, sin mejorar sustancialmente la situación de las grandes mayorías, ni la capacidad de autonomía de la economía mexicana, ni el desempleo, ni de la marginación.²⁷

V. *El federalismo fiscal*

La constitución mexicana establece que la forma de organización territorial es el sistema federal. La estructura federal fue establecida por primera vez en México en 1824, aunque posteriormente fue sustituida en diversas constituciones, por el régimen central. Sin embargo, desde 1867 hasta la fecha se ha mantenido la forma federal. El Estado federal es una forma jurídica de la estructura territorial del Estado, que posee un grado parcial de descentralización tanto estática como dinámica, compatible con una comunidad jurídica nacional.²⁸ El Estado federal tiene un grado de descentralización intermedio entre una Confederación Internacional de Estados y un Estado Unitario, dividido por provincias o regiones administrativas. Ahora bien, el Estado federal implica la existencia de tres niveles u órdenes jurídicos. Por una parte los estados miembros que integran la comunidad nacional; en un nivel superior la federación u orden central, que es un gobierno con competencia a nivel nacional y, por último, el Estado federal u orden total, o sea el orden que contiene a los dos órdenes anteriormente señalados.²⁹

La existencia del Estado federal implica que los estados miembros que lo integran posean cierto grado de autonomía. Es decir,

²⁷ Cfr., Retchkiman, Benjamín, *op. cit.*, *supra*, nota 14.

²⁸ Cfr., Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965, pp. 220 y 55.

²⁹ Cfr., *ibidem*.

que tengan capacidad para tomar decisiones, siempre y cuando no violen lo establecido por la constitución federal, o sea, por la Ley Fundamental de toda la nación. Para que sea factible esta autonomía jurídico-política de los estados miembros, se requiere normalmente de la autonomía financiera de los mismos.

Sin embargo, en México las constituciones que han prescrito la estructura federal, no han garantizado a los estados miembros las fuentes de financiamiento necesarias para poder actuar con autonomía. Los estados han sido, casi siempre, dependientes económicamente de la federación, lo cual ha contribuido para hacerlos dependientes políticamente. En esta forma se ha entorpecido la existencia real de la estructura federal, así como la eficiencia del proceso democrático en general.

Con frecuencia los estados han financiado sus gastos mediante la imposición al consumo, o a través de las prohibidas alcabalas, contribuyendo así a la regresividad del sistema tributario nacional. Este problema se ha tratado de resolver en muchas ocasiones, pero las soluciones han fracasado en lo general. Hasta fecha reciente, el desnivel entre los ingresos de la federación y de los estados, lejos de disminuir se había incrementado.

Por lo que respecta al municipio, éste es una forma de descentralización administrativa por región. El municipio es, generalmente, la base de la división territorial y, para muchos efectos, de la organización política y administrativa de los estados. Esta forma de descentralización administrativa por región tiene un mayor grado de centralización que el estado, y desde el ángulo financiero es casi completamente dependiente de los niveles superiores de gobierno. Los municipios entre sí tienen enormes diferencias económicas, pero en lo general es válido afirmar que son los que más han resentido el proceso de centralización financiera que se ha dado en México.

Se han ensayado diversas soluciones al problema de la centralización financiera, algunas de ellas fueron las Convenciones Nacionales Fiscales, convocadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A estas Convenciones asistieron los tesoreros de todos los estados y de los entonces territorios federales, se celebraron en 1925, 1933 y 1947.³⁰

³⁰ Cfr., Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 4a. Ed., México, Porrúa, 1969, pp. 252 y 55.; el primer informe sobre las relaciones entre la federación y los Estados al término de la III Reunión Nacional de Tesoreros en Mazatlán

Al principio de la presente década, la diferencia entre los ingresos de la federación por una parte, y de los estados y los municipios por la otra, se había acrecentado,³¹ por lo cual se decidió celebrar convenios entre los órdenes mencionados para la ejecución y administración de varios impuestos federales. Estos convenios de participación se pueden celebrar en aquellos impuestos establecidos por la federación, pero en los que existen facultades coincidentes. Es decir, son contribuciones que la constitución no las prescribe como exclusivas para la federación, ni prohíbe a los estados establecerlas.³² Dentro de esta categoría de impuestos establecidos por la existencia de facultades coincidentes entre la federación y los estados, se encuentran los tributos más productivos como son: el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre ingresos mercantiles.

En virtud de los convenios señalados, la federación concede a los estados una participación de los recursos obtenidos del cobro de los impuestos, que son objeto de los convenios y que son recaudados en sus jurisdicciones. Por su parte los estados se obligan a no establecer impuestos locales que graven las fuentes que son objeto de los impuestos federales señalados o a derogar los ya existentes. Se han celebrado convenios para la recaudación del impuesto sobre ingresos mercantiles y para los causantes menores del impuesto sobre la renta (tanto individuos, como empresas). Es decir, para sujetos que perciban hasta 500 mil pesos al año (40 mil dólares). Además, se estudia la posibilidad de modificar estos convenios para aumentar dicha cantidad hasta la cifra de 1,500,000 pesos al año (120 mil dólares).

Por otra parte, se espera que estos convenios beneficien también a los municipios, pues estos deben recibir diversos porcentajes de los impuestos referidos. De esta forma, además de combatir la doble tributación interna, se pretende incrementar la recaudación para los tres niveles de gobierno. Estos convenios son positivos para los estados y los municipios porque se supone que les es más productivo participar de los ingresos federales, que establecer y administrar sus propios impuestos y para la federación porque se amplía el nú-

1973. Publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, Editorial Novarro, 1973, pp. 19 y 55.

³¹ Cfr., Chapoy Bonifáz, Dolores Beatriz, *Problemas derivados de la múltiple imposición interestatal e internacional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, pp. 135 y 55.

³² Cfr., las siguientes prescripciones constitucionales: fracciones VII, X y XXIX del art. 73; fracciones III, IV, V, VI y VII del art. 117; fracciones art. 118; art. 124 y art. 131.

EVOLUCIÓN FISCAL EN MÉXICO (1950-1975)

113

mero de causantes, ya que se ha demostrado que es más práctico el control que se efectúa sobre éstos, cuando la administración fiscal de los estados realiza el cobro, porque conocen mejor el medio en el cual se aplican dichos impuestos.

Es demasiado pronto para evaluar los resultados financieros de estas reformas, ya que se establecieron totalmente hasta 1974, pero sin duda constituye el intento más serio que se ha efectuado para lograr la descentralización financiera.