

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

IMPLICACIONES SOCIALES DE LA POLITICA TRIBUTARIA  
EN MEXICO EN LA DECADA DE LOS SETENTA

Tesina que para obtener el título de  
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA, pre-  
senta:

MA. ISABEL MARRA DE NORIEGA.

México, Distrito Federal, 1981.

A mi esposo e hijos, cuyo amor y paciencia han sido siempre el mejor estímulo para lograr metas de superación personal.

A mis Padres, a quienes tanto  
quiero y admiro, como un pe-  
queño reconocimiento a sus es-  
fuerzos.

# INDICE

Pag.

## INTRODUCCION.

### CAPITULO PRIMERO.

#### - POLITICA ECONOMICA Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO.

1. Pacificación y Reconstrucción Económica (1920 - 1940) ..... 1
2. El Despegue Económico, las Condiciones del Desarrollo Desigual y la Distribución del Ingreso (1940 - 1955) ..... 14
3. El Papel de la Política Tributaria en el Contexto de una Nueva Estrategia de Desarrollo ..... 29
4. Implicaciones Sociales de la Política Fiscal en el MDE ..... 39

### CAPÍTULO SEGUNDO. 46

#### - LA DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA EN LOS SESENTAS.

1. Las Reformas al Impuesto sobre la Renta. El Cambio de Sistema Cédular a Global ..... 50
2. ¿Mejóro la Distribución del Ingreso Tributario con el Cambio? ..... 59

## CAPITULO TERCERO.

66

- LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN LA DECADA DE LOS SE-  
TENTA.

1. El Entorno Político y Económico .....	66
2. La Política Tributaria en el Período 1970- 1976 .....	70
3. Determinantes Económicos y Políticas de - una Nueva Fórmula de Distribuir las Car- gas Tributarias.....	90
4. La Reforma Administrativa y la Adecua-- ción de la Estructura Tributaria al Proce- so de Cambio .....	104
5. La Política Tributaria a partir de 1978. - Consideraciones finales .....	106

## ANEXO.

## BIBLIOGRAFIA .

## INTRODUCCION

La justificación ideológica del Sistema Político Mexicano se encuentra, como todos sabemos, en los planteamientos jurídico-filosóficos de la Constitución de 1917. Los principios fundamentales de la misma son: la justicia, la equidad y el beneficio social.

El objetivo de lograr una sociedad más justa e igualitaria aparece reiterativamente en numerosos programas y pronunciamientos de los gobiernos post-revolucionarios. No obstante, el desarrollo histórico (socio-económico y político) del país acuda desigualdad e inequidad crecientes en el reparto de los beneficios del mismo. Esta contradicción encuentra una de sus múltiples manifestaciones en el problema de la distribución del ingreso, determinado por el tipo de desarrollo económico históricamente adoptado y, en buena medida, por una política que ha contribuido a concentrar la riqueza en una minoría de la población, mientras que las mayorías continúan marginadas.

El Capítulo Primero intenta describir los antecedentes inmediatos de la política tributaria de los años cuarenta.

En los incisos 2 - 4 señalamos cuál fue el papel de la misma en el proceso de transformación de la economía mexicana de 1940 a 1960.

En el Capítulo Segundo se comenta la situación en que se encontraba la carga tributaria de México en los sesenta en relación a la de algunos países europeos y latinoamericanos. Asimismo, señalamos las modificaciones que empiezan a introducirse en la tributación directa en México.

Finalmente, se analiza el entorno político y las reformas fiscales de la década de los setentas, mismas que constituyen nuestro objeto concreto de estudio.

El trabajo tiene un carácter más informativo que analítico. Los economistas, los abogados y los especialistas fiscales encontrarán, sin duda, muchas imprecisiones. Nuestro propósito fue dar cuenta, en un lenguaje accesible, de los cambios ocurridos en la estructura tributaria, especialmente en los últimos años dado que había indicios de un cambio importante en cuanto al papel de la política tributaria como instrumento de distribución del ingreso.

Nos propusimos encontrar la forma en que la política tributaria fue insertándose en el desarrollo histórico del país y nos encontramos -

con que durante un largo período, la misma estuvo determinada prioritariamente por el objetivo económico de industrializar al país.

A lo largo del trabajo descubrimos que los cambios en cuanto al uso de la estructura tributaria como instrumento de distribución del ingreso, ocurrieron entre 1965 y 1980; siendo los más significativos los de fines de la década de los setenta.

Asimismo, encontramos que la orientación que se dió a la política tributaria, se debió a los cambios ocurridos en la estructura económico-social derivada del proceso de desarrollo. En otros términos, por el ensanchamiento de la base productiva nacional.

Como se verá en la descripción que se hace en el texto, las bases sobre las que se construyeron las alianzas que hicieron posible una relación de fuerzas sociales favorable al proyecto de industrialización también se modificaron en el transcurso del proceso de desarrollo.

De manera que la transformación de las estructuras económicas, políticas y sociales generó la necesidad de iniciar un proceso dinámico de modernización y racionalización de las mismas, consistente en la aplicación de modificaciones jurídicas en cada una de las tres instancias, para adaptarlas a una fase superior del desarrollo económico.



Como es obvio, ésto no significó que se hubiese superado el subdesarrollo.

Esta nueva fase estaría determinada por la necesidad de profundizar el proceso de industrialización, entre otras cosas dando estímulos a la formación de unidades de fomento industrial, es decir, a empresas que requieren de grandes masas de capital. Esto se orientó a lograr la eficiencia, la eficacia y una mayor competitividad de la producción. A su vez, el proyecto de profundización de capital tendría como requisito la ampliación del mercado interno y la diversificación del externo,

la forma más viable de lograr el primero era mejorando la distribución del ingreso.

Es por ello que este intento de acercamiento al tema de la distribución (\*) nos pareció un camino posible para conocer el comportamiento de la misma en la relación Estado-sociedad; ya que en la lógica de la clase gobernante, la necesidad de implementar reformas tendientes a mejorar la distribución del ingreso es una forma de lograr un financiamiento más flexible, así como la ampliación de los

---

(\*) A través del estudio de la política tributaria.

márgenes de negociación con los trabajadores, en los cuales el Estado encuentra su base de sustentación política.

De manera que la modernización de las estructuras económicas, políticas y sociales es condición de reproducción y existencia no solo del grupo en el poder y de los intereses que en el Sistema Político Mexicano representan, sino también del Estado mismo.

Como puede verse, la política tributaria encierra una problemática socialmente relevante, dados los aspectos financieros y políticos que involucra. De ahí que decidiéramos hacerlo objeto de estudio del presente trabajo.

A fin de precisar el tema, me permito exponer las siguientes definiciones:

Según la Teoría de Finanzas Públicas, la Política Fiscal tiene tres objetivos:

- Compensatorio de los ciclos económicos, que en términos generales consiste en lograr el equilibrio entre utilidades, salarios, precios y Fisco.

- Recaudatorio, a efecto de obtener los recursos necesarios para cumplir las funciones de administración, justicia, seguridad, educación, salubridad, vivienda, etc., y para cumplir los programas de inversión y capitalización que corresponden a la acción gubernamental en una economía mixta.
- Redistributivo, a fin de establecer una relación equilibrada entre logros y beneficios del desarrollo. Vale decir que en una economía de mercado "El equilibrio entre el factor capital y el factor trabajo es la garantía tanto de la acumulación privada como de la satisfacción de necesidades colectivas básicas". (1)

El Estado cuenta con numerosos instrumentos de política económica para el logro de los objetivos señalados. Entre los que destacan:

- La Política de Gasto Público, que consiste en proporcionar cierto equipo de capital, como medios de transporte o comunicación obras de electrificación, riego, etc., o bien, incrementar la productividad del trabajo mediante la educación, la seguridad social y los medios de entrenamiento e investigación; o proporcionar servicios necesarios tales como agua potable, servicios

---

(1) J.L.P.- IV Informe de Gobierno. México, 1980.

urbanos o, por último, incluir en las decisiones de las empresas privadas a través de diversas medidas reguladoras. (2)

La Política Tributaria que a través de las Reformas Fiscales y de los medios que le son propios puede afectar variables, tales como el ahorro, la inversión, la ocupación, la inflación, la balanza de pagos y finalmente, la distribución del ingreso.

- La Política Crediticia que cuenta con los medios para estimular la inversión productiva y al mismo tiempo puede ser utilizada para proteger el salario de los trabajadores. (Ejem FONACOT)

Independientemente de que tales políticas se utilicen para cumplir con el objetivo de una distribución más equitativa, como se dijo antes, "corregir desigualdades es una necesidad política y social que ningún gobierno puede menospreciar pues constituye un requisito económico, que al mejorar las perspectivas de ventas de las industrias nacionales, representa el más poderoso aliciente a la inversión" (3)

Como puede verse, las variables que intervienen en el problema son

---

(2) Gerhard Colm, citado por Roberto Anguiano E. Las Finanzas del Sector Público en México. p. 67

(3) Ibid.

múltiples y complejas. Nuestro interés radica en analizar los efectos sociales de una de ellas: la Política Fiscal en materia tributaria; toda vez que las observaciones que se hagan a lo largo de este trabajo habrán de referirse exclusivamente a la distribución del ingreso por la vía tributaria. Es decir, aquéllos que "afectan el ingreso, el gasto o la propiedad de las personas físicas y morales (empresas y sociedades) o los que gravan las transferencias de capital". (4)

A su vez, los ingresos tributarios (impuestos) pueden dividirse en dos clases: los que gravan a las personas (directos) y los que gravan las transacciones (indirectos). Así, el impuesto sobre la renta (ISR) grava a las personas cuyos ingresos provienen del capital, del trabajo o de la combinación de ambos. El impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) como el impuesto al valor agregado (IVA), son impuestos al consumo derivados de una acción de compra-venta. Serán las Reformas Fiscales relacionadas con estos 3 impuestos las que se analizarán aquí, aunque también se menciona el comportamiento de otros ingresos tributarios como son los impuestos al capital y algunos especiales; puesto que se

---

(4) Los ingresos no tributarios son los derechos, producidos y aprovechamientos (permisos, prestación de ciertos servicios públicos, multas, recargos, etc.). Véase Roberto Anguiano E. p.p. 145 y 276.

considera que el ISR, ISIM e IVA son los más importantes en la determinación de progresividad o regresividad del Sistema Tributario y, en consecuencia, importantes indicadores de la distribución de la riqueza a nivel personal.

Con fines aclaratorios cabría decir que un Sistema Tributario es regresivo cuando la carga fiscal en impuestos directos al trabajo es proporcionalmente mayor que la carga de los productos de capital y cuando además, se apoya crecientemente en los impuestos indirectos, ya que la aplicación de una sola tasa para todos los estratos de la población siendo que sus ingresos son distintos, es desigual. En consecuencia, como señala el Fiscalista Benjamin Retchkinnann "la multiplicidad y regresividad de los impuestos indirectos al res- tar recursos a las mayorías lesiona el mercado interno y determina la pobreza de recursos hacia el Estado, constituyéndose en barreras para la actividad económica". (5)

Por oposición, un sistema vincado en una imposición que grava directamente, en forma acumulativa (principio de globalización) con tasas proporcionales al ingreso de las personas, es más equitativo y progresivo.

---

(5) Benjamin Retchkinnann. Política Fiscal. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. México. 1977.

La naturaleza de los cambios ocurridos a nivel de la Distribución Regional en la segunda mitad de la década de los setenta, obligaba a hacer una referencia de la política de Coordinación Fiscal con Entidades Federativas; de ahí que en la parte final del trabajo nos hayamos apartado un poco de la distribución a nivel personal que era la que interesaba destacar. Esperamos que su importancia lo justifique. Ello forma parte del proyecto de modernización de las estructuras tributarias antes mencionado.

Finalmente, deseo señalar que el trabajo es un intento de ubicar la problemática tributaria en el contexto histórico de cada coyuntura del desarrollo Nacional.

Así pues, tratamos de articular la política económica y los movimientos sociales que en distintos momentos determinaron el rumbo de la política tributaria, a fin de demostrar que ella es producto (histórico) del ejercicio de hegemonía del Estado Mexicano.

El intento de abordar la problemática tributaria desde un enfoque histórico en sentido amplio (económico, político social) obedeció a la necesidad de cumplir con dos objetivos académicos básicos:

El primero de ellos consistió en avocarnos a un problema de la rea

lidad social mexicana, uno de los puntos centrales de la orientación de la Carrera de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana. El Segundo, se relacionó con la necesidad de articular el análisis coyuntural que pretendíamos hacer de la década de los setenta, con un enfoque estructural de la política tributaria.

Con ello se trató de recuperar la orientación metodológica aprendida en el área de Sociología Política, a la cual estuve inscripta.

Por último, intentaba destacar las implicaciones sociales de la política tributaria, dada su importancia en la comprensión de la relación Estado-Sociedad.

Con ello se quiso dar cuenta de algunos de los principales conocimientos aprendidos en los seminarios sobre Problema de Estado, que a su vez fueron la matriz del contenido temático del área de concentración de Carrera, antes mencionada.

Desco expresar mi más sincero agradecimiento al Licenciado Ignacio Marván, Profesor e Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, por compartir conmigo su tiempo y sus conocimientos. Sus valiosas sugerencias bibliográficas, críticas y comenta-



rios no solo estimularon el intercambio de ideas de la cual soy beneficiaria, sino que fueron determinantes para la profundización, problematización y ordenación del trabajo.

Sin embargo, en esta contribución como en todas las demás, me reservo la responsabilidad exclusiva de lo expuesto.

Al Licenciado Fernando Bazua, Profesor e Investigador de la UA M-Atzacapotzalco y Jefe del Area de Sociología Política, por el interés y preocupación con que asumió la responsabilidad de mejorar la formación académica de mi generación. La novedad y el nivel de discusión de los temas propuestos durante sus seminarios fue determinante para ampliar nuestros conocimientos, perspectivas de análisis y criterio sociológico.

Asimismo, deseo agradecer el interés y gentileza que respecto a mi trabajo tuvo el Lic. Ignacio Pichardo. Su ayuda fue especialmente valiosa en la difícil etapa de definición del tema, y sus comentarios un estímulo al estudio.

Mi sincero reconocimiento y gratitud para Nelly Flores, quien desarrolló una intensa labor al descifrar los jeroglíficos y enmendando los escritos originales. Las condiciones de su arduo trabajo con-

diano y su desinteresada ayuda, hacen que aprecie en todo lo que vale su intervención en este trabajo.

Finalmente, agradezco la generosidad de mi esposo y Maestro Lic. Guillermo Noriega, entre otras cosas, por soportar largas sesiones sobre problemas fiscales.

## CAPITULO PRIMERO

### POLITICA ECONOMICA Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO

#### I. - PACIFICACION Y RECONSTRUCCION ECONOMICA 1920 - 1940.

El programa de reformas político-social aprobado por la Convención Revolucionaria, celebrada en Jojutla, Mor., el 18 de abril de 1916, reprodujo conceptos y principios que habrían de quedar plasmados en la Constitución de 1917, matriz del Sistema Político, Económico y Social de México Contemporáneo.

El programa constaba de un Manifiesto a la Nación, cinco apartados relacionados con la cuestión agraria, la cuestión obrera, reformas fiscales, administrativas y políticas; así como de tres artículos transitorios relativos a la designación y elección de los gobernantes de los Estados.

Sin duda, como expresión de las demandas populares y de las movilizaciones de masas que precedieron a la Convención, en el programa de la misma encontramos antecedentes de diversas disposiciones fiscales que por su contenido social expresan uno de los principales objetivos de los gobiernos post-revolucionarios: lograr una sociedad más justa e igualitaria.

En el aspecto de reformas los artículos 20 al 21 del mismo programa concebían diversas políticas de carácter fiscal tendientes a lograr una mayor equidad. Así, en el artículo 23 se proponía: "revisar los impuestos aduanales, los de timbre y los demás tributos federales a efecto de distribuir las franquicias y privilegios a favor de los grandes capitalistas (50%) y disminuir gradualmente las tarifas protectoras, sin lesionar los intereses de la industria nacional". El artículo 24 establecía la liberación de toda clase de contribuciones indirectas a los artículos de primera necesidad. El artículo 28 hablaba de "establecer el impuesto progresivo sobre herencias, legados y donaciones, etc."

De manera que con todas sus limitaciones, el programa de la Convención Revolucionaria resultó ser también, un antecedente de la Ley del Ocho (1921), que aunque fue transitoria marcó el inicio de la tributación directa en México (impuesto sobre la renta)\*

---

\* Aunque según señala Julia M. López, el antecedente más remoto del ISR... "lo constituyó la Ley de 14 de agosto de 1815, expedida por Morelos en el Congreso de Apatzingán." Cita por Roberto Anguiano, p. 161.

El atraso económico, político y cultural de México, aunado a la debilidad de las clases sociales en formación, determinó el tipo de proyecto de desarrollo capitalista que habrían de implementar los gobiernos post-revolucionarios (1).

Dada la caótica situación en que se encontraba la economía del país - una vez terminada la guerra civil, la prioridad del nuevo régimen - fue restaurar las condiciones para continuar la actividad económica. La ausencia de formas organizativas y de dirección autónoma de las clases favoreció la supremacía de la política personal del "hombre - fuerte", que en un primer momento estuvo representada por el Gral. Alvaro Obregón. Así, las condiciones materiales-objetivas y el - triunfo de la relación histórica entre la burocracia política y las distintas fuerzas sociales, se tradujo a nivel ideológico en la definición del estado como arbitro y promotor del compromiso que esta misma relación supuso:

- Garantizar la paz y la estabilidad para el desarrollo económico de la libre empresa, y
- Satisfacer las necesidades económicas y sociales de las clases - populares en que se apoyó para llegar al poder.

---

(1) Un completo análisis histórico que reconstruye las mediaciones - y relaciones entre las distintas fuerzas sociales es el de Pablo - González Casanova "El Partido del Estado", en Revista Nexos, Núms. 16 y 17. Abril-mayo de 1976.

La ascendencia política del Gral. Obregón derivada de su prestigio militar, hizo que tuviera el mando definitivo, pero no puede negarse que carecía de experiencia de gobierno y de un programa económico definido. Demostró sin embargo la habilidad necesaria para escoger entre los profesionistas destacados de su época, a algunos de sus colaboradores más importantes. Tal fue el caso de Alberto J. Pani, Ministro de Hacienda en dos ocasiones: con Obregón de 1923-1926 y con Calles en 1932-1933. Mismo que diseñó y llevó a la práctica un amplio programa hacendario denominado Capitalismo Revolucionario; "Capitalismo Tout Court" como señala Rovzar (2).

En efecto, Pani introdujo una serie de leyes e instituciones en el terreno fiscal, monetario y financiero sin precedente en la historia de México; que habrían de tener una influencia decisiva en el desarrollo económico.

Su primer acto público fue la lectura ante el Congreso de la situación en que se encontraban las finanzas públicas del país. (3)

---

(2) Los datos de la revolución hacendarias fueron tomados de Eugenio F. Rovzar: "Alberto J. Pani.- A Revolutionary Capitalist" Dissertation Submitted in Accordance with regulation 8 for the diploma in Latin American Studies. May 1976. Mimeo.

(3) Una dura crítica que quitó a su antecesor Adolfo de la Huerta, la posibilidad de suceder a Obregón en el poder.

Según el informe de Pani en 1928 el déficit gubernamental de 42.4 millones de pesos\* se había visto agravado por los términos del Convenio De la Huerta - Lamont, ya que el compromiso que establecía el pago de 30 millones de pesos anuales - cuando "nadie resistía un cañonazo de \$50,000.00"- excedía la capacidad de pago del país.

Pani canceló el acuerdo de la deuda "hasta que se estableciera otro en mejores términos". Propuso un radical programa contraccionista a fin de sanear el déficit, que luego del levantamiento de De la Huerta, (cuyo costo militar fue de 60 millones de pesos) había ascendido a 58.7 millones de pesos.

Las principales medidas para alcanzar el objetivo señalado fueron las siguientes: Reducción del salario de los trabajadores al servicio del Estado en un 10%, suspensión parcial del pago de la deuda interna y total de la externa. Esto permitió reducir el gasto público en 6 millones de pesos; el déficit en 18 millones y la deuda pública en más de un 50%.

Posteriormente firmó un nuevo Convenio en el que se canceló la obligación de la deuda del ferrocarril y transfirió el pago de la deuda externa hasta 1927.

---

\* La deuda pública ascendió a 1,451.7 millones de pesos .

En 1924 Pani analizó el Sistema Tributario vigente y demostró su -  
 ineficacia e injusticia, ya que en primer lugar se basaban en los -  
 impuestos indirectos y en segundo era limitado, de manera que los  
 "ricos contribuían con cantidades mínimas" (4). La solución pro-  
 puesta por Pani fue la implantación de un impuesto directo al ingre-  
 so, el impuesto sobre la renta, que habría de convertirse en una -  
 de las principales bases del Sistema Fiscal Mexicano. Con ello -  
 se logró incrementar la recaudación y además, esta medida fue uti-  
 lizada por el Estado como arma política, "refiriéndose a ella como  
 una victoria popular" (5).

En 1925 se celebró la primera Convención Nacional Fiscal de la que  
 saldría la Iniciativa de Ley definitiva del moderno impuesto sobre la  
 renta, que también marca el inicio del proceso de transformación -  
 de la administración tributaria y de la tradición de tasas fiscales -  
 bajas (en relación al PIB) que a caracterizado al Sistema. Asimis-  
 mo, es el momento en que por primera vez se dictaron fórmulas -  
 tendientes a la unificación del Sistema Tributario Nacional, establecien-  
 do normas de participación en impuestos indirectos con los Estados.

Las medidas introducidas por el "capitalismo revolucionario" de Pani  
 rindieron frutos inmediatos al Sistema. El aumento en el ingreso

---

(4) A.J.Pani, Cit. por Rovzar. Ibid.

(5) Ibid.



público más la reducción del gasto administrativo del gobierno, produjeron un superávit de aproximadamente 50 millones de pesos, mismos que fueron utilizados para la rehabilitación y reconstrucción del sistema bancario y para reiniciar el pago de la deuda pública. Quizá lo más importante en la revolución hacendaria de Pani, fue que - pese a su propia idea al respecto - estableció las bases para la participación activa del Estado como promotor directo del desarrollo económico. Concretamente, la reforma bancaria de 1924 - 1926 (el Banco de México se fundó en 1925) fue un paso decisivo para llevar a la práctica el mandato constitucional relacionado con la intervención del Estado en la promoción y regulación del crédito y la circulación monetaria (6). Sin duda en el período de Calles (1924 - 1928) el Estado empieza a intervenir en la economía más activamente que nunca. Un indicador significativo fue que el gasto público se duplicó entre 1921 y 1928 (7).

Por otro lado la pacificación del país, condición primaria del proyecto de desarrollo no estaba del todo resuelta. El acontecimiento de la muerte de Obregón en 1928 en vísperas de su reelección, enfrentó a las distintas facciones de revolucionarios. Esta lucha se resolvió cuando "la sombra de otro caudillo" el Gral. Plutarco Elías Calles, logró exterminar o neutralizar a los caudillos regionales;

---

(6) Eugenio Rovzar. Ibid.

(7) Idem. Véase también James Wilkie "The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910. University of California Press.

acontecimiento de enorme importancia para la reorganización política del país (8). La relación de fuerzas que se derivó de la lucha con los caudillos regionales fue favorable al proyecto de institucionalización promovido por Calles, quien logró consolidar la integración del Partido Nacional Revolucionario (PNR) como "partido sin partidos, más centralizado y apto para regular desde el poder ejecutivo los movimientos políticos y electorales" (9).

En el aspecto económico los problemas causados por la gran depresión de 1929 redefinieron el papel del estado que a partir de entonces monopolizó a través del control estatal la circulación monetaria y las actividades bancarias y financieras en general. Este cambio cualitativo en el papel del estado en la economía determinó que el desarrollo de la teoría de finanzas públicas y el manejo de la política fiscal adquirieran gran relevancia. (10)

---

(8) Cuadernos de Filosofía Política: José López Portillo, Segundo Informe de Gobierno. 1978. Secretaría de Programación y Presupuesto. "El 10. de septiembre de 1928 ante este mismo Congreso el Gral. Calles declaró que había llegado para México la hora de transitar de un país de caudillos a otro de instituciones y leyes".

(9) Pablo Gonzalez Casanova. Op. Cit. pag. 15.

(10) La experiencia histórica del Capitalismo -dice Ilgenia Martínez- tanto en países desarrollados como en los subdesarrollados se ha demostrado la falsedad de la Teoría Neoclásica; es decir, la ausencia de factores correctivos automáticos que aseguren el disfrute generalizado de los beneficios del desarrollo. Véase la Distribución del Ingreso en México en El Perfil de México en 1980. Ed. Siglo XXI. México 1977. p. 22.

La devaluación del peso mexicano en 1931 y el plan monetario implementado para contrarrestar sus efectos negativos fracasó, ya que produjo casi inmediatamente la deflación económica. Ante esta situación, Calles pidió a Pani que volviera a hacerse cargo de la política económica. En 1932 este último, aplicó un amplio programa para detener la deflación, por medio de una política que llevó a la economía al extremo opuesto de la inflación. Estimuló la actividad bancaria, incrementó el crédito y dictó medidas para lograr la estabilidad monetaria.

Las principales políticas del programa de Pani, fueron las siguientes:

- 1.- Facilidades al capital extranjero, para inducirlo a invertir en el país.
- 2.- Estímulos que permitieron altas tasas de beneficio aún a costa de reducir tarifas e impuesto.
- 3.- Promoción de una legislación favorable a la evolución natural de la economía capitalista y a la modernización de las estructuras tributarias. (11).

---

(11) Rovzar: "Pani estaba en contra de lo que consideraba estímulos artificiales, tales como el gasto gubernamental defisitario o el control de tarifas. Asimismo, se opuso sistemáticamente a una mayor participación del estado en la economía".

En relación a esto último, en 1932 se celebró la segunda Convención Nacional Fiscal cuyo objetivo principal fue armonizar la estructura del Sistema Fiscal Mexicano. Se iniciaron los trabajos que dieron lugar a la Ley de Justicia Federal de 1936, misma que creó el Primer Tribunal Fiscal de la Federación, antecedente directo del Código Fiscal Federal expedido en 1938.

La expedición del Primer Código en la materia tiene gran importancia en el desarrollo del Derecho Tributario en el país, debido a que fue el primer ordenamiento que estableció las normas generales de procedimiento para la aplicación de leyes tributarias particulares, además de contener reglas específicas de fiscalización, compensaciones, multas y sanciones.

Sin duda, constituyó un importante avance en la adecuación de las estructuras administrativas fiscales a una política económica en proceso de expansión. Con el objeto de recoger los excedentes derivados del proceso devaluatorio, en diciembre de 1939 entró en vigor la Ley del Impuesto de Superprovecho que gravaba las utilidades de las empresas con una tasa hasta de 35% (antecedente de la tasa sobre utilidades excedentes creada en 1948 y en vigor hasta 1964, y de la tasa complementaria sobre utilidades brutas extraordinarias vigente en 1977 y 1978, creadas con el mismo fin).

Las reformas implementadas en la década de los treinta, no estuvieron orientadas a distribuir los beneficios del escaso desarrollo, sino a impulsarlo. Como efecto de la crisis del capitalismo mundial - de los problemas estructurales de la economía mexicana y concretamente de la política fiscal que se ha venido comentando, se deterioraron aún más los niveles de vida de la mayoría de la población. - Esto explica que en la década de los treinta se diera un ascenso en las luchas populares, expresado en una actividad huelguística sin precedentes en la historia anterior (12); al mismo tiempo se dió una lucha intergremial apoyada por el Gobierno Cardenista, que habría de culminar con la vinculación del movimiento obrero y campesino al - Estado. (13)

De ahí que el Presidente Lázaro Cárdenas, sea considerado como "uno de los forjadores más prominentes del actual Estado Mexicano" (14) Toda vez que consolidó lo que podría llamarse una segunda - etapa de institucionalización de la Revolución, que apoyada en los -

---

(12) Pablo González Casanova. - La democracia en México. - Editorial Era. - México 1977. p. 18. Señala que en 1933 hubo 13 huelgas con 1,084 huelguistas y en 1934, 202 huelgas con -- 13,643 huelguistas.

(13) Arnaldo Córdoba. La Política de Masas del Cardenismo. México, Editorial Era. 1974.

(14) Aurora Loyo y Ricardo Pozas. La Crisis Política de 1958, Revista de Ciencias Políticas y Sociales. Año XXIII, Núm. 89, México, UNAM. - Julio-septiembre de 1977. p. 79.

como fuerza social hegemónica. Lo que no significa que se tratara de un proyecto "maquiavélico" de dominación del grupo en el poder (aunque el complejo proceso de negociaciones, enfrentamientos y alianzas haya dado esa resultante política). El proceso de construcción de hegemonía se consolidó a través de las alianzas con las organizaciones obreras y campesinas, no en términos de manipulación o traición del Estado, sino de acuerdo a las condiciones orgánicas en que se encontraba la clase trabajadora. "Es esto lo que explica, en lo esencial, el tipo de dirección sindical que se gestó durante esos años". (15)

Recuérdese por ejemplo, la fundación de la Central de Trabajadores de México (CTM) en 1936 y el Congreso de Unidad Obrera que le precedió; la transformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) como partido de cuadros en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, como partido de masas con órganos de representación sectorial; el fortalecimiento de las Ligas Agrarias y Campesinas y la Confederación de Campesinos Mexicanos (CCM), antecedente inmediato de la Confederación Nacional de Campesinos (CNC).

---

(15) Ignacio Marvan. "Notas sobre Organización Obrera y Desarrollo Industrial en México". Seminario de Movimiento Obrero, Instituto Investigaciones Sociales. UNAM.

A través de ese complejo proceso de centralización política y administrativa, el conjunto de instituciones de la sociedad política fue permeando los distintos espacios de la sociedad civil. Así, "bajo el mando de un ejecutivo dotado de facultades extraordinarias se consolidó una forma peculiar de corporativismo, no inserto en una ideología totalitaria". (16)

Es sobre esa base que el Gobierno Cardenista pudo llevar adelante las políticas de Reforma Social, Reparto Agrario y de nacionalización de industrias estratégicas para el fomento industrial ideológicamente orientadas a la satisfacción de demandas de las distintas clases sociales.

Es evidente que sin el proceso de unificación e institucionalización de las distintas fuerzas políticas y sociales, difícilmente se hubiera logrado dar el impulso acelerado al proyecto de industrialización que se dió al inicio de los cuarenta.

---

(16) Conferencia pronunciada por Julio Labastida en el Seminario de Historia Latinoamericana Contemporánea. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, Septiembre de 1980.

2.- EL DESPEGUE ECONOMICO, LAS CONDICIONES DEL DESARROLLO DESIGUAL Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO --  
1940 - 1955.

La coyuntura de la Segunda Guerra Mundial y el auge consecuente de las exportaciones fue otro factor determinante.

Sin embargo, el proceso económico y político - dado el dinamismo y contradicciones de las relaciones sociales - nunca es lineal. La lucha por la sucesión para el período presidencial de 1940-1946 se tradujo (a pesar del alto grado de institucionalización alcanzado) en una aguda crisis política que aunque apareció como división interna del grupo en el poder, (17) en realidad fue la manifestación de la relación de intereses a nivel social. En estas circunstancias Avila Camacho, bajo el lema de "Unidad Nacional", buscaba no solo la reunificación de la burocracia sino también el retorno de la confianza de los empresarios nacionales y extranjeros que veían con temor la posibilidad de la continuación del radicalismo cardenista, y por otro lado, la integración de la clase obrera y campesina al proyecto nacional de desarrollo. Como señala Ignacio Marván "el reacom-

---

(17) Ariel Contreras. México 1940, Industrialización y Crisis Política. Ed. Siglo XXI, México 1979.

El autor hace una excelente reconstrucción histórica de las relaciones, mediaciones y alianzas sociales a fin de dar cuenta del enfrentamiento entre distintas facciones de la burocracia por la sucesión presidencial.



do de fuerzas que siguió el cardenismo, no fue producto de un viraje del grupo en el poder al que suele atribuirse el papel de promotor absoluto de un proyecto económico, social y político, sino resultado del cambio interno en la correlación de fuerzas de las propias organizaciones populares que sostenían la alianza con el Estado, de la recuperación política de los sectores conservadores a fines de los treinta y los cambios en la coyuntura internacional". (18) Recuerdese que es el momento de ascenso del fascismo y de la formación de Frentes Populares.

Así pues, el "despegue económico" se inscribió en el marco de una política de conciliación de clases. Bajo esa condición se firmó el Pacto de Unidad Obrera (1942), relacionado con la reducción de conflictos intergremiales y el Pacto Obrero-Industrial (1945) celebrado entre los dirigentes de la CTM y CNIT (Cámara Nacional de la Industria de Transformación). En el marco de la política económica, la política salarial y fiscal dió prioridad al fomento del desarrollo antes que al aspecto distributivo. Esas premisas sentaron las bases para la estructura económica actual.

---

(18) Ignacio Marván. p. 5 y 7.

De ahí que durante el período presidencial de Avila Camacho la úni-  
ca reforma fiscal de importancia fuera la de la Ley al Impuesto so  
bre la Renta de 1941 que "no obstante que no introdujo modificacio-  
nes sustanciales" (19) estuvo prácticamente vigente durante 20 años  
(hasta 1961); como se verá la reforma que se siguió en 1953, tam-  
poco cambió gran cosa la estructura del impuesto.

En el contexto de economías de guerra, el "boom" de las exportacio-  
nes y la derrama de capitales provenientes de los países beligeran-  
tes en busca de seguridad, contribuyó a estimular la inversión crean-  
do un ambiente de auge económico en el que el sector agrícola fue -  
el elemento más dinámico. (20) De ahí que durante los años de la  
Guerra de Corea, comprendidos en el período 1947 - 1952, la impor-  
tancia que tenían los impuestos al comercio exterior y fundamental-

---

(19) Ignacio Pichardo Pagaza. Op. Cit. p. 874. "aunque sirvió  
para aclarar la Ley, ya que las diversas modificaciones a la  
de 1925 la habían convertido en un ordenamiento difícil de ma-  
nejar. Quizá lo más significativo fue el aumento de tarifas.  
Así la tasa máxima para la Cédula I que gravaba las utilidades  
de las empresas pasó de 12 a 20%; la Cédula II que gravaba -  
los ingresos al capital elevó su tarifa hasta el 26.5%; se con-  
servó la tarifa de Cédula IV para ingresos al trabajo, pero se  
eliminaron las deducciones por carga de familia, etc..."

(20) Leopoldo Solís. La realidad económica mexicana: retróvi-  
sión y perspectivas. México. Editorial Siglo XXI, tercera -  
edición, 1973. p. 218.

La agricultura creció entre 1940-1955 al 7.4% la tasa más alta  
en la historia contemporánea. De 1955-1967 creció al 3.2%,  
menor que el crecimiento demográfico.

mente el de la exportación, originaron que en ese período "el resultado presupuestal total fuera un superávit de 984.5 millones de pesos". (21)

En el mismo período se empezó a intensificar en escala considerable la construcción de obras públicas de infraestructura, tales como inversión en irrigación, apertura de tierras destinadas a la agricultura comercial, vías de comunicación y transportes. La inversión nacional bruta creció en 236% y la pública federal en 251%. (22)

Sin duda, todo lo anterior permitió lograr un cierto desarrollo de las fuerzas productivas, que a su vez impuso la necesidad de modificar las estructuras financieras, fiscales, etc. Así por ejemplo, las reformas a la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito del período alemán lograron consolidar un sistema de financiamiento amplio y flexible que "en solo seis años reduplicó el monto de los créditos concedidos por el conjunto de instituciones financieras" (23); 80 --

---

(21) Roberto Angujano Equihua. Las finanzas del Sector Público en México. p. 317. El más alto en la historia de 1941 en adelante y que contrasta con el déficit de 8,949.7 millones del período 1954-1964. Véase cuadro de gastos e ingresos presupuestales efectivos. p. 316. Fuente: Carlos Sales Gutiérrez, Infraestructura del Sistema Tributario Federal Mexicano. Tesis Profesional, México 1967.

(22) Héctor H. del Cueto. "Miguel Alemán: Historia de un Gobierno 1946-1952" Talleres de Impresiones Modernas. México 1974.

(23) Ibid.

creó el Patronato del Ahorro Nacional para el financiamiento de obras públicas y se dictaron medidas protectoras como la elevación de impuestos aduanales a la importación.

En el mismo sentido se celebró en 1947 la III Convención Nacional Fiscal cuyo resultado inmediato fue la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) que sustituyó al impuesto a las ventas, que gravitaba sobre el comercio y la industria, y que resultaba anacrónica dada la multiplicidad de impuestos que contemplaba (alrededor de 90 gravámenes distintos) y la variedad de bases, tasas y procedimientos de recaudación que en ocasiones resultaban más onerosas en administración que el impuesto mismo; además de propiciar la competencia desigual entre los Estados que daban tratamientos diferenciales. (24)

Sin lugar a dudas, la Reforma que introdujo el ISIM en la Legislación Tributaria fue -en su tiempo- el impuesto más moderno a las ventas. Logró adecuar la estructura tributaria indirecta a una mayor racionalidad sin la que el sistema no podría haberse adaptado a las nuevas condiciones de producción y a las necesidades crecientes del financiamiento público.

---

(24) Guillermo E. Noriega Velasco. Consideraciones acerca de la Administración del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Conferencia pronunciada en la XXVII Reunión Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal. Aguascalientes, México. Octubre de 1977.

Sin embargo, la finalidad propia de la imposición indirecta aparece a la ausencia de un sistema fiscal de carácter progresivo en el impuesto sobre la renta, creció de manera regresiva la institución del ingreso.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos consolidó su posición como potencia económica de primer orden. El avance de la investigación científica, derivado de la producción de guerra transformó los sistemas de producción agrícola e industrial y situó a ese país en condiciones de superioridad tecnológica, lo que a su vez se tradujo en una ampliación de la oferta y baja de precios internacionales.

El siguiente paso fue la rápida recuperación y ampliación de los mercados, que había sido abandonada como consecuencia de las propiedades de una economía fundamentalmente orientada a la guerra.

La economía de los países que como México habían intentado la sustitución de importaciones sin lograr superar la fase de bienes intermedios y que por lo tanto seguían dependiendo de la actividad exportadora, resintieron aun más el impacto de la producción agrícola e industrial de los Estados Unidos.

En esas condiciones, la crisis económica de los países agroexportadores - México seguía siéndolo - fue inevitable. La devaluación del 40% en el período presidencial del Lic. Miguel Alemán (1948), los consecuentes cambios en la paridad del peso mexicano (de \$4.85 a \$8.65 por dólar) y en el nivel de precios en los artículos de primera necesidad, determinaron que los conflictos sociales - latentes durante el período de auge - volvieron a manifestarse.

El deterioro en los niveles de vida hizo que el descontento se expresara en diversos movimientos populares como las huelgas de ferrocarrileros (1949) y del sector obrero - metalúrgicos (1950).

En un principio, los sindicatos reales de industria se manifestaron fundamentalmente contra el alza del costo de la vida, luchaban por una reivindicación económica, pero a medida que avanzaba el tiempo y no se resolvía el conflicto, sus posiciones fueron radicalizándose. La corrupción e insuficiencia de sus líderes llevaron a las bases a cuestionar las prácticas sindicales y fundamentalmente, la vinculación de los órganos de representación con el estado.

La intervención de éste rechazando todo tipo de independencia interna de los sindicatos la utilización de esquirolas como el "charro" - Díaz de León y la represión misma, confirmaron tanto el carácter de clase del estado como el carácter político de la lucha económica.

La condición de estabilidad política para proseguir con la política de desarrollo se logró mediante formas de control que consolidaron el verticalismo de las organizaciones; en el contexto de un proceso de afirmación en la burocracia sindical en la dirección de las centrales obreras. Esto explica la creación del Bloque de Unidad Obrera (BUO) en marzo de 1955, que aglutinó sindicatos y confederaciones como la CTM, el de telefonistas y fracciones de electricistas y ferrocarrileros.\*

Para dar continuidad al proceso de industrialización se decidió apoyar el crecimiento y la inversión mediante prácticas olgales de promoción fiscal y con la multiplicación de inversiones en infraestructura, a fin de hacer del país un lugar atractivo para los inversionistas. En ese contexto "se llevó a cabo un replanteamiento estructural del papel de la inversión extranjera en el proceso interno de acumulación del capital". (25) Esta práctica estuvo justificada como costo del "despegue económico", que indudablemente cambió la fisonomía del país, dejando atrás el agrarismo, pero que sin duda resultó muy alto.

---

\* José Luis Reyna. et. al. Tres estudios sobre el movimiento obrero en México. Col. jornadas No. 80. El Colegio de México. 1976. p. 62.

(25) Ignacio Marvan. p. 8.

Prácticamente hubo 2 devaluaciones; disminución de los salarios reales de la mayoría de los trabajadores; proteccionismo industrial y comercial, que a la larga se convirtió en ineficiencia y falta de competitividad y una política de inversión extranjera que permitió la colocación de la misma en los sectores más productivos de la economía. A través de estas medidas de política económica y fundamentalmente de su tratamiento fiscal favorable, se propició la concentración de la riqueza y en consecuencia, la formación de grupos de poder económico.

La acumulación de capital, objetivo de los grupos económicamente más fuertes, coincidió con la necesidad de los gobiernos post-revolucionarios de ampliar el apartado productivo, de manera que entre los grupos económicos y los grupos de poder político se estableció una estrecha relación, donde estos últimos apoyaron con todos los medios que tuvieron a su alcance, el proceso de industrialización.

De ahí también que la política tributaria no fuese utilizada ni como mecanismo de distribución del ingreso, ni tampoco como fórmula para equilibrar el déficit fiscal. \*

---

\* Se recurrió sistemáticamente al financiamiento inflacionario de los gastos del sector público. Véase Roger Larsen. p. 59



Al iniciarse el período presidencial de Adolfo Ruiz Cortines, el déficit en balanza de pagos que se venía arrastrando desde tiempo atrás, se vio incrementado por las cuantitativas inversiones del sexenio anterior,\* además, la economía norteamericana con la cual se efectuó más del 80% de las exportaciones se encontraba en franca recesión.

Para la economía mexicana, ésto trajo como consecuencia una caída en las exportaciones, una elevación del déficit en balanza de pagos y precios crecientes en los artículos de importación (debido a que disminuyó su oferta).

La escasez de recursos financieros colocó al estado ante la alternativa de iniciar una reforma fiscal que permitiera incrementar el ingreso y la inversión pública o bien, recurrir a la devaluación y al financiamiento externo.

La primera alternativa tenía mayores ventajas para la economía. Era más racional en tanto que cumplía con la condición de la equidad impositiva; no tenía efectos inflacionarios tan marcados como la segunda y aseguraba un desarrollo menos dependiente. Sin embargo, políticamente no fue viable. De ahí que el intento de llevar a

---

\* Roger Hansen y Raymond Bernon. Op. cit. p.

cabo una transformación doctrinal del impuesto sobre la renta en 1958 que incluía introducción de una tasa complementaria tendiente en cierta medida a la acumulación de ingresos fuese retirada del proyecto "como resultado de las observaciones del sector privado". (26)

Hugo B. Margain en "La Ley del Impuesto sobre la Renta de 1953 y las Reformas de 1956", señala los argumentos esgrimidos en contra de introducción al principio de acumulación, provinieron de los inversionistas de capital en acciones al portador, ya que no era posible gravar al rendimiento de las mismas "percibidos por una persona determinada y respetar al mismo tiempo el carácter anónimo de la inversión". (27)

Lo anterior indica cómo con la diversificación del aparato productivo industrial también creció la cuota de poder y la capacidad de decisión política de dicho sector. Otras condiciones objetivas del propio proceso de desarrollo como era la escasez de capital, hacían que la elevación de impuestos desestimulara la inversión o la distrajera de áreas socialmente necesarias. De ahí que se haya optado por la alternativa de la devaluación monetaria, que en abril

---

(26) Ignacio Pichardo Pagaza. Op. Cit. p. 875.

(27) Citado por Ignacio Pichardo Pagaza, Ibid.

de 1954 (apenas cinco años después de la anterior) cambió la paridad del peso en un 30% (de \$8.65 a \$12.50).

Por otro lado, "los gastos efectivos de la federación en 1953 - 1958 superaron a los gastos presupuestales en 53.3%" (28), lo que explica que el recurso de financiamiento externo se utilizara cada vez en mayor proporción. Esto puede constatarse en el trabajo de A. Loyó y R. Pozas, donde dos autores destacan que "durante los años comprendidos entre 1955 y 1958 las inversiones extranjeras directas se incrementaron en más de 100 millones de dólares anuales, - dirigiéndose principalmente a actividades industriales". (29) Lo cual corresponde a la orientación que se dió para fortalecer la producción de bienes intermedios y de capital.

En parte, la estrategia seguida fue congruente con la teoría general de desarrollo que establece que "en los inicios del desarrollo económico es indispensable contar con condiciones que beneficien y estimulen la acumulación de capital, tales como transferencia de recursos hacia grupos con mayores posibilidades de ahorro para canalizarlo hacia la inversión requerida". (30) De manera que si la políti-

---

(28) Francisco Javier Alejo. Op. Cit. p. 86.

(29) Véase Jorge Eduardo Navarrete "Desequilibrio y Dependencia: - Las relaciones económicas internacionales de México en los sesenta". FCE. Lecturas No. 8 p. 126. También A. Loyó y R. Pozas. Op. Cit. pag. 90.

(30) Leopoldo Solís. Controversias sobre el Crecimiento y la Distribución. Fondo de Cultura Económica. México 1972. p. 317.

ca económica cumplió con la primera premisa de la acumulación, - no hizo lo mismo con la segunda condición de la misma teoría que establece que "a medida que la economía se desarrolla e industrializa el mercado debe expandirse para que el crecimiento no se frene, lo que implica que debe beneficiarse a los grupos de ingresos de los consumidores que perciben fundamentalmente salarios". (31) No pudo hacerlo, porque como demuestra López Robles y Noyola, en "Los salarios reales en México, 1939-1950", entre otras cosas, - porque la política económica determinó que el poder adquisitivo de los salarios mínimos disminuyera en 42% en la agricultura; en 39% en las ciudades y en 30% en los sueldos de los empleados públicos federales. (32)

Por su parte, Leopoldo Solís en su análisis de la distribución del ingreso por factores productivos, para el mismo período, llega a las siguientes conclusiones: "...por un lado, una constante disminución de la participación de los sueldos y salarios en el producto total, en tanto que por el otro, la participación de los sueldos y salarios en el producto total, en tanto que por el otro, la participación de utilidades registró un aumento persistente. En 1939, ésta última representaba el 26.2% del PNB. En 1949, su participación aumentó a 41.5%". (33)

(31) Leopoldo Solís. "La realidad económica mexicana..." Op. Cit. p. 218.

(32) Citado por A. Loyo y R. Roza. Ibid. p. 91.

(33) Leopoldo Solís. "La realidad..." Op. Cit. p. 208. Véase también Roberto Aguilaro. Op. Cit. p. 103.

Las medidas fiscales tampoco se orientaron a lograr una mejor distribución del ingreso. Un indicador de ello es que después de la reforma de 1948 de los impuestos indirectos, constituían más del 30% del total de recaudación. Además la importancia de los impuestos indirectos, lejos de contribuir al equilibrio de las finanzas públicas, fue determinante de una mayor regresividad e inelasticidad del sistema tributario.

Así, la decisión de postergar la reforma fiscal no hizo sino postergar y profundizar los problemas.

La expresión política de contradicciones económicas y sociales no resueltas, hizo resurgir la lucha sindical. Los álgicos conflictos de 1958 protagonizados por los gremios de maestros, ferrocarrileros, petroleros, etc. se manifestaron en un movimiento reivindicativo no solo de sus intereses económicos sino también de franca oposición a las fórmulas antidemocráticas de sus líderes y a la incapacidad o corrupción de éstos para representar sus intereses legítimos,

De nuevo, la intervención del Estado en el conflicto tanto por los resultados de su ejercicio arbitral como por la utilización de la fuerza pública, demostró el carácter político del mismo. El hecho.

de tratarse, en la mayoría de los casos, de empresas descentralizadas o industrias estratégicas para el desarrollo, permite comprender las causas de la intervención directa.

La magnitud de los conflictos y el temor de que la inestabilidad política cuestionara seriamente las alianzas con el movimiento obrero (pilar de sustentación del Estado) explica que en el período 1959 - 1964, se diera mayor atención a la inversión en obras de beneficio social. Los primeros dos años de ese período (Adolfo López Mateos) fueron verdaderamente difíciles.

De un lado, por las presiones sindicales mencionadas, de otro, por la confrontación entre gobierno e iniciativa privada en el marco de coyuntura de recesión norteamericana (1958 - 1960) y mexicana; y de crítica al Estado por su política exterior de apoyo a Cuba. Todo ello contribuyó a la contracción de la inversión privada, a la agudización de las presiones inflacionarias, etc.

La necesidad objetiva de continuar con el proceso de desarrollo aunada a "factores de la coyuntura internacional y a las necesidades de los grupos sociales organizados que evolucionaron con las transformaciones del país en años anteriores, posibilitó la iniciación de un proceso de modernización acelerado, que no fue ni repentino ni

respondió simplemente a la voluntad del Estado y los grupos dirigentes". (34)

### 3.- EL PAPEL DE LA POLITICA TRIBUTARIA EN EL CONTEXTO DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

Algunos autores sitúan el inicio del Modelo de Desarrollo Estabilizador (MDE) en 1954 - 1956. Otros en 1959.

De hecho, los efectos económicos y políticos de la devaluación hicieron que la prioridad de estabilizar los precios empezará a operar en 1955. (35)

La estrategia del modelo se planteó en el corto plazo como salida a la crisis que se comentó en el apartado anterior; y como fórmula global de política económica para promover el desarrollo de México a mediano y largo plazo, el análisis "a posteriori" demostró la in-

---

(34) Ignacio Marvan. p. 14.

(35) Véase Roger Hansen. La Política del Desarrollo Mexicano. - Ed. Siglo XXI. México, 1980. p. 70.

Clark Reynolds. "Porque el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador". El Trimestre Económico. - FCE. México, Octubre - Diciembre, 1977.

viabilidad del largo plazo al confirmar la apreciación de Keynes -  
-Teórico del Modelo- de que "... para entonces todos estaremos  
muertos".

El Modelo de Desarrollo Estabilizador se caracterizó por ser una -  
estrategia general que utilizaba todos los mecanismos de política -  
económica para fortalecer de manera prioritaria el desarrollo nacio-  
nal, entendiendo por éste "...un esquema de crecimiento que conju-  
ga la generación de ahorro voluntario creciente y la adecuada asig-  
nación de recursos de inversión con el fin de reforzar los efectos -  
estabilizadores de la expansión económica, en vez de los desestabili-  
zadores que conducen a ciclos recurrentes de inflación -devaluación,  
en el contexto de una política económica a largo plazo concordante  
con los propósitos políticos y sociales de la revolución popular que  
dio sentido y orientación a la sociedad mexicana a partir de la se-  
gunda década de este siglo". (36)

La política fiscal como uno de sus pilares más sólido estuvo al  
servicio de la formación y acumulación de capital. Utilizó todos  
los mecanismos que le son propios, tales como: la política de gal

---

(36) Antonio Ortiz Mena. "Desarrollo Estabilizador una década  
de estrategia económica de México". Documento presentado  
por la Delegación Mexicana en ocasión de la Reunión Anual  
BIRF y FMI. Washington, septiembre de 1969. Prólogo.



to, la política monetaria, crediticia y financiera. política de estímulo y especialmente, la política tributaria, para el fomento industrial.

La redefinición del concepto de desarrollo que la aplicación de la nueva estrategia supuso, provocó cambios radicales en el papel del Estado, en el aparato financiero, en el sector agrícola, en el sector externo y, obviamente, en el sector industrial.

Describiremos a continuación los principales supuestos del modelo - analizando los cambios mencionados y los efectos de los mismos en el desarrollo económico y social del país.

En la definición que se señaló líneas arriba, mencionamos que uno de los principales supuestos fue la generación de ahorro voluntario. Esto supuso un cambio radical en:

- 1.- La política financiera que a través del recurso de "encaje legal" permitió acortar la brecha entre ahorro e inversión, recurriendo menos a la emisión monetaria inflacionaria; facilitó el financiamiento del sector público y permitió en buena medida la estabilidad de precios y la estabilidad cambiaria.

De ahí que el modelo reciba el nombre de Desarrollo Estabilizador. (37)

Todo ello estableció la vinculación del aparato financiero con los sectores productivos lo que a su vez permitió la expansión del sector industria y el auge y ampliación del sistema financiero mexicano.

De ahí también que, como se verá más adelante, las relaciones de fuerza sociales se modificaron a favor del capital financiero.

2. En la redefinición del papel del Estado como promotor directo de la economía y la consolidación del sistema de Economía Mixta (lo que en teoría sociológica se conoce como la "articulación del Estado", que supone la penetración del Estado en todos los espacios y prácticas de la sociedad civil).

Esta nueva forma de hacer política no hace sino evidenciar la falsedad de la separación entre lo público y lo privado y, en última instancia, entre lo económico y lo político. La subordinación de los intereses sociales a la necesidad expansiva del

---

(37) Leopoldo Solís. "La Realidad Económica..." Op. Cit. p. 133.

capital no hacen sino expresar las relaciones de fuerza que se dan al interior del Estado, entendido como relación social.

- 3.- Como se mencionó antes, el sector agrícola jugó un papel estratégico en el período anterior (1945 - 1950), orientado a generar divisas y mantener bajos los precios de los bienes, salario y materias primas, necesarios para impulsar la industrialización.

En la etapa que inicia el MDE el sector agrícola fue desplazado. Su peso específico en la formación del PIB decreció en 50% y la tasa de crecimiento del sector bajó a 2.8%. (38)

La política de subsidios a los productos básicos fue de 1:20 en relación con los productos industriales. Por si fuera poco, la política de protección a través de exenciones en maquinaria propició la creación de monopolios y no logró frenar la tendencia decreciente de la producción agrícola.

Por otro lado, la sobreprotección a la industria de fertilizantes mexicanos se tradujo en menor calidad y mayor costo que los internacionales

---

(38) Rolando Cordera. "Estado y Desarrollo en el Capitalismo tardío y subordinado".

Finalmente, habría que considerar el efecto negativo que el desarrollo de la fabricación de fibras sintéticas provocó en la exportación de algodón, que ocupaba uno de los rubros más importantes.

A todo esto habría que sumar los problemas estructurales del sector y las crisis cíclicas internacionales, que en buena parte provocaron la tendencia señalada.

- 4.- El sector externo -que en el período 1940-1955 había iniciado el proceso de fusión de los intereses nacionales e internacionales a través de la inversión extranjera - jugó un papel decisivo en el financiamiento del desarrollo.

En la medida en que el ahorro voluntario -a pesar de su crecimiento expansivo- no logró generar recursos suficientes y que se descartaba "a priori" (Ortiz Mena) la posibilidad de llevar a cabo la esperada reforma fiscal pues se consideraba que el ahorro forzoso era inflacionario, se redimensionaron las formas y fuentes de financiamiento externo. Además, habría que ubicar a la política de financiamiento en el contexto de internacionalización del capital a nivel mundial, ya que

la presencia de las transnacionales y multinacionales modificó el concepto de desarrollo. No se puede hablar ya en el mismo sentido de antes, de un desarrollo nacional, autónomo. La importancia del papel que jugó el sector externo en las economías en desarrollo, introdujo en el lenguaje económico y político el concepto de Dependencia. Haciendo que las relaciones sociales a nivel nacional e internacional pasen por una profunda transformación donde la fuerza de las segundas se hegemoniza.

Los cambios mencionados se articularon en un complejo proceso que estableció formas nuevas de acumulación de capital.

- 5.- Los requisitos fundamentales del MDE consistían en lograr "un aumento sostenido del volumen de la producción por hombre ocupado; incrementos en la dotación de capital para mejorar la productividad y el ingreso real de la fuerza de trabajo manteniendo tasas adecuadas de utilidad". (Ortiz Mena).

La transferencia de recursos hacia el sector industrial hizo que éste se convirtiera en el más dinámico de la economía. Su participación en el PIB pasó de 29.0% en 1936 a 31.2% en 1953, a 6.6% en 1960. (39)

---

(39) Leopoldo Solís. Ibid-em p. 221.

Se transformó también la estructura interna del sector; el ritmo de crecimiento de los bienes de consumo no duradero fue menor - que en 1940. La producción de aparatos electrodomésticos, la industria automotriz y la industria química básica, se ampliaron con siderablemente.

Asimismo, se transformó la estructura del Comercio Exterior. - La elevación relativa de la producción de bienes intermedios y de capital desplazó la importación hacia los bienes de consumo.

Por otro lado, la participación del sector manufacturero en el nivel de exportaciones decreció. Esto se debió a que la industria se orientó hacia el mercado interno, fundamentalmente a los centros urbanos como el Valle de México, Monterrey y Guadalajara, donde confluó la inversión de obras de infraestructura en gran - escala.

Por su parte, la política fiscal estimuló significativamente el crecimiento alto y sostenido de por lo menos dos décadas del MDE. La mayoría de los autores que se ocupan del tema coinciden en señalar que hubo proteccionismo excesivo. (40)

---

(40) La mayoría de los análisis del desarrollo de la economía mexicana de 1940 a la fecha, coinciden en dos puntos fundamentales: - proteccionismo y política fiscal, han sido los puntales del desarrollo. Véase Roger Hansen. La Política del Desarrollo Mexicano. Ed. Siglo XXI, México 1971. Raymond Vernon. The Dilemma of México's Development: The roles of the private and public sectors, Cambridge, Harvard University press, 1963; James Wilkie, The Mexican Revolution; Federal expenditure and social change since 1910, Berkeley, University of California, 1968; Leopoldo Solís, - "La Realidad Económica Mexicana..." Op. Cit.; Ifigenia M. de Navarrete. "La Distribución del Ingreso en México" en El Perfil de México en 1980; David Ibarra Muñoz, "Mercados, Desarrollo y Política Económica" Ibid; Francisco Javier Alejo, La Política Fiscal de México, FCE, serie Lecturas No. 4, México 1978.

Entre los incentivos orientados a estimular la inversión estuvieron, en primer lugar, la política del gasto (de la que suelen preocuparse menos los críticos) destinado a ampliar la infraestructura que permitió mantener precios bajos en insumos industriales básicos como son el petróleo, la energía eléctrica, la petroquímica (estatizadas durante este período), la ampliación de la red de comunicaciones y transportes, el acero, los fertilizantes, etc... Todos ellos importantes sectores de propiedad pública que el Estado está obligado a utilizar en función de los intereses nacionales, pero que sirvieron prioritariamente como apoyos al sector industrial.

Según las cifras que el propio Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, presentó en su conocido documento sobre el MDE: "El Estado absorbía (en 1959) el 41% de la formación neta de capital, destinando más de la mitad a la inversión de infraestructura, el 36% a energéticos y (solo) el 6% a obras de beneficio social". (41)

En segundo lugar, otros incentivos importantes fueron la política de subsidios, las bajas tasas de tributación y reducciones en impuestos que oscilaron entre 5 y 15% en materias primas; de 25 a 35% en

---

(41) Antonio Ortiz Mena. Desarrollo Estabilizador... Introducción.

manufacturas; entre 20 y 25% en maquinaria y equipo industrial; - hasta en 100% en la fabricación de automóviles. (42)

Por otra parte, la política salarial también contribuyó a incentivar la inversión, manteniendo constante el costo de la mano de obra; - de manera que durante el lapso 1950 - 1963, "la distribución del ingreso tuvo como resultado un alto grado de inequidad" (\*), además de convertirse en un freno a la expansión del mercado interno.

A pesar del costo social que implicó el MDE y que analizaremos a continuación, los logros del mismo son evidentes. La discusión - sobre si hubo desarrollo o un crecimiento ficticio no deja de ser - como muchas de las discusiones académicas - Bizantina.

La conjugación de los incentivos, fundamentalmente de mercado y - disposiciones de política económica mencionados, amplió y diversificó el aparato productivo. (43)

---

(42) Leopoldo Solís.

\* Ifigenia Martínez: "Distribución del Ingreso en México: Tendencias y Proyección a 1980", en El Perfil de México en 1980. Ed. Siglo XXI. México 1979.

(43) David Ibarra Muñoz. "Mercados, desarrollo..." p. 110.



Durante casi dos décadas se logró un crecimiento sostenido en términos absolutos, estabilidad de precios, solidez monetaria, solvencia crediticia y estabilidad política.

Autosuficiencia en materia alimentaria gracias a la introducción tecnológica (a pesar de los problemas del sector); se amplió y modernizó la estructura financiera: se desarrolló el proceso de urbanización y consecuentemente, se dieron posibilidades de movilidad social. (44).

#### 4.- IMPLICACIONES SOCIALES DE LA POLITICA FISCAL EN EL MDE.

La política fiscal que había sostenido el ritmo de crecimiento - pilar como ya dijimos del MDE - se convirtió en freno del mismo. Entre otras cosas, porque la regresividad de la estructura tributaria impidió que el crecimiento de la economía se tradujera en un aumento - proporcional del ingreso público necesario para ampliar la capacidad de inversión en infraestructura, que el propio desarrollo demandaba. Además propició la concentración de la riqueza, cuyas consecuencias

---

(44) Roger Hansen. La política del desarrollo... p. 233. Señala que las clases mexicanas superior y media constituían menos - del 17% de la población mexicana total en 1940; para 1963 la cifra se había duplicado.

sociales están directamente relacionadas con la inestabilidad política y económica.

La discusión respecto al costo social del modelo de desarrollo estabilizador ha producido una enorme bibliografía, que en términos generales coincide en señalar que los efectos negativos del mismo fueron -paradójicamente- desestabilizadores. (45)

Las razones expuestas son las siguientes: En primer lugar la transferencia de recursos del sector agrícola, descapitalizó el campo. La política de apoyo y protección a la agricultura de gran escala, propició la concentración de las mejores tierras de cultivo. Aquellas a las que sí llegó el riego, las comunicaciones, el crédito y la asistencia técnica.

En el otro polo, la ampliación del minifundio y el proceso de pauperización de la llamada "agricultura de subsistencia" fue la causa principal de la creciente migración rural y, en consecuencia, de la marginación urbana.

---

(45) Para una demostración estadística de la distribución sectorial, véase José Blanco. "Génesis y Desarrollo de la Crisis en México. 1962-1979". Revista Investigación Económica # 150. UNAM, México. Octubre-Diciembre de 1979.

El hecho de que "en 1960 el 1% de los propietarios dispusiera del 74% de la superficie total no ejidal explotada y que el 1% de esa superficie se repartiera entre el 67% de los propietarios" (46) demuestra el alto grado de concentración de la propiedad rural.

La expansión del sector industrial fue también un proceso de concentración aguda de la propiedad que conformó, como muestran los siguientes datos, una estructura industrial monopólica: "el 1.7% de establecimientos industriales en 1960 disponía de más del 75% del capital invertido en la industria y aportaba el 78% del valor de la producción; mientras que solo el 0.5% de los establecimientos (430) disponía del 53% del capital invertido y aportaba el 54.6% del valor de la producción". (47)

Por su parte la inversión extranjera directa y el recurso creciente de financiamiento externo, facilitó la penetración masiva de capital en sectores clave de la economía.

---

(46) Carlos Tello Macías. "Un intento de análisis de la distribución personal del ingreso". FCE. Serie Lecturas Núm. 8. México 1979. p. 215 - 220.

(47) Ibid. Para 1970, véase José Blanco "Génesis y desarrollo de la crisis en México, 1962 - 1979". Revista Investigación Económica # 150. Octubre - diciembre de 1979. p. 29 - 30.

La inversión extranjera directa y el recurso creciente de financiamiento externo facilitó la penetración masiva de capital en sectores claves de la economía. De manera que según señala Jorge Eduardo Navarrete "se enfrenta a la pérdida de control nacional sobre segmentos importantes y particularmente dinámicos del aparato económico y a la inversión de capital, tecnología y prácticas externas que desplazan o absorben a las nacionales". (48)

El panorama anterior demuestra que "aunque México tuvo éxito en la eliminación de la inversión extranjera directa de los campos básicos y tradicionales -a través del proceso iniciado a principios de siglo, que tomó fuerza en los primeros regímenes revolucionarios, que alcanzó su punto climático el 18 de marzo de 1938 y que culminó con la compra de empresas eléctricas en 1960, de las azufreras en 1967 y con el proceso de mexicanización de la minería en los años sesenta - ha quedado atrapado en el "Breve New World" de las corporaciones transnacionales". (49)

---

(48) Jorge Eduardo Navarrete. *La Política Económica de México: 1970-1976*, p. 24; véase también, Carlos Tello Macías, "De sequilibrio y dependencia: las relaciones económicas internacionales de México en los años sesenta" en *La Sociedad Mexicana presente y futuro*, selección de Miguel Wionczek. ICA, México 1979. p. 126.

(49) "Lo que en determinadas situaciones significa un traslado del locus de las decisiones económicas hasta las salas de los consejos de administración de las grandes corporaciones transnacionales de Estados Unidos, Europa Occidental o Japón; la aplicación en su territorio de las disposiciones dictadas en el extranjero; en fin, la pérdida progresiva de control sobre recursos básicos del proceso económico". Jorge E. Navarrete. *Ibid.*

Finalmente, la estabilidad de precios y la estabilidad cambiaria estrangularon - a la larga - la capacidad de financiamiento del Estado especialmente en el caso de la segunda, ya que no siempre correspondió a la situación económica real del país.

En buena medida se mantuvo de manera ficticia, recurriendo al gasto público deficitario y al financiamiento externo. Lo cual limitó las posibilidades de gasto del gobierno en inversión en el sector social, lo que en parte explica el rezago de los servicios.

Por otro lado, la política de subsidios - condición fundamental del financiamiento para el desarrollo del aparato productivo - creó problemas estructurales, tales como el financiamiento de la ineficiencia tanto de empresas públicas como privadas. Concretamente, - aquéllas que en estado de quiebra terminaban siendo compradas por el Estado.

Otro de los síntomas de agotamiento del modelo, que se sumó al deterioro en la dinámica de la producción, fue el problema del empleo y subempleo presente a lo largo de los sesentas, y el consecuente auge de los movimientos populares de protesta.

No es casual que en el brevísimo resumen que hemos intentado ha-

cer del desarrollo económico después de 1958, no se haya mencionado ningún conflicto social, de gran magnitud. La ausencia manifiesta de los mismos hasta 1964 (Movimiento Médico) y 1968 (Movimiento "estudiantil") es explicada por algunos estudiosos de los fenómenos sociales o como un momento de 'reflujo' de la lucha de clases e incluso de retroceso en la clase obrera. Otros piensan que la lucha se traslada al campo de las negociaciones económicas más que al terreno del enfrentamiento político. (50)

Nos parece que la explicación de John Holloway es más acertada. En su interesante ensayo titulado "El Estado y la Lucha Cotidiana" el autor parte de las transformaciones que ha sufrido el Estado para explicar los cambios en las relaciones entre aquél y los trabajadores. Dice que "en los últimos quince años se han desarrollado nuevas formas de lucha de la clase obrera en torno a la regulación de salarios, condiciones de trabajo, etc.; el crecimiento del "Welfare State" la proliferación del empleo estatal, etc... han dado por resultado una creciente presencia del Estado, que atañe a la naturaleza de las actividades privadas de los trabajadores. Incluso los no empleados por el Estado entran en contacto directo

---

(50) Ignacio Marván Laborde. *Notas sobre Organización Obrera...* mimeo.

con el aparato estatal a través de la educación, salud, bienestar social". (51)

Esto significa que la relación entre trabajadores y patrones pasa por la mediación (eventualmente externa) del Estado, de ahí que el autor señale que "El Estado se ha convertido en un problema de la práctica cotidiana".

Ahora bien, lo que interesa destacar es que el costo social y político de los movimientos de protesta mencionados, se tradujo en un debilitamiento de los lazos de consenso y en una agudización de las contradicciones dentro y fuera del aparato estatal. A partir de la cual la relación de fuerzas políticas y sociales pasa por un proceso de transformación determinado, por la recuperación política de las fuerzas armadas, el fortalecimiento de los grupos más fuertes de la iniciativa privada y por el ascenso en la lucha de las fuerzas populares.

---

(51) John Holloway. "El Estado y la Lucha Cotidiana". Cuadernos Políticos Núm. 24. Abril - junio de 1980.

## CAPITULO SEPTIMO

## "LA DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA EN LOS SESENTAS"

A partir de 1953, la evolución histórica de las reformas tributarias pasa por un período de estancamiento.

Resulta significativo que en 1957 la tendencia de la carga fiscal federal del impuesto sobre la renta -dentro de la recaudación de ingresos efectivos de la Federación- hubiese disminuido con respecto a años anteriores y que no alcanzara el nivel de 1955 hasta 10 años más tarde (\*).

El cuadro de ingresos netos del sector público que presentamos a continuación, evidencia tanto la insuficiencia de las fuentes ordinarias de financiamiento cuanto la necesidad de programar, empleando a fondo la política fiscal:

Esto determinó la inelasticidad tributaria, la necesidad de ensanchar fuentes crediticias y la imposibilidad de resolver el déficit estructural. (52)

---

(\*) Roberto Anguiano. Op. Cit. p. 177-178.

(52) David López Muñoz, en "Mercados..." p. 135-136, elaboró un cuadro que muestra que el endeudamiento del sector gubernamental comenzó a crecerse rápidamente al final de los cuarenta. En 1951 ascendía a poco más de 50 millones de dólares; para 1959 era de cerca de 600 millones de dólares y en 1968 alrededor de 2,500 millones.



Asimismo, explica que en 1960 la participación del ingreso fiscal mexicano en el ingreso nacional fuera uno de los más bajos del mundo: (53)

Alemania, 37.9%; Inglaterra, 34.4%; Dinamarca, 28.2%; Estados Unidos, 22.5%; Francia, 17.3%; Italia, 16.9%; México, 11%.

En relación a los países latinoamericanos (en 1964), la carga tributaria de algunos de los más representativos por su grado de desarrollo, fue la siguiente:

Uruguay, 28.1%; Chile, 21.3%; Argentina, 18.1%; Venezuela 17.9% Brasil, 16.8%; México, 10.4%(\*). La carga fiscal en países menos desarrollados que México como El Salvador, Nicaragua o Costa Rica, era de 11%, 11.3% y 13.2%, respectivamente.

Entre los principales problemas que debió afrontar la Reforma Fiscal, estaban los siguientes:

- 1.- Aumentar el nivel de recaudación para aliviar la crisis financiera.

---

(53) Harley H. Harichs. La estructura tributaria durante el Desarrollo, Op. Cit. p. 20. Señala que era de 11%. Datos posteriores (1965) hablan de 10.4%, el más bajo de América Latina. Véase Roger Hanson, p. 14.

(\*) Roberto Anguiano. Ibid. p. 150.

- 2.- Contrarrestar la concentración de la riqueza que de un lado desviaba recursos susceptibles de reinversión al consumo suntuario o a actividades rentistas; y del otro, reflejaba la ausencia de una política redistributiva con todas sus consecuencias económicas, políticas y sociales.
- 3.- Aclarar la redacción de la Ley a fin de facilitar su interpretación y así frenar la evasión fiscal que se había convertido en práctica común.
- 4.- Limitar los tratamientos especiales que injustificadamente restan recursos al ingreso estatal (por ejemplo, las empresas bancarias y financieras estaban gravadas como razón social y no como grupos que es como efectivamente maximizaban utilidades).
- 5.- Buscar formas tendientes a la globalización de los ingresos ya que el régimen cédular se traducfa en la realidad, en una fragmentación del pago de impuesto sobre la renta.
- 6.- Racionalizar la política de exenciones que si en un primer momento de impulso industrial se justificaba, con el paso del tiempo consolidó un sistema de privilegios antieconómico y

antisocial. Un ejemplo de esto fue el sacrificio fiscal de 450 millones de pesos anuales que el Estado dejó de percibir (\$150 millones por concepto de fomento a la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y \$300. millones por concepto de subsidios virtuales).

Veamos cuáles fueron las reformas tributarias durante la vigencia e inicio del agotamiento del MDE.

#### 1.- LAS REFORMAS AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EL CAMBIO DE SISTEMA CEDULAR A GLOBAL.

En 1959-1961, la economía mexicana pasó por una etapa de recesión debido al estancamiento de la inversión privada y al descenso relativo de la recaudación en el impuesto sobre la renta en 1960. Ante la disyuntiva de aumentar el volumen de inversión pública o contraerla y permitir que se agudizara el estancamiento general de la economía, el Estado optó por la primera, a costa de continuar con una política deficitaria. Problema que planteó la necesidad de revisar la política tributaria. De ahí que en 1961, se intentara modificar el sistema cedular de la Ley del Impuesto sobre la renta. (54)

---

(54) Las referencias e información sobre las reformas de 1961 y 1965 fueron tomadas de Roberto Anguiano, I. Pichardo y Ley del Impuesto sobre la Renta (1965-1977), publicada por SHCP, Subsecretaría de Ingresos. México, julio de 1977. Los comentarios y conclusiones son responsabilidad exclusiva del autor.

Los cambios y adiciones que se hicieron a la Ley fueron los siguientes:

- 1.- Se concentraron algunas cédulas por sectores de actividad económica en grupos básicos más generales, tratando de encontrar formas de incrementar el incentivo a invertir (como fue la aplicación de ciertos porcentajes para la depreciación de maquinaria y equipo y la posibilidad de utilizar la depreciación acelerada en el caso de nuevas industrias).

La nueva estructura del impuesto fue la siguiente:

TITULO I: Sobre Productos del Trabajo.

TITULO II: Sobre Productos o Rendimientos del Capital.

TITULO III: Sobre Tarifas.

TITULO IV: Sobre el Impuesto al Ingreso Global de las Personas Físicas.

TITULO V: Sobre las Declaraciones.

- 2.- Se incrementó en 5% la tasa que gravaba las utilidades de las empresas sobre la del 15% que venía operando.
- 3.- Se creó la Tasa Complementaria sobre Ingresos Acumulados por Personas Físicas cuyos ingresos netos fueran superiores

a 180,000 pesos al año y se aumentó la progresividad de las tarifas.

- 4.- En sustitución del Impuesto del Timbre se estableció un gravamen para recibos de arrendamiento.
- 5.- Se incluyeron los ingresos provenientes de arrendamiento de inmuebles y los valores de renta fija nominativos que a partir de entonces deben acumularse al ingreso total.

Lo más importante de la Reforma fue la implantación de la nueva tarifa. Aunque algunos autores, como Ifigenia M. de Navarrete - consideraron que fue un intento tímido de introducir el principio - de globalización. (55) En cambio, Roberto Anguiano y Leopoldo Solís consideran que fue el antecedente que posibilitó reforzar - el principio mencionado. Aún cuando siguió adoleciendo de defectos tales como el escaso gravamen a los intereses y rendimientos de valores financieros haciendo que el estímulo a invertir en in---muebles o valores distrajera recursos a la inversión productiva.

La agudización de los problemas financieros y la incapacidad de la Reforma de 1961 para resolverlos volvió a poner "en el tapete de

---

(55) Citado por Ignacio Pichardo. "Cambios en la estructura jurídico-tributaria..." Op. cit. p. 876.

las discusiones" la necesidad de implementar una reforma estructural al ISR. La discusión acerca de los cambios que debía contemplar fue controvertida.

Por un lado, algunos economistas como I. Navarrete, C. Ocaña y J. Alejo, propusieron que la política tributaria para el desarrollo fuera globalizadora, progresiva y que al mismo tiempo cumpliera con tres objetivos fundamentales. (56) A saber:

- 1.- Estimular las actividades productivas para mejorar el nivel de oferta de bienes y servicios.
- 2.- Mejorar la distribución del ingreso a fin de incrementar el nivel de la demanda, y
- 3.- Percibir recursos sin alterar el equilibrio monetario o la balanza de pagos a fin de lograr la estabilidad financiera.

Sin embargo, I. Navarrete, difería de los otros autores en cuanto a que la primera consideraba que la estructura tributaria debería en primer lugar, estimular la producción a través de un trato favora--

---

(56) Citados por Leopoldo Solís en "Controversias..." p. 107-113.

ble para quienes lleven a cabo actividades industriales. Mientras que los otros daban prioridad a la distribución del ingreso. \*

Por otro lado, funcionarios fiscales como Hoyo D'Addona y O. Mena reconocían la necesidad de modificar el sistema cédular, pero consideraban que no existía una necesidad imprescindible de llegar a la globalización total. Lo prioritario era estimular la capitalización del país, de manera que la política fiscal debería alentar la reinversión de utilidades en el sector privado. Esto suponía robustecer el ahorro y la inversión a través del financiamiento tributario. La redistribución del ingreso y el fortalecimiento del mercado interno eran en ese momento, objetivos secundarios de la política fiscal.

Finalmente, la relación de fuerzas al interior del aparato estatal y fuera de él, con el apoyo del sector privado, logró imponerse la última posición; de ahí que la política fiscal siguiera los lineamientos señalados en la exposición del Modelo de Desarrollo Estabilizador, que se comentó antes.

Pese a sus limitaciones, la Nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1964 cambió -

---

\* Más tarde, Ifigenia Martínez, en sus análisis sobre la Distribución del Ingreso, propondría la necesidad de implementar una política distributiva.

significativamente la estructura jurídica de la imposición directa en nuestro País que sin duda representó "la modificación de mayores alcances que se haya hecho al impuesto sobre la renta, desde su original introducción en 1925". (57)

Los principales cambios introducidos por la Ley fueron:

- 1.- La transformación de la estructura cedular en global, dividida en cuatro títulos, a saber:

TITULO I: Disposiciones Preliminares.

TITULO II: Del Impuesto al Ingreso Global de las Empresas.

TITULO III: Del Impuesto al Ingreso de las Personas Físicas.

TITULO IV: Del Impuesto al Ingreso de las Asociaciones, Sociedades Civiles y Fondo de Reserva para las Jubilaciones.

- 2.- La denominación de Causantes Mayores para aquellos que tuvieran percepciones acumulables por cantidad que excediera de \$150,000.00 al año y Menores, aquéllos cuyas percepciones anuales tuvieran como máximo dicha cantidad.

---

(57) Ignacio Pichardo Pagaza. p. 877.



- 3.- Se elevó la tasa máxima de 39% al 42%.
- 4.- Se estableció una tarifa que gravaba ingresos con un límite inferior de \$2,000.01 a \$3,500.00, con una tasa del 5% y una cuota fija progresiva aplicable al excedente de la primer cantidad, hasta llegar a ingresos de \$500,000.01 en adelante, que estaban gravados con la cuota máxima de \$143,525.00 y un 42% que aplicado a la cantidad que excediera de los \$500,000.00 a la cantidad que resultara de esas operaciones, se le aplicaban las deducciones establecidas en la Ley.
- 5.- Los Causantes Menores quedaron sujetos al régimen de cuota fija.
- 6.- Se estableció la depreciación acelerada de activos fijos que permitió aumentar las deducciones en los primeros años de constituida una industria o para adquisiciones de equipo nuevo.
- 7.- Desapareció la Cédula VII que gravaba las ganancias distribuíbles de las empresas. (\*)

---

(\*) Ley del Impuesto sobre la Renta, 1964. Publicación S.H.C.P. Véase también, Ignacio Pichardo Pagaza. Ibid. p. 877.

No obstante que la estructura del impuesto fue revolucionada, la -  
tendencia de la política fiscal varió poco. Los problemas seguían  
siendo más o menos los mismos: bajas cargas fiscales a los gru-  
pos de mayores ingresos, ausencia de una verdadera política redi-  
tributiva y consecuente inelasticidad tributaria. Esto porque la -  
reducción del máximo acumulable de \$180,000.00 a \$150,000.00 -  
(y a partir de 1967 a \$100,000.00) incluyó a un número cada vez -  
mayor de causantes en la tasa máxima, dando un tratamiento privi-  
legiado a los que percibían cantidades muy por encima del límite -  
superior.

Además, la globalización no fue total. Los ingresos obtenidos por  
intereses, dividendos y rentas continuaron gravándose a tasas fijas  
y reducidas, si se les compara con la progresividad de las corres-  
pondientes al ingreso global. La Ley dió tratamientos favorables  
a determinados ingresos precisamente a "aquellos que no se conside-  
ran como ingresos ganados". (\*)

La elevación de la tasa máxima de 39% a 42% significó en la reali-  
dad una reducción. Toda vez que la nueva Ley derogó la Tasa de  
Utilidades Excedentes implantada en 1948, que según señala Roberto  
Angulano "significaba un 4 o 5% adicional en algunos casos". (58)

---

(\*) Roberto Anguiano E. Op. Cit. p. 205. El autor se refiere a los  
ingresos provenientes de herencias, legados, intereses.

(58) Roberto Anguiano E. p. 182. Francisco J. Alejo. "La Política -  
Fiscal..." p. 96 y Leopoldo Solís. "Controversias..." p. 111.

La progresividad de las tarifas en los grupos superiores se redujo de hecho, con las deducciones establecidas en la Ley: 40% si el causante se dedicaba a la agricultura, ganadería o pesca; 25% si industrializaba sus productos y un 25% extra, si el 50% de sus ingresos brutos provenían de la realización de ambas actividades.

La depreciación acelerada permitió reducir la base gravable de las empresas, de manera que el impuesto a pagar fue menor. (59)

Por último, la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1964 exentó la reinversión de utilidades que en algunas ocasiones sirvió para ocultar ganancias, propiciando así la evasión fiscal.

No debe soslayarse que el cambio de estructura cedular a global fue decisivo para la modernización y adaptación de las estructuras tributarias al proceso de desarrollo del país.

Como veremos, el Modelo de Harley H. Hinrichs para analizar la evolución de las estructuras tributarias y el análisis de Ignacio Pichardo aplicando el mismo a la realidad mexicana, así lo demuestran.

---

(59) Roberto Anguiano. *Ibid.* p. 250.

El autor considera que la depreciación acelerada es una especie de préstamo sin intereses; ya que se supone que el Gobierno recuperará lo que dejó de recaudar en los primeros años de nuevas adquisiciones de maquinaria, al aumentar la base gravable en los siguientes años. El problema es que si la adquisición es continua, el estímulo se da por tiempo indefinido.

## 2.- MEJORA LA DISTRIBUCION DEL INGRESO TRIBUTARIO CON EL CAMBIO?

El presupuesto básico del Modelo (60) es que la estructura tributaria de una sociedad en proceso de desarrollo tendría las siguientes fases:

- 1.- Sociedad Tradicional, donde los ingresos gubernamentales se obtienen de fuentes extraimpositivas ("directos tradicionales")
- 2.- Período de "Rompimiento con lo Viejo", donde la tributación indirecta cobra mayor importancia, especialmente los impuestos sobre comercio exterior.
- 3.- Fase de "Adopción de lo nuevo" donde los impuestos internos indirectos tienden a predominar, a medida que aumenta la monetarización, la producción interna y las transacciones. Siendo probable que los impuestos directos tradicionales disminu-

---

(60) Harley H. Hinrichs, "La Estructura Tributaria durante el Desarrollo". Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México 1967.

En términos generales, el marco de referencia del análisis del Prof. Hinrichs es la teoría de la Movilización Social de fuerte influencia en las ciencias sociales de los años sesenta (Rostow/Germani). Consideramos que pese a las limitaciones metodológicas que las teorías desarrollistas y la aplicación de modelos generales contienen, la aplicación del Modelo a la situación Mexicana es un instrumento útil para la comprensión de los cambios en la estructura tributaria.

yan en relación y que sean reemplazados por los directos modernos, principalmente los ingresos netos de personas y empresas.

4.- En la Modernidad la tributación directa agregada (directa moderna e indirecta) dominará el sistema de ingresos gubernamentales.

De acuerdo con las cifras del cuadro que se muestra a continuación México habría entrado en la última fase en la década de los cincuentas, ya que la participación de los impuestos directos en la composición de la estructura tributaria constituía en 1956, el renglón más importante en el total de ingresos (32.4%). La tendencia posterior indica que la tributación directa agregada dominó en el sistema de ingresos gubernamentales.

	1907 - 1908	1939	1948	1956	1966.
Directos tradicio <u>n</u> ales	6.6%	1.4%	0.9%	- -	- -
Comercio Exte <u>r</u> ior	47.7%	30.8%	10.7%	29.9%	19.4%
Indirectos	28.9%	37.7%	31.9%	28.3%	28.8%
Directos Moder <u>n</u> os	- -	6.9%	22.1%	32.4%	36.9%
Otros Ingresos Ordinarios	19.8%	21.7%	24.4%	9.4%	14.9%

Fuente: Ignacio Pichardo Pagaza. Op. Cit. p. 872.

Si bien las Reformas Fiscales antes mencionadas habían transformado el Sistema Impositivo Mexicano, éste no necesariamente fue ni menos regresivo ni más equitativo. Aunque era de suponerse que una mayor incidencia de la tributación directa lo lograría. La estructura interna de la misma nos muestra que la participación de los ingresos producto del trabajo ocuparon el renglón más importante, pasando de representar el 48% en 1955 al 82.9% en 1966, mientras que la participación del ingreso derivado del capital representaba el 52% en 1955 y disminuyó a 14.3 en 1966.

IMPUESTO AL INGRESO PROVENIENTE DEL TRABAJO Y AL INGRESO PROVENIENTE DE CAPITAL.

Años	% del impuesto al ingreso del trabajo (personal)	% del impuesto al ingreso del capital (personal)
1955	48.0%	52.0%
1956	50.2	49.8
1957	52.3	47.7
1958	56.9	43.1
1959	60.2	39.8
1960	58.9	41.1
1961	59.5	40.5
1962	63.8	35.5
1963	69.7	28.6
1964	69.7	29.1
1965	78.4	21.0
1966	82.9	14.3

Fuente: Roberto Anguiano. Op. Cit. p' 196.

La escasa importancia de los ingresos de capital según señala Roberto Anguiano se debe a que "en ese renglón si hay exenciones importantes, fundamentalmente para los rendimientos de bonos y valores financieros, así como la reinversión de utilidades" y esto estaría justificado por la necesidad de fomentar el ahorro y estimular la inversión industrial. No así, las exenciones en valores inmobiliarios cuyo carácter especulativo resulta menos productivo.

Otra de las causas de la escasa importancia de los ingresos derivados de capital es la diversidad de tasas y tarifas que rige su aplicación; además de tarifas bajas y poco progresivas del impuesto sobre la renta en general. Si a ésto sumamos el hecho de que a lo largo del período 1950 - 1967 "los pagos al factor capital representado entre 63 y 69% de los pagos a factores de la producción, mientras que su contribución al impuesto sobre la renta nunca fue mayor de 16.2%". Se entiende por qué otros autores como Javier Alejo y Leopoldo Solís coincidieran en señalar que los propietarios del capital quedaron en situación de verdadero privilegio fiscal, "prácticamente subsidiados por el impuesto sobre la renta" (61)

---

(61) Francisco Javier Alejo. "Crecimiento o Desarrollo Económico" Editorial Seps. Setentas. México 1971. p. 96 y Leopoldo Solís. "Controversias..." p. 111.

En cambio Ignacio Pichardo sostuvo que la orientación básica de las medidas fiscales fue elevar el nivel de recaudación y, de manera - secundaria, estimular el ahorro y la inversión privada. (62)

Como se demuestra en el cuadro anterior la evolución del impuesto sobre la renta a largo plazo, no convalida ésta última posición. - (63)

No obstante lo que se ha venido comentando, es necesario señalar - que a partir de la reforma de 1964, la estructura tributaria ha cam biado lenta pero constantemente con una clara tendencia progresiva y globalizadora, ampliando el universo de causantes y a través del perfeccionamiento de las funciones y programación de auditoría me- jorando los sistemas de control.

En términos de recaudación el cambio de sistema cedular a global - fue de 19.7 millones de pesos en 1965 a 97 millones de pesos en - 1966. (64) Después de ese año la reforma fiscal tuvo un proceso constante de cambios y adecuaciones.

---

(62) Ignacio Pichardo Pagaza. p. 879.

(63) En todo caso, estamos de acuerdo en que lo prioritario fue ase- gurar cierto nivel de recaudación y que el sistema tributario no fue utilizado como mecanismo redistributivo sino en forma limi- tada.

(64) Roberto Anguiano. l. 204.



En 1967 las modificaciones en lo que impuesto sobre la renta se refieren consistieron en la elevación de las tasas marginales de las empresas, correspondientes a los ingresos comprendidos entre \$300,000.00 y \$500,000.00. En personas físicas se redujo el límite superior de la tarifa, aplicándole la tasa máxima a partir de \$100,000.00. (65) Cabe decir que la reducción del límite en ambos impuestos si bien aumentó la progresividad de las tarifas, lo hizo a costa de encuadrar a tasas altas a los ingresos de las capas medias, sin que el cambio afectara a los que percibían ingresos muy por encima del límite establecido en la misma. En impuestos indirectos y en especiales no hubo cambios significativos. De manera que los cambios introducidos aumentaron la recaudación pero no alteraron gran cosa la estructura. La política económica en general siguió retrasando los efectos desgastadores del Modelo de Desarrollo Estabilizador, fundamentalmente en cuanto al financiamiento deficitario del gasto público.

En 1969 se reforma nuevamente la Ley del Impuesto sobre la Renta. Se estableció la tasa máxima de 42% para las empresas, con una tarifa progresiva hasta la cantidad de \$1'500,000.00, la tasa se aplicaría en forma proporcional a los ingresos que excedieran de ese límite.

---

(65) Para un análisis comparativo de los cambios en las tarifas y de los que éstos representaron en los niveles altos y bajos de los ingresos, véanse las páginas 1 a 7 del Anexo que aparece al final del trabajo.

Según se estableció en la Exposición de Motivos de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir de 1969, se trataba de hacerlo más equitativo y evitar que las empresas tuvieran utilidades más elevadas y al mismo tiempo gozaran en las primeras porciones de su ingreso de las exenciones establecidas para los de ingresos menores. (66) A las empresas comprendidas entre - - - \$500,000.01 y \$1'500,000.00 se les aplicó un sistema de deducciones y un aumento moderado en la cuota fija.

Se restringieron las deducciones por concepto de asistencia técnica a las empresas extranjeras residentes en el país, para evitar que se acogieran a la tasa del 20% a la que estaban sujetos excepto en los casos en que por el monto de utilidades debían pagar la tasa del 42%. Además, se trató de evitar la elusión del pago del impuesto sobre dividendos y la afectación a la participación de utilidades de los trabajadores..

Lo más importante de las medidas introducidas fue el concepto de proporcionalidad que consiste en que al aumentar el ingreso aumenta la base gravable, con lo cual se logró dar un carácter más equitativo a la imposición directa.

---

(66) Exposición de Motivos de la Ley del Impuesto sobre la Renta - vigente a partir de enero de 1969. Ley del ISR 1965 - 1977, SHCP. México 1977.

## CAPITULO III

## "LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN LA DECADA DE LOS SETENTA"

## 1. EL ENTORNO POLITICO Y ECONOMICO.

Si bien es cierto que a partir de 1964 las Reformas contribuyeron a ir modernizando la estructura tributaria, también lo es que fueron insuficientes para solucionar o disminuir el desequilibrio fiscal; derivado del agotamiento del patrón de acumulación propuesto por el Modelo de Desarrollo Estabilizador y de los problemas estructurales ya mencionados.

De manera que en 1970 las presiones inflacionarias y la tendencia creciente del desequilibrio externo - que se advertían desde los sesenta - se agudizaron, presionando sobre la economía.

Con el objeto de equilibrar las finanzas públicas, el Gobierno optó por una política de reducción de la inversión pública. Pero la dosis estabilizadora resultó excesiva y la tasa de crecimiento del PIB se redujo a 3.4%, es decir, a un ritmo apenas similar a crec

to de la población, entrando así la economía Mexicana en su primer año de atonía; ésto es, de estancamiento productivo". (67)

La contracción de la inversión privada y el crecimiento de la capacidad instalada ociosa provocaron un aumento en la desocupación y en la caída de los salarios reales. "Lo único que tuvo tendencia al alza fueron los precios y la consecuente espiral inflacionaria". (68)

En el terreno político, los problemas no resueltos resurgieron bajo nuevas formas. En 1971 se multiplicaron los secuestros y asaltos a instituciones bancarias y comerciales.

A nivel sindical, la lucha democrática del STERM en el sector eléctrico pasó por una intensa lucha dado el intento estatal de reestructurar al sector. Misma que culminó en 1972 con la creación del Sindicato Unico (SUTERM); fusión del STERM con el Sindicato Nacional SNECRM, de tendencia conservadora. (69)

---

(67) Los indicadores económicos del período 1970-1976, han sido tomados en su mayor parte de Pablo González Casanova, Enrique Florescano y otros. México, Hoy. Edit. Siglo XXI. México, 1979. p. 48 y 55

(68) Carlos Tello. "Las Utilidades, los precios y los salarios: Los años recientes". Investigación Económica Núm. 150. UNAM, México, Octubre - diciembre 1979.

(69) Raúl Trejo. "El movimiento obrero: situación y perspectivas" México, Hoy. Edit. Siglo XXI. P. 140

Otros movimientos de protesta encontraron eco en lo que apareció como "choques estudiantiles", que culminaron con los acontecimientos del "10 de junio"; (70) que a su vez contribuyeron a iniciar la política de "Apertura democrática"; desde cuyos elementos centrales, fueron la liberación de presos políticos de 1968 y las reformas constitucionales que más tarde darían lugar a la nueva Ley Electoral. (71) En el terreno administrativo, el acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, planteó las bases para la reestructuración del aparato gubernamental.

En la Secretaría de Hacienda, se inició la coordinación para empezar a operar el "presupuesto programático".

---

(70) La relación de los enfrentamientos del período 1970-1976, se tomó, fundamentalmente, de Carlos Arriola en "Grupos Empresariales frente al Estado" y ocasionalmente de Eduardo González, en "Empresarios y Obreros: dos grupos de poder frente a la crisis y la política económica de los setenta", Revista de Investigación Económica, Núm. 150. UNAM. Octubre-diciembre 1979.

(71) Se redujo el mínimo de la votación para acreditar diputados de partido, se modificaron los requisitos para registrar nuevos partidos al reducir el número de afiliados de 75,000 a 65,000, pero exigiendo un mínimo de 2,000 afiliados, etc. Véase Luis Medina "Legislación Electoral" p. 39 y Nuria Fernández "La Reforma Política: orígenes y limitaciones" en Cuadernos Políticos. Núms. p. 16-18.

Se estimuló la Coordinación con Entidades Federativas, ya que al introducirse la tasa del 10% en ingresos mercantiles (artículos de lujo) los Estados no coordinados tenían una participación menor en los ingresos federales. Otro tanto sucedió con la elevación de tasas especiales para el consumo y producción de cerveza y bebidas alcohólicas, en las que también tenían una participación de 45% sobre lo recaudado localmente, más un 4% por concepto de administración. Adicionalmente se logró incrementar la recaudación.

Como en casi todas las reformas fiscales se hicieron modificaciones para clarificar la Ley y hacer más eficaz su aplicación contra la evasión fiscal. En nuestra opinión, no debe soslayarse la importancia de este tipo de adecuaciones, ya que forman parte de un proceso a largo plazo "sin el cual ningún sistema fiscal podrá transformarse". (72)

Otros cambios fueron: la obligación de las empresas cuyas ganancias provinieran de la enajenación de inmuebles, liquidación e ingresos de los accionistas a acumularlos en el pago de impuesto

---

(72) Véase al respecto Edison Gnazzo, Justicia Versus Simplificación: un dilema de las reformas tributarias. El papel de la administración de impuestos. Ponencia presentada en el Seminario sobre Reformas Fiscales patrocinado por la Universidad Hispanoamericana de Santa María de la Rábida (Huelva) y el Instituto de Estudios Fiscales de Madrid. Julio, 1978.

sobre la renta. Se suprimió la tarifa de deducciones que se aplicaba anteriormente, aunque se mantuvo el derecho a la amortización de pérdidas. Se ajustó el régimen para arrendadores y se adecuaron las deducciones por pago de asistencia y regalías al extranjero (transferencia de tecnología). Se condicionó la exención en la reinversión de utilidades a la comprobación en activos fijos tangibles. Con ello se trató de alentar la capitalización de empresas con fines productivos y evitar la elusión del pago por concepto de utilidades.

## 2.- LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN EL PERIODO 1970 - 1976.

A partir de 1971, las reformas fueron constantes. Quedó atrás el período en que durante cinco, diez y hasta veinte años se mantuvieron prácticamente las mismas normas; lo que demuestra que existía plena conciencia de la necesidad de adecuar la estructura tributaria a los cambios ocurridos en la actividad económica del país. Cabe decir que en cierta forma fueron subestimados los cambios ocurridos en las relaciones sociales. Esto explica en parte, que a partir de 1972, las reformas fiscales fueran lugar común de la confrontación entre la iniciativa privada y el Estado. Todo parece indicar que el principal objeto de discusión fueron las propuestas de ampliación del

gasto público y la eliminación de las acciones y valores al portador. (73)

Veamos que fue lo que dijo la Exposición de Motivos de la Reforma del Impuesto sobre la Renta de ese año: "... necesitamos no solamente continuar incrementando la producción, sino poner acento en la productividad, elevar el volumen de las inversiones públicas que crean infraestructura y alientan la actividad económica, fomentar las oportunidades de empleo, ampliar los servicios educativos y de bienestar, modernizar el sector agropecuario, aumentar y diversificar nuestras exportaciones, descentralizar la actividad económica e incorporar al progreso las regiones marginadas del país. Todo ello dentro de un clima de libertad y paz social, estabilidad monetaria y de estímulo a la actividad productiva -agregando que las tareas del Gobierno Federal tiene que realizar para atender necesidades crecientes del país obligan a fortalecer las finanzas públicas y a dotar al Estado de mayores recursos. La reforma fiscal que se propone corresponde a estos propósitos, tiende además a corregir -

---

(73) Eduardo González, "Empresarios y Obreros. Dos grupos de poder frente a la crisis y la política económica de los setenta". Revista Investigación Económica Núm. 150. UNAM. México - 1979. p. 304.

Por cierto que la medida no era -como se dijo- atentatoria contra la libertad y la propiedad privada, sino racionalizadora. Por un lado restringiría la evasión fiscal que en ese rubro sigue siendo alta y por otro, evitaría la "competencia desleal". No es lo mismo pagar por una misma cantidad de ingreso el 42% que el 21%.



la inequidad del sistema impositivo actual. (74) Afecta solo a los productos del capital y a los sectores de más altos ingresos, respondiendo así a la aspiración de los trabajadores del campo y de la ciudad..." (75)

Lejos de alcanzar los objetivos propuestos, la "infortunada" definición del Estado que aparece en la Ley agudizó la polémica sobre la intervención del mismo en la economía. Fuera de ello, el anunciado tratamiento a los productos de capital resultó un intento tibio por quitar el anonimato; se limitó a elevar el gravamen de los activos financieros, intereses y valores de renta fija con tasas de 15% (nominativos) y 21% (al portador, y con opción de no acumularlos).

Por otra parte, se elevaron las tasas de retención del ingreso global gravable de personas físicas, pasando del 35 al 42%. Se modificaron también las deducciones, introduciendo las de gastos médicos, funerarios, seguros de vida, etc. (la obligación de extender

---

(74) La coincidencia de este discurso con lo expuesto por JLP en su Segundo y Tercer Informes de Gobierno, así como con las propuestas centrales del Plan Global de Desarrollo contraría a quienes todavía piensan que uno de los grandes problemas de México es la falta de continuidad en los proyectos, lo que tampoco significa una vuelta al "Maximato". En todo caso demuestra cómo en coyunturas distintas un mismo proyecto puede resultar viable, independientemente de la persona que ocupe el cargo de presidente.

(75) Exposición de Motivos de la Ley del ISR vigente a partir de 1972. Ley ISR 1965-1977, Subsecretaría de Ingresos, SHCP. México, 1977.

recibos por honorarios permitió incorporar al régimen global a sectores de profesionistas que antes era difícil controlar). Se ampliaron las exenciones de los trabajadores por concepto de antigüedad, primas dominicales y vacaciones. A las empresas se les incentivó ampliando el régimen de depreciación acelerada. Se favoreció la descentralización industrial; se amplió la exención para reinversión de utilidades y se ofreció un tratamiento fiscal favorable a las sociedades promotoras de la integración industrial. (76)

En lo que respecta a impuestos indirectos algunos bienes como artículos electrónicos, discos, cintas, alfombras, tapices, etc., que tenían pocas etapas de producción o comercialización fueron incluidos en la nueva Ley sobre Compra Venta de Primera Mano, con una tasa aproximada del 7% en lugar de la del 3% que venían pagando en ingresos mercantiles.

Después del "cambio" anunciado en la reforma fiscal siguió el anuncio de un programa de "Renovación Política" donde se reiteró que -

---

(76) (paradójicamente) esta medida fue aprovechada en primer lugar por el Grupo de Monterrey, fortaleciendo a los grupos Visa y Alía, que ya existían y posibilitando la creación de otras "holdings"; que serían a partir de entonces el lugar donde se instrumentó la reacción contra el Gobierno.

el papel del Estado en la economía consistía en fijar el rumbo y el ritmo del desarrollo y participar directamente tanto en la producción como en la distribución del ingreso y que el nuevo impulso dado por la inversión pública era socialmente progresista. Agregando que "a los particulares les corresponde desenvolver libremente sus actividades con responsabilidad social y nacional" (77)

Además, el Presidente propuso una política de recuperación de salarios, reconoció el respeto al pluralismo político, delineó la política tercermundista y, en general, utilizó los recursos populistas y nacionalistas que habrían de caracterizar al régimen. (78) A raíz de estas declaraciones se inició un complejo proceso de acumulación de fuerzas que en su propio transcurso iría definiendo el terreno y los objetivos concretos de distintos grupos de poder, fundamentalmente el sector empresarial y el movimiento obrero organizado. (79)

En términos generales, el comportamiento de la economía en 1972 fue el siguiente: aumentó considerablemente la inversión pública, se estimuló la oferta monetaria y la recuperación del consumo y los

---

(77) Segundo Informe de Gobierno (1972), citado por Arriola. Op. Cit. p. 49 - 50.

(78) Ibid.

(79) Consúltese Eduardo González, "Empresarios y Obreros..." p. 303 - 309.

salarios. Sin embargo, continuaron las presiones inflacionarias, fundamentalmente por el deterioro en las finanzas públicas. (80) - Esto último encuentra sus causas en "el escaso peso relativo de la carga tributaria de las ganancias de capital y la política general de precios subsidiados al sector privado por las empresas estatales - (más su propia ineficiencia), la contracción de la inversión privada y el aumento en los intereses de la deuda, que de 55% en 1971 pasaron a ser de 32.6% en 1972. (81) El estancamiento producido por la conjugación de estas variables hizo que el estado absorbiera el ahorro interno, convirtiéndose en un factor más de presión sobre la deuda pública.

Ante esa situación, era de esperarse que el régimen adoptara una actitud - si no del todo conciliatoria - por lo menos negociadora. Sin embargo, en la Exposición de Motivos de las reformas de 1973,

---

(80) No deja de resultar interesante que uno de los fiscalistas de mayor prestigio mundial - el Dr. Césare Cosciani - señale que: "La actual inflación debe atribuirse más que a motivos estrictamente económicos a razones sociológicas más difíciles de dominar; como es que diversos grupos sociales (sindicatos de trabajadores, grupos monopolíticos, carteles de los países productores de materia primas, etc.) que con todos los medios tratan de asegurarse una mayor cuota de la renta producida, encontrando resistencia de otros grupos que no entienden reducir la cuota por ellos disfrutada". en El Impacto de la Inflación en la Tributación. Trimestre Fiscal, año 2, Núm. 8. INDETEC, Jalisco, México, 1980.

(81) Pablo González Casanova, Enrique Florescano y otros. Op. Cit. p. 50.

se reitera que el desarrollo de un V. d. c. moderno no se concebiría sin una creciente acción del aparato gubernamental, que se pretendía liquidar la insuficiencia del ingreso y, por tanto, de la producción, de las desigualdades del reparto social y de la d. o. c. ocupación. En la práctica las modificaciones fueron las siguientes: en materia de impuestos directos se hicieron ajustes en la depreciación de activos fijos de las empresas. A los intereses de o. d. c. por bancos del exterior (antes exentos) se les aplicó la tasa del 21%. Se desgravó la venta de inmuebles en 100% cuando el tiempo transcurrido entre la compra y la venta no excediera de 10 años y con 50% después de transcurrido el mismo. En o. d. c. indirectos se incrementó la tasa de ISIM para producción y envasamiento de bebidas alcohólicas y tabacos. Se establecieron tasas de 5% para automóviles nuevos y de 30% para ciertos artículos de lujo como joyas, pieles con pelo, yates, etc.

En el aspecto administrativo -en cambio- hay modificaciones importantes. Como resultado del trabajo coordinado de la Dirección de Desconcentración Administrativa, de la Dirección de Política Fiscal y de la Dirección de Difusión, se creó la primera Administración Fiscal Regional (Noreste) iniciándose así el proceso mediante el cual se dividió al país en 12 regiones (1975), con facultades para

la difusión, autorización, recaudación, etc. de impuestos locales (ISR, ISIM y Especiales).

Por otro lado el Gobierno presentó un primer plan de lucha para la inflación en el que además de establecer la orientación al consumidor y la vigilancia de precios, propuso la participación directa del Estado en el mercado de bienes y servicios. El plan fue rechazado de inmediato por los dirigentes de las Cámaras de Comercio (CONCANACO). (82)

A partir de este momento, la polémica en torno a la intervención del Estado, iniciada a raíz de las Reformas Fiscales se agudizó. A los ataques verbales y a las presiones de ambos lados se suma el descontento de las organizaciones obreras representadas en el Congreso del Trabajo.

Las demandas económicas y, fundamentalmente, políticas de los trabajadores de la CTM cuestionaron la alianza con el Estado. La amenaza de ruptura de éste con una de sus principales bases de sustentación se pone de manifiesto en las declaraciones de Fidel Velázquez: "La CTM ya no hablará únicamente de que hay que actuar

---

(82) Carlos Arriola. p. 44

ciñéndose a la Ley, pero con propósitos de ir más allá de la Ley. La central no actuará circunscrita a los marcos de la revolución, sino que se tratará dentro de ésta revolución una nueva del proletariado que traiga como consecuencia la reivindicación integral de los trabajadores". (83)

A raíz de estos acontecimientos el proceso de redefinición de alianzas y/o negociación entre las distintas fuerzas políticas que venían gestándose después del movimiento de 1968, adquirió nueva dimensión. La lealtad del Ejército fue "recompensada" con atenciones especiales por parte del Gobierno, que iban desde incrementos salariales importantes y el acceso de puestos políticos antes vedados, hasta la asignación de grandes recursos para la construcción del Nuevo Colegio Militar. Como lo demuestra el incremento en los porcentajes de asignación del gasto de Defensa: 11.0% en 1972 y 30.6% en 1973. (84)

El apoyo del sector obrero se logró poniendo en marcha "una serie de mecanismos institucionales de defensa del salario (INFONAVIT, FONACOT, Comité Mixto de Protección al Salario), así como aumentos salariales de emergencia, y se estableció la revisión anual del salario mínimo. (85)

---

(83) Citado por Carlos Arriola. *Ibid.*

(84) Ciro Velasco, "El gasto público en los 70". Investigación Económica. Núm. 150. UNAM. México 1979. p. 443.

(85) Nuria Fernández. p. 17.

Estas concesiones económicas formaban parte de la política de "Alianza Popular" que al igual que la Apertura Democrática, buscaban recuperar el consenso. En el primer caso de los trabajadores y en el segundo, de la "pequeña burguesía ilustrada". (86)

Mientras tanto, las presiones inflacionarias comenzaron a dispararse, entre otras cosas por:

1. El crónico estancamiento productivo del campo, cuyo crecimiento había sido de 1.6%, muy por debajo de la tasa de crecimiento demográfico.
2. La contracción de la inversión privada en los dos años anteriores que al repercutir en la oferta de bienes, presionó al alza de precios.
3. La especulación y acaparamiento con alquileres y algunos bienes básicos.
4. La inflación mundial, que entre otras cosas, se tradujo en precios crecientes del crédito y productos importados.

---

(86) Ibid.



5. El financiamiento deficitario del gasto público, agravado por la utilización de la emisión primaria.

Sin embargo, la evolución de los precios y el cambio en la inversión privada (en 1973 y 1974 se recupera) permitió a los empresarios elevar sus utilidades en un 16% más que en 1972. En el sector público los ingresos tributarios disminuyeron de 12.1% en 1972 a 9.3% en 1973, ocasionando un déficit fiscal de 1.8%, mientras la deuda pública interna aumentó en 32.8% y la externa en 29.6%.

(87)

Cabe aclarar que los cálculos sobre las utilidades solo se refieren a las empresas bursátiles. De otra manera no se entendería la quiebra de empresas industriales y comerciales, sobre todo de las medianas y pequeñas que se empieza a manifestar en ese año.

La situación económica y política descrita determinó que en los últimos meses de 1973, el sector privado replegara su ofensiva. Como señala Carlos Arriola, "los llamados a la conciliación, incluso de parte de los líderes que se habían mostrado más radicales". (\*)

---

(87) México, Hoy p. 53-54.

(\*) Carlos Arriola, *ibid.*

Especialmente, los industriales de los grupos Alfa y Ovda de Monterrey que a raíz del asesinato del industrial Eugenio Garza Sada, quien gozaba de un enorme prestigio dentro del sector, se habían convertido en voceros de la oposición privada al régimen: quienes establecieron una alianza con el Presidente Echeverría, por medio de la cual se comprometieron a incrementar sustancialmente la inversión.

En efecto, el restablecimiento del clima de confianza tuvo un impacto inmediato en la producción de 1974. La inversión privada creció en 20.1%. Por su parte, el sector Gobierno implementó nuevamente una política restrictiva que hizo caer la inversión pública en 4.9% (88). Sin embargo, no se logró detener la espiral inflacionaria. Esto último aunado a la intención declarada de regular la inversión extranjera (\*) como se verá enseguida a la elevación de las tasas en impuestos indirectos y a algunas adecuaciones mínimas en ISR, provocó nuevos ataques a la política tributaria.

Concretamente, los cambios en ISR en 1974-1975, consistieron en la aplicación de medidas de control, limitaciones en las reducciones de las empresas y en elevación de tarifas para personas físicas

---

(88) México, Hoy. p. 54-56

(\*) Exposición de Motivos de la Reforma Fiscal var. 1974-1975. Ley del ISR 1965-1975.

cuando el ingreso gravable fuera superior a \$1'500,000.00 anuales. Estableciéndose que la progresividad de las mismas llegaría hasta el 55% (como se recordará antes era de 42%). Se limitan los gastos de representación, casas de recreo, yates, aviones, etc., que no se justificaran como propios de la actividad empresarial. Se limitaron también los honorarios -generalmente muy altos- de consejeros de administración. Se suprimió la deducción por intereses moratorios y recargos de las empresas. Se autorizó la amortización de pérdidas pero no la deducción de las mismas y, en general, se ampliaron las funciones de auditoría y control a fin de evitar que la evasión afectara la base gravable del ingreso. Las ganancias derivadas de certificados inmobiliarios al portador quedaron sujetas a un régimen similar al establecido para la enajenación de inmuebles. Con el objeto de incorporar a causantes irregulares -constructoras, empresas de autotransporte, etc.- y de incentivar actividades agrícolas e industriales (pequeña y mediana empresa) se amplió el sistema de bases especiales de tributación.

En ISIM, la tasa del 3% se convirtió en tasa única de 4%, con participación federal de 2.2% y estatal de 1.8%; se introdujo la tasa del 15% para servicios gastronómicos. En impuestos especiales

se elevaron significativamente algunas tasas. V.gr. el impuesto a la venta de gasolina llega a ser cercano al 50% de su precio. También se elevan las tasas de la Ley General del Timbre que fundamentalmente gravaba convenios y contratos de carácter preponderantemente civil.

El resultado de las reformas fue un incremento importante en la recaudación, que aunada a la contracción del gasto público permitió la reducción del déficit fiscal, que de 42.2% en 1973 pasó a 12.5% en 1974.

El incremento en la inversión privada no logró evitar que la tasa de crecimiento del PIB descendiera vertiginosamente; siendo de 5.9% en 1974 y 4.4% en 1975. Tampoco pudo evitar que el movimiento de la deuda externa creciera en sentido opuesto; aumentó 41.1% en el primer año y 43% en el segundo. (\*)

Las causas externas de la situación en que se encontraba la economía mexicana en 1974 fueron, la Crisis del Petróleo y la aplicación de políticas contraccionistas en los países industrializados; que sumadas a los factores internos señalados líneas arriba, desencadenaron la especulación que se manifestó en el acaparamiento de bie-

---

(\*) México, Hoy. p. 57-58.

nes básicos (frijol, arroz, acero, cemento) y la fuga creciente de capitales.

Las amenazas de huelga general que venían manifestándose desde 1973, los informes presidenciales "con el más marcado contenido obrerista de los últimos cuarenta años" (\*); los emplazamientos a huelga que para agosto de 1974 habían sido 180,000; así como los intentos de paro patronal en algunas ciudades del norte del país(\*\*) y la escalada de rumores fueron otras de las tantas causas que contribuyeron a crear el clima de incertidumbre. La fuga de capitales y la creación del Consejo Coordinador Empresarial que con sus recursos al servicio del gobierno, contribuyeron a agravar la situación del aparato productivo nacional respecto tanto del exterior como la incapacidad del régimen para contener la ola descapitalizadora.

La situación para 1975 fue la siguiente: la inversión pública continuó expandiéndose, mientras la privada se contraía de nuevo. La caída de la tasa de crecimiento, el aumento del desempleo y la disminución de los salarios (13.2%), la reducción del volumen de utilidades de las empresas bursátiles (8.1%) más la fuerte expansión de

---

(\*) Eduardo González. Op. Cit. p. 313.

(\*\*) Carlos Arriola. p. 52.

La inversión y el consumo público determinaron que el déficit fiscal creciera a una acelerada tasa de 66.7%. Concomitantemente a los inútiles esfuerzos gubernamentales para sostener el tipo de cambio, la especulación contra el peso arreciaba y el flujo de capital al exterior aumentaba aceleradamente, por lo cual era preciso que el estado se endeudara cada vez más con el exterior impulsando así el desequilibrio externo y la tormenta financiera contra el peso.

(89)

A nivel sindical, la "declaración de Guadalajara" promulgada el 25 de abril de 1975 por los trabajadores de la Tendencia Democrática del SUPERM fue un acontecimiento de enorme relevancia en tanto que trata de proporcionar a la insurgencia obrera un programa que aglutinaba viejas demandas de otros sindicatos. Entre las que destacan:

- 1.- Democracia e independencia sindicales.
- 2.- Reorganización general del movimiento obrero.
- 3.- Sindicalización de todos los asalariados.
- 4.- Aumentos generales de salarios.
- 5.- Escala móvil.
- 6.- Lucha a fondo contra la carestía.
- 7.- Defensa, ampliación y perfeccionamiento del sistema de seguridad social.
- 8.- Educación popular.
- 9.- Avenida Obrera.
- 10.- Municipalización de transporte colectivo.

---

(89) México, Hoy, 1975, p. 10.

(90) Raúl Frejo, *Op. cit.*, p. 10.

Como se señaló antes, la respuesta política del sector privado a la situación de incertidumbre fue la creación del Consejo Coordinador Empresarial, en mayo de 1975; uno de los pocos organismos de representación sectorial que no surgió a iniciativa del Estado. Otro fue la Unión Nacional Agrícola creada en diciembre del mismo año, a raíz de las invasiones de tierras en Sonora y Sinaloa. (91)

En lo esencial los puntos programáticos de ambas organizaciones fueron coincidentes. Apelaban al derecho natural de la propiedad privada; a la pequeña propiedad como columna vertebral de la economía agrícola, a la cual debería dársele plena seguridad jurídica; eran partidarios de la creación de unidades modernas de explotación privada, ejidal o mixta; pedían la reorganización del aparato administrativo gubernamental; definieron el concepto de economía mixta y el papel del Estado en la misma en términos económicos como acción complementaria del capital privado y en términos políticos como gendarme del orden público.

Respecto a estos dos últimos puntos, la Declaración de Principios del CCE y otro documento publicado por el mismo, bajo el título

---

(91) La creación de las organizaciones representadas por sus dirigentes en el CCE: CONCAMIN, CONCANACO, COPARMEX, fue a la inversa. Véase Marco A. Alcázar. Las Agrupaciones Patronales en México. Co. Jornadas 66, El Colegio de México. México 1977.

"Problemas Actuales" contienen una definición de gran importancia, ya que constituyó el punto nodal de la polémica en torno a las Reformas Fiscales del período 1970-1976.

En dichos documentos se señala que "al Estado le corresponde -- crear y mantener la infraestructura económica y garantizar el orden contra quienes pretenden alterarlo". En cuanto al concepto de Economía Mixta es aquél en que "reconociendo el papel preponderante de la iniciativa privada, se permite la acción supletoria del Estado cuando lo requiera el bien común". (92) Se exige como condición del desarrollo una política fiscal "adecuada". Aunque los conceptos incluidos en las definiciones (V.gr. la acción supletoria, el bien común, lo adecuado) aparecen como algo vago, se entiende que la acción del Estado en lo que a política fiscal se refiere, debe orientarse a proteger a la industria nacional, a la inversión en el campo y como se señala expresamente, a "dar facilidades a la inversión extranjera mayoritaria cuando el capital mexicano sea insuficiente, así como evitar el intervencionismo nocivo de la competencia desleal de las tiendas sindicales". (\*)

Detrás de las propuestas mencionadas estuvo el resquebrajamiento de las alianzas entre el sector privado y el público. La publica--

---

(92) Cit. por Carlos Arrisola, p. 39-40.

(\*) Cit. por Arrisola, p. 40.



ción de las mismas evidenció la lucha tenaz que se estaba dando entre las principales fuerzas sociales: trabajadores, empresarios, Es tado y otras que vendrían a sumarse, como fueron la iglesia y el capital extranjero. Las declaraciones no siempre coincidentes de la iglesia con la iniciativa privada y las de los representantes de la Cámara Americana de Comercio en el sentido de que "México había dejado de ser un lugar seguro para la inversión" (93) lo confirman.

Por supuesto, ninguna de las fuerzas sociales fue homogénea. Al interior del Estado, de las organizaciones empresariales, de los sindicatos y de la iglesia se manifestaron disidencias. No todos los funcionarios apoyaron la política económica del régimen (hubo monetaristas y estructuralistas) ni todas las organizaciones empresariales apoyaron la postura del CCE (la CANACINTRA sostuvo una posición más nacionalista). Tampoco la política sindical fue unívoca (la presencia del sindicalismo independiente es la mejor muestra de ello). Menos lo fue la iglesia (no todos los obispos fueron Mendez Arceo).

Por lo demás, la heterogeneidad de las fuerzas sociales no es ni producto exclusivo de la crisis, ni algo nuevo sino un producto contradictorio e históricamente constituido, donde las cuotas de poder y las jerarquías son distintas.

---

(93) Ibid. p. 57.

Criterios de racionalización del sistema financiero y de control sobre las deducciones de las empresas (en el caso de enajenación de inmuebles). Así como criterios para determinar la participación de utilidades (8% sobre la utilidad bruta). Finalmente, se estableció que la carga fiscal al ingreso de las personas físicas no sería superior al 55% mientras que la de empresas se mantuvo a la del 42%.

Como se señala en el texto México, Hoy, que se ha venido comentando, "en 1976 la crisis de la economía mexicana se expresó con toda su fuerza: lo que debería haber aumentado disminuyó, y lo que debería haber disminuido aumentó. La inversión pública se contrajo (-12.4%), la privada disminuyó aún más (-0.2%), la tasa de crecimiento del PIB cayó por debajo del producto por habitante (1.7%) y el déficit fiscal (a qué costo!) disminuyó drásticamente (-16.3%). Mientras que el desempleo, los precios y la deuda externa continuaban ascendiendo. En esas condiciones, el 10 de agosto el peso fue oficialmente devaluado; alterándose en más de 100% su paridad cambiaria respecto al dólar (de \$12.50 a \$23.00).

El aumento de emergencia de 30% en los salarios "sin el cual probablemente se hubiera desencadenado entre los trabajadores una cri-

sis social de dimensiones imprevisibles" (94) resultó ser una adecuación de los salarios ante los efectos depresivos del proceso post-devaluatorio.

### 3.- DETERMINANTES ECONOMICOS Y POLITICAS DE UNA NUEVA FORMULA DE DISTRIBUIR LAS CARGAS TRIBUTARIAS.

El cambio de Gobierno mantuvo a la expectativa al sector privado y a los grupos de poder político. El nuevo régimen inauguró su gobierno con un tono conciliatorio, orientado a restaurar el consenso de distintos sectores de la población. Condición para iniciar la política de unidad anunciada en el lema "la solución somos todos"; que a su vez era requisito "sine qua non" para reiniciar una política económica de profundización de la industrialización.

No puede negarse que los llamados a la solidaridad ampliaron el margen de esperanza en el sector industrial y financiero, y de amplias capas de clase media y alta.

Sin embargo, 1977 no fue un año fácil. La situación económica fue tanto o más crítica que en 1976, como muestran los siguientes indicadores:

---

(94) González Casanova, Florescano y otros, p. 61.

La inversión total tuvo un déficit de menos 7.6% (en 1976 había sido de menos 3.7%). (95) La inversión privada creció lentamente al 0.3% (96), la especulación y el aumento de precios no tuvo precedente; el índice de precios al consumidor tuvo un promedio anual de 28.9% (en 1976 había sido de 15.8%); (97) el déficit fiscal disminuyó drásticamente a menos 26.7% y los salarios reales se redujeron 14.8% respecto al año anterior.

El comportamiento de los dos últimos factores obedeció a lo pactado en el "Convenio de Facilidad Ampliada" celebrado con el Fondo Monetario Internacional en agosto de 1976 y ratificado por José López Portillo, el 24 de diciembre del mismo año.

El Convenio consistió en un préstamo por un mil doscientos millones de dólares, condicionado a la aplicación de un programa de reestructuración económica por medio del cual el gobierno mexicano adquirió el compromiso de restablecer en tres años el equilibrio externo e interno. (98) Sometiéndose a una serie de cláusulas d

---

(95) México, Hoy. p. 62

(96) Eduardo González. "Empresarios y Obreros..." p. 300.

(97) Carlos Tello. "Las Utilidades, los precios y los salarios: los años recientes", Investigación Económica Núm. 150. UNAM. México 1979.

(98) Ernesto Nuñez G. y Miguel A. Novela V. "Características del Crédito otorgado a México por el FMI". Revista Comercio Exterior, México, abril de 1980. p. 353-355.

desempeño en las que se delinció una política de estabilización que además de recurrir a los conocidos expedientes monetario-crediticios, sujetaba férreamente el gasto público, limitaba los aumentos salariales y orientaba la liberación (tarifas y subsidios) del comercio exterior. (99) A lo que habría que agregar la reducción de la inflación y la del déficit fiscal. (100) El cumplimiento de lo establecido posibilitó que la tasa de crecimiento se recuperara pasando a ser de 3.2%. Sin embargo, la deuda externa continuó aumentando pasando a representar el 12.6% del PIB en 1976 al 30.9% en 1977. (101)

Se concluye que entre los principales problemas estructurales que obstaculizaban la salida de la crisis estaban: el desequilibrio interno, la inelasticidad tributaria, la estrechez del mercado interno, la baja de productividad del sector agrícola, deficiencias de producción en el sector industrial, concentración del ingreso y rezago en los niveles de bienestar en las mayorías. (102)

---

(99) Eduardo González. p. 299.

(100) Para un recuento detallado de los términos del Convenio. Véase Carlos Tello. La Política económica en México 1970-1976. Ed. Siglo XXI, México 1979. pp. 176-182.

(101) México, Hoy. p. 61

(102) *Ibid.* p. 62. Para un estudio detallado de todos estos problemas consúltese David Ibarra. "Mercados, Desarrollo y Política Económica". El Perfil de México en 1980. Ed. Siglo XXI T. I. p. 91 y ss.

En el terreno político las presiones derivadas del reacondo de -  
 fuerzas luego del enfrentamiento en el período álgido de la crisis --  
 -auténtica prueba de fuerza frente al Estado - determinaron, por --  
 una parte, el fortalecimiento de las organizaciones empresariales que  
 con apoyo del capital extranjero logran politizar su poder económico,  
 ampliándose así sus márgenes de negociación. De otra, el movimiento  
 obrero organizado renovó la alianza con el Estado, condicionándo-  
 la al programa económico y social elaborado por el Congreso del -  
 Trabajo. A cambio de apoyar en el corto plazo la política de to--  
 pes salariales exigió mayor apoyo a las organizaciones de masas -  
 que representaba y presionó para que la política económica en el -  
 largo plazo, garantizara el empleo pleno y una mejor distribución -  
 del ingreso.

La Alianza para la Producción propuesta por el nuevo régimen fue la  
 respuesta política y económica a las demandas de ambos sectores.  
 En el análisis que hace David Harra de la economía en 1977, señala  
 que se trata de "un programa que unifique la acción de todos los me  
xicanos", con el fin de organizar las tareas de los agentes de la produ  
cción en un esfuerzo conjunto que permita la instrumentación fluida  
 de las políticas económicas, el perfeccionamiento de los sistemas de  
 planeación y previsión y, sobre todo, compartir responsabilidades, -

logros y sacrificios inherentes a nuestro sistema de economía mixta". (103) En otros términos, la Alianza para la Producción implicaba el compromiso de elevar la producción y la productividad ampliar la oferta de empleo, intensificar la formación de capital y orientar la inversión hacia áreas prioritarias además de dar empleo remunerativo a la fuerza de trabajo, elevar los índices de bienestar y corregir desigualdades distributivas. (104)

Como veremos, estos requisitos serían desde entonces el hilo conductor del discurso oficial. Se enfatiza y reitera que: "para hacer efectivo el derecho al trabajo y alcanzar un desarrollo social equilibrado es necesario hacer del sistema tributario una herramienta más apta de equidad social y fomento a la producción" (105)

Me parece que en estas definiciones hay un cambio cualitativo en el concepto de desarrollo. Ya no es el desarrollo acelerado, ni el compartido sino la conjugación de ambos desde la óptica del desarrollo social. Se trata de producir y distribuir al mismo tiempo, de conjugar la producción de bienes y servicios socialmente necesarios

---

(103) David Ibarra Muñoz. Política Financiera y Hacendaria. 15 de diciembre de 1977 - 5 de febrero de 1980. Publicación de SH C.F. México 1980. (el subrayado pertenece al autor)

(104) David Ibarra. "Política ... p. 15

(105) Ibid.

con la elevación de niveles mínimos de bienestar. Lo anterior -  
 aunado a la práctica tendencialmente distributiva de la política tri-  
 butaria iniciada en el presente sexenio parece indicar (que ahora -  
 sí) será utilizada como instrumento de justicia social. Sin que -  
 ello signifique necesariamente abandonar el propósito fundamental -  
 de la política fiscal, que en un sistema capitalista como el nues-  
 tro supone "constituir el ahorro necesario para financiar la inver-  
 sión pública exigida por el desarrollo económico influir en la tasa  
 y la estructura de la inversión y el consumo privados en forma -  
 congruente con las metas globales y sectoriales del desarrollo, ase-  
 gurado al Estado los recursos necesarios para la expansión de sus  
 gastos corrientes". (106)

De seguirse una política distributiva que al mismo tiempo cumpla -  
 con los requisitos de fomento a la inversión, nuestra apreciación -  
 respecto a la negociación del Estado con los sectores obrero y em-  
 presarial habría sido correcta. Demostraría además, que el pa-  
 pel mediador del Estado - independientemente de la ideología histó-  
 ricamente construida - en determinadas coyunturas, es un hecho -  
 objetivo. Que en la práctica se logre o no equilibrar el avance -  
 de ambas fuerzas dependerá del grado de combatividad de las mis-

---

(106) Victor Urquidí. Ponencia presentada en la Conferencia de Po-  
 lítica Fiscal organizada por OEA, BID y CEPAL. Santiago de  
 Chile, 1962.



mas y, por supuesto, de la eficacia política necesaria para encau--  
sirlas. Por lo pronto, el Estado ha demostrado su capacidad para  
sortear una crisis de hegemonía.

El análisis de las reformas fiscales propuestas a partir de 1977, -  
parece confirmar la tendencia señalada. En ellas se anunció que  
los sectores sociales de menores recursos pagarían menos impues-  
tos, al mismo tiempo que se introducirían modificaciones encamina\_  
das a alentar las inversiones y el crecimiento de la producción, -  
así como medidas para evitar las prácticas especulativas que perju\_  
dican en mayor medida a los que perciben ingresos fijos.

No puede negarse que por primera vez en muchos años la reforma -  
fiscal - sin que esta aseveración signifique soslayar las limitaciones  
de su alcance - cumplió puntualmente con sus propósitos declarados.  
El más importante de ellos fue la desgravación que se dió a los con\_  
tribuyentes de menores ingresos. El hecho de que esta medida obe\_  
deciera a la necesidad de compensar los efectos post-devaluatorios -  
sobre los salarios, no invalida que haya cumplido con un principio -  
de equidad. En efecto, detrás de las reformas estuvo la necesidad  
de mantener mínimamente el poder de compra de los trabajadores y  
evitar que el efecto negativo de la política de topes salariales depri\_

miera aún más la capacidad de consumo, (\*) lo cual afectaría al de por sí limitado mercado interno. Vale decir, "evitar el desequilibrio frente a otros factores del orden social" (107)

En el otro extremo de la escala social, la introducción de la "Tasa Complementaria sobre Utilidades Brutas Extraordinarias" estuvo orientada a recoger los excedentes producidos por la especulación y a equilibrar la relación utilidades - salarios - Fisco.

El problema de las distorsiones inducidas por la inflación (108) en los impuestos, vino a sumarse a las condiciones histórico-políticas del país en la coyuntura específica de una nueva fase de desarrollo, determinada por la producción petrolera y por una expansión de la inversión privada y pública.

Por otro lado, las reformas limitaron las exenciones en el caso de ganancias provenientes de la enajenación de valores mobiliarios; eliminaron las deducciones por depreciación y gastos de automóviles de lujo de las empresas. En el régimen de causantes menores se amplió el límite de \$500,000.00 a \$1'500,000.00, también -

---

(\*) David Ibarra, en la XLIV Convención Anual de la Asociación de Banqueros de México. Guadalajara, Jal. Marzo de 1978.

(107) Exposición de Motivos de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir de 1977. p. 65.

(108) Respecto al impacto de la inflación en la tributación. Véase Joaquín Soto Guinda "Inflación e Impuesto personal sobre la Renta" Trimestre Fiscal, año 2, Núm. 3. 1981.

como efecto compensatorio de la inflación. La protección a la pequeña y mediana empresa, se justifica porque representa uno de los pocos terrenos donde el capital invertido es nacional. La estructura oligopólica de la industria mexicana, es otra de las razones que justifica tal apoyo. No estamos de acuerdo en que "la extensión del régimen de causantes menores ha sido una medida para aislar a los ingresos de capital y, en contraste con ello, las revisiones sobre el impuesto sobre productos del trabajo -elevación de los estratos de altos ingresos en 1975 y reducción para los estratos de menores ingresos en 1977 y 1978 - ha sido insuficiente para compensar el aumento en la carga fiscal debido al movimiento hacia estratos superiores del ingreso". (109) Respecto a ésto último, cabe señalar que la desgravación en los estratos inferiores, como se verá más adelante, tuvo un promedio de reducción de 30%. (110)

En todo caso, medida de equidad o condición objetiva de la acumulación de capital, la reforma mostró un avance en el grado de racionalidad alcanzado por la administración tributaria en los últimos años. Racionalidad que independientemente de la "voluntad" se tra

---

(109) Editorial de la Revista Economía Mexicana. Núm.2, editada por el CIDE. México, 1980.

(110) "La Desgravación resultó más que proporcional al aumento de los salarios" David Ibarra. "Política Financiera..." p. 291.

dujo en una distribución (por la vía tributaria) de la riqueza más equitativa. Aunque es obvio, de ninguna manera igualitaria en un sentido amplio. (111)

Otras medidas tendientes a equilibrar los factores de la producción fueron, la elevación o incorporación de una serie de artículos a las tasas altas de ISIM (relojes de lujo, joyas, prendas de vestir de visón, chinchilla, leopardo, armas de fuego, artículos de jade y coral, yates, veleros, artículos deportivos para golf, equitación), que en 1974 pagaban el 10% y a partir de 1977 quedaron sujetos a una tasa de 30%. Se elevó también la tasa de 10 a 15% para automóviles nuevos. En impuestos especiales se adecuaron las tasas de producción y consumo de cerveza y envasamiento de bebidas alcohólicas.

No obstante que el incremento en la recaudación fue de 40% en los ingresos brutos del gobierno federal respecto al año anterior, el ISIM siguió una tendencia declinante respecto a otros ingresos tributarios. (112) De ahí que se reiniciaran los trabajos preparatorios para la introducción del IVA y se fortaleciera la reforma administrativa.

---

(111) Paradójicamente, de ser esto cierto, se confirmaría tanto la tesis Weberiana respecto a la racionalidad inherente al capitalismo, como la crítica marxiana respecto a las contradicciones del mismo.

(112) La productividad del impuesto directo fue en 1977 fue de 3,220 millones de pesos. La de indirectos fue de 471 millones, más baja que la del impuesto sobre capitales (502). Indicadores Tributarios 1980. publicación de la SHCP, Subsecretaría de Ingresos.

El 2 de marzo de 1977, se firmó el Convenio de Coordinación con el Estado de Hidalgo, último en adherirse, con lo cual se cerró una fase del proceso que iniciara la Primer Convención Nacional Fiscal de 1925.

Cabe decir que la adhesión al programa de coordinación no fue - ni con mucho - una acción decretada por la Federación. De hecho, las Convenciones Nacionales de 1925, 1932 y 1948 fueron intentos por constituir un sistema fiscal nacional, que avanzaron lentamente (medio siglo) ante la renuencia de fuerzas localistas de los Estados económicamente más fuertes. Lo que demuestra que la relación Estados - Federación no es tan mecánica como algunos suponen. (113)

Para 1977 había 13 Administraciones Fiscales Regionales que cubrían todo el Territorio Nacional. En ese año la Administración Metropolitana fue sustituida por la Administraciones Norte, Sur y Centro del Distrito Federal, concluyéndose la primer etapa del proceso de Desconcentración Administrativa de la Secretaría de Hacienda. La naturaleza del cambio obligó a elaborar un nuevo Reglamento Interior, a fin de establecer competencias, facultades y "en-

---

(113) Véase "Primer Informe sobre Relaciones Fiscales entre Federación y los Estados".. Subsecretaría de Ingresos de la SH y C.P. Mazatlán, 1979 y "Memoria de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales". Publicado por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa. México, 1979.

cadena integralmente las funciones de la administración tributaria: el diseño de la política de ingresos, su incorporación a la Ley, la difusión de la misma, la administración de impuestos, la auditoría de los causantes y el control interno de gestión a fin de evitar duplicidades e interferencias que dificultaban la eficiencia administrativa". (114)

En conclusión, los cambios señalados contribuyeron a crear una infraestructura administrativa básica sin la cual no habría sido posible llevar a cabo reformas tributarias tendientes a mejorar la distribución del ingreso a nivel personal y regional.

Sin embargo, la primera fase del programa de distribución empezaba apenas a desarrollarse, mientras que la inflación seguía creciendo aceleradamente.

La política de austeridad en materia de salarios (en 1977 el tope fue de 10%) y la propia dinámica del sindicalismo democrático determinaron una respuesta política manifiesta en los siguientes movimientos:

---

(114) Acuerdo por el que se reorganiza administrativamente la Subsecretaría de Ingresos. Publicado en el Diario Oficial de 8 de octubre de 1975. (Considerandos)

En el sector eléctrico, los trabajadores del SUTERM (TD) se establecieron por varias semanas en un campamento, al lado de los Pinos, en protesta por la política de austeridad y las prácticas antidemocráticas. En el sector minero-metalúrgico hubo movimientos huelguísticos importantes: el de casi 10,000 obreros de Altos Hornos de México (AHMSA) en Monclova, el de Fundidora de Monterrey (FUMOSA) con cinco mil, el de Siderúrgica las Truchas (SICARTSA) con cerca de 4,500 trabajadores. (115) Por otro lado, se manifestaron las luchas de los Telefonistas del STRM; el conflicto de los trabajadores universitarios del STUNAM (fusión del STEUNAM creado en 1972 y el SPAUNAM en 1975); la lucha del ANAMERE, organización independiente del Sindicato de Salubridad. Todos ellos significativos porque manifestaron un cambio cualitativo en las formas de insurgencia sindical y porque "expresan una tendencia colectiva - en cuanto a la lucha por recuperar la dirección de sus organismos y convertirlos en armas de defensa de sus intereses. (116)

En el terreno fiscal, pese al reconocimiento tácito de que "el sistema tributario se había quedado rezagado frente a la evolución económica y social del país y que requería revisiones a fondo que le -

---

(115) Alejandro Alvarez. "Desarrollo reciente del Movimiento Obrero en México". Investigación Económica No. 150. Oct. -Dic. 1979. p. 321-357 y el Comentario de Raúl Trejo que le sigue.

(116) Raúl Trejo. "El movimiento Obrero: Situación y Perspectivas" en México, Hoy.

permitieran cumplir mejor objetivos fiscales y justicia social" (117) se anunció que para 1978 no habría reestructuraciones espectaculares. Así los cambios estuvieron orientados a modernizar los sistemas de recaudación, administración y fiscalización de impuestos. No se modificó la estructura tributaria ni la carga fiscal para personas o empresas. En cambio, se transformó a fondo el régimen aplicable a la minería que databa de 1956 y que estaba regido por un complicado sistema a base de subsidios muchas veces injustificados. El cambio permitió incrementar la participación de los Estados y Municipios donde se encontraban los yacimientos. En impuestos indirectos se reduce la tasa del 15% a 7% para servicios de restaurante. Se continúan los trabajos para la implementación del IVA, que habrían de concluir con la propuesta de Ley aprobada por el Congreso en diciembre de 1978, postergándose su entrada en vigor para el 1.º de enero de 1980.

A través de la nueva política de relación fiscal entre la Federación y los Estados - iniciada en el sexenio anterior con las Reuniones Nacionales de Tesoreros - se mejoró el sistema de participaciones, incluyendo en éstas, los impuestos sobre la renta de causantes menores y personas físicas, sujetos a bases especiales de tributación,

---

(117) David Ibarra. Política Tributaria en 1978. p. 27



sobre tenencia y uso de automóviles y sobre envasamiento de bebidas alcohólicas. Se ampliaron las participaciones que tenían los Estados y se adoptaron acuerdos para compartir facultades de administración. (118)

#### 4.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA ADECUACION DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA AL PROCESO DE CAMBIO.

La política de coordinación y negociación con las Entidades Federativas termina su siguiente fase con la elaboración del proyecto de Ley de Coordinación Fiscal aprobada en diciembre de 1978 y que entraría en vigor al mismo tiempo que el IVA.

Esto significó un avance en la consolidación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Posibilitó la unificación de los sistemas tributarios y una mayor eficiencia administrativa, que habría de incrementar los niveles de recaudación. Sin embargo, nos parece que lo verdaderamente relevante fue que redefinió el concepto de Federalismo. Toda vez que el establecimiento de un nuevo sistema de participaciones a los Estados sobre el total de los ingresos tributa-

---

(118) Roberto Hoyo D'Addona. "La Ley de Coordinación Fiscal: facultades impositivas en la Constitución Política". Copia.

rios federales habría de convertirse en fórmula viable para el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales. Condición "sine qua non" no solo para hacer efectiva su soberanía, sino también para impulsar los planes estatales de desarrollo; además de inaugurar una forma de distribución a nivel regional más equitativa. Según estimaciones, la participación estatal había seguido en los últimos años una tendencia decreciente con respecto al ingreso tributario federal; pasando de 13.2% en 1976 a 12.3% en 1978; (119) y se esperaba que para 1979 podría llegar a ser de 11.5%. (120). Así que el incremento a 13% más el 0.37% establecido por el "Fondo Financiero Complementario de Participaciones establecido en la Ley de Coordinación para compensar a los estados menos desarrollados, significó un aumento considerable (significaba una mejoría inmediata de aproximadamente 18%) y sobre todo, la garantía de que el ingreso tributario estatal crecería proporcionalmente al ingreso federal.

A cambio los Estados convinieron en abstenerse de gravar las mismas fuentes derogando o suspendiendo algunos impuestos locales. Al mismo tiempo se obligaron a compartir responsabilidades inherentes al desarrollo, participando en el gasto de obras públicas y algu-

---

(119) Roberto Hoyo D'Addona. Ibid.

(120) Guillermo Prieto Fortún. Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Mazatlán, Sinaloa. Octubre de 1979.

nos servicios locales, que anteriormente ante la falta de recursos propios venía realizando la Federación. (121)

Entre otras facultades, correspondió a la Federación ejercer la función normativa y fijar las reglas para garantizar la uniformidad del Sistema Tributario. (\*)

El avance de la reforma administrativa en el área fiscal y el fortalecimiento de los programas de planeación de desarrollo regional, estuvieron orientados a lograr una mejor distribución de la riqueza a nivel regional. Pero sobre todo, a impulsar las actividades productivas en forma integral, de manera que pudieran aprovecharse mejor los recursos del país.

##### 5.- LA POLÍTICA TRIBUTARIA A PARTIR DE 1978.

A pesar de que para 1978 ya se veían signos claros de reanimación de la economía: la inversión privada fue superior al 10%, la tasa de crecimiento del PIB fue de 6.6%, la inversión total se recuperó significativamente pasando de menos 7.6% en 1977 a 18.7% en 1978; el índice de desempleo e inflación permanecieron altos.

---

(121) Esto a su vez permite armonizar los planes regionales con el Plan Global, y significa un avance en cuanto que las participaciones no dependerán ni de políticas paternalistas ni del "compadrazgo" político.

(\*) La duración misma del proceso de unificación -medio siglo- parece ser el mejor argumento a favor de la soberanía real de los estados.

El movimiento de insurgencia sindical siguió manifestándose con fuerza particularmente en los Sindicatos Nacionales de Industria. Hubo paros prolongados y huelga en el sector de trabajadores nucleares. En el sector minero-metalúrgico destacaron los movimientos de los trabajadores de Aceros Planos de Monterrey, Aceros Ecatepec y los de las minas de Peña Colorada, Sombrerete y la Caridad.

Por su parte, los telefonistas suspendieron la comunicación del país hasta que la empresa fue requizada por el Estado.

Continuaron los conflictos del ANAMERE en el Hospital General; en el Monte de Piedad y en la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. Todos ellos terminaron de una u otra forma, con la intervención del Estado. (\*)

A partir del Segundo Informe de Gobierno, el Presidente reformuló su política laboral. Como se verá enseguida, junto al reconocimiento oficial del sacrificio obrero se planteó la necesidad de utilizar la política fiscal como instrumento de justicia distributiva entre factores, personas y regiones.

---

(\*) Alejandro Alvarez. "Desarrollo reciente del movimiento obrero en México". Investigación Económica Núm. 150. p. 321-349. Véase también el Comentario de Raúl Trejo. p. 349-357.

En los momentos de crisis -dijo el Presidente- se propuso moderar el aumento de salarios para aliviar la parte de la inflación que pudiera imputarse a su desproporción; pero el sacrificio no puede ser constante, ni imponerse. Fue disposición valerosa, pero necesariamente transitoria. Prolongarla provocaría seguir reduciendo la demanda. Adecuar salarios y precios es ahora lo que razonablemente procede. (\*) Posteriormente, el hilo conductor de las reformas fiscales sería la política distributiva. Así, en la Exposición de Motivos de la Ley de Ingresos para 1979, luego de establecer que no se perseguían propósitos recaudatorios se agregó que las propuestas "buscaban elevar la capacidad de respuesta del Sistema Tributario para participar en los incrementos del ingreso nacional, mejorar la equidad distributiva de la carga fiscal (122) y facilitar los ajustes económicos entre salarios, utilidades y Fisco.

Lo anterior estuvo justificado en términos de reconocimiento de que la política fiscal "debe modificarse en su estructura para adaptarse a las necesidades de nuestro desarrollo social" y que debía corregirse una falla tradicional del ISR consistente en que los que percibían salarios por encima del mínimo (exento) resultaban gravados por la totalidad de su percepción; afectando principalmente a quie-

---

(\*) Segundo Informe de Gobierno, en El Gobierno Mexicano. Septiembre, 1978.

(122)David Ibarra. p. 155: el subrayado pertenece al autor.

nes solo lograban aumentar sus ingresos por encima del salario mínimo en cantidades moderadas. (123)

Derivado de las consideraciones anteriores, la modificación más importante, en el ISR, fue la desgravación de los niveles más bajos de la tarifa aplicable a los ingresos de las personas físicas.

Además, en lugar de las deducciones por cargas familiares se otorgó una deducción del salario mínimo elevado al año; aplicable a todos los niveles de ingreso. Esta medida benefició en mayor proporción a los niveles bajo y medio de ingresos, ya que disminuyó su base gravable.

En el Tercer Informe de Gobierno el Presidente JLP señaló que: "en correspondencia con la solidaridad obrera, se había liberado del ISR al estrato inmediatamente superior al salario mínimo, que ganaba entre \$52,000.00 y \$64,000.00 anuales. A los que percibían hasta \$69,700.00 se les redujo un 77%; a los de \$93,000.00 en 56% y los que ganaban el doble del salario mínimo en 36%". (\*)

Los ejemplos numéricos que hemos elaborado en base a la aplicación de la tarifa para personas físicas en 1979, demuestran que la desgra

---

(123) Ley del Impuesto sobre la Renta. Reformas Fiscales 1979. SHCP.

(\*) Tercer Informe de Gobierno de JLP. en el Gobierno Mexicano, publicación de la Presidencia. México, 1979.

vación en los niveles más bajos de ingresos no fue una mera adecuación a la inflación. Consúltese el anexo, pág. 10.

Tampoco puede negarse que las medidas señaladas dieron mayor progresividad a la tributación directa y, en alguna forma, alcanzaron metas de equidad.

Por otro lado, el hecho de que la política tributaria fuese utilizada como instrumento distributivo, muestra también la capacidad de negociación del Movimiento Obrero Organizado. Manifiesta que los términos de la alianza con el Gobierno respecto a la política de topes salariales estuvo condicionada al programa económico y social esbozado por el líder del Congreso del Trabajo el 10. de mayo de 1979, en los siguientes términos:

"El Congreso del Trabajo, representativo del movimiento obrero mexicano no puede ser enterado actualmente como una fuerza social que se expresa solo a la hora de las reivindicaciones salariales, porque pensamos que los aumentos salariales y los contratos de trabajo, aunque son actuaciones políticas, no modifican las estructuras sociales. Más el Estado con el concurso de los trabajadores sí puede hacerlo, porque será tanto más fuerte cuanto sus acciones fundamentalmente democráticas sean reconocidas y asimilada

das para que participen en ellas las fuerzas populares que le dieron origen y lo sustentan." (124)

La condición de viabilidad de un nuevo proyecto nacional de desarrollo -que tendría su punto de partida en la revitalización de la alianza del Estado con los trabajadores- sería la modernización de las estructuras administrativas, políticas y fiscales; a fin de adecuarlas a un proceso acelerado de profundización de capital.

De ahí que si por un lado la política tributaria protegió la capacidad de consumo de los trabajadores, por el otro, en lo que respecta al ingreso de las empresas en 1979, no se modificó la tarifa del ISR; -se incrementaron las deducciones para activos fijos financieros a fin de fortalecer la estructura interna de las mismas y fomentar la formación de capitales.

Además se suprimió la Tasa Complementaria sobre Utilidades Brutas Extraordinarias, "por haber desaparecido las circunstancias que le dieron origen, así como por representar un desestímulo que pesa -sobre todo en nueva inversión y la productividad". (125)

---

(124) Cit. por Carlos Tello, en "Las utilidades..." p. 123 - 124.

(125) David Ibarra. Ibid. p. 157. Esto es parcialmente cierto, pues el aumento injustificado de precios y la especulación seguían vigentes en 1979. Parece más lógico pensar que el complicadísimo cálculo para la aplicación de la Tasa haya dificultado su instrumentación eficaz. Aquí sí podría decirse "que es una medida que aísla a los ingresos del capital de los efectos de la inflación". Véase nota 43.



Se intentó elevar las tarifas que gravaban al sector de transportistas y de la industria de la construcción "para acercarlos a la carga tributaria que cubren otros giros y facilitar su incorporación posterior y en forma plena al régimen impositivo general". Sin embargo, la discusión de sus efectos inflacionarios en vivienda y transporte y las presiones del gremio de éstos últimos hicieron que la propuesta no fuera aprobada.

Por otro lado, se dió un paso más en el objetivo de alcanzar la "Transparencia fiscal" al plantear la opción de sujetarse al régimen de "Integración", que tiene por propósito evitar la doble o excesiva tributación, pues permite a la persona física acreditar en sus ingresos por dividendos el impuesto previamente pagado por la empresa. Además quienes optan por este sistema no quedan sujetos a la retención del 21% que se aplica a los dividendos. Esta medida tiene gran trascendencia. Hace más equitativo y proporcional el impuesto, pues el contribuyente paga conforme a lo que realmente percibe y para el fisco representa una mayor posibilidad de control, ya que es una acción que va minando el anonimato.

Otros acontecimientos importantes del año de 1979, fueron los trabajos preparatorios para crear la infraestructura administrativa adecuada, al proceso de expansión que para entonces ya era un hecho, la publica

ción de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el Reglamento de la misma y el proyecto de Reestructuración por funciones de la Subsecretaría de Ingresos y, de otro lado, la firma de los Convenios Unicos de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación y Colaboración Administrativa, son algunos de los cambios más importantes en la estructura tributaria.

En cuanto a la recuperación de la economía, en 1979 la tasa de crecimiento del PIB llegó a ser de 7.5%; el crecimiento de la inversión total tuvo una tasa aproximada de 14%. El déficit público estaba cercano al 7%. Finalmente, el incremento salarial fue de 16.8%, importante si se le compara con el 10% de 1977, pero bajo en relación al índice de inflación que fue de aproximadamente 19%. (\*)

La lucha contra los efectos negativos de la política salarial continuó manifestándose a través de diversos movimientos huelguísticos. Nuevamente, los enfrentamientos más álgidos se dieron en el sector minero-metalúrgico: Minera México, Altos Hornos (planta No. 2). Otras huelgas importantes dada su tradición de lucha en cuanto a la democratización se dieron en la industria huleira, en General Motors, en el Sindicato de Pilotos y Mecánicos de Aviación, en los Sindicatos Universitarios de la UNAM, UAM, UAP, etc.

---

(\*) Según declaración de David Ibarra. En la presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos para 1980, ante la Cámara de Diputados.

La polarización entre el Movimiento Obrero Organizado y la Insurgencia Obrera, el desgaste sufrido por las derrotas de ésta última y el "robo de banderas" de la primera parecen indicar que la alternativa más viable para la insurgencia obrera era aprovechar la coyuntura de la reforma política, para actuar dentro de los canales institucionales y desde ahí, fortalecer sus posiciones nacionalistas y democráticas. (\*)

Las propuestas del Plan Global de Desarrollo y de la política tributaria podrían ser terrenos fértiles para la solución de sus demandas, porque el proyecto de modernización que está detrás de ambos se sustenta en la vinculación del empleo con la distribución; en la ampliación del aparato productivo nacional para atender los problemas sociales y porque del papel que juegue el movimiento obrero depende que la Alianza popular, nacional y democrática que se propone en postulados, sea o no viable. (\*\*)

En el terreno tributario continuó acentuándose la tendencia a regular la relación entre utilidades, salarios, precios e impuestos. Como forma de mejorar la distribución de las cargas tributarias.

---

(\*) Véase Raúl Trejo, en México, Hoy. p. 151.

(\*\*) No es este el lugar para analizar el Plan Global, ni sus limitaciones, pero considero erróneo rechazar sus propuestas en bloques recurriendo al fácil expediente de calificarlos como demagógicos.

El anuncio oficial de que "el monto de las desgravaciones significaría una reducción progresiva hasta de 30%" (\*) y los ejemplos que presentamos en el cuadro que sigue, lo confirman.

Por otro lado, la entrada en vigor del IVA y de la Ley de Coordinación Fiscal determinó que en 1980 prácticamente todos los trabajos se orientaran a la implementación administrativa de las mismas. - Además, con la publicación del nuevo Reglamento Interior de la Subsecretaría de Ingresos culminó el proceso de reestructuración de la misma.

Lo anterior, fue acompañado de un proceso de simplificación de los ordenamientos tributarios que coadyuvó a hacer del Código Fiscal y de las Leyes y Reglamentos verdaderos programas de acción, que - al disminuir la interpretación subjetiva facilitaron la transición hacia la administración por funciones (tales como Auditoría, Liquidaciones, Asistencia al Contribuyente, etc.) y no por impuestos específicos que era como operaba antes de la aplicación del nuevo Reglamento.

Todo ello contribuyó a aumentar el grado de eficacia dando como resultado un incremento significativo en la recaudación y una mejor distribución del ingreso tributario en el nivel regional.

---

(\*) David Ibarra, Ibid.

De manera que la recaudación fiscal en los primeros meses de 1980 "aumentó en 64% y se otorgaron participaciones a los Estados por \$79,165 millones; 60% más que en enero - octubre de 1979. Los municipios recibieron 120% más durante el mismo período". (\*)

Cabe señalar que los incrementos en la recaudación no se debieron solo a los logros de la administración tributaria. Fueron también expresión del dinamismo alcanzado por la economía en general, en 1980 y por el acalorado crecimiento de la producción y exportación del petróleo en particular.

Sin embargo, no puede negarse que las reformas tributarias de los últimos años de la década de los setenta establecieron las bases para iniciar el proceso de modernización del sistema fiscal mexicano.

El cambio en términos de composición de la recaudación frenó la tendencia regresiva de la imposición directa, manifiesta en los años sesenta.

Como se recordará, el impuesto sobre productos del trabajo representó en 1966 el 82.9% de lo recaudado por el impuesto sobre la renta. Mientras que el correspondiente a los ingresos del capital apenas alcanzó el 14.3%. (\*\*)

---

(\*) Declaración de Guillermo Prieto Fortún, Subsecretario de Ingresos. Excelsior, 31 de octubre de 1980.

(\*\*) Véase el cuadro de la página 47. (Auguiano)

En 1980 la tendencia se invirtió. Los productos de capital "tuvieron un incremento de 54%, el de las empresas fue de 47% en tanto que el correspondiente a los productos del trabajo aumentó solamente 6.1%". (\*)

Otro indicador significativo de cambio fue que la carga fiscal del peso mexicano pasó de 12.6% en 1965 a 21.6% en 1980. (\*\*)

En el balance de la política tributaria que el Secretario de Hacienda hizo al presentar ante el Congreso la Iniciativa de Ley de Ingresos para 1980, señaló que:

"...Las experiencias de la historia enseñan nítidamente, como la transformación de los sistemas tributarios en sociedades como la nuestra, pocas veces se dan como actos súbitos que trastocuen por completo los regímenes anteriores. Por el contrario, la regla general tipifica un proceso más o menos continuo, de modernización y adaptaciones. Puesto en otros términos, la política impositiva no es una entelequia divorciada de los procesos socio-económicos reales".

(\*\*\*)

---

(\*) Excelsior, 31 de agosto de 1980.

(\*\*) Véase la página 48.

(\*\*\*) David Ibarra. "Política Financiera y Hacendaria". p. 289.

Pocas décadas atrás, por el incipiente desarrollo nacional hubo necesidad de descansar en procesos concentradores, que crearon los capitales de las nuevas industrias y los mercados de consumo de las grandes ciudades. Las preferencias en favor de la producción, el ahorro y las inversiones que no beneficiaron, ni podían hacerlo, a toda la población ni a todos los sectores, determinaron que la carga fiscal de la década anterior fuese muy baja; que se concentrara en un núcleo reducido de causantes; que se creasen regímenes preferenciales para determinados sectores que se deseaba promover. Por ello, el sistema fiscal no podía ser neutral en cuanto a tratar por igual, costos y ganancias de todas las empresas; ni equitativo en cuanto a distribuir con justicia los gravámenes entre causantes o repartir por regiones y entre Federación, Estados y Municipios los ingresos derivados de la tributación". (\*)

Las estrategias de desarrollo - como todo sistema de privilegios - generaron agudas contradicciones, como se comentó en su oportunidad. Pese a ellas, se logró el objetivo de industrializar al país.

La ampliación de la base productiva colocó a la economía en un estadio distinto. Dependiente y desigual, pero finalmente un nuevo -

---

(\*) Ibid. Habría que agregar que la "voluntad del Estado" estuvo determinada por la relación de fuerzas sociales - económicas y políticas que estuvo detrás de la evolución de las estructuras tributarias en cada momento histórico.

estadio donde lo único que se mantuvo idéntico fue la prioridad de fomentar y profundizar la formación de capital: solo que en condiciones distintas.

La concentración de la riqueza, la estrechez del mercado interno, el crecimiento demográfico, el problema alimenticio, la internacionalización del capital, el avance tecnológico, el problema energético fueron algunos indicadores del proceso de cambio generado por las estrategias de desarrollo.

En 1970 se veía claramente la necesidad de modernizar las estructuras económicas y políticas justamente para adaptarlas al cambio y para prepararlas con el objeto de impulsar un desarrollo más intenso que al mismo tiempo requería de una distribución más equitativa de la riqueza, como medio para ampliar el mercado interno y la demanda de bienes y, como respuesta política a las demandas de las mayorías.

La crisis económica y la agudización de los conflictos sociales en el período 1970-1976 frenó el proyecto de modernización pero no logró detenerlo.

En el terreno fiscal, por ejemplo, no hubo reformas estructurales,



pero es innegable que las adecuaciones fiscales prepararon el terreno para acelerar el proceso de modernización que se describió antes. Aunque subsisten tratamientos preferenciales y poco equitativos, como son las tasas bajas para los ingresos derivados de capital; el hecho de que no sea obligatoria su acumulación al ingreso gravable; la ausencia de un gravamen al patrimonio, así como una mayor carga impositiva para personas físicas y menor para las empresas.

Independientemente de que sabemos que los productos de capital y las empresas requieren de una política de financiamiento y estímulos para alcanzar el objetivo de desarrollo nacional, creemos que todavía hay mucho que hacer en cuanto a la racionalización de los estímulos y a la estructura impositiva misma.

Las reformas deberán seguir siendo procesos continuos a fin de lograr la total globalización de ingresos, de racionalizar el tratamiento que se dá a las utilidades de las empresas transnacionales y de establecer fórmulas tendientes a lograr una distribución más equitativa de las cargas fiscales.

Finalmente, el problema de la distribución de la riqueza no podrá resolverse solo por la vía tributaria.

En un sistema capitalista como es el mexicano, requiere de la conjugación de otros instrumentos de política económica - fundamentalmente la política de empleo y la del gasto en obras de bienestar social - para alcanzar metas de equidad.

El análisis de las reformas fiscales que se hizo a lo largo de este trabajo, nos muestra que la política tributaria que empezó a delinearse en el período 1970-1976 y que se consolidó en el presente sexenio fue la expresión de un cambio cualitativo en la distribución del ingreso a nivel personal y regional. De hecho, puede decirse que por primera vez en muchos años la política tributaria empezó a utilizarse como mecanismo de distribución del ingreso.

La condición fundamental del cambio fue la transformación real de la estructura económica del país, luego del despegue económico de los años cuarenta y de casi dos décadas de desarrollo estabilizador que le siguieron.

## A N E X O

I.- El Capítulo III de la Ley del Impuesto sobre la Renta "Del Pago a los Causantes Mayores", en su artículo 34, establece la tarifa para el pago del impuesto al ingreso global de las empresas\*. Misma que estuvo vigente desde el 1.º de enero de 1965 hasta el 1.º de junio de 1967. De la aplicación de la misma resulta que:

Un ingreso de Anual	Pagaba	% sobre el Ingreso
\$ 350,000.00	\$ 87,815.00	25.09
450,000.00	121,565.00	27.01
550,000.00	157,265.00	28.59
650,000.00	193,745.00	29.81
750,000.00	230,225.00	30.69
850,000.00	268,265.00	31.56
950,000.00	300,305.00	32.24
1'050,000.00	346,325.00	32.98
2'000,000.00	745,325.00	37.27

(Toda vez que la tasa de 42% aplicable a los niveles más altos de ingreso, se calcula sobre el excedente del límite inferior -

\* Véase Ley del I.S.R. 1965 - 1977. - p. 249 - 250.

que en este caso era de \$1'000,000.00 (un millón de pesos) en adelante; una vez hechas las deducciones por gastos autorizados a la empresa).

II.- En la tarifa vigente del 1o. de julio de 1967 a 31 de diciembre de 1968\*, la reducción del límite de \$1'000,000.00 a \$500,000.00 que se mencionó antes, incrementó el impuesto como sigue:

Un ingreso de	Pago	% sobre el ingreso	Diferencia respecto a 1965-1967
\$ 350,000.00	\$ 88,525.00	25.3%	+0.2%
450,000.00	124,525.00	27.67	+0.66%
550,000.00	164,525.00	29.91	+1.32%
650,000.00	206,525.00	31.77	+1.96%
750,000.00	248,525.00	33.13	+2.44%
850,000.00	290,525.00	34.18	+2.62%
950,000.00	332,525.00	35	+2.76%
1'050,000.00	374,525.00	35.67	+2.69%
2'000,000.00	773,525.00	38.60	+1.3%

Como puede verse, se aumentó significativamente la progresividad de \$550,000.00 hasta \$1'000,000.00, después - pese al aumento - la tarifa pierde progresividad.

\* Véase Ley del I.S.R. Título III, artículo 34.- p. 251 - 252. 1965 - 1977.

III.- El texto de 1969 - 1977 mantiene la tarifa anterior; solo cambia la cuota fija para los ingresos de \$500,000.01 en adelante - pasando de \$143,525.00 a \$210,000.00 y se introduce una cláusula que establece una deducción de 6.65% sobre la diferencia entre \$1'500,000.00 y el ingreso global gravable\*. Del cálculo correspondiente resulta que:

Un ingreso de	Pagaba	% sobre el ingreso	Diferencia respecto a 1968
\$ 350,000.00	\$ 88,525.00	25.29%	
450,000.00	124,525.00	27.67	
550,000.00	167,825.00	30.51	+ .61%
650,000.00	216,475.00	33.30	+ .53%
750,000.00	265,125.00	35.35	+2.52%
850,000.00	313,775.00	36.91	+2.73%
950,000.00	362,425.00	38.15	+3.15%
1'050,000.00	411,075.00	39.15	+3.48%
2'000,000.00	840,000.00	42	+3.40%

En adelante se aplica el 42% directo; teniendo la tarifa el efecto proporcional que significa que por cada peso que exceda el millón de utilidades anuales de una empresa, debe pagar 0.42 centavos de impuesto sobre la renta y sobre aquél prácticamente el 40%. Es obvio que quienes mantienen la idea de que en México las tasas para las empresas son bajas, están en un error.

\* Véase Ley ISR 1965 - 1977, Capítulo III, artículo 34.- p. 252-253.

NOTA: La tarifa se mantiene vigente hasta 1981, lo que cambió - con las reformas anteriores fueron los conceptos de deducción de gastos que afectaban la base gravable y que en su oportunidad se comentaron.

IV.- El Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta "Del Impuesto al Ingreso de las Personas Físicas", en el Capítulo I "Del Impuesto sobre Productos del Trabajo", artículo 56, texto 1965 - 1971, establece la tarifa para la retención mensual\*. De la aplicación de la misma resulta que:

Un ingreso de	Pagaba	% sobre el ingreso
<hr/>	<hr/>	<hr/>
\$ 10,000.00	\$ 1,070.90	10.7%
15,000.00	2,102.10	14
18,000.00	2,882.10	16
21,000.00	3,782.10	18
23,000.00	4,442.10	19.3
25,000.00	5,102.10	20.4
30,000.00	6,802.10	22.6
40,000.00	10,302.10	25.7
45,000.00	12,052.10	26.7
50,000.00	13,802.10	27.6
100,000.00	31,302.00	31.3

\* Véase Ley ISR 1965 - 1977.- p. 325 - 326.

V.- Debido a las reformas el texto de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1972 - 1974 muestra que la tarifa cambió al incrementarse la cuota fija y el porcentaje a partir de \$12,500.00. A pesar de ello, el % sobre el ingreso de \$18,000.00 - \$40,000.00 tuvo una pequeña reducción debido al ajuste de la reducción de 7.83% sobre la diferencia entre \$127,500.00 y el ingreso global gravable. La cuota máxima pasó de 35% a 42%\*. De ahí que los últimos niveles se incrementaran, mientras que en los niveles más bajo y medio, hay una ligera reducción. De ahí que:

Un ingreso de	Pagaba	% sobre el ingreso	Diferencia respecto a 1965 - 1971
\$ 10,000.00	\$ 1,070.90	10.	
15,000.00	2,116.00	14.	
18,000.00	2,841.00	15.7	- 0.3%
21,000.00	3,666.00	17.4	- 0.6%
23,000.00	4,236.75	18.4	- 0.9%
25,000.00	4,869.75	19.4	- 1%
30,000.00	6,561.00	21.8	- 0.8%
40,000.00	10,361.00	25.9	
45,000.00	12,440.25	27.6	+ 1%
50,000.00	14,931.74	29.8	+ 2.2%
100,000.00 en adelante	42,000.82	42	+10.7%

\* Véase Ley ISR 1965 - 1977. p. 328.

Es obvio que con las reformas que se inician en la década - de los setenta, se logra dar progresividad a la tarifa.

VI.- En 1975 - 1976 vuelven incrementarse tanto las cuotas fijas como los porcentajes. El límite pasa a ser de 50%\*, así:

Un ingreso de	Pagaba	% sobre el ingreso	Diferencia respecto a 1972 - 1974
\$ 10,000.00	\$ 1,071.00	10.7%	
15,000.00	2,173.46	14.4	+0.4%
18,000.00	3,010.16	16.7	+1.7%
21,000.00	3,974.96	18.9	+1.5%
23,000.00	4,663.96	20.2	+1.8%
25,000.00	5,380.21	21.5	+2.1%
30,000.00	7,391.21	24.6	+2.8%
40,000.00	11,870.21	29.6	+3.7%
45,000.00	14,312.21	31.8	+4.2%
50,000.00	17,180.24	34.6	+4.8%
100,000.00	48,224.25	48.	+6.7%
200,000.00 en adelante	100,000.00	50.	+8.7%

VI.- A partir de la reforma de 1977, se desgrava a los contribuyentes de menores ingresos (de \$500.00 - \$7,000.00) por encima del salario mínimo (exento). En términos relativos, bajaron las cuotas fijas y el % para los ingresos comprendidos entre \$500.00 - \$3,000.00.

\* Véase tarifa en la Ley ISR. p. 329 - 330.



Para los de \$3,000.01 a \$7,000.00 bajaron las cuotas fijas, pero se aumentó el %; para ajustarlos, se aplicó la reducción del 10.07%. Para los ingresos de \$7,000.01 a -- \$46,166.00 y s.s. se mantuvieron las mismas tasas y los porcentajes de la tarifa de 1975.

## 1977 (PERSONAS FISICAS)

El cambio en la cuota fija y la tarifa en los niveles más bajos de ingreso (de \$500.00 - \$4,000.00) respecto a la tarifa de 1975 fue como sigue:

	1975	1977
\$ 500.00	Exento	Exento
600.00	\$ 11.60 (1.9%)	\$ 4.07 (1.4%)
700.00	15.76 (2%)	5.43 (1.2%)
800.00	18.96 (2%)	6.85 (1.1%)
900.00	22.23 (2%)	8.38 (1%)
1,000.00	25.80 (2%)	10.13 (.9%)
1,500.00	31.25 (2.1%)	20.88 (.7%)
2,000.00	51.25 (2.6%)	36.39 (.5%)
2,500.00	79.22 (3.1%)	57.86 (.4%)
3,000.00	112.02 (3.7%)	93.60 (.3%)
4,000.00	239.00 (5%)	196.90 (.2%)

A los renglones de \$5,000.00 - \$9,000.00 se les bajó la cuota y se les incrementó la tasa; quedaron prácticamente igual que antes:

	1975	1977
\$5,000.00	\$347.60	\$ 329.08 (5%)
6,000.00	469.50	465.53 (5%)
7,000.00	603.30	603.33 (5%)
8,000.00	748.50	748.50 (5%)
9,000.00	904.50	904.50

De esta cifra hasta el último renglón se mantienen las mismas tarifas que en 1975 - 1976. Véase VI.

1 9 7 8

Se redujeron las cuotas fijas (respecto a 1977) y los porcentajes de \$500.01 - \$12,500.00. De ahí en adelante se mantuvo la misma tarifa\*.

La reducción en cuota y por ciento de los primeros niveles de ingreso fue como sigue:

Un ingreso de	Pagaba	% sobre su ingreso
\$500.01	\$3.42	-0.6%
600.00	4.54	-0.7%
700.00	4.62	-0.7%
800.00	5.83	-0.7%
900.00	7.10	-0.7%
1,000.00	8.63	-0.8%
1,500.00	17.43	-1.1%
2,000.00	31.05	-1.5%
2,500.00	49.13	-1.6%
3,000.00	79.6	-2.6%
4,000.00	167.20	-4.1%
5,000.00	288.07	-5.7%
6,000.00	419.12	-6.9%
7,000.00	577.93	-7.9%
8,000.00	711.01	-8.8%
9,000.00	882.73	-9.8%

En los siguientes niveles de ingreso la cantidad a pagar es la misma que en las tarifas de 1975 y 1977.

\* Ver Guía Fiscal de 1978. p. A76 - F7.

• 1 9 7 9

Aplicando la tarifa del artículo 52 del Título III del impuesto sobre la renta, para la retención mensual de personas físicas\*, resulta - que un ingreso de:

	Pagaba	% sobre el ingreso	Diferencia respecto a 1975 - 1978
\$ 10,000.00	\$ 611.28	6%	- 4.7%
15,000.00	1,659.12	11%	- 3.4
18,000.00	2,412.92	13%	- 4.5
21,000.00	3,255.08	15%	- 3.9
23,000.00	4,197.54	18%	- 2.2
25,000.00	4,544.72	18%	/
30,000.00	6,346.00	21%	- 5
40,000.00	10,555.18	26%	/
50,000.00	12,886.52	26%	- 8
100,000.00	41,334.68	41%	+ 6
200,000.00	96,204.00	48%	+ 1
300,000.00	151,204.00	50%	/
500,000.00	261,204.00	52%	+ 2
Un millón en adelante	536,204.00	53%	+ 3
		55% aprox.	+ 5

En 1979 se inicia la política de desgravación de los niveles más - bajos.

\* El salario mínimo general de la zona económica correspondiente al D.F., fue de \$138.00 diarios (\$4,140.00 mensual).

Véase Ley ISR: Reformas Fiscales 1979. SHCP. p. 45.

1 9 8 0

El Título III del impuesto al ingreso de las personas físicas, en su artículo 52, establece las normas para la retención mensual. Aplicando la tarifa y la deducción del salario mínimo general para ese año\*, resulta que:

Un ingreso de	Pagaba	% sobre su ingreso	Diferencia respecto a 1979	Disminución real respecto a 1976
\$ 10,000.00	\$ 438.19	4%	- 2%	- 59%
15,000.00	1,329.55	8%	- 3%	- 38.8%
18,000.00	2,017.02	11%	- 2%	- 30%
21,000.00	2,784.42	13%	- 2%	- 29%
23,000.00	3,326.62	14%	- 4%	- 28%
25,000.00	3,890.62	15.5%	- 3%	- 27%
30,000.00	5,504.72	18%	- 3%	- 25%
40,000.00	9,270.00	23%	- 3%	- 21%
50,000.00	13,651.93	27%	- 1%	- 20%
100,000.00	37,857.19	37%	- 4%	- 20%
200,000.00	93,512.50	46%	- 2%	- 6%
300,000.00	150,712.50	50%	- 2%	+ 2%
500,000.00	258,522.50	52%	- 2%	+ 2%
Un millón	533,512.50	53%	- 2%	+ 3%
en adelante		55% aprox.		+ 5%

Se continúa con la política de desgravaciones y se logra dar progresividad a la tarifa.

\* \$163.00 diarios para la zona metropolitana (\$4,890.00). Véase tarifa en Sumario Fiscal 1980. SHCP. p. 52.

1 9 8 1

En el artículo 80 se establecen las normas para la retención mensual. Aplicando la tarifa y la deducción del salario mínimo para ese año\*, resulta que:

Un ingreso de	Paga	% sobre su ingreso	Disminución real respecto a 1976
\$ 10,000.00	\$ 235.00	2%	- 78%
15,000.00	890.00	5%	- 59%
18,000.00	1,434.00	7%	- 52%
21,000.00	2,071.00	9%	- 47%
23,000.00	2,543.20	11%	- 45%
25,000.00	3,027.20	12%	43%
30,000.00	4,342.60	14%	41%
40,000.00	7,444.20	18%	37%
50,000.00	11,004.00	22%	- 13%
100,000.00	34,283.00	34%	- 14%
200,000.00	87,621.00	43%	- 7%
300,000.00	142,596.00	47%	- 3%
500,000.00	252,596.00	50%	- 2%
Un millón	527,596.00	52.7%	- 2.7%
Dos millones	1'077,596.00	53.8%	+ 3.8%
Tres millones	1'627,596.00	54.2%	+ 4.2%
Cuatro millones	2'177,596.00	54.4%	+ 4.4%
De 20 millones en adelante se paga		54.9%	+ 4.9%

\* El salario mínimo para 1981 fue de \$210.00 diarios, \$6,300.00 mensuales. Véase DOSIFISCAL 1981. p. 80-2.

## NOTA:

Como puede verse, la desgravación favoreció hasta el nivel de ingresos de \$50,000.00 mensuales, de ahí en adelante se aumentó la progresividad de la tarifa.

Por otro lado, como "adecuación a la inflación", el ajuste se mantuvo -en general- muy por encima del índice de inflación. Todo ello permite concluir que la política tributaria está siendo utilizada -por primera vez en muchos años- como mecanismo distribuidor de la riqueza. Sin embargo, ello no será eficaz mientras siga dependiendo en gran medida del ingreso de las personas físicas y empresas y mucho menor de los ingresos derivados de capital y mientras otras políticas como son la del gasto, la del empleo, etc. no se orienten prioritariamente al fin distributivo mismo.

BIBLIOGRAFIA

ALEJO, Francisco Javier. "Política Fiscal en el Desarrollo Económico de México", en Sociedad Mexicana: Presente y Futuro. FCE. Serie Lecturas # 8, México, 1979.

ALEJO, Francisco Javier. Crecimiento o Desarrollo Económico. Editorial Sepsetentas. México, 1976.

ANGUIANO E., Roberto. Las Finanzas del Sector Público en México. UNAM. México, 1968.

BUENO, Gerardo. "La Perspectiva de la Política del Desarrollo Industrial de México", en La Economía Mexicana. FCE. Serie Lecturas # 4, México, 1975.

CONTRERAS, Ariel. México 1940: Industrialización y Crisis Política. Editorial Siglo XXI, México, 1976.

CORDOBA, Arnaldo. La Política de Masas del Cardenismo. Editorial Era, México, 1974.

CORDOBA, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. La Formación de un Nuevo Régimen. Editorial Era, México, 1975.

GONZALEZ Casanova, Pablo. La Democracia en México. Editorial Era, México, 1977.

GONZALEZ Casanova, Pablo, FLORESCANO, Enrique. Et. Al. México, Hoy. Editorial Siglo XXI, México, 1979.

HANSEN, Roger. La Política del Desarrollo Mexicano. Editorial Siglo XXI, México, 1980.



2.

HINRICHS, Harley. La Estructura Tributaria durante el Desarrollo. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), México, 1967.

IBARRA, David. "Mercados, Desarrollo y Política Económica" en El Perfil de México en 1980. Editorial Siglo XXI, México, 1977. Tomo I.

IBARRA, David. Política Financiera y Hacendaria. (15 de diciembre de 1977 a 5 de febrero de 1980). Publicación de SICP, México, 1980.

NAVARRETE, Ifigenia M. de. "La Distribución del Ingreso en México. Tendencias y Perspectivas". en El Perfil de México en 1980. Tomo I. Editorial Siglo XXI. México, 1977.

NAVARRETE, Jorge Eduardo. "Desequilibrio y Dependencia: Las Relaciones Internacionales en los Años Sesenta". en La Sociedad Mexicana: Presente y Futuro. Selección de Miguel S. Wionczek. FCE. Serie Lecturas # 8. México, 1979.

PANI, Alberto J. Mi Contribución al Nuevo Régimen. Editorial Cultura. México, 1976.

RETKIMANN, Benjamín. Política Fiscal Mexicana. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. México, 1979.

SOLIS, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana. Retrovisión y Perspectivas. Editorial Siglo XXI. México, 1973.

SOLIS, Leopoldo. Et. al. "La Economía Mexicana: Análisis por Sectores y Distribución." FCE. Serie Lecturas # 4, Cap. III. México, 1975.

SOLIS, Leopoldo. Controversias sobre el Crecimiento y la Distribución. Editorial FCE. México, 1972.

3.  
REYNA, José Luis. Et. al. Tres Estudios sobre el Movimiento Obrero en México. Serie Jornadas No. 80. El Colegio de México, 1976.

TELLO, Carlos. La Política Económica de México 1970-1976. Editorial Siglo XXI, México, 1979.

TELLO, Carlos. "UN Intento de Análisis del Ingreso Personal en México", en La Sociedad Mexicana. Presente y Futuro. Selección de Miguel S. Wionzek, FCE. Serie Lecturas # 8. México, 1979.

WILKIE, James. The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910. University of California, Berkeley, 1973.

## REVISTAS

"El Movimiento Obrero ante la Crisis Económica" Revista Punto Crítico No. I. México, 1978.

ARRIOLA, Carlos. "Los grupos empresariales frente al Estado" - (1973-1975), en Foro Internacional, Vol. XVI, Núm. 4, Abril-Junio de 1976.

COSCIANI, Cesare. "El Impacto de la Inflación en la Tributación" Trimestre Fiscal, año 2, Núm. 8. Guadalajara, Jul. 1980 (INDETEC).

GONZALEZ Casanova, Pablo. "El Partido del Estado" en Nexos - Nos. 16 y 17. Abril-Mayo, 1976.

GARCIA, Susana. "Interpretaciones del Movimiento Estudiantil Popular del '68" Cuadernos Políticos No. 25, Julio-Septiembre, - 1980.

HOLLOWAY, John. "El Estado y la Lucha Cotidiana" Cuadernos Políticos No. 24. Abril-Junio, 1980.

"La política Tributaria en 1981. Reunión sobre Coordinación Fiscal entre Estados y Municipios. Ordenamientos que regulan la fiscalización en las Entidades Federativas. INDETEC No. 15 (1981)

LEAL, Juan Felipe. "Burocracia y Sindicalismo". Cuadernos Políticos No. 23. Enero-Marzo 1980.

LOYO, Aurora y POZAS, Ricardo. "La Crisis Política de 1958. Notas en torno a los mecanismos de control ejercidos por el Estado Mexicano sobre la clase obrera organizada". Revista de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. año XXIII. No. 89. México, 1977.

MARVAN, Ignacio. "El Frente Popular en México durante el Cardenismo", en Revista de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. año - XXIII, Núm. 89, México, 1977.

NAVARRETE, Ifigenia M. de. "La Política Fiscal y la Distribución del Ingreso" en Investigación Económica. Ene. Vol. XIX, No. 1. México, 1959.

ORTIZ Mena, Antonio. "El Desarrollo Estabilizador: Una Década de Estrategia Económica de México. FCE. Trimestre Económico.

PICHARDO, Ignacio. "Cambios en la Estructura Jurídico-Tributaria de México". en Comercio Exterior, Vol. XVIII, Núm. 10. Octubre 1968.

## DOCUMENTOS

"Alberto J. Pani: a revolutionary Capitalist" Dissertation submitted by Eugenio F. Rovzar for the Diploma in Latin American Studies. - May, 1976. Mimeo.

"Aspectos Económicos del IV Informe de Gobierno de JLP" Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana. Septiembre - 1980.

Cuadernos de Divulgación El Sector Política Económica en el Tercer Informe de Gobierno de JLP. SPP. México, 1979.

"Comparecencia del C. David Ibarra Muñoz, Secretario de Hacienda y Crédito Público, ante la LI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión" Publicación de SHCP, México 26 de noviembre de 1980.

"Discurso en la Ceremonia de Toma de Posesión de JLP" en El Gobierno Mexicano. Presidencia de la República. México, 10. de diciembre de 1976.

"Conferencia de Política Fiscal" documento preparado por la Secretaría General de la OEA. México, 1972.

Encuesta sobre Ingresos y gastos familiares en 1968. Realizada por el Banco de México y publicada por el FCE. México, 1974.

HOYO D'Addona, Roberto. "La Ley de Coordinación Fiscal" Mimeo.

"IV Informe de Gobierno del Presidente José López Portillo" en el Gobierno Mexicano. Presidencia de la República. Septiembre 1980.

"Justicia versus Simplificación: un dilema de las Reformas Tributarias. El papel de la Administración de Impuestos". Ponencia presentada por Edison Gnazzo, en el Seminario sobre Reformas Fiscales, patrocinada por la Universidad Hispanoamericana de Santa María de la Rábida. (Huelva, España).

"La Política Tributaria en cuanto determinante de la Distribución del Ingreso" y "La distribución del Ingreso en América Latina" Conferencia organizada por ONU-CEPAL. Nueva York, 1970.

"Notas sobre organización obrera y desarrollo industrial de México" por Ignacio Marvan (mimeo.) en Seminario de Movimiento Obrero, Instituto Investigación Social. UNAM.

Plan Global de Desarrollo. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1980.

"Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador". Documento presentado por Clark Reynolds ante el Congreso de los Estados Unidos en las "Audiencias sobre los acontecimientos recientes de México y sus implicaciones económicas para los Estados Unidos", Washington, 17 de enero de 1977.

Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1977. Talleres Gráficos de la Nación, Mayo, 1980.

Memorias de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Mazatlán, Sinaloa, Octubre de 1979 (EDICOL)

"Primer Informe sobre las relaciones fiscales entre la Federación y los Estados. Mazatlán, Sinaloa, 1973" publicado por la Dirección General de Difusión Fiscal de la SHCP.

Segundo Informe de Gobierno de JLP, en Cuadernos de Filosofía Política No. 8. SPP. México, 1978.

"Tendencia de la Imposición directa e indirecta" conferencia pronunciada por Enrique Fuentes Quintana en el CIAT, auspiciada por el Ministerio de Hacienda de Venezuela y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica. Caracas, 1976.

## LEYES CONSULTADAS

Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal. - Tomo V (1974 - 1975) y VI (1975 - 1976) Secretaría de la Presidencia. México, 1976.

Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal: - 1976 - 1982. Tomos I y II, México 1978, 1979. Presidencia de la República.

Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR) 1965 - 1977. Subsecretaría de Ingresos de SHCP. México, 1977.

Leyes de Ingresos de la Federación 1965 - 1973, sus relaciones con el ISR. Publicación de la Dirección General del Impuesto sobre la Renta de la SHCP. México, 1973.

Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles 1950 - 1975. Dirección General de Difusión Fiscal. México, 1975.

Ley del Impuesto sobre la Renta: Reformas Fiscales 1979. Subdirección de Orientación al Contribuyente de la Dirección General Técnica de la SHCP. México, 1979.

Ley de Ingresos de la Federación. Ley que Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones Fiscales, Enero, 1979.

Ley del Impuesto al Valor Agregado. Dofiscal Editores. México, 1981.

Nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, 1981. Dosifiscal Editores. México, 1981.