

El siglo XX mexicano: su historia fiscal

*Fernando J. Chávez G.**

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

La historia fiscal o hacendaria de México en el siglo XX ya se está escribiendo. A dicha tarea académica, quizá de fuerte impacto político mediato e indirecto, están incursionando profesionales de diversas disciplinas y áreas del conocimiento de las ciencias sociales. No podía ser de otra forma, pues lo fiscal o hacendario es complejo y vasto; además favorece, por lo mismo, la concurrencia de diversos enfoques y perspectivas. Esta historiografía, sin embargo, no encontrará lectores fácilmente. El tema ciertamente salpica y forma parte de las conversaciones populares (impuestos, gasto público, deuda, subsidios, etcétera), pero ello no se ha traducido en un interés ciudadano, amplio y sostenido por leer sobre los temas fiscales y hacendarios, de suyo áridos, iterativos, técnicos, carentes del encanto o fascinación que poseen, por ejemplo, los temas políticos y militares asociados a la lucha por el poder.

El libro de Luis Aboites, felizmente, es parte del esfuerzo o tarea por reconstruir nuestra historia fiscal del siglo XX, centrados claramente en los aspectos tributarios en una etapa que comprende medio siglo (1922-1972). Su trabajo posiblemente alimentará una buena discusión histórica y política sobre la manera cómo fue forjándose la nación en ese periodo lleno de episodios decisivos para comprender una buena parte de lo sucedido entre 1972 y el 2000, es decir,

* Profesor-Investigador del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco.

para comprender los casi treinta años de la fase final del siglo XX mexicano y, por supuesto, los primeros tres años del foxismo, en donde se presentaron fallidamente dos proyectos de reforma fiscal.

¿Qué se puede esperar de este libro? El autor es directo y claro en sus intenciones confesas: “Es más una historia política con pretensiones de historia social, que una historia fiscal con pretensiones de historia económica” (página 13). Como se puede apreciar de inmediato, el autor no se dejará encajonar en una visión como la mía, pero no le concedo importancia a sus pretensiones explícitas, sino a los resultados concretos de su valiosa investigación. Consecuentemente, insistiría en que su libro sí forma parte de la historia fiscal del país, y ayudará de modo significativo a entender mejor nuestra historia económica.

Los temas que el autor analiza y documenta ampliamente son: el origen y desarrollo de la estructura tributaria, las relaciones fiscales intergubernamentales, el proceso de centralización de las facultades tributarias en el Poder Ejecutivo, es decir, identifica los factores tributarios que influyeron en la formación de la hacienda pública mexicana entre 1922 y 1972.

A lo largo de una introducción, diez capítulos (acomodados en tres partes) y un epílogo, Aboites muestra sin duda alguna su oficio de historiador, pues existe un sustento documental copioso y firme para la mayor parte de sus afirmaciones y sugerencias. Quiero asimismo destacar la existencia tanto de una cronología de la historia tributaria del periodo estudiado, como de un glosario de términos tributario-fiscales inusuales que facilitarán la lectura del texto, sobre todo si ésta se realiza antes de entrar al cuerpo central. Queda claro, reitero, que los renglones de gasto y deuda como temas típicos de la política hacendaria o fiscal no son estudiados, tampoco las cuestiones monetarias asociadas, que no son propiamente una parte de la hacienda pública, aunque tengan mucha relación con éstas.

1. Los temas destacables

Un problema añejo que se detecta en el trabajo, es la baja “carga fiscal” percibida en el periodo estudiado, la cual refleja “el privilegio más palpable que otorga el poder público a la minoría de propietarios y empresarios” (página 51). Tesis controvertible ésta, que es más un enunciado que una afirmación documentada y demostrada. El asunto no es menor en el trabajo de Aboites, pues la baja “carga fiscal” no implica necesariamente privilegios para determinada clase social.

Cuando los ejidos y los ejidatarios quedaron exentos de pagar impuestos diversos, ello incidía en la baja “carga fiscal”, además que eran tan privilegiados como esa “minoría de propietarios y empresarios” a que hace referencia el autor.

Este sistema de privilegios y excepciones tributarias formó parte de un vasto mecanismo estatal utilizado para mediatizar políticamente, desde los años veintes del siglo pasado hasta épocas recientes, a varias clases sociales. El costo económico de este sistema ha sido elevado (percibido en la misma baja carga tributaria actual), y en el mismo costo político de mantener como súbditos a aquellos que formalmente eran ciudadanos. La reducida y regresiva carga tributaria que se consolidó a todo lo largo del periodo estudiado tuvo, entonces, como contrapartida, una sociedad civil controlada y amenazada (potencialmente) por las instituciones fiscales.

Por otra parte, hay aquí una confusión de términos que merece ser disuelta. La *carga fiscal*, entendida convencionalmente como la proporción del gasto público respecto al PIB, se confunde con la *carga tributaria*, que convencionalmente se entiende como la proporción de los impuestos respecto al PIB. Desde los orígenes del Estado mexicano, la carga fiscal ha sido mayor que la carga tributaria, con el consecuente proceso de endeudamiento que normalmente acompaña a unas finanzas públicas frágiles.

Pregunta toral en la lectura de este libro: ¿existió una política hacendaria específica que caracterizó a los regímenes políticos de la llamada Revolución Mexicana, que los diferenciara del régimen porfirista? ¿Fue a través del Impuesto sobre la Renta –ISR– (1924), del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles –ISIM– (1949), de la eliminación efectiva de las alcabalas (mediados de los años cuarenta), del apuntalamiento del centro político-económico y financiero (la ciudad de México) por una vía autoritaria? Aquí es donde el trabajo de Aboites ofrece hipótesis e información y da respuestas que colocan su trabajo en un nivel de referencia obligada para los historiadores económicos del México del siglo que nos ocupa.

Hay argumentos desplegados a lo largo de todo el libro que demuestran que sí hubo una *nueva política hacendaria* con los gobiernos posrevolucionarios. En el terreno tributario se fueron creando instrumentos nuevos (ISR e ISIM), eliminando aquellos que ponían serios obstáculos al desarrollo del mercado interno del país (las alcabalas y el del timbre). Pero ciertamente hubo también, por la parte del gasto y del financiamiento del déficit fiscal, una nueva concepción de la política hacendaria, aunque estos aspectos no son explicitados por el autor. Los discursos del secretario Pani y del siempre indispensable Manuel Gómez Morín, subrayaban los problemas hacendarios de los años veinte y, con un gran sentido práctico, convocaban a la sociedad a sumarse al esfuerzo de modernización que los gobiernos obregonista y callista estaban encabezando en los convulsos años veinte.

La evolución económica del país, lo demuestra Aboites, modificó la estructura tributaria: se fue dependiendo menos de los impuestos indirectos que de los directos, siendo aquéllos, por obvias razones, de gran volatilidad. Hacia 1925,

los indirectos (sobre: recursos naturales, industria, comercio exterior, timbre, comercio y las contribuciones federales), generaban el 94% de los ingresos tributarios; los directos (sobre la renta y otros) el 6%. Esta situación, según los datos de Aboites, cambió significativamente hasta 1950 por dos razones: la entrada en vigor del ISIM y la consolidación del ISR, aplicado desde 1925. De 1950 a 1972 los cambios continuaron, hasta dejar los indirectos en 54% y los directos en 46%, quedando fuera de los tres primeros: las llamadas “contribuciones federales”, “del timbre” y sobre el comercio, además de que prácticamente habían desaparecido los que gravaban los recursos naturales.

La ciudad de México, centro político nacional y principal contribuyente en el periodo estudiado, es señalada por el autor con cierta sorpresa, pero promete explicar este hecho con más detenimiento ya en la parte de sus conclusiones. La centralización de fuerza económica, financiera y política en la capital federal fue, contradictoriamente, parte inevitable de la modernización tributaria que registra el periodo. La documentación de este hecho político e histórico, me parece, borra un mito popular antiguo que comienza en la frontera entre lo que es hoy “la provincia mexicana” y la misma ciudad de México: los estados subsidian a la capital federal.

El desarrollo del mercado interno mexicano exigió una nueva estructura tributaria, donde la eliminación gradual y lenta de las alcabalas fue reflejando una forma de resistencia de los poderes locales, frente a la capacidad centralizadora de la federación en materia tributaria; un pacto fiscal nuevo que se abrió paso por medio de la negación real y efectiva del federalismo instituido en la Constitución. Las tendencias del presidencialismo autoritario se apoyaron en prácticas fiscales centralizadoras que empobrecían irremisiblemente las facultades tributarias de estados y municipios, lo cual anulaba la sustancia de “municipio libre”.

¿Qué era la anarquía fiscal y cómo se pretendía combatirla? ¿Combatirla fue un elemento común entre la política hacendaria porfirista y la revolucionaria, precisamente por la supresión de las alcabalas? ¿Esto significa que ambos regímenes apuntaban en el terreno tributario en una misma línea de trabajo, es decir, a favor de una economía capitalista nacional fuertemente integrada? El trabajo ofrece líneas de interpretación sobre este tema. Vale remitirnos al siguiente párrafo que plantea las contradicciones que surgieron con la política económica de los gobiernos revolucionarios, en especial de la tributaria:

Por un lado se crearon nuevos impuestos, se unificó y simplificó el sistema fiscal, se expropió el petróleo, se impulsó el desarrollo de la capital del país, se combatieron las prácticas alcabalatorias para abrir paso al mercado libre; y por otro lado y al mismo tiempo se sustrajo del mercado y de la fiscalidad a la mitad del territorio y a una millona-

ria cifra de habitantes rurales mediante la reforma agraria; del mismo modo la actividad realizada en las tierras ejidales y comunales quedó en principio libre de gravámenes (página 377).

La lista de temas, conceptos, personajes y episodios de la historia tributaria mexicana en el medio siglo estudiado, es larga e interesante para los que nos interesa el siglo XX mexicano. Refrendo lo mencionado párrafos antes: su lectura no es fácil, aunque sí muy recomendable. Seguramente el lector estará agradecido con el gran número de pistas que ofrece este trabajo. Es probable que su escritura le habría significado menos problemas si el historiador Aboites se hubiese acercado a algunos libros de economía, sobre todo de finanzas públicas. La redundancia y reiteración de muchas y valiosas ideas que contiene este material se pudieron haber minimizado si el autor hubiese aceptado el desafío de repasar sus nociones económicas.

Por último, quiero destacar que en este trabajo se abordan con cierto estilo *naïf*, y de modo no sistemático, diversos aspectos de las tres Convenciones Nacionales Fiscales (1925, 1933, 1947) realizadas dentro del periodo estudiado.¹ Cuando existe la falsa creencia de que la actual Convención Nacional Hacendaria es la continuación de las precedentes, el trabajo de Aboites sería indispensable para que los actuales miembros del Congreso, los gobernadores y su CONAGO y, por supuesto, el mismo Presidente Fox, entendieran un poco la fatuidad de sus pretensiones y lo peligroso de sus eventuales resultados. Cuando se trata de hacer una reforma de Estado como la fiscal, es elemental entender las raíces de nuestro sistema tributario actual y, para ello, la lectura de este libro será indispensable una vez más.

¹ Dos trabajos complementarios y recomendables para estudiar esta tres convenciones son: Martínez Almazán, R. (1996), *Las finanzas del sistema federal*, México: INAP y Serna, de la Garza, J. M. (2004), *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, México: UNAM.