

OBRAS ESCOGIDAS
DE
VÍCTOR L. URQUIDI



EL FRACASO DE LA
REFORMA FISCAL DE 1961

LUIS ABOITES AGUILAR
MÓNICA UNDA GUTIÉRREZ
SELECCIÓN Y ENSAYO INTRODUCTORIO

OBRAS ESCOGIDAS *de* VÍCTOR L. URQUIDI

EL FRACASO DE LA REFORMA FISCAL DE 1961.
ARTÍCULOS PUBLICADOS Y DOCUMENTOS
DEL ARCHIVO DE VÍCTOR L. URQUIDI
EN TORNO A LA CUESTIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO

Comité Editorial
Obras Escogidas de Víctor L. Urquidí

Carlos Marichal, Claudio Stern,
Andrés Lira, Javier Garcíadiego,
Francisco Gómez, Graciela Salazar

OBRAS ESCOGIDAS *de* VÍCTOR L. URQUIDI

EL FRACASO DE LA REFORMA FISCAL DE 1961.
ARTÍCULOS PUBLICADOS Y DOCUMENTOS
DEL ARCHIVO DE VÍCTOR L. URQUIDI
EN TORNO A LA CUESTIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO

Luis Aboites Aguilar

Mónica Unda Gutiérrez

Selección y ensayo introductorio



EL COLEGIO DE MÉXICO

3336.30972

U79f

Urquidi, Víctor L.

El fracaso de la reforma fiscal de 1961 : artículos publicados y documentos del archivo de Víctor L. Urquidi en torno a la cuestión tributaria en México / Luis Aboites Aguilar, Mónica Unda Gutiérrez, selección y ensayo introductorio. -- 1ª ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, 2011.

295 p. ; 22 cm. -- (Obras escogidas de Víctor L. Urquidi).

ISBN: 968-12-1251-7 (obra completa)

ISBN: 968-607-462-324-6

1. Política fiscal — México. 2. Impuestos — México. 3. Urquidi, Víctor L. — Archivos. I. Aboites, Luis, comp. II. Unda Gutiérrez, Mónica, comp. III. t. IV. Ser.

Primera edición, 2011

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Camino al Ajusco 20

Pedregal de Santa Teresa

10740 México, D.F.

www.colmex.mx

ISBN: 968-12-1251-7 (obra completa)

ISBN: 978-607-462-324-6

Impreso en México

CONTENIDO

Ensayo introductorio, por <i>Luis Aboites Aguilar</i> y <i>Mónica Unda Gutiérrez</i>	9
--	---

ARTÍCULOS DE VÍCTOR L. URQUIDI

• El papel de la política fiscal y monetaria en el desarrollo económico	67
• El impuesto sobre la renta en el desarrollo económico de México	81
• Nicholas Kaldor (1908-1986)	95

DOCUMENTOS DEL ARCHIVO HISTÓRICO DE EL COLEGIO DE MÉXICO, FONDO VÍCTOR L. URQUIDI

Nota sobre la sección documental	107
• Informe sobre la reforma fiscal mexicana, por <i>Nicholas Kaldor</i>	109
• Minutas escritas por Víctor L. Urquidi, sobre reuniones de la Comisión Tributaria (Reforma Tributaria), del 23 de marzo 1961 al 23 de octubre de 1961	175
• Informe confidencial sobre la reforma fiscal	209
• El crecimiento de la economía mexicana 1940-1960	243
• México: plan de acción inmediata 1962-1964. Resumen	265
• Carta de Víctor L. Urquidi a Antonio Ortiz Mena sobre el documento “Evolución de la economía mexicana, 1950-1963 y proyecciones a 1970 y 1975”, 21 noviembre 1964	283

ENSAYO INTRODUCTORIO¹

*The fiscal history of a people is above all
an essential part of its general history*

J.A. SCHUMPETER (1918)

PRESENTACIÓN

El propósito principal de este volumen es contribuir a documentar una época en la que se discutió ampliamente la cuestión tributaria, uno de los principales desafíos que ha enfrentado la nación mexicana a lo largo de sus casi 200 años de vida. Con ello se intenta hacer menos notable la escasez de información sobre esa temática. Tal escasez es particularmente grave respecto al siglo xx, lo que quizás ha inhibido el estudio a fondo de la fiscalidad en ese periodo. No es de extrañar por ello que se disponga de más y mejores estudios sobre la fiscalidad de los siglos xviii y xix. De cualquier modo, no parece inexacto afirmar que en México no hemos hecho mayor caso a la certeza expresada en el epígrafe por el ilustre economista austríaco.

Otro de los propósitos de esta compilación es hacer un modesto homenaje a la trayectoria del economista Víctor L. Urquidi, funcionario público (1940-1964) y profesor y funcionario universitario entre 1964 y 2004. Por voluntad del profesor Urquidi, luego de su muerte ocurrida el 24 de agosto de 2004, El Colegio de México recibió su archivo personal, compuesto por 89 cajas cuyos expedientes (alrededor de 1 500, correspondientes al periodo 1919-2003) están en proceso de catalogación para ponerlos a disposición del público interesado. Gracias a esa decisión, hoy podemos tener acceso a un conjunto de materiales que son de inestimable valía para alcanzar un conocimiento más fino y preci-

¹ Los autores desean agradecer cumplidamente las críticas y recomendaciones bibliográficas de Claudio Stern, Carlos Marichal y Graciela Salazar. Asimismo agradecen la ayuda de Guadalupe Aguilar, Alicia Ishiki, Juana María Meléndez y Jimena Mondragón. El amable y eficiente personal del Archivo Histórico de El Colegio de México hizo más sencillo el trabajo, en especial su directora Citlalitl Nares Ramos.

so de diversos aspectos relacionados con el desarrollo económico, instrumentos de política económica (moneda, finanzas, fomento industrial y agrícola, bancos, aranceles) e instituciones gubernamentales.

Uno de esos aspectos tiene que ver con el modo como en México se ha intentado enfrentar la espinosa cuestión de la recaudación de impuestos. Bien sabemos que ésta es una de las dimensiones más densas y complicadas del quehacer gubernamental en cualquier época y lugar del mundo desde que existe el Estado propiamente dicho. Los impuestos son impopulares por naturaleza, pues implican la apropiación de una parte de la riqueza generada por la sociedad; y por lo general ésta opone diversos tipos de resistencia a aquella apropiación. Los impuestos son materia de controversia y conflicto constante, entre otras razones porque a través de ellos puede alterarse la distribución del ingreso. De ahí que la recaudación de impuestos sea un problema político de primer orden, que obliga a la sociedad y al Estado a llegar a acuerdos para determinar su monto, a quiénes cobrarlo, mediante qué mecanismos y cómo y en qué rubros gastarlo. El hecho es que en algunos lugares, como en México, a juzgar por el monto de la recaudación tributaria, los gobernantes han sido incapaces de imponer un acuerdo que garantice una hacienda pública próspera y moderna. El resultado es una hacienda pública asombrosamente pobre, y muy poco moderna. En el último cuarto del siglo xx, el petróleo permitió posponer la resolución del problema de la baja carga fiscal, pero el declive de los ingresos petroleros de los últimos años ha obligado a colocar el asunto tributario una vez más en la agenda de las grandes prioridades nacionales.²

Víctor Urquidí dedicó casi 25 años de su vida profesional a los asuntos hacendarios y financieros, como empleado de alto nivel del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, en adelante), así como del Banco Mundial y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), donde estrechó lazos con varios economistas de renombre, entre ellos el argentino Raúl Prebisch. Para nuestra fortuna, tuvo el cuidado de guardar papeles, anotaciones, documentos, borradores, informes, estudios inéditos; también se dio tiempo para darles un orden temático general. Quizá los guardó por-

² Véase la referencia del presidente Felipe Calderón a la “baja recaudación tributaria” del Estado mexicano, en el contexto de la crisis global iniciada en octubre de 2008, la caída de la producción y del precio del petróleo y el impacto de la epidemia de influenza humana, en *El Universal*, 13 de mayo de 2009, p. 1. Véase en ese mismo diario y en general en cualquier diario mexicano del miércoles 9 de septiembre siguiente, el anuncio de las medidas tributarias propuestas por el gobierno federal para cubrir el faltante de 300 000 millones de pesos en el presupuesto de egresos de 2010. Tal cantidad, alrededor de 22 000 millones de dólares, representa 10% del monto total de la propuesta de presupuesto general de egresos del gobierno federal (3 172 359 millones de pesos). Véase *La Jornada*, 10 de septiembre de 2009, p. 7.

que sabía que esos documentos contenían pistas, señales, indicios importantes y que por eso otros debían conocerlos y estudiarlos a fondo. Era una forma de expresar después de su muerte el compromiso con el conocimiento, con la investigación y quizá con lo que según Rolando Cordera era su obsesión: el desarrollo económico de América Latina.³

Un propósito más de este volumen es allegar materiales, pistas y datos para armar una hipótesis sobre la reforma tributaria de 1961 (que en cierto modo se extiende hasta 1964), y ubicarla en la trayectoria fiscal de México del siglo xx. Es más que sabido que México destacaba entonces y destaca ahora en el mundo por la bajísima carga tributaria que capta y administra el Estado. Don Víctor no deseaba tal destino fiscal. De aquí se deriva el tema que ha guiado la preparación de esta compilación. Durante 1961 se formó una comisión en el seno de la SHCP, con el propósito de preparar una iniciativa presidencial de reforma fiscal. Urquidi participó de manera activa en esa comisión, y junto con otros funcionarios se empeñó en reformar a fondo el sistema tributario mexicano. El objetivo era lograr una recaudación más amplia y justa, y con ello lograr que México se hiciera de una hacienda pública moderna, una meta que él y algunos de sus compañeros consideraban urgente y viable. Sin embargo, a pesar de que “fue una época de esperanza”,⁴ el grupo en el que trabajaba Urquidi fracasó rotundamente. La reforma anhelada por ese grupo nunca pasó de los estudios preliminares; de allí el título de este volumen de homenaje.

Su fracaso profesional, como asesor del secretario de Hacienda y como miembro de dicha comisión tributaria, no sería tan relevante para nosotros si no formara parte de un fracaso de la nación entera durante el siglo xx. Ese fracaso —la incapacidad de cobrar impuestos a la manera moderna— es uno de los componentes esenciales del México contemporáneo. Lo que pretendemos argumentar es que quizá nunca hubo mejor oportunidad para avanzar en ese sentido que al inicio de la década de 1960, por tres razones principales: *a*) el crecimiento económico acelerado, *b*) la coyuntura abierta por la Revolución cubana y el impulso estadounidense a un reformismo moderado en América Latina y *c*) la existencia de un grupo de funcionarios de gran influencia en las altas esferas gubernamentales que trabajaba a favor de acrecentar el papel del Estado en el desarrollo económico. Confiamos en que la documentación aquí reunida pueda fundamentar esa hipótesis con cierto rigor.

Insistir en el fracaso de Urquidi es una manera de incorporar otra dimensión de su quehacer intelectual, nos referimos al pesimismo general que cam-

³ Cordera, “La obsesión”.

⁴ Urquidi, *Otro siglo perdido*, p. 18.

peo el ánimo de don Víctor, al menos durante los últimos años de su vida. El título de su libro póstumo, en que califica de “perdido” al siglo xx, es quizá el registro más evidente de tal estado de ánimo.⁵ No creemos equivocarnos si ubicamos el fracaso de 1961 que aquí se documenta como una de las fuentes del pesimismo de don Víctor.

Este libro sobre cuestiones tributarias es el cuarto de la serie de volúmenes preparados en homenaje al quehacer y a la escritura de Urquidi. Los tres libros ya publicados se dedicaron, en orden de aparición, a la cuestión ambiental, a la economía y a la demografía.⁶ Un quinto volumen, en vías de preparación, se refiere a una experiencia por demás singular de Urquidi: la gira mundial para conocer de cerca el mercado de la plata. Lo anterior habla de uno de los rasgos más admirables y reconocidos de este economista mexicano: la diversidad de intereses académicos y profesionales, algo que por desgracia no es frecuente y quizá lo sea cada vez menos entre la comunidad académica mexicana. De por sí no es común que un mexicano de 21 años haya concluido su licenciatura en economía en la London School of Economics en el verano de 1940, en plena guerra mundial, ni que haya asistido, con apenas 25 años, a la célebre conferencia de Bretton Woods.⁷

Además de este ensayo introductorio, el volumen consta de dos secciones: en la primera se reproducen varios artículos publicados por el propio Urquidi sobre el tema tributario durante las décadas de 1950 y 1960, salvo uno muy breve publicado en 1987. La segunda sección está integrada por docu-

⁵ Urquidi, *Otro siglo perdido*, p. 22: “Debo advertir que en 1982 se inició mi pérdida de optimismo acerca del desarrollo latinoamericano, sobre todo por las consecuencias del brutal endeudamiento externo ocurrido entre el corto periodo de 1973 a esa fecha”. Otro indicio de tal estado de ánimo puede ser la constante referencia al limitado alcance de las medidas a favor del cuidado ambiental en México y en el mundo. Véase por ejemplo Urquidi, *Desarrollo sustentable*, pp. 63-70.

⁶ *Desarrollo sustentable y cambio global*, Alejandro Nadal, ed., México, El Colegio de México, 2007; *Ensayos sobre economía*, Saúl Trejo, ed., México, El Colegio de México, 2008; *Ensayos sobre población y sociedad*, Francisco Alba, comp., México, El Colegio de México, 2010.

⁷ Una nota sobre la historia de la enseñanza de la economía en México. El periodista Miguel Ángel Granados Chapa narra que en esa escuela (donde impartían cátedra economistas de la talla de Lionel Robbins, Nicholas Kaldor y Frederick Hayek) estudiaba otro mexicano, Josué Sáenz, hijo del político y empresario Aarón Sáenz. Urquidi y Sáenz fueron contratados en México por la Universidad Nacional, gracias al interés del director de la Escuela de Economía, Jesús Silva Herzog, de contar con maestros que impartieran la materia de teoría económica. Por medio de Daniel Cosío Villegas, Alfonso Reyes, por entonces presidente de El Colegio de México, accedió a pagar 120 pesos mensuales a los dos jóvenes economistas (Granados Chapa, “Victor L. Urquidi”). Por su parte, Leopoldo Solís, en su artículo “Victor L. Urquidi”, narra que tanto Urquidi como Sáenz abandonaron la Universidad, en vista de la hostilidad de “una planta de profesores infiltrada y dominada por miembros del Partido Comunista y personas afines intelectualmente”.

mentos provenientes de su archivo; documentos inéditos de autoría del propio Urquidí, o del grupo de estudio Hacienda-Banco de México coordinado por él hasta 1964. Los artículos incluidos en la primera sección pueden servir como antecedente o de contexto general para hacer una revisión más provechosa de los documentos de la segunda sección y también para abordar con mayor conocimiento de causa el tema que ha guiado la selección de esos documentos. Tal tema, ya se dijo, es el intento fallido de 1961 de promover una reforma fiscal con base en una reestructuración del impuesto sobre la renta (ISR, en adelante). En esos trabajos y documentos, es fundamental la presencia del economista húngaro-inglés Nicholas Kaldor, contratado por la Secretaría de Hacienda en el verano de 1960. El informe final de Kaldor, inédito hasta ahora, es uno de los documentos que se reproducen en este volumen.⁸ No es remoto que si en el futuro la cuestión tributaria mexicana del siglo xx llega a ser campo legítimo de la historiografía, el informe Kaldor se convertirá en una especie de referencia maestra, algo así como lo son las visitas de los obispos en algunas regiones de la Nueva España o el informe de la Comisión Pesquisidora de la frontera norte de México de 1877. Ojalá este volumen abone en ese sentido.

LAS RAZONES DE LA REFORMA DE 1961

¿En qué contexto se ubica el fracaso de la reforma fiscal de 1961? Esta reforma tenía como base el ISR, el impuesto que debía sostener la transformación de la hacienda pública mexicana en un sentido más justo, equitativo y por todo ello más moderno. Por lo anterior, conviene empezar por situar al ISR en el escenario tributario de la época.

Después de la Revolución de 1910, los gobernantes mexicanos retomaron los esfuerzos decimonónicos por modernizar la hacienda pública, lo que significaba no sólo aumentar la recaudación de manera significativa sino convertir al sistema tributario en una palanca de estímulo al mercado interno y no un obstáculo, como lo eran las alcabalas, suprimidas en 1896. Por ello en más de un sentido puede hablarse de continuidad entre el quehacer de Matías Romero y José I. Limantour, y el de secretarios de Hacienda de la época posrevolucionaria como Alberto Pani y Eduardo Suárez. Pero sería por demás erróneo

⁸ Un resumen del informe apareció en el artículo "Las reformas al sistema fiscal en México", del propio Kaldor, publicado en la revista *Comercio Exterior*, en 1964. La ficha completa se halla en la bibliografía.

aludir sólo a la continuidad. Después de la Revolución, formar una hacienda pública más justa y equitativa era nueva prioridad, e indiscutida, al menos en el discurso de algunos gobernantes. A tono con un movimiento mundial favorable a la imposición directa y progresiva, en 1925 el gobierno federal creó el ISR, no sin enfrentar grandes resistencias de parte de varios grupos de empresarios. Por ese impuesto progresivo, México se colocaba en sintonía con las principales y más modernas economías del mundo (Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia, Alemania).

Este movimiento mundial favorable a los impuestos directos y progresivos era parte de un fenómeno más amplio, a saber, la ampliación de las funciones del Estado en la vida social en general. Una de las funciones estatales más novedosas y complicadas era el combate a la desigualdad social mediante políticas fiscales, tanto en materia de ingresos como de gasto. A la vuelta del siglo xx, había una conciencia cada vez más clara de que los viejos sistemas tributarios no aportaban suficientes recursos ni tampoco lo hacían de manera estable, ya que dependían de los impuestos al comercio exterior que variaban al compás de los precios internacionales. Además, eran profundamente regresivos. Si se quiere, el *income tax* era indicio de las nuevas relaciones entre la economía, las clases trabajadoras y empresariales y el aparato gubernamental, en este caso a través del sistema tributario. No menos importante era su contenido claramente reformista, frente al radicalismo comunista y a otros movimientos populares de gran fuerza a finales del siglo xix y principios del xx. Según algunos, el mejor antídoto contra movimientos como el de la Comuna de París era el *income tax*, como se afirmaba en Prusia en 1874.⁹ Por esas características, el *income tax* gozaba de gran popularidad en el mundo occidental, según argumentaba en 1924 el fiscalista francés Jèze.¹⁰ La modernidad occidental, reflejada en el movimiento general hacia el *income tax*, era traducida en México en voz de Eduardo Bustamante, un joven abogado, quien en 1926 afirmaba que de lo único revolucionario que podía presumir el gobierno pos-revolucionario era de haber creado el *income tax*.¹¹ La crisis mundial de 1929 y la Gran Depresión confirmaron y dieron mayor vigor todavía a las voces que reclamaban la ampliación de la intervención estatal en la economía. En Méxi-

⁹ Apud Jèze, *Las finanzas*, p. 145. Ya veremos, sin embargo, que su carácter reformista no eliminaba (en México todavía no elimina) su verdadero radicalismo frente a usos y costumbres de diversos grupos empresariales y autoridades gubernamentales.

¹⁰ Jèze, *Las finanzas*, p. 141.

¹¹ Bustamante, *El impuesto*, p. ii. Este abogado llegó lejos en su carrera burocrática: subsecretario de Hacienda en época del presidente Miguel Alemán (1946-1952), y más tarde secretario de Patrimonio Nacional, en el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964).

co además el cumplimiento de las demandas del movimiento de 1910 pasaba de manera ineludible e inequívoca por la ampliación del gasto público, según se aprecia por ejemplo en el Plan Sexenal de 1933.

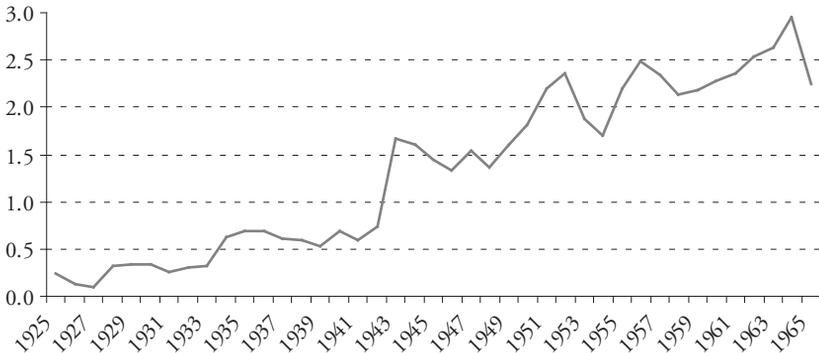
Sin embargo, en las décadas siguientes el rumbo tributario en México cambió drásticamente, y debido a estas modificaciones comenzó a tejerse una singularidad mexicana más que perseverante: el rezago en la carga tributaria, es decir, la baja carga fiscal. En ese rezago, el lugar del impuesto sobre la renta era preponderante, según lo afirmaba a inicios de la década de 1960 un grupo de expertos de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. Vayamos por partes: primero la medida del rezago, segundo el comportamiento del impuesto sobre la renta y tercero la composición social de los contribuyentes del impuesto sobre la renta.

Al menos desde 1939 las autoridades hacendarias mexicanas tenían clara conciencia de la baja carga fiscal. Pero algunos la consideraban como un mérito, una especie de virtud que favorecía la expansión de las actividades empresariales. Así puede leerse en un editorial de 1939 aparecido en la revista oficial de la SHCP, en las memorias de Eduardo Suárez y en las declaraciones de un alto funcionario de la misma secretaría en 1951.¹² Sin embargo, el paso del tiempo modificó el diagnóstico, y surgieron voces que no dejaban de lamentar el hecho. En 1956 Urquidi se preguntaba “¿Es que México es tan pobre que el Estado no puede gravar sino, como ahora, alrededor del 10 por ciento del ingreso nacional?”¹³ Por supuesto que la respuesta era negativa. La singular situación mexicana comenzaba a definirse. Ya para 1960, prácticamente nadie en la esfera gubernamental se refería a la baja carga fiscal como una virtud. Al contrario, para algunos se había convertido en grave obstáculo para el ansiado desarrollo del país; por lo pronto presionaba hacia el endeudamiento externo, cuyo monto había empezado a crecer de manera paulatina a lo largo de la década de 1950.

¹² “Editorial”, p. 133. Aquí se publica una lista de la carga fiscal de 60 países, encabezada por Gran Bretaña y la Unión Soviética, con 74.21 y 73.82 dólares per cápita, respectivamente. México se hallaba en los últimos lugares, con apenas 3.34 dólares. La opinión de Suárez en su libro *Comentarios*, p. 334. La referencia de 1951 son las declaraciones de Hugo Margáin, director de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, en las que expresaba que en México las empresas soportaban una carga fiscal de apenas 20%, mientras que en Estados Unidos, en algunos casos, la carga fiscal alcanzaba 80%. *Excelsior*, 13 de septiembre de 1951.

¹³ Urquidi, “El impuesto”, p. 85 [427]. En las referencias a los artículos y documentos incluidos en estas páginas se citará primero el folio en el que aparece en este libro e inmediatamente, entre corchetes, el número correspondiente en el original. Véanse también las alusiones presidenciales a la baja carga fiscal, de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines, en *Los presidentes*, IV, pp. 395 y 643.

A inicios de la década de 1960, el diagnóstico era que el ISR distaba de apearse a los principios que habían guiado su creación en 1925 y que por tanto estaba lejos de su potencial recaudatorio y del criterio de progresividad. Esta conclusión se exponía a pesar de que varios indicadores podían hacer pensar que en términos tributarios, y en especial en cuanto al ISR, México estaba haciendo muy bien las cosas. Un primer indicador en ese sentido era que la recaudación del impuesto había aumentado de manera sostenida desde 1925, cuando apenas representaba 0.25% del producto interno bruto (PIB), a 2.5% a inicios de la década de 1960 (gráfica 1).



Gráfica 1. Recaudación del ISR como porcentaje del PIB en México

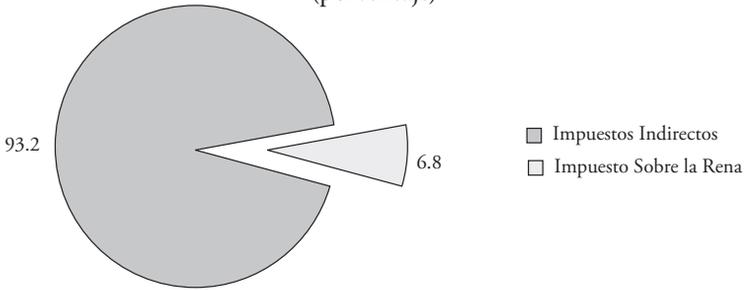
Fuente: elaborado a partir de INEGI, *EHM* 2000, cuadros 17.6 y 8.1.

La segunda buena noticia, derivada del indicador anterior, es que en unas cuantas décadas la naturaleza de la hacienda pública mexicana se había transformado radicalmente, en virtud del aumento notable de la recaudación de impuestos directos y el consiguiente declive de la imposición indirecta, de fuerte carácter regresivo. En 1930 la proporción de impuestos directos era de sólo 6.8% del total de ingresos,¹⁴ mientras que tres décadas después tal proporción había aumentado a 35.8% (véanse las gráficas 2 y 3).

Un tercer indicador de las buenas hechas mexicanas es que nuestro país no rendía tan malas cuentas en relación con otros países de América Latina. La composición tributaria de otros países latinoamericanos en 1960 lucía peor que la mexicana, con excepción hecha de Colombia (véase el cuadro 1).

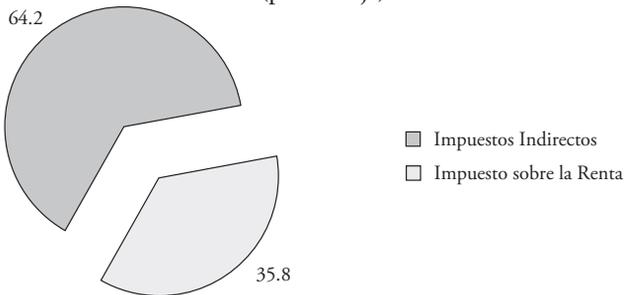
¹⁴ En este cálculo sólo se considera al ISR como impuesto directo, de hecho el único impuesto federal con ese carácter.

Gráfica 2. Composición de los ingresos tributarios en México en 1930 (porcentaje)



Fuente: elaborado a partir de INEGI, *EHM*, 2000, cuadro 17.6.

Gráfica 3. Composición de los ingresos tributarios en México en 1960 (porcentaje)



Fuente: elaborado a partir de INEGI, *EHM*, 2000, cuadro 17.6.

Cuadro 1. Composición tributaria en varios países latinoamericanos en 1960 (porcentaje)

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>Perú</i>	<i>México*</i>
Directa	30	32	23	37	22	35.8
Indirecta	70	68	78	63	78	64.2

* Aunque en Fitzgerald, “ECLA and the Theory”, aparecen cifras sobre México (38% y 62% respectivamente), se prefiere citar *EHM*, 2000 ya que se tiene mayor certeza de los impuestos que se incluyen en la carga directa e indirecta. Además permite tener mayor homogeneidad en las fuentes a lo largo del texto, al menos para el caso mexicano.

Fuente: elaborado a partir de Fitzgerald, “ECLA and the Theory”, p. 88; e INEGI, *EHM*, 2000, cuadro 17.6.

Sin embargo, los indicadores anteriores no alcanzaban a desmentir lo principal: la recaudación del ISR estaba muy por debajo de su potencial. O lo que era lo mismo, ¿qué tan positivo resultaba una carga más directa ante un nivel de recaudación tan bajo?¹⁵ Por esos años, en países como Brasil y Argentina la hacienda pública mostraba cada vez mejores cuentas.¹⁶ Según varios expertos, la baja recaudación del ISR en México obedecía a los siguientes factores: a) evasión, b) exenciones y subsidios contemplados en la ley del ISR, y c) inequidad y creciente regresividad. Vayamos por partes.

En un estudio de 1967 se afirmaba que la evasión del ISR en 1965 ascendía al 95% de la recaudación de ese mismo año.¹⁷ A primera vista la cifra parece exagerada, pero si se le compara con los cálculos del informe anual del Banco de México de 1965 es claro que tal porcentaje de evasión no andaba tan errado. Según este informe, la recaudación potencial total en ese año era de 14.6% del PIB, es decir, 5.8 puntos porcentuales más del monto efectivamente recaudado. Y si consideramos el origen de la recaudación por tipo de impuestos, en el que 40% de la recaudación total provenía del ISR en 1965, entonces el monto no recaudado por concepto de ISR era cercano al cálculo de Valdivia, equivalente a 2.1% del PIB.

Además de la evasión, las exenciones y subsidios contemplados por la propia ley propiciaban la baja recaudación del ISR. En teoría, estos tratos preferenciales se justificaban en virtud del propósito de dar incentivos a la actividad económica, principalmente a la industria. Sin embargo, las evaluaciones de estas medidas de estímulo fiscal realizadas por expertos como Ifigenia Martínez,¹⁸ Sanford Mosk,¹⁹ y el propio Urquidi²⁰, son bastante escépticas con respecto a la efectividad de tales incentivos. Según esos estudiosos, las decisiones de dónde, cuándo y cuánto invertir dependían de otras variables y no de los estímulos de carácter fiscal.²¹ Por tanto, el sacrificio fiscal era más que discutible. Por su parte, Torres Gaytán llegaba a la conclusión de que la exención de impuestos se otorgaba en una época en que la protección fiscal no era tan necesaria puesto que las condiciones de la demanda nacional e inter-

¹⁵ Véase también el cuadro A1 del anexo, p. 62.

¹⁶ Giambagi y Além, *Finanças Públicas*, p. 246; Graggero, *La progresividad*, p. 10.

¹⁷ Valdivia Carreón, *Los aspectos*, pp. 91-93.

¹⁸ Martínez de Navarrete, *Los incentivos*.

¹⁹ Mosk, *Industrial Revolution*.

²⁰ Urquidi, "El impuesto", p. 90, [433].

²¹ En su libro *La hacienda*, pp. 135-136, Cárdenas sostiene que el aumento en la inversión privada obedecía a aumentos en la rentabilidad y éstos a su vez tenían distintas fuentes. Según este autor, el aumento de la inversión privada en la década de 1950 se debía principalmente a la rentabilidad obtenida a causa del mercado cautivo.

nacional eran más que atractivas para propiciar por sí mismas el dinamismo industrial.²² Además, considerando que la evasión era alta y que los incentivos fiscales no eran en la práctica ni tan selectivos ni tan temporales, no era arriesgado concluir que la efectividad de las exenciones era muy poca, si no es que nula.²³ Lo que más llama la atención es que las conclusiones de este selecto grupo de observadores y estudiosos sobre la inoperancia de los estímulos fiscales era algo que los propios gobernantes sabían con toda certeza. Y aun así mantuvieron el cobijo. Después de reconocer que esas franquicias fiscales no habían sido el “aliciente” definitivo para promover la industrialización, el secretario de Hacienda Ramón Beteta afirmaba en 1949 que “se ha encontrado conveniente su subsistencia por el efecto psicológico que producen como demostración de la simpatía con que el Estado ve el nacimiento y progreso de la industria nacional”.²⁴

El tercer factor que influía en el mal comportamiento del ISR estaba estrechamente vinculado con las exenciones y subsidios al capital. Si bien destacaba el hecho que la composición tributaria se había vuelto más directa, lo que sin duda representaba un avance en términos modernizadores, el ISR era cada vez más inequitativo y regresivo. Ello era así porque los montos de recaudación total y el origen de esa recaudación dependían cada vez más de los ingresos provenientes del trabajo y menos del capital.

La carga creciente del ISR sobre el trabajo era una de las razones de mayor peso para reformar el sistema tributario en 1961. El ISR era cada vez más regresivo y por ello favorecía, a final de cuentas, la concentración del ingreso. En una conferencia impartida en 1956, en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Urquidí hacía un llamado a aumentar la carga tributaria basándose principalmente en dicho impuesto; en su opinión, la inequidad que se dejaba ver en el cobro del ISR era un hecho desalentador en la búsqueda de una mejor distribución de la riqueza. Lo peor de todo era que el componente regresivo e inequitativo del ISR se había acentuado en la última década.²⁵

²² Torres Gaytán, “Notas”.

²³ El análisis de Mosk, *Industrial Revolution*, 64-67, es muy ilustrativo en ese sentido. Muestra que con el tiempo los estímulos o privilegios fiscales otorgados por las leyes de industrias nuevas (1941, 1946) se extendieron a empresas que no eran nuevas ni prioritarias, que los apoyos en teoría temporales se volvieron permanentes y que tales apoyos no quedaron sujetos al desempeño de dichas industrias.

²⁴ Beteta, *Tres años*, 58.

²⁵ Urquidí, “El impuesto”, p. 91 [434]. No está de más decir que Urquidí empezaba esta conferencia recordando que meses antes había escuchado, también en Monterrey, una ponencia que reclamaba ni más ni menos que la desaparición del ISR.

Este rasgo sobresale en las cifras del cuadro 2, relativo a la composición del ISR personal entre 1955 y 1966.²⁶ La contribución del ISR personal al total del ISR aumentó de 35 a 39% en esos 11 años,²⁷ lo que no es negativo o positivo en sí mismo. Pero sí preocupaba el origen de ese aumento. Como se aprecia en el cuadro 2, cualquiera de las columnas muestra la creciente importancia de la recaudación del ISR sobre los ingresos derivados del trabajo en relación con el ingreso tributario, con el ISR total y personal y con respecto al PIB. Por ejemplo, la primera columna del cuadro referido muestra que la contribución del ISR sobre el trabajo aumentó de 5.5 a 15.6% del total de los ingresos tributarios, mientras que en esos mismos años la aportación de los ingresos derivados del capital disminuyó del 52 a 14%. Al exponer estas últimas cifras, ya estamos adelantando que las reformas realizadas en 1961 y 1964 no apuntaron precisamente hacia la progresividad.²⁸

¿Pero a qué obedeció el cambio de la estructura interna del ISR? ¿Por qué la cantidad recaudada de los ingresos del trabajo era cada vez mayor que la recaudación del ISR personal proveniente de los ingresos del capital?

En primer lugar, porque los ingresos derivados del capital contaban ya con un trato privilegiado que no hizo más que acentuarse con el tiempo. A lo largo del periodo de 1925 a 1961 la progresividad que existía entre las distintas cédulas del ISR y al interior de ellas se fue diluyendo.²⁹ Los ingresos tributarios provenientes del capital acabaron convirtiéndose en los hechos en una menor carga fiscal. Martínez de Navarrete, al igual que Kaldor, concluía que la existencia de omisiones dejaba prácticamente exentos del pago de ISR a los intereses y al rendimiento de los valores financieros, las rentas de inmuebles y las ganancias del capital (equivalente a las cédulas VI y VIII que luego se incluyen en el ISR al capital). Entre estas omisiones cabe destacar el hecho de que la mayor parte de los valores de renta variable emitidos por las sociedades anónimas estaban nominados al portador, lo que facilitaba a las personas físi-

²⁶ Si bien el sistema cédular del ISR se mantuvo vigente hasta 1964 y es entonces cuando se reemplaza por la clasificación actual de ISR personal e ISR empresarial, para efectos de continuidad y para enfatizar los cambios en la composición del impuesto, Anguiano Equihua, en *Las finanzas*, hace corresponder cada una de las cédulas dentro de la clasificación (1) ISR personal, que a su vez se divide en ingresos derivados del trabajo o derivados del capital; y (2) ISR empresarial.

²⁷ Lo anterior, en el cuadro 2, corresponde a la suma del ISR personal sobre los ingresos derivados del trabajo y los del capital como proporción de la recaudación del ISR total en 1955 y 1966, respectivamente.

²⁸ Aquí asumimos que es potencialmente más progresivo basar la recaudación del ISR personal en impuestos al capital que en el trabajo.

²⁹ Rojas Olivas, "Una reforma", p. 110.

Cuadro 2. Estructura del ISR personal como proporción de otros conceptos 1955-1966 (porcentaje)

Años	<i>ISR sobre los ingresos derivados del Trabajo</i>				<i>ISR sobre los ingresos derivados del Capital</i>			
	<i>Del Ingreso</i>	<i>Del ISR</i>	<i>Del ISR</i>	<i>Del PIB</i>	<i>Del Ingreso</i>	<i>Del ISR</i>	<i>Del ISR</i>	<i>Del PIB</i>
	<i>tributario</i>	<i>Total</i>	<i>Personal</i>		<i>Tributario</i>	<i>total</i>	<i>personal</i>	
1955	5.5	16.9	48.0	0.4	6.0	18.4	52.0	0.5
1956	6.3	17.0	50.2	0.5	6.2	16.8	49.8	0.4
1957	7.7	19.0	52.3	0.5	7.0	17.3	47.7	0.4
1958	8.4	21.9	56.9	0.5	6.3	16.6	43.1	0.4
1959	8.5	22.4	60.2	0.5	5.6	14.8	39.8	0.4
1960	9.0	23.3	58.9	0.6	6.3	16.2	41.1	0.4
1961	9.7	23.9	59.5	0.7	6.6	16.2	40.5	0.4
1962	12.3	29.0	63.8	0.8	6.8	16.1	35.5	0.5
1963	13.6	30.5	69.7	1.0	5.6	12.5	28.6	0.4
1964	13.5	29.4	69.7	1.1	5.6	12.3	29.1	0.4
1965	14.8	30.7	78.4	1.2	4.0	8.2	21.0	0.3
1966	15.6	32.8	82.9	1.2	2.7	5.7	14.3	0.2

Fuente: Anguiano Equihua, *Las finanzas*, p. 196.

cas la omisión, elusión o evasión del pago de gravámenes por tales ingresos.³⁰ Si el registro de la propiedad no cumplía con los mínimos necesarios de información y actualización, ¿cómo llevar el control de los ingresos derivados de la renta o venta de bienes inmobiliarios? En síntesis, los ingresos derivados del capital estaban doblemente privilegiados. Izquierdo lo expresa de la siguiente manera: “si se conceden facilidades a la inversión (*mediante el ISR empresarial*) y no se gravan los ingresos personales de quienes se benefician de las mismas (*a través del ISR personal*), se favorecería exclusivamente a un solo sector de la población”.³¹ Y ese era el caso.

³⁰ Además, por su naturaleza este tipo de ingresos dificulta el control de la autoridad y por tanto la exigibilidad del pago de impuestos. El hecho de que algunos de los ingresos de capital sean fortuitos y no constantes o que sobrepasen al ejercicio fiscal dificulta el control del fisco sobre esos ingresos, muy distinto de lo que ocurre con la cobranza de ese mismo impuesto al trabajo. Servín, “La concepción”, pp. 38, 40 y 45.

³¹ Izquierdo, *Política hacendaria*, p. 72 (cursivas nuestras).

En segundo lugar, la creciente importancia de la recaudación del ISR proveniente de los ingresos del trabajo se explicaba porque estos ingresos no disfrutaban del conjunto de deducciones de que sí que gozaban los ingresos provenientes del capital. Además del ISR, los ingresos al trabajo soportaban otras cargas, tales como las contribuciones a la seguridad social o las cuotas sindicales. Para colmo, los asalariados eran causantes cautivos, es decir, que el descuento fiscal se realizaba en la nómina. El capital podía eludir, omitir, evadir impuestos; los trabajadores no.

La tercera y última razón era la clave. A juicio de estos expertos la razón de fondo del creciente carácter regresivo del sistema tributario mexicano residía en el hecho de que el ISR no tasaba progresivamente la capacidad económica de las personas, ya que no “consolidaba” todos los ingresos del contribuyente. Lo anterior tenía que ver con el diseño cédular del ISR, vigente hasta entonces.³² De ahí que la principal propuesta de Urquidí, Kaldor y demás expertos involucrados en la reforma tributaria de 1961 fuera la creación de lo que se denominaba el ISR consolidado o ISR global, es decir, obligar a los causantes a acumular sus ingresos provenientes de diversas fuentes y sumarlos y a tal suma aplicar las tasas progresivas. Estos personajes argumentaban que para poder medir con mayor exactitud la capacidad económica de las personas físicas y morales era indispensable establecer un concepto unitario del ingreso; el contribuyente que obtenía ingresos por ser accionista en una empresa, o por rentar un terreno o por vender una de sus casas, debería reunir todos estos ingresos y de esta manera reflejar de mejor manera su capacidad económica. En 1961 y en 1964 se trató de poner en práctica este principio básico (moderno) para el cálculo de la capacidad económica, pero, como veremos más adelante, no se hizo efectivo. En ambos años la reforma no pasó, como tampoco había tenido mayor éxito un intento similar en 1954.³³

³² Como ya se dijo, hasta 1964, el ISR estuvo organizado por cédulas, cada una de ellas especificaba la fuente de la que las personas físicas o morales obtenían su ingreso y cada una de las cédulas contaba con una estructura de tasas y progresividades distinta. El ISR nació con siete cédulas: I. Comercio. II. Industrias. III. Agricultura. IV Colocación de dinero, valores y créditos. V. Participaciones obtenidas por explotaciones del subsuelo. VI. Sueldos derivados del trabajo. VII. Profesiones liberales. En 1931 las cédulas se redujeron a cinco, agrupando Comercio, Industria y Agricultura en una sola. Y en 1954 se volvió a la clasificación original de siete cédulas. Véanse Pani, *La política*, p. 46; y Margáin, *La ley*, pp. 11 y 15.

³³ Núñez, “Puntos de vista”; véase también Margáin, *Compilación*, p. xxvi. Eduardo Suárez escribe que desde 1946 recomendó la adopción del impuesto global para lograr que “los rendimientos [...] crezcan en forma más considerable y con respeto estricto al principio de capacidad contributiva”. Suárez, *Comentarios*, p. 352.

Era dramático que en 1960-1961 podía suscribirse sin mayores dificultades el diagnóstico general sobre el ISR que aparece en el Plan Sexenal de 1933. Véase si no:

El impuesto sobre la renta, que ha venido desvirtuándose hasta convertirse en un gravamen que tiene por fuente principal la renta del trabajo asalariado, por ser los causantes relativos los únicos que no pueden evitarlo, y que en lo que respecta al comercio, la industria y la agricultura ha llegado a asemejarse a los impuestos de patente, debe ser reorganizado, para corregir esas desviaciones y para eliminar los déficits que desde su implantación en nuestro país ha presentado. En consecuencia, se procurará que grave la renta real, que alcance a utilidades y beneficios que actualmente escapan y afecte las rentas provenientes del capital, en proporción mayor de las derivadas del capital y del trabajo, y las de este último en proporción todavía menor.³⁴

Los párrafos anteriores sirven para caracterizar la postura de personajes como don Víctor, Kaldor y demás miembros de la comisión tributaria de 1961, con respecto a la necesidad de corregir el comportamiento del ISR y, más allá, reformar a fondo el sistema tributario. Al analizar las estadísticas fiscales en una de sus más influyentes publicaciones (1953), ya don Víctor sostenía que “es evidente que la estructura cedular del impuesto ha dado lugar a que sus rendimientos hayan sido inferiores a lo que hubieran podido ser”. Asimismo, en consideración de la situación de bonanza económica, Urquidi y los demás autores de este exhaustivo estudio concluían que “estas condiciones ofrecen una excelente oportunidad de incrementar los ingresos públicos mediante una política tributaria vigorosa y justa que satisfaga los requerimientos de los presupuestos de gasto corriente y de inversión durante la próxima década, y contribuya a mejorar la distribución del ingreso nacional”.³⁵ Como afirma Ifigenia Martínez: “del estudio se desprendería una de las afirmaciones de Víctor: que México había gastado a lo moderno pero recaudaba a la antigua”.³⁶ Agrega que “México había utilizado el gasto público como palanca de desarrollo antes de que se santificara la teoría keynesiana, en el marco de las atribuciones que le concedía la constitución de 1917 al Estado mexicano”. Si seguimos el decir de don Víctor, el Estado mexicano desarrollista que visualizaban estos personajes tenía que seguir gastando al modo moderno pero también debía empezar a cobrar impuestos al modo moderno. Y nada menos moderno que un sistema tributario basado en privilegios, exen-

³⁴ *Plan Sexenal*, p. 102.

³⁵ Urquidi, *et al.*, *El desarrollo*, pp. 368 y 381.

³⁶ Entrevista de Mónica Unda con Ifigenia Martínez, 26 de marzo de 2009.

ciones, omisiones que minaban la capacidad de recaudación y de redistribución del ingreso. Según estos funcionarios públicos, la modernización del trato fiscal, además, redundaría en el fortalecimiento de la autoridad tributaria, lo que a la larga sería mucho más benéfico para los propios empresarios. Una hacienda pública moderna podría garantizar de mejor manera la inversión en infraestructura, calificación de la fuerza de trabajo y seguridad social, así como en materia de créditos, subsidios y ayudas en casos de quiebra.

El fracaso reiterado del gobierno federal en este tipo de reformas, dirigidas a aumentar la recaudación tributaria de manera progresiva, es sin duda una dimensión de la historia fiscal mexicana contemporánea que no concuerda con las descripciones del Estado mexicano como aparato autoritario, ni con las del presidencialismo todopoderoso. De ahí que sea más que pertinente ahondar en los múltiples fracasos fiscales a lo largo del siglo. Saber por qué no pasó la reforma que intentaba crear al predial federal (1923), por qué no lograron sus objetivos originales la reformas de 1954, 1961-1964 o la de 1972, por mencionar algunas, es todavía asignatura pendiente de la historia fiscal y política del país. Por lo pronto, los documentos sobre la reforma de 1961 resguardados en el fondo documental Urquidi constituyen una fuente de información de inestimable valía para entender el fracaso de la reforma del sistema tributario que, según nuestro entender, tuvo mayores posibilidades de éxito. Ojalá pronto dispongamos de estudios cuidadosos sobre cada uno de esos episodios para tener un mejor entendimiento de la historia fiscal del siglo xx. Mientras tanto, en las siguientes páginas y basados en la información proveniente fondo de Víctor L. Urquidi, trataremos de aclarar algunos aspectos que están detrás del desenlace de las reformas tributarias de 1961-1964.

EL CONTEXTO DE 1960-1961 Y LA PROPUESTA DE NICHOLAS KALDOR

En 1960 el gobierno federal festejó en grande el primer cincuentenario de la Revolución de 1910. La nacionalización de la industria eléctrica, en septiembre de ese año, formó parte importante de los festejos. Al petróleo, expropiado 22 años antes, se sumaba otra rama industrial estratégica para el desarrollo económico. El Estado posrevolucionario parecía más fuerte que nunca. Al logro de la estabilidad política, se sumaba un periodo de prosperidad económica sin parangón desde la Revolución de 1910. Una publicación de 1963 de la Presidencia de la República resumía los datos cuantitativos que a su juicio evidenciaban “la actividad creadora constante de la Revolución, los decenios de esfuerzos

constructivos y las aportaciones concretas del movimiento social de 1910 y de los gobiernos de la Revolución hasta la fecha”.³⁷

Gracias a la paz que había disfrutado la nación en las últimas tres décadas, México tenía mucho que presumir: el crecimiento de la población en la década de 1950 era el mayor del mundo, en 50 años el producto nacional bruto se había quintuplicado; la productividad de la fuerza de trabajo se había duplicado y el ingreso real por habitante había logrado triplicarse en los 30 años anteriores; la inversión bruta era 30 veces mayor que en 1943; la reforma agraria había repartido 48 millones de hectáreas y 2.5 millones más se habían irrigado; la agricultura producía cuatro veces más que en 1900; se producía mucho más petróleo y electricidad y la industria manufacturera producía 18 veces más que en 1900; la longitud de las carreteras pavimentadas era mil veces mayor que en 1922 y en materia aérea el país se hallaba entre los 20 primeros del mundo en intensidad de uso de esa clase de servicios; el sistema bancario disponía 60 veces más recursos que en 1907; la inversión pública había aumentado 150 veces en los 25 años anteriores, financiada casi en su totalidad con recursos internos. La estructura social había cambiado gracias al crecimiento de la clase media y a la conversión de “terratenientes absentistas y parasitarios en activos hombres de negocios”. Además de los aumentos en la esperanza de vida y la ampliación de la seguridad social, destacaba el hecho de que 20% del gasto federal se destinaba a la educación y que por ello el analfabetismo se había reducido a casi una tercera parte del tamaño que tenía en 1900.³⁸

El relato optimista de los logros de los gobiernos posrevolucionarios iba más allá. En la sección de Hacienda de la obra colectiva titulada precisamente *México, 50 años de Revolución*, Hugo B. Margáin exponía también una versión muy optimista del sistema tributario.³⁹ Por ejemplo:

A la fecha, el Estado democrático moderno ofrece un cambio profundo del cuadro social que prevalecía al finalizar el Renacimiento y principiar los tiempos modernos. De no contribuir las clases privilegiadas, ahora soportan la mayor incidencia de las cargas impositivas y las que poco o nada poseen, que antes sostenían solos todos los tributos, en la actualidad gozan de un mínimo vital exento. México no podía ser una excepción al desarrollo social de los impuestos.⁴⁰

³⁷ *Cincuenta años*, pp. 9-10.

³⁸ *Ibid.*, pp. 11-19.

³⁹ Margáin fungió como secretario de Hacienda entre 1970 y 1973; eso lo hace uno de los personajes clave en la reforma tributaria de 1972. Al respecto, véase Elizondo, “In Search of Revenue”.

⁴⁰ Margáin, “El sistema tributario”, pp. 555-556.

El interés por la democracia moderna y los tiempos modernos era más que obvio. Tampoco parece difícil entender que por moderno ese autor entendía, entre otras cosas, hechos como que las clases privilegiadas soportaran “la mayor incidencia de las cargas impositivas”. México no era excepción a la regla y avanzaba firme en el camino trazado por Occidente desde el Renacimiento. Atraído por la historia, lo que lo llevaba a iniciar su capítulo con una revisión de la “organización tributaria aborigen”, Margáin caracterizaba la transición del liberalismo y su énfasis en la igualdad de todos los contribuyentes, a “nuestro tiempo”, definido precisamente por “las tarifas progresivas del impuesto sobre la renta”. Su optimismo, en este caso nutrido de historia, lo hacía reiterar que “contribuyen en una mayor proporción los causantes con fuertes ganancias, mientras que a las clases de pocos recursos se les reconoce una suma mínima exenta, como ingreso indispensable para subsistir”.⁴¹ Ya vimos que Urquidí y otros sostenían un punto de vista diametralmente distinto. De ahí que la postura de Margáin cause extrañeza, por decir lo menos. Además, omite cualquier referencia a la baja carga fiscal.⁴²

Es innegable que ciertos indicadores mostraban la bonanza económica (y más si los comparamos con los indicadores de los últimos 25 años). Por ejemplo, la tasa de crecimiento de 6.2% de promedio anual a lo largo de la década de 1950 y la estabilidad de precios (la inflación era, en promedio, del 6% anual). La devaluación de 1954, que había llevado la paridad de 8.65 a 12.50 pesos por dólar, no interrumpió del todo el vertiginoso crecimiento económico ni se tradujo en alzas inflacionarias. Como insisten los estudiosos, en todo este tiempo la economía mexicana mostró gran capacidad de crecimiento con base en el ahorro interno. Ni grandes préstamos del extranjero ni cuantiosos déficit presupuestales. La inversión pública crecía con base en el ahorro interno y la inversión privada aumentaba a tasas mucho mayores que la pública. Los salarios reales aumentaban, lo mismo la productividad en general, así como la actividad de las instituciones bancarias. Era el milagro mexicano en todo su esplendor.⁴³

Sin embargo, a finales de la década de 1950 habían surgido señales de alarma en torno al dinamismo económico, en particular la cuestión del financiamiento de la inversión. Así lo muestran distintas fuentes y también lo men-

⁴¹ Margáin, “El sistema tributario”, p. 551.

⁴² Y en verdad extraña tal omisión pues si alguien conocía la médula del ISR era precisamente Margáin, entre otras cosas porque había fungido como director de Ingresos de la SHCP y porque había publicado la compilación más completa sobre ese impuesto. Véase su *Compilación*, referida al periodo 1921-1953.

⁴³ Cárdenas, *La política*, pp. 27 y ss. Este autor califica al periodo de 1950-1962 como de “crecimiento económico sano”.

cionan los estudios elaborados a propósito de la reforma fiscal de 1961.⁴⁴ La meta era aumentar la recaudación tributaria para continuar financiando el crecimiento con recursos propios. El cuadro 3, preparado por el grupo de estudio Hacienda-Banco de México, dirigido por Urquidi, deja ver que a inicios de la década de 1940 la inversión pública era casi en su totalidad financiada con recursos del propio erario. Para 1960, sin embargo, la contribución del crédito externo era considerablemente mayor.

En otros ámbitos también aparecían indicios que contradecían el optimismo gubernamental. Las intensas jornadas de movilización de maestros, telegrafistas y ferrocarrileros de 1958 y 1959, que culminaron con la represión abierta mediante el ejército y el encarcelamiento de varios líderes opositores, fue otra señal de alarma. Una época de paz parecía quedar atrás. Aunque algunos como el secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena no dejaron de ver la mano de la Unión Soviética, el ingrediente infaltable de la época de la

Cuadro 3. Financiamiento de la inversión pública 1940-1960
(porcentaje)

	<i>Ingreso fiscal</i>	<i>Recursos propios (Paraestatales)</i>	<i>Crédito interno</i>	<i>Crédito externo</i>
1940	37.7	52.2	10.1	—
1945	40.4	36.6	18.5	4.5
1950	49	30.6	4.9	15.5
1955	42.8	28.2	17.8	11.2
1960	36.1	32	10.2	21.7

Fuente: véase “El crecimiento de la economía mexicana 1940-1960”, p. 256 [19] de este volumen.

Guerra Fría, esas movilizaciones exhibieron las flaquezas del milagro mexicano, principalmente las notables desigualdades sociales, entre el campo y la ciudad, entre regiones y entre clases y sectores sociales. Así, no extraña que uno

⁴⁴ Al respecto cabe subrayar el “Informe confidencial sobre la reforma fiscal”, reproducido en este volumen, pp. 209-241. El documento fue concluido en octubre de 1961 y se basa en los trabajos preparados por la subcomisión económica a lo largo de los meses de discusión del proyecto de reforma. En el informe i) se argumenta la necesidad de la reforma fiscal por razones de corto plazo (necesidad inmediata de aumentar los recursos fiscales) y de largo plazo (en aras de ser consistente con el papel clave del gobierno federal en el desarrollo económico), ii) se analiza y evalúa la estructura tributaria y iii) se explican las recomendaciones para proceder a la reforma tributaria.

de los objetivos principales del plan económico del nuevo gobierno de Adolfo López Mateos, iniciado en diciembre de 1958, fuera precisamente ampliar la capacidad del Estado para combatir esas desigualdades.⁴⁵ Se temía además que no hubiera más remedio que recurrir una nueva devaluación de la paridad del peso, cuyos efectos podían debilitar la confianza de los empresarios y atizar la inestabilidad política tan amenazada por las movilizaciones de los trabajadores.

Otra mala noticia, que advertía sobre la necesidad de introducir cambios en el modelo económico, era el debilitamiento de la agricultura como fuente de divisas. A lo largo de la década de 1950 el algodón y el café habían aportado buena parte de las divisas con que se financiaba la economía nacional (la industrialización). Además de la agricultura, cuyo declive empezó en 1956, la baja de precios de varios metales contribuyó a ensombrecer las cuentas del comercio exterior así como de la recaudación tributaria vinculada a esa actividad.⁴⁶ Ante ese panorama, las opciones para las autoridades hacendarias eran reducir el gasto público, ampliar la recaudación tributaria o endeudarse. Como la recaudación tributaria no aumentaba, y no era conveniente reducir el gasto público, dada la negativa rotunda del presidente López Mateos en ese sentido, la opción fue contratar mayores montos de deuda externa. Tal insuficiencia era uno de los principales componentes de la discusión en torno a la reforma fiscal de 1961.

Según la versión de Ortiz Mena, desde el inicio del gobierno del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), la SHCP tenía previsto tomar medidas para acrecentar la recaudación tributaria, entre ellas la creación del impuesto global sobre la renta, es decir, aquel que consolidaba todos los ingresos de las personas físicas y morales sin importar la fuente. Así lo informó incluso al Fondo Monetario Internacional a principios de 1959.⁴⁷ Sin embargo, tal intención, que debía mantenerse en secreto, se difundió en Washington, lo que puso en guardia a la opinión pública mexicana contra cualquier reforma.

De cualquier modo, en el verano de 1960 el secretario Ortiz Mena comenzó a hilar fino sobre la opción de aumentar la recaudación. Con ese propósito en mente, la SHCP contrató a Nicholas Kaldor, en esa época profesor de la Universidad de Cambridge y prestigiado consultor de varios gobiernos e instituciones internacionales, entre ellas la CEPAL.⁴⁸ Kaldor formaba parte de

⁴⁵ Ortiz Mena, *El desarrollo*, p. 41.

⁴⁶ Reyes Osorio, *et al.*, *Estructura agraria*, pp. 95, 103, 107, 137-138; Cárdenas, *La política*, pp. 48-49; Reynolds, *La economía*, pp. 59-63.

⁴⁷ Ortiz Mena, *El desarrollo*, p. 86.

⁴⁸ Según Ifigenia Martínez, Kaldor fue contratado por recomendación del hijo de Ortiz

una generación de economistas poskeynesianos interesados en el estudio de los problemas del crecimiento económico y la distribución de la riqueza. La participación de éste en el intento de reforma de 1961 es algo accidentada. Ifigenia Martínez narra que Kaldor, poco antes de partir con su familia hacia México, recibió una carta del gobierno mexicano en la que, sin explicación alguna, retiraba la invitación. Pero Kaldor hizo caso omiso de ella y viajó a México. Se instaló en Cuernavaca, junto con su esposa y sus dos hijas. Según el relato de Urquidi, el trabajo del reconocido economista se hizo bajo la más absoluta discreción. En los meses anteriores, Kaldor había sido motivo de grandes controversias a causa de sus recomendaciones fiscales, que incluso habían provocado manifestaciones violentas en la India y Guyana. De nada serviría repetir el escándalo en México.⁴⁹ En octubre de 1960 el experto inglés concluyó su labor. Con una carta protocolaria, Kaldor hizo entrega de su informe, de poco más de 110 páginas, al secretario de Hacienda. Le pregunta si el texto será publicado por el gobierno mexicano. Desconocemos la respuesta del funcionario pero sí sabemos que el así llamado informe Kaldor nunca se publicó de manera completa, sino hasta ahora, en este volumen.⁵⁰

En sus memorias, Ortiz Mena narra que Kaldor, además de ser una autoridad reconocida mundialmente, tenía la ventaja de su radicalismo; bien sabía él que Kaldor haría una propuesta muy radical que serviría para afinar y negociar en mejores términos la iniciativa de la propia SHCP.⁵¹ Y así fue. El informe

Mena, quien había sido alumno del famoso economista. Entrevista de Mónica Unda, 11 de febrero de 2009. Sobre el lugar de Kaldor en los debates de la economía y sus trabajos para los gobiernos de diversos países asiáticos y latinoamericanos, véase Palma y Marcel, “Kaldor”, pp. 86-90.

⁴⁹ Urquidi, “Nicholas Kaldor”, pp. 98-101 [922-923].

⁵⁰ Ortiz Mena narra que Kaldor, contra lo acordado, dio a conocer su informe en Washington, donde circuló entre algunos personajes del mundillo financiero. Turrent, “Política tributaria”, p. 191. Urquidi confirma lo anterior al decir que Kaldor lo entregó al Banco Mundial. Quizá Kaldor obró de esa manera teniendo en mente la negativa de la CEPAL de publicar su estudio de 1956 sobre la economía chilena; en tal ocasión la CEPAL alegó los “fuertes matices políticos” del texto. El propio secretario ejecutivo de la CEPAL, Swenson, consiguió que *El Trimestre Económico* de México publicara el artículo sobre Chile en 1959. Palma y Marcel, “Kaldor”, pp. 89-90. El economista Reynolds (*La economía*, p. 327) cita el informe de Kaldor, y se refiere a él en los siguientes términos: “Aunque tales proposiciones extremas no pueden tomarse en serio, simplemente reflejan el hecho de que la política tributaria en años recientes ha sido burdamente inadecuada”.

⁵¹ Ortiz Mena, *El desarrollo*, p. 155. Sin embargo, en otro lado ofrece una versión muy distinta. Afirma que el reporte de Kaldor lo dejó “consternado [...] por la radicalidad extrema de las propuestas ahí contenidas”. En Turrent, “Política tributaria”, p. 191. En este asunto en particular, parece que Ortiz Mena, a la hora de escribir, se debate entre la arrogancia del político que parece explicarlo todo gracias a su brillante maquiavelismo, y el hombre que teme asumir la responsabilidad plena de las decisiones que tomó.

de Kaldor es una evaluación crítica y detallada del sistema tributario. Su tono general se aprecia bien en el siguiente párrafo:

Hay una necesidad urgente de una reforma radical y general del sistema impositivo de México por dos razones [...] los ingresos corrientes provenientes de los impuestos, son inadecuados para las necesidades [...] La segunda razón es, en parte, política. Radica en el hecho de que la creciente desigualdad económica entre las diferentes clases, junto con el carácter regresivo del sistema impositivo actual, amenaza con minar el edificio social.⁵²

Para Kaldor, el sistema tributario era deficiente porque no evitaba la evasión a gran escala y era injusto porque favorecía al ingreso proveniente del capital mediante un sinnúmero de exenciones y omisiones que no tenían comparación con otros países de similar grado de desarrollo económico. Tales privilegios eran doblemente perniciosos porque favorecían el consumo de lujo y de importación, lo que a su vez desalentaba el mercado doméstico y presionaba la balanza de pagos. Entre las modificaciones más importantes sugeridas por Kaldor destacan las siguientes:

1. Eliminar el anonimato de la propiedad mueble.
2. Crear un impuesto directo que gravara los ingresos de los individuos y las empresas, es decir, el ISR personal y empresarial. El impuesto substituiría el sistema cedular, e implicaba eliminar los impuestos sobre utilidades distribuibles y utilidades excedentes. La estructura del ISR sería progresiva. El nuevo ISR sería un impuesto global, con ello reuniría todas las fuentes de ingresos (antes divididos por cédulas) para definir la base tributaria sobre la cual se impondría un esquema progresivo. La nueva estructura del ISR también contemplaba tener como unidad económica a la familia. Se proponía agrupar los ingresos de los miembros del hogar y el padre sería el responsable de la declaración fiscal. El ISR personal tendría como tasa más baja 10% y con intervalos de 5% y llegaría a un máximo de 40%. Por ejemplo, se planeaba empezar a cobrar hasta un nivel de ingresos de 12 000 pesos anuales (antes se empezaba en un ingreso de 6 000) y la tasa máxima se alcanzaría de manera más rápida a los 84 000 pesos anuales, esto en el caso de una persona solte-

⁵² Véase informe Kaldor, pp. 112-113 [1-3].

ra.⁵³ Se proponía que el ISR empresarial también tuviera una tasa máxima de 40%.⁵⁴ En esencia, los cambios a las tarifas propuestos consistían en fijar límites de exención más altos y alcanzar las tasas máximas más pronto. Y para restringir la evasión o subestimación en las declaraciones de impuestos, las empresas tenían que retener a los accionistas los intereses y dividendos de manera automática y a la tasa más alta, como sucede con cualquier asalariado al retenérsele en la fuente.

3. Crear un impuesto anual sobre la riqueza neta que comprendiera todo tipo de activos: la propiedad raíz, los bienes tangibles y los bienes intangibles, los valores de toda clase y los depósitos bancarios, las joyas y obras de arte que excedieran de cierto valor. En contraparte, el contribuyente tendría el derecho de deducir sus pasivos, ya que la idea era gravar el ingreso y los activos de capital netos de las personas físicas. Era la manera más eficaz de medir la capacidad económica de las personas. Para llevarlo a cabo, era necesario contar con un registro de la propiedad capaz de agregar toda la información y mantenerla al día, de ahí que la propuesta de Kaldor también sugiriera la adaptación y mejora de los catastros.
4. Crear un impuesto universal sobre las donaciones, basado en los impuestos sobre herencias y legados pero con una mejor estructura y funcionamiento, ya que en la práctica ambos eran casi nulos. Este impuesto consideraría la situación económica del heredero: a mayor riqueza, más alta sería la tasa del impuesto.
5. Crear un impuesto sobre el gasto personal. Según Kaldor, este impuesto debía ser introducido una vez que las demás reformas estuvieran en marcha. Este paso cerraría el último reducto por el cual las personas más ricas podían escapar a un sistema impositivo progresivo.

Además de estos cambios, Kaldor recomendaba tomar medidas para terminar con los huecos, errores y omisiones que caracterizaban al sistema tributario en México. Por ejemplo, había que eliminar el trato distinto que recibían las ganancias extraordinarias sobre las ordinarias; las exenciones otorgadas a

⁵³ La tasa marginal máxima para una pareja sin niños sería 108 000 pesos y con un niño 120 000 y así sucesivamente.

⁵⁴ Para dar una idea de lo onerosa que era la carga sobre el trabajador, cabe mencionar que en la cédula de sueldos y salarios el ISR tenía una tasa máxima de 46% que se alcanzaba en los ingresos anuales de 600 000 pesos. En cambio, otras cédulas tenían una tasa máxima de 40% que no se alcanzaba sino hasta que los ingresos llegaban al millón de pesos.

las ganancias financieras; las exenciones a las industrias nuevas; los tratos preferenciales a escuelas privadas, empresas editoriales y a la industria cinematográfica. Según Kaldor, no existía justificación alguna para mantener todos esos privilegios fiscales. También recomendaba revisar con cuidado la conveniencia de otorgar apoyos adicionales al capital, como la depreciación o la amortización, porque de por sí el capital ya gozaba de numerosos alicientes fiscales. La regla de oro que recomendaba era que las únicas deducciones permitidas fueran las de aquellos gastos que contribuyeran directamente a la generación del ingreso.

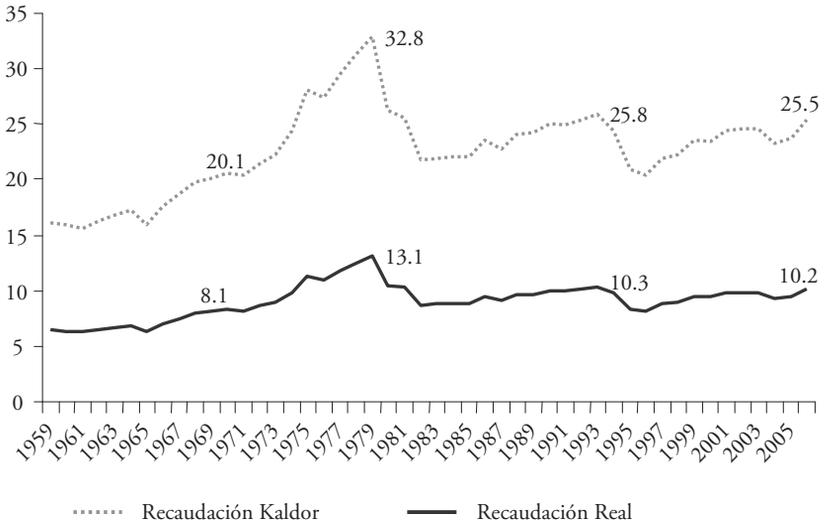
Con este conjunto de reformas, Kaldor calculó aumentos en la recaudación bajo dos escenarios, uno teórico que asumía una recaudación del ISR con 100% de obligatoriedad y el otro más factible para los años inmediatos a la reforma. En ambos escenarios considera también los recursos adicionales derivados del (i) impuesto a la riqueza, (ii) impuesto sobre las ganancias al capital y (iii) el impuesto universal sobre las donaciones (véase el cuadro 4). Así, en el escenario más conservador y con base en la recaudación de 1959, la recaudación debería de ser 1.17 veces mayor que la real (o 11.04% del PIB). Por otro lado, en el caso de lograr recaudar el total del potencial del ISR bajo las reformas propuestas, la recaudación sería 3.2 veces mayor, o lo que es lo mismo, 20.5% del PIB, contra apenas 6.5% que alcanzó el monto de la recaudación efectiva.

Cuadro 4. Aumento en la recaudación según las propuestas de Kaldor (año base 1959)

	<i>Millones de pesos</i>	<i>Porcentaje del PIB</i>	<i>Recaudación potencial en 1959 (% del PIB)</i>
A. Reformas al ISR, escenario conservador	4 500	3.2	
B. Reformas al ISR con 100% de obligatoriedad	15 000	12.69	
C. Impuesto a la riqueza	500	0.36	
D. Impuesto sobre las ganancias de capital	950	0.67	
E. Impuesto universal sobre donaciones	500	0.36	
Recaudación real 1959			6.46
Aumento de la recaudación A+C+D+E	6 450	4.58	11.04
Aumento de la recaudación B+C+D+E	16 950	14.07	20.53

Fuente: elaboración propia a partir de "Informe sobre la reforma fiscal mexicana", pp. 172-174 [108-111].

Gráfica 4. Comparación entre la recaudación real y la recaudación hipotética moderada según Kaldor (Porcentaje del PIB)



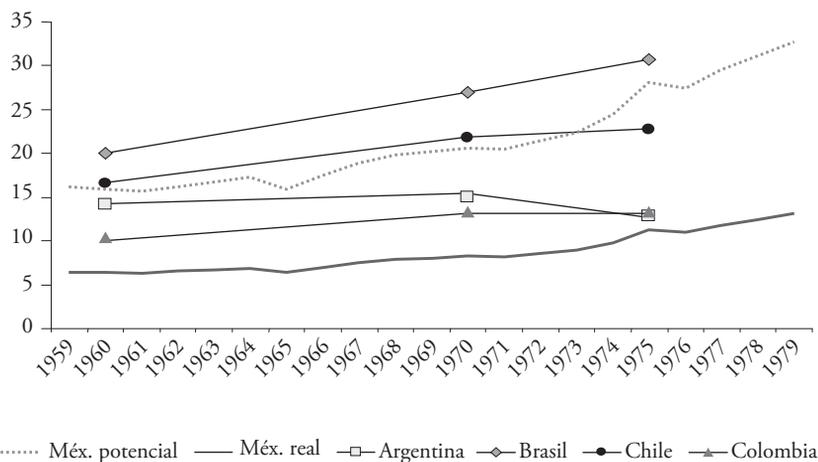
Fuente: elaborado con base en los cuadros A1 y 4 (pp. 32 y 62).

Pero realicemos otro ejercicio. Supongamos un potencial de recaudación medio, es decir, una recaudación tributaria mayor a la obtenida en 2.5 veces. La gráfica cuatro muestra lo que hubiera sido la recaudación desde inicios de la década de 1960 y hasta la actualidad. Si bien esto es sólo una proyección que asume una condición de *ceteris paribus*, con toda la ficción que eso significa, es igualmente válida para tener una idea del potencial de recaudación desperdiciado. No olvidemos que este ejercicio solamente incluye cambios al ISR, sin esperar una obligatoriedad de 100%, y los tres nuevos impuestos directos propuestos por Kaldor, los que en términos de recaudación serían considerados menores pero a la vez “agresivos”, ya que se aplicarían a un grupo reducido: el de mayores ingresos.

La gráfica y el cuadro anteriores contrastan la recaudación real y potencial de la hacienda federal mexicana. Pero cabe preguntarse: de haberse introducido las reformas recomendadas por Kaldor con resultados conservadores ¿cuál sería la comparación de los ingresos tributarios frente a otros países latinoamericanos? La gráfica 5 y el cuadro 5 dan cuenta de ello. Para empezar, alcanzar la recaudación potencial hubiera significado sobrepasar la recaudación de las haciendas públicas de Argentina y Colombia desde 1960 y hasta finales de los setenta, incluidos en este ejercicio. A su vez, la recau-

dación mexicana se hubiera acercado a la chilena e incluso hubiera podido rebasarla a mediados de la década de 1970. Y si bien según estas proyecciones no se hubiera alcanzado el monto recaudado por Brasil, para 1975 sólo dos puntos porcentuales hubieran separado a la hacienda mexicana de la de los países subdesarrollados con mayor recaudación en el mundo, Brasil precisamente, y Sudáfrica.⁵⁵

Gráfica 5. Recaudación tributaria de países latinoamericanos y de México, según una reforma hipotética moderada según Kaldor (porcentaje del PIB)



Fuentes: elaborado con base en los cuadros A1 (p. 62) y 4 (p. 32) para el caso mexicano, y con cifras de Fitzgerald, "The Fiscal Crisis", p. 131, para los demás países.

Cuadro 5. Comparación de recaudación real y potencial mexicana con las recaudaciones de otros países latinoamericanos (porcentaje del PIB)

Año	México real	México hipotética	Argentina	Brasil	Chile	Colombia
1960	6.38	15.9	14.2	20.1	16.5	10.4
1970	8.25	20.6	15.0	27	21.8	13.4
1975	11.25	28.1	12.8	30.7	22.7	13.4

Fuentes: mismas de la gráfica 5.

⁵⁵ Lieberman, *Race*, 2-3.

Pero dejemos de lado estas proyecciones, que de cualquier modo pueden ilustrar el costo fiscal del fracaso de la reforma de 1961, y vayamos a los detalles.

LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN TRIBUTARIA

Una vez con el documento de Kaldor en su poder, el secretario Ortiz Mena formó una comisión con el propósito de elaborar el proyecto de iniciativa presidencial de reforma tributaria que se presentaría ante el Congreso de la Unión. La comisión quedó integrada por los siguientes: Manuel Sánchez Cuén, quien fungía como su presidente; y por Víctor L. Urquidi, Roberto Hoyo, Enrique Martínez Ulloa, Ernesto Fernández Hurtado, Agustín López Munguía, Antonio Ortiz Salinas, Rafael Urrutia Millán, Lorenzo Mayoral Pardo e Ifigenia Martínez de Navarrete.

Cabe destacar en este punto la sensibilidad de don Víctor en torno al sentido histórico del trabajo que estaba desempeñando. Por razones desconocidas, tomó nota de cada una de las 30 reuniones de la comisión tributaria, y elaboró las minutas correspondientes, mismas que se publican en este volumen.⁵⁶ Las minutas empiezan el 23 de marzo de 1961 y terminan el 23 de octubre siguiente. Ya dirá el lector si coincide con los autores de estas líneas acerca de la excepcional calidad de esas minutas como fuente de información acerca del trabajo de las autoridades hacendarias. Las minutas iluminan no sólo la manera en que se visualizaba la situación fiscal del país y sobre el modo en que se tomaban las decisiones al respecto. Además, permiten apreciar la diversidad de posturas que existían en torno a la delicada iniciativa de reforma tributaria de 1961.

La comisión se dividió en tres grupos de trabajo, que se encargarían de los aspectos administrativo, legal y económico, respectivamente. El primero, por ejemplo, abordaría los pormenores del registro federal de causantes y la mejora de la organización del sistema cédular. Por su parte, el grupo legal tenía la responsabilidad de precisar las ganancias de capital o sobre los límites legales que debían fijarse a la hora de modificar el anonimato de las acciones. Por último, el grupo económico, en el que participaba Urquidi, tenía a su cargo la elaboración de estudios sobre la incidencia de los esquemas de progresividad.

Sin embargo, muy pronto surgió una división más significativa en el seno de la comisión. El punto era el desacuerdo sobre qué tipo de reforma impul-

⁵⁶ Las minutas se hallan en las pp. 175-208 de este volumen. En todas las referencias que siguen se anotará la fecha y la página de la presente publicación. Don Víctor no asistió a la sesión del 10 de julio de 1961, por lo que no elaboró la minuta de ese día.

sar, una reforma más bien formal o superficial, o una reforma que modificara a fondo la estructura tributaria. Ortiz Mena distingue a estos dos grupos como los abogados y los economistas.⁵⁷ El abogado Sánchez Cuén, presidente de la comisión, era la voz cantante de los abogados, mientras que Urquidi fungía como portavoz de los economistas. Como se lee en las minutas, por ejemplo en las del 4, 18 y 26 de septiembre y del 2 de octubre de 1961, la división principal entre ellos surgía en torno a la creación del ISR personal consolidado y del esquema de depreciación acelerada, que buscaba alentar la inversión privada.⁵⁸ Es importante apuntar que ninguno de los dos grupos retomó la recomendación de Kaldor de abolir el anonimato de las acciones. Al leer las minutas, puede suponerse que los economistas sabían que eliminar el anonimato era un cambio necesario pero que podía ser pospuesto. Lo más importante en un primer momento era concentrar las energías en la creación del impuesto global, constituido como se dijo por los diversos ingresos de las personas físicas y de las empresas.⁵⁹

Mientras la comisión tributaria realizaba sus tareas, Ortiz Mena trabajaba en dos frentes, el externo y el interno. El externo se refiere a la cercanía con el secretario del Tesoro del gobierno estadounidense, Douglas Dillon, quien se entrevistó con varios grupos de empresarios mexicanos para convencerlos de la necesidad y de la bondad de la reforma tributaria promovida por la Secretaría de Hacienda. Estados Unidos no podía promover medidas confiscatorias ni menos aún socializantes, razonaba Ortiz Mena, quien no duda en decir que la ayuda de Dillon fue una especie de regalo. En este sentido es importante mencionar que el contexto internacional en el que se sitúa la reforma de 1961, sacudido por la Revolución cubana, era más que favorable. El programa de Alianza para el Progreso y particularmente los acuerdos de la reunión de Punta del Este constituían un marco alentador para echar andar reformas de diversa índole, entre ellas la tributaria.

⁵⁷ Esta división es reconocida por Ortiz Mena en la entrevista que le hace Turrent, “Política tributaria”, 192. En Izquierdo, *Política hacendaria*, p. 68, también se hace evidente dicha división. Leyendo las minutas con detenimiento, es claro que en el grupo de los economistas se hallaban Urquidi, Martínez Ulloa, Hoyo, López Munguía y Urrutia. En el de los abogados se contaban Sánchez Cuén, Mayoral Pardo y Arce Gómez. Al parecer, Fernández Hurtado intentó mantener una posición intermedia, tratando de buscar soluciones intermedias. Pero como se verá más adelante, su designación como miembro de una importante comisión redactora hace pensar que estaba alineado con el grupo de abogados.

⁵⁸ Véanse las pp. 194-195, 197-198, 200, y 201-204 [27, 31-32, 35, y 36-38] de este volumen.

⁵⁹ El grupo legal informó al respecto diciendo que la transición del sistema de registro de acciones y valores al portador hacia un registro nominativo requería de ciertas modificaciones en la ley de sociedades mercantiles, lo que, según ellos, era un cambio difícil e inconveniente en esos momentos (véase minuta del 31 de julio 1961, pp.186-187 [17] de este volumen.

El cambio en la presidencia de los Estados Unidos en 1961 se acompañó de una política exterior hacia América Latina distinta de la que se sostenía desde el término de la segunda guerra mundial. Esta nueva actitud se vio reflejada en la Alianza para el Progreso. Éste era un plan que contemplaba mayor cooperación y “compromiso” por parte de Estados Unidos con los países de América Latina, mediante apoyos técnicos y financieros de gran escala, inicialmente por diez años, con objeto de lograr la transformación de las estructuras económicas y sociales del continente.⁶⁰ Es clave la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social en Punta del Este, celebrada en agosto de 1961. De hecho, la declaración de esa conferencia internacional recoge muchas de las ideas y proyectos que se habían propuesto desde 1945 en reuniones internacionales del mismo corte pero que no habían encontrado una actitud receptiva por parte de Estados Unidos. En la declaración de 1961 se especificaban los objetivos y mecanismos para llevar a cabo las reformas agrarias y tributarias en los países de la región, así como para promover la integración latinoamericana y otras políticas de desarrollo económico y social. Era la primera vez que acuerdos de este tipo incluían objetivos cuantitativos; se hablaba de alcanzar un crecimiento económico per cápita anual de al menos 2.5%; de mejorar la distribución del ingreso mediante cambios en la estructura de producción a través de la industrialización. Entre las metas cualitativas se incluían objetivos sobre educación, salud, vivienda y la búsqueda de estructuras tributarias progresivas.⁶¹ Si bien no se hablaba específicamente del ISR, era más que obvio que cualquier intento de reforma fiscal progresiva tenía que incluirlo. Y si era así, de nuevo vemos al ISR funcionando como una alternativa reformista, moderada, en este caso frente al radicalismo de la Revolución cubana.

El acuerdo general consistía en que Estados Unidos daría su apoyo financiero y técnico a condición de que los países de la región formularan programas de desarrollo que apuntaran hacia aquellos objetivos. Sin duda, el impulso a reformas tributarias era una de las prioridades dentro de los acuerdos de Punta del Este. La seriedad con que, por ejemplo, el Senado estadounidense abordaba la necesidad de una reforma tributaria en la región es ilustrativa.⁶² Sin ir más lejos, es también palpable en la declaración del presidente Kennedy en

⁶⁰ Urquidí, *The Challenge*, p. 149.

⁶¹ *Ibid.*, p. 151.

⁶² Al referirse a los fondos que el gobierno de Estados Unidos debía destinar a América Latina, en el senado de ese país se sostenía que “these funds are made available because this program is based on self-help, and because it has been assured by the witnesses who testified that land reforms, tax reforms and social reforms will be among the principal objectives”. Citado en Sommerfeld, *Tax Reform*, p. 20.

Punta del Este: “there is no place in democratic life for institutions which benefit the few while denying the needs of the many, even though the elimination of such institutions may require far-reaching and difficult changes such as land reform and tax reform”.⁶³ En síntesis, el contexto internacional y en concreto la política exterior estadounidense a inicios de la década de 1960 parecía promover reformas tributarias progresivas, muy similares a las que desde antes de la reunión de Punta del Este se estaban estudiando en México.

Cabe señalar que el impulso al reformismo latinoamericano dado por Estados Unidos mediante la Alianza para el Progreso no duró mucho y a final de cuentas el programa fue considerado un fracaso. Desde que Richard Nixon asumió la presidencia de Estados Unidos, en enero de 1969, el interés y los fondos enviados a América Latina disminuyeron, mismos que de por sí no eran tan significativos.⁶⁴ De hecho, el comité que se había formado en la Organización de Estados Americanos (OEA) para revisar y echar a andar la Alianza para el Progreso dejó de funcionar en 1973. En términos de los alcances del plan, se dice que la región latinoamericana estuvo cerca de alcanzar la meta del crecimiento económico propuesta para la década de 1960; sin embargo, es difícil endilgar ese logro a la Alianza para el Progreso. Según Smith, por ejemplo, los fracasos más evidentes del plan estadounidense fueron el nulo avance logrado en la reforma agraria y el hecho de que durante la década de 1960 trece países latinoamericanos sufrieron golpes militares, que en algunos casos condujeron a dictaduras.⁶⁵

Por otro lado, en el frente interno, Ortiz Mena narra que buscó dividir a los empresarios mexicanos. Con tal propósito viajó a Monterrey a convencer a Eugenio y Roberto Garza Sada de que la propuesta gubernamental era a todas luces benéfica para los empresarios que invirtieran en actividades productivas. Para ello, utilizó el señuelo de la depreciación acelerada, hecho que convenía a los empresarios regiomontanos. Según él lo logró, en vista de las grandes inversiones que acababan de realizar en la fundidora. Con no poca arrogancia agrega: “Como quien dice, fue una aplicación local de la vieja fórmula anglosajona de la zanahoria y el garrote”.⁶⁶

⁶³ Citado en Sommerfeld, *Tax Reform*, p. 19.

⁶⁴ Smith, *Talons*, pp. 150-152.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Ortiz Mena, *El desarrollo*, pp. 156-157; el enfoque del garrote y la zanahoria, en Turrent, “Política tributaria”, p. 193. Podría formarse una colección de estos juicios de los gobernantes mexicanos sobre los empresarios en los que éstos aparecen como deficitarios de ciertas facultades mentales o intelectuales. Es irónico, porque lo que hace aparecer a unos gobernantes muy inteligentes y a unos empresarios muy tontos esconde en realidad el hecho que los empresarios han detenido, pese a sus limitaciones mentales, reales o ficticias, los intentos de refor-

Ya avanzados los trabajos de la comisión tributaria, hacia agosto de 1961, la relación entre los economistas y los abogados era tensa. Sánchez Cuén se oponía sin argumento alguno a la consolidación de ingresos, principalmente de los ingresos derivados del capital. Ante eso, don Víctor le pedía que expusiera sus razones con mayor rigor para elevar el nivel de discusión y tomar una decisión bien fundamentada.⁶⁷ Ante peticiones como ésta, Sánchez Cuén se salía por la tangente y alegaba que él expondría sus razones directamente al secretario de Hacienda.⁶⁸

A finales de octubre siguiente, la comisión concluyó los estudios. Era tiempo de decidir. La decisión definitiva sobre qué tipo de reforma impulsar fue tomada en la última reunión de la comisión por el secretario Ortiz Mena, quien después de haber estudiado los informes de los abogados y el de los economistas se inclinó por las propuestas de los abogados y opinó que “no convalidaría modificar la estructura de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sino incorporarle modificaciones y adiciones que permitieran establecer por etapas la reforma propuesta”.⁶⁹ Dijo también, quizá refiriéndose al meollo del asunto, “que en el momento actual habría que darle primacía a los aspectos políticos y lograr que la reforma propuesta tuviera el apoyo de los grupos de más altos ingresos”. Al finalizar la última reunión de la comisión y después de hacer otras recomendaciones pormenorizadas, Ortiz Mena designó a Hoyo, Sánchez Cuén, Mayoral Pardo y Fernández Hurtado para que redactaran la iniciativa de ley que enviaría el presidente de la República al Congreso de la Unión a fines de año.⁷⁰

Años después, Ortiz Mena justificó su decisión favorable a la postura más moderada y discreta impulsada por los abogados, alegando el enrarecimien-

ma fiscal impulsados por los inteligentísimos gobernantes, como el propio Ortiz Mena. Otro botón de muestra es de Miguel de la Madrid, cuando se refería a los empresarios, entre ellos a Manuel Clouthier. “Afortunadamente —escribe—, los empresarios son torpes. El peligro estaría en que fueran más inteligentes que nosotros”. De la Madrid, *Cambio de rumbo*, p. 60.

⁶⁷ De hecho, en la minuta de 4 de agosto consta que al estar debatiendo con Sánchez Cuén, don Víctor se indignó y en un arranque de desesperación abandonó la sesión. Véanse p. 189 [20] de este volumen. En entrevista, Leopoldo Solís afirmaba que “Víctor no toleraba la falta de consistencia lógica, las contradicciones, no aguantaba a los tarugos”. Entrevista de Mónica Unda a Leopoldo Solís, 30 de marzo de 2009.

⁶⁸ Véase la minuta del 2 de octubre 1961, pp. 201-204 [36-38].

⁶⁹ Véase minuta 23 de octubre 1961, p. 204 [39] de este volumen. Aquí mismo don Víctor anota que el documento preparado por los abogados nunca fue distribuido en el seno de la comisión, a diferencia del reporte de los economistas.

⁷⁰ Para conocer más a detalle los cambios sugeridos en esa reunión por el secretario Ortiz Mena, el lector puede revisar la minuta del 23 de octubre de 1961. Véanse pp. 204-208 [39-43] de este volumen.

to del clima político de los primeros años de la década de 1960. Según él, el impacto de la Revolución cubana en México fue extraordinario. La confianza de los inversionistas se vio afectada, no tanto por las simpatías populares hacia el movimiento cubano sino por la fiebre de declaraciones de tono radical de algunas autoridades, incluida la famosa aseveración del presidente López Mateos, expresada en Guaymas a principios de julio de 1960. En tal ocasión el mandatario sostuvo que el gobierno mexicano era de “extrema izquierda” dentro de la constitución. Empresarios y sectores de la derecha, entre ellos la Iglesia católica, reaccionaron con furia anticomunista y, en este caso, con una oposición sistemática a cualquier reforma fiscal “socializante”. En resumidas cuentas, tal es el argumento del libro de Ortiz Mena publicado en 1998: “Frente a esas circunstancias, me di cuenta que no era posible políticamente en esos momentos realizar la reforma tributaria global”.⁷¹

Sin embargo, a Ortiz Mena parecen molestarle las voces que sostienen que prefirió a los abogados, quizá no tanto por el calificativo de moderado o conservador que podría derivarse de tal dicho, sino porque le desespera que se le critique por ello, siendo que él entiende que esa era la única opción factible dado el margen de acción tan limitado que tenía el gobierno federal en ese momento.⁷² A Izquierdo y a Urquidi no les queda la menor duda que Ortiz Mena decidió y que se decidió por la propuesta de los abogados. La frase de Izquierdo es la siguiente: “El secretario de Hacienda optó, en esa ocasión, por la propuesta presentada por el grupo de abogados que había trabajado en la materia”. Y la de Urquidi: “El informe de los economistas [...] fue a la postre considerado útil pero desechado a favor de una iniciativa de reformas limitadas enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados a fines de 1961, basada en propuestas del otro grupo”.⁷³ Ortiz Mena se defiende: “Así, aparentemente lo que sacamos adelante fue algo patrocinado por los abogados. Pero yo pienso que, en esencia, lo importante nunca fue la paternidad del proyecto, sino su viabilidad”.⁷⁴

La iniciativa de ley del ejecutivo federal con las reformas y adiciones a la ley del impuesto sobre la renta se presentó ante la cámara de diputados el 20

⁷¹ Ortiz Mena, *El desarrollo*, pp. 156-157. Cabe comentar que en general se aprecia una gran autonomía del secretario de Hacienda en el manejo de las cuestiones tributarias. Las referencias al presidente de la República son escasas y generales (por ejemplo la oposición a reducir el gasto público). Quizá debería profundizarse en aquella opinión de don Jesús Silva Herzog, quien creía que el secretario de Hacienda era una especie de vicepresidente de México. Véase *El agrarismo*, p. 502.

⁷² De ahí el título de la entrevista de Turrent con Ortiz Mena: “La política tributaria: el arte de lo posible”. Al fin y al cabo esa es la disculpa que ofrece Ortiz Mena por no haber reformado el sistema tributario a fondo en aquel momento.

⁷³ Izquierdo, *Política hacendaria*, p. 74; Urquidi, “Nicholas Kaldor”, pp. 100-101 [923].

⁷⁴ En Turrent, “Política tributaria”, p. 196.

de diciembre de 1961.⁷⁵ La comisión de Hacienda presentó su dictamen dos días después, mismo que fue completamente favorable. Y el 23 de diciembre se dio el único debate al respecto, que concluyó con la aprobación de las reformas propuestas por el ejecutivo federal, con 135 votos a favor y cinco en contra.⁷⁶ Varios días después apareció publicado el decreto correspondiente.⁷⁷

¿Cuáles fueron entonces los cambios introducidos al sistema tributario que entraron en vigor a partir de 1962? Las modificaciones son las siguientes: se creó una tasa global complementaria que exigía la acumulación de algunas de las fuentes de ingreso una vez que se rebasara el tope de 15 000 pesos mensuales de ingreso pero sin llegar a consolidar las siete cédulas en una sola. La renta de viviendas quedó gravada por el ISR con una ligera progresión, siempre y cuando la renta fuera mayor a mil pesos mensuales, aunque no se acumulaban con otras fuentes. Los intereses de valores de renta fija y las acciones con rendimientos mayores al 7% de interés quedaron sujetos a una tasa de ISR de entre 2 y 5%. Las ganancias de capital por transferencia de edificios y casas se hicieron gravables con una tarifa de entre 5 y 20%, en función de la ganancia y el tiempo de posesión del inmueble. Las utilidades distribuidas continuaron gravándose con una tasa del 15% y se cargó un 5% adicional a los dividendos pagados al portador, con el propósito de estimular la nominación de acciones, es decir, comenzar a combatir el anonimato de las acciones. La estructura de tasas de ISR por concepto de salarios se incrementó y se introdujo un impuesto adicional del 1% sobre la nómina para gastos educativos. También se derogó el impuesto sobre herencias y legados que, en palabras de Ortiz Mena pronunciadas en la última reunión de la comisión tributaria, se daría como “concesión a los grupos de ingresos elevados”.⁷⁸ Todas estas “modificaciones o adiciones” quedaban muy lejos de lo que Kaldor o don Víctor proponían para aumentar la recaudación y consolidar la progresividad del sistema tributario mexicano.

Los cambios tributarios mencionados no fueron los únicos ni los más importantes de la década. Como ya habían sugerido Ortiz Mena y el grupo de abogados, convenía introducir modificaciones de manera gradual. Así, hay que decir que un segundo proyecto de reforma tributaria se elaboró a finales de 1964. En ésta se volvió a considerar la posibilidad de empujar la propues-

⁷⁵ La iniciativa se presentó junto con otros cuatro proyectos más: i) de reformas a la ley general del timbre; ii) ley del impuesto a las empresas que explotan estaciones de radio o de televisión; iii) reformas y adiciones al código fiscal de la federación; iv) de reformas y adiciones a la ley federal sobre el derecho de autor.

⁷⁶ *Diario de Debates de la cámara de diputados*, 20, 22 y 23 de diciembre de 1961.

⁷⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1961.

⁷⁸ Martínez de Navarrete, *Política fiscal*, pp. 124-127; Solís, *Intento de la reforma*, pp. 41-42.

ta por la que pugnaba el grupo encabezado por don Víctor. Sin embargo, el aspecto medular de la reforma, es decir, la consolidación de los ingresos para efectos del ISR personal y la abolición del anonimato, no llegaron a aprobarse. Lo que sí logró la reforma de 1964 fue cancelar finalmente el sistema cédular, con lo que a partir de 1965 el ISR se organizó en ISR personal y empresarial, tal y como existe en nuestros días.⁷⁹ Este es quizá uno de los cambios más significativos del sistema tributario a lo largo de la segunda mitad del siglo xx (junto con la simplificación de impuestos específicos, la creación del impuesto sobre ingresos mercantiles y la del impuesto al valor agregado). No era cualquier cosa dejar atrás la organización cédular del ISR, siendo que técnica y legalmente era, por decir lo menos, inadecuado e ineficiente. Sin embargo, a pesar del cambio, éste no tuvo mayores repercusiones en términos del aumento de la recaudación y la progresividad, como veremos más adelante.

Con las modificaciones a la ley del ISR que entraron en vigor en 1965, el ISR empresarial empezó a cobrarse mediante la consolidación de ingresos. Sin importar la actividad económica, las empresas quedaron obligadas a declarar todo tipo de ingresos ya fuera por dividendos, intereses de valores de renta fija, alquileres de bienes inmuebles y/o regalías. La suma constituiría la base gravable y la misma sería considerada para autorizar las deducciones. Las utilidades distribuidas a los accionistas se gravarían pero no las no distribuidas, es decir, las que se quedaban en la compañía como ahorro o que eran reinvertidas. Las acciones de empresas quedaron exentas de impuestos.⁸⁰

La exención de dividendos y de ganancias de capital en el ISR tenía la intención de fomentar la formación de capital. Sin embargo, al decir del economista Leopoldo Solís, este componente de la ley fue utilizado por las empresas para formar compañías controladoras y así evitar la distribución de utilidades, dándole la vuelta al pago de impuestos.⁸¹ También se anuló el impuesto sobre utilidades excedentes⁸² y se introdujo el “arrastre de pérdidas”.⁸³ En cuanto al ISR personal, se conservó el trato distinto al ingreso de los trabajadores, en comparación con el ingreso derivado de la propie-

⁷⁹ La ley del ISR modificada se publicó en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1964.

⁸⁰ Solís, *Intento de la reforma*, p. 43.

⁸¹ *Ibid.*, p. 44.

⁸² Este impuesto se creó en 1948 para captar las utilidades excedentes de empresas exportadoras resultantes de la devaluación del peso de ese año. López Murguía, “El desarrollo”, p. 43.

⁸³ En la terminología contable, el “arrastre de pérdidas” significa que una empresa puede descontar de su utilidad actual las pérdidas de ejercicios fiscales anteriores. De ahí que sea importante establecer con qué tanta retroactividad pueden consolidarse las pérdidas y qué porcentaje de ellas.

dad de inmuebles. De hecho, aumentó la progresividad de las tasas sobre el ingreso derivado del trabajo.⁸⁴

Pero lo más grave estaba por venir. Véase si no. Aunque la ley del ISR de 1965 establecía el ISR personal consolidado o global (tal como era el caso del ISR empresarial), las autoridades hacendarias decidieron dejarlo en suspenso, es decir, no aplicarlo. La principal recomendación de Kaldor y de los economistas quedaba incorporada a la ley, pero no se aplicaría. Para lograrlo, las autoridades hacendarias no hicieron gala de ingenio o creatividad. Simplemente agregaron un artículo transitorio en la ley de ingresos que eximía en la práctica a las personas físicas de acumular sus ingresos de distintas fuentes.⁸⁵ Y por supuesto que la eliminación del anonimato volvió a quedar pendiente. Con este resultado no es de extrañar que el sector privado estuviera más que complacido con la labor del secretario de Hacienda. Como se dijo en informe a la asamblea general ordinaria de 1965 de la Concamín:

Las reuniones entre los presidentes de Concamín, Concanaco, Coparmex y la Asociación de Banqueros con Antonio Ortiz Mena se caracterizaron por una comprensiva actitud de la Secretaría de Hacienda, consistente en tomar muy en cuenta los diversos puntos de vista que fueron abordados con motivo del proyecto fiscal de finales de 1964.⁸⁶

Si recordamos el diagnóstico sobre la composición del ISR personal (véase cuadro 2), ahora debe quedar mucho más clara la fuente originaria del comportamiento de la recaudación del ISR entre 1955 y 1966. En dicho cuadro es evidente que el ingreso tributario por impuestos al trabajo aumentó su participación en la recaudación total de 5.5 a 15.6%, mientras que la contribución de los impuestos al capital disminuyó de 6 a 2.7%, en el mismo periodo. Así, puede afirmarse que el sistema tributario mexicano, a pesar de las reformas tributarias de 1961 y 1964, siguió siendo regresivo. Para 1976, por ejemplo, el monto del ISR derivado de los ingresos del trabajo continuó aumentando su participación en la recaudación total, a 16.4% (véase cuadro 6).

⁸⁴ López Munguía, "El desarrollo", p. 43.

⁸⁵ El artículo 38 transitorio de la ley de ingresos de 1965 dice así: "Con relación al artículo 79 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no serán acumulados los ingresos percibidos por concepto de dividendos y de intereses procedentes de valores, préstamos otorgados a las instituciones de crédito y de depósitos constituidos en ellos. Tampoco se causará el impuesto a que se contrae el artículo 60 de la ley del impuesto sobre la renta en su fracción III sobre las utilidades derivadas de la enajenación de valores mobiliarios". Según Izquierdo, este transitorio fue redactado por representantes del sector privado. En Izquierdo, *Política hacendaria*, p. 76.

⁸⁶ *Apud*, Izquierdo, *Política hacendaria*, p. 77.

Cuadro 6. Estructura del ISR personal como proporción de otros conceptos en 1976 (porcentaje)

Año	<i>ISR sobre los ingresos derivados del Trabajo</i>				<i>ISR sobre los ingresos derivados del Capital</i>			
	<i>Del Ingreso</i>	<i>Del ISR</i>	<i>Del ISR</i>	<i>Del PIB</i>	<i>Del Ingreso</i>	<i>Del ISR</i>	<i>Del ISR</i>	<i>Del PIB</i>
	Tributario	Total	Personal		Tributario	Total	Personal	
1976	16.4	37.3	76.9	1.8	3.8	8.6	17.7	0.4

Fuente: INEGI, *Estadísticas de finanzas*, cuadros I.3, 8 y 9.

Ante este resultado, no es remoto suponer, en el colmo del escepticismo, que en realidad Urquidí y compañía no buscaban una reforma a fondo del ISR sino apenas detener lo que a todas luces parecía un intento de Ortiz Mena por resolver la contradicción entre su afán por alentar aún más a los empresarios y su interés por modernizar al ISR, cuyo sistema cédular era a todas luces antiguo, anacrónico, fiel indicador del propósito de fondo del Estado mexicano de sacrificar su fortaleza fiscal en aras de la prosperidad privada. Visto así parecería que la prioridad indiscutida era lograr que México contara con una clase empresarial moderna en cuanto a tecnología y organización del trabajo, y al mismo tiempo una clase antigua o tradicional con respecto al tratamiento tributario.

LA GRAN OPORTUNIDAD PERDIDA

El lector recordará que en la introducción mencionamos nuestra hipótesis de trabajo. Es tiempo de retomarla para cerrar este estudio introductorio. La hipótesis consiste en proponer que el intento de reforma fiscal de 1961 fue el que tuvo mayores posibilidades de transformar en un sentido moderno la dimensión tributaria de la relación Estado-sociedad, y allanar así el camino para modernizar la hacienda pública y fortalecer la intervención del Estado en el desarrollo económico. Tal fracaso es más que evidente y lamentable hoy en día, en virtud del severo impacto de la crisis mundial de 2008 y de la caída de los ingresos petroleros. No creemos haber *demonstrado* aquí tal hipótesis, pues para lograrlo hubiera sido necesario contar con estudios pormenorizados de los otros intentos que buscaban el mismo propósito (al menos los de 1954 y 1972). Pero al menos confiamos en haber mostrado su pertinencia. Cabe recordar las tres razones de peso que nos llevan a pensar en la gran oportunidad perdida: el auge económico, es decir, el “milagro mexicano”; el contexto continental favorable a las reformas sociales en vista del gran impacto de la Revolución

cubana; y la magnífica posición política de un grupo de funcionarios-economistas favorables a una reforma fiscal a fondo.

En virtud del “milagro mexicano”, podemos decir que el Estado contaba con un amplio margen de legitimidad, al menos en comparación con la situación reinante en las últimas tres décadas. De algún modo el Estado estaba cumpliendo con su parte en el trato fiscal; en general había una percepción de bonanza económica pues la economía estaba creciendo a tasas aceleradas. Y si bien el crecimiento es una medida imprecisa de bienestar, es sin duda un indicador del dinamismo económico que contrasta con las tasas de crecimiento de 1.7% durante la década de 1980 o de 2.2% en el sexenio 2000-2006 (véase el cuadro A2). En este sentido, si el Estado mexicano tenía que “convencer” a la sociedad de la necesidad de impulsar una reforma tributaria para aumentar el gasto y la inversión pública, muy seguramente pudo haberla persuadido con mayor facilidad a principios de la década de 1960 que en nuestros días.

A pesar de las razones que hacían de los inicios de la década de 1960 un momento idóneo para reformar el sistema tributario, los cambios efectuados en 1961 y 1964 no modificaron las tendencias previas. En sus memorias, Ortiz Mena argumenta que uno de los logros alcanzados durante los años del desarrollo estabilizador (1958-1970) fue el aumento de los ingresos tributarios de la hacienda federal en casi dos puntos porcentuales con respecto al PIB, de 6.5 a 8.2%.⁸⁷ Sin embargo, tal avance representa un logro pírrico, en términos absolutos y relativos. Por lo pronto contrasta con la meta más moderada propuesta por Kaldor, que significaba aumentar la carga fiscal en 1.7 veces, es decir, llegar a una recaudación de 14% del PIB en 1970.

Pero no. México se pronunció una vez más por la moderación tributaria, como alguna vez lo expresó eufemísticamente el secretario de Hacienda de los gobiernos cardenista y avilacamachista, Eduardo Suárez.⁸⁸ El resultado es que México consolidó su singularidad tributaria, es decir, la baja carga fiscal, misma que se mantuvo e incluso se hizo más notable en las últimas décadas del siglo xx. En términos comparativos, México resalta por su baja recaudación tributaria, medida con relación al PIB.⁸⁹ Según las cifras de la gráfica 6,

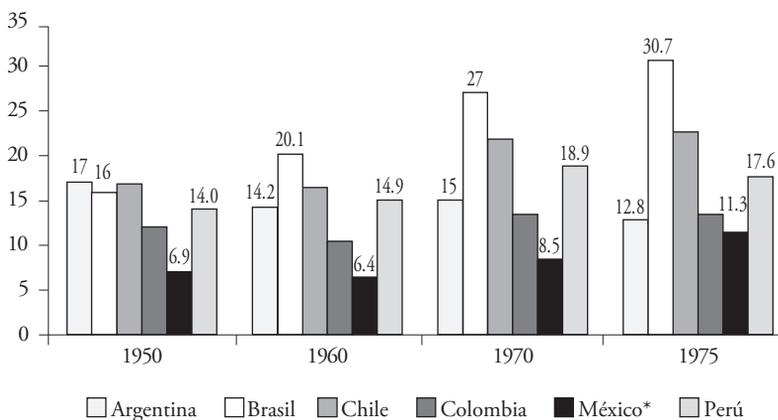
⁸⁷ Ortiz Mena, *El desarrollo*, pp. 164-165.

⁸⁸ Suárez, *Comentarios*, p. 334.

⁸⁹ Se prefiere hacer este ejercicio comparativo con países de América Latina y no con los países ricos o desarrollados, cuya carga fiscal supera todavía más a la mexicana. Sólo basta decir que en 1965 la recaudación total en Estados Unidos era de 24.3% y en Europa el promedio rondaba en 30.3% del PIB. Ortiz Mena, *El desarrollo*, p. 153. Para hacerse una idea de la recaudación tributaria de la región latinoamericana en su conjunto, sin considerar las economías más grandes incluidas en la gráfica 4, véase también el cuadro A3 (p. 63).

al mediar el siglo xx México se hallaba al final de la lista de países seleccionados, con apenas 6.9% de carga fiscal con respecto al PIB. Chile, Brasil y sobre todo Argentina se hallaban en el otro extremo, con casi diez puntos porcentuales más. Y si bien México avanzó durante el periodo 1950-1975, nunca perdió ese último lugar. Recuérdese que según el reporte anual del Banco de México de omitir la evasión la recaudación total en 1965 debía de ser del 14.6% del PIB; es decir, más del doble de lo que de hecho se recaudaba, o dicho de otro modo, implicaba recaudar el equivalente de Argentina. En 1975 Brasil, con más de 30% de carga fiscal con respecto al PIB, encabezaba la lista y México, en el otro extremo, apenas superaba 11 por ciento.

Gráfica 6. Recaudación tributaria en países seleccionados de América Latina 1950-1975 (porcentaje del PIB)*



* Las cifras para México que ofrece Fitzgerald, "The Fiscal Crisis", son las siguientes: 7.5; 7.1; 7.9 y 10.5% del PIB respectivamente.

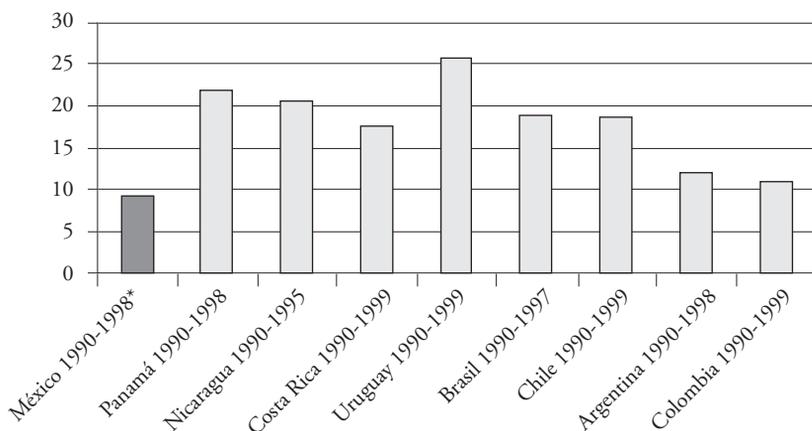
Fuentes: elaborada a partir de Fitzgerald, "The Fiscal Crisis", 131; y para México, INEGI, EHM, 2000, cuadro 17.6.

Desafortunadamente México no sólo destaca por su baja recaudación en el período indicado anteriormente y no sólo en la región latinoamericana. A mediados de los ochenta, por ejemplo, tanto los cinco países con ingreso per cápita mayor que México (Costa Rica, Perú, Belice, Chile y Colombia) como aquellos cinco con un ingreso per cápita menor (Malasia, Sudáfrica, Brasil, Panamá y Uruguay), tenían niveles de recaudación como proporción de su PIB muy por encima de la mexicana. Es de notar las recaudaciones de Sudáfrica

con 23.6%, Chile con 22.4%, Uruguay con 19.5% y Malasia con 18.3% en contraste con la mexicana de 9.1%.⁹⁰

Así es, la baja recaudación mexicana es una constante a través del tiempo y resalta dentro de su región y en relación a otros países con economías de tamaño similar. La gráfica 7 muestra esa constante a finales del siglo xx.

Gráfica 7. Recaudación total de países latinoamericanos. Década de 1990 (porcentaje del PIB)*



* La fuente citada tiene a su vez como fuente las estadísticas del Fondo Monetario Internacional, en especial la publicación *Government Finance Statistics Yearbook*, para los años correspondientes.

Fuentes: elaborada a partir de Lledo, *et al.*, "Governance", p. 16; para México, INEGI, EHM, 2000, cuadro 17.7.

Una perspectiva de largo plazo del propio desempeño económico mexicano nos ayuda también a ubicar el tamaño del desperdicio que significó el fracaso de la reforma de 1961. De acuerdo con la gráfica A1, entre 1925 y 2005 la recaudación tributaria aumentó de 4.7% a 9.3% como proporción del PIB, lo que en términos llanos significa que el Estado mexicano necesitó de prácti-

⁹⁰ Stern y Burgess, "Taxation and Development", pp. 827-830; para México, véase INEGI, EHM, 2000. Nos referimos a mediados de la década de 1980, en virtud de que las cifras de la recaudación total citadas arriba corresponden al promedio de tres, cuatro o cinco años, entre 1983 y 1988, según se lee en Stern y Burgess, "Taxation and Development". En este trabajo, la recaudación promedio en México a mediados de los ochenta era de 13.9% del PIB (*versus* 9.1% que se anota en el texto). Muy seguramente la diferencia se explica porque Stern y Burgess incluyen conceptos no considerados en EHM, 2000, tales como impuestos locales o impuestos derivados del ingreso petrolero.

camente todo el siglo xx para duplicar la proporción de la riqueza producida de la que se apropia el Estado. Si contrastamos lo anterior con el hecho de que entre 1922 y 1995 el PIB aumentó 17 veces en términos constantes,⁹¹ sin duda muestra que el dinamismo de la economía o de generación de riqueza en sí fue mucho mayor que la capacidad del Estado por apropiarse de una porción creciente de ella.

Es cierto que la reforma de 1964 logró cancelar el sistema cedular, un diseño tributario muy inapropiado para una administración eficiente y moderna. Su principal falla, vale reiterarlo, era su incapacidad de medir con precisión y gravar progresivamente la verdadera capacidad económica de los contribuyentes. Sin embargo, tal cambio no implicó una mayor recaudación, y menos en términos de una progresividad más holgada o consolidada. Veamos. El aumento de la recaudación total durante el periodo del desarrollo estabilizador fue de 2.1% sobre el PIB.⁹² De tal porcentaje, 1.6 puntos provinieron de aumentos en el ISR, y de éste, 44% del aumento obedeció a una mayor recaudación de ISR personal sobre ingresos del trabajo.⁹³ Dicho de otro modo, el aumento en la recaudación del ISR durante el llamado “desarrollo estabilizador” provino de una mayor tributación del trabajo; la aportación derivada de los ingresos del capital de nuevo quedó rezagada. De haberse adoptado las modificaciones más conservadoras propuestas por Kaldor, en 1970 se hubiera recaudado 9.8% del PIB por concepto de ISR (contra 3.5% que se recaudó en 1970).⁹⁴ Tal monto significaba alcanzar una recaudación total en ese mismo año de 14.6% del PIB, la misma proporción de Argentina en ese entonces.⁹⁵

Las tímidas reformas de inicios de la década de 1960 tampoco modificaron la tendencia previa referente a la mayor aportación del trabajo en la recaudación del ISR. En un estudio de 1968 sobre la incidencia neta del sistema fiscal en la distribución del ingreso se muestra que los que dedicaban mayor proporción de su ingreso al pago de impuestos eran los estratos 15 y 16, así

⁹¹ De acuerdo con INEGI, *EHM*, 2000, el PIB en 1925 era de 311 821 y en 1995 de 5 453 312. Ambas cifras en miles de pesos de 1980.

⁹² INEGI, *EHM*, 2000.

⁹³ Estos cálculos se basan en la serie de la recaudación tributaria total proporcionada en INEGI, *EHM*, 2000; y en las fuentes de los cuadros 2 y 6 de este trabajo (pp. 21 y 44), referentes a la composición del ISR.

⁹⁴ Ya se dijo que Kaldor calculaba que el ISR personal podía aumentar de seis a siete veces, y el empresarial de tres a cuatro veces más de lo que se recaudaba en 1960. Véanse pp. 168-171 [102-105] de este volumen.

⁹⁵ Aunque cabe dejar claro que ese no era el tamaño de la recaudación potencial siendo que este cálculo sólo incluye los recursos ganados a través de las mejoras en el ISR, todavía había espacio para aumentar la recaudación, por ejemplo mediante el combate a la evasión en otros impuestos.

como los estratos 1 y 2. Como se ve en el cuadro 7, los estratos 1 y 2 correspondían a los grupos de menores ingresos, mientras que el 17 al de ingresos más altos.⁹⁶ De hecho, el estrato que menos impuestos pagaba en relación con su capacidad era el de mayores ingresos. Lo anterior es algo así como la mejor antítesis de la progresividad.⁹⁷

Cuadro 7. Incidencia tributaria por estrato de ingreso en 1968

<i>Estratos de Ingreso</i>	<i>Nivel de ingresos anuales</i>	<i>Incidencia tributaria sobre ingresos de los estratos</i>
1 y 2	Hasta 2 700	16.98
3 y 4	Hasta 4 800	11.55
5 y 6	Hasta 8 400	10.36
7 y 8	Hasta 15 000	12.47
9 y 10	Hasta 26 400	13.30
11 y 12	Hasta 48 000	13.93
13 y 14	Hasta 84 000	16.37
15 y 16	Hasta 151 200	18.83
17	Más de 151 200	9.53

Fuente: Reyes Heróles, "Política fiscal", 140.

Sin embargo, como se ve en las minutas de la comisión tributaria, Ortiz Mena no creyó que fuera el momento político "adecuado" para reformar el sistema. Para él, la distribución del ingreso se lograría mediante el gasto público y no a través de un sistema tributario progresivo.⁹⁸ La política impositiva, más bien, debía estimular la inversión privada y en consecuencia fomentar el crecimiento económico. En suma, Ortiz Mena no compartía la idea de Kaldor, don Víctor y demás economistas que integraban la comisión tributaria. Para todos ellos, reformar el sistema tributario era urgente, pieza clave para el desa-

⁹⁶ Reyes Heróles, "Política fiscal", 140. Hasta donde es posible saber, éste es el único estudio disponible sobre de incidencia impositiva de acuerdo con estratos de ingreso, elaborado con datos de la década de 1960.

⁹⁷ Tal vez así se explique la contribución del sistema tributario a la concentración del ingreso y a la aparición de grandes millonarios, de escala mundial. A fines de 2007, la revista *Forbes* estimaba la fortuna de Carlos Slim en 7% del PIB de México. Véase www.forbes.com.

⁹⁸ Sin embargo, la redistribución vía gasto también dejaba mucho que desear. En el estudio ya citado, Reyes Heróles sostiene que la riqueza redistribuida por la acción fiscal del gobierno (que en su mayor parte se refiere al gasto público, ya que el sistema tributario era más bien regresivo), equivalía apenas al 1% del PIB, un monto más que difícilmente podría alterar de manera significativa la distribución del ingreso. En términos del coeficiente de Gini, tal cambio equivalió a una mejora de 0.580 a 0.568 en 1968.

rrollo de México. Y para lograr tal propósito no había mejor opción que establecer el impuesto global y aplicar tasas progresivas. En el fondo, esa reforma fiscal implicaba un replanteamiento de la relación entre la hacienda pública y los grandes empresarios y propietarios, un verdadero golpe de timón, un gran impulso modernizador. No se hizo; no se ha hecho.

Además de desaprovechar las circunstancias favorables que existían a inicios de la década de 1960, la reforma de 1961 es trascendente por las consecuencias que trajo consigo el hecho de no haberla llevado a cabo. Y es que debido a ello la política fiscal ortodoxa que había seguido México desde finales del siglo XIX y hasta entonces, se discontinuó.⁹⁹ Nos referimos al hecho de que el gasto público que hasta se había sustentado en fuentes no inflacionarias y con los recursos propios del gobierno, dejó de financiarse de esa manera y se recurrió cada vez más a otras fuentes de financiamiento poco deseables. En palabras de don Víctor, en una carta de 1964 dirigida a Ortiz Mena:

La insuficiencia relativa de dicha fuente [tributaria] fundamental de financiamiento ha hecho necesarios endeudamientos externos superiores a lo estrictamente indispensable (en muchos casos a plazos demasiado cortos) y ha llevado al gobierno y al resto del sector público a utilizar el crédito interno de origen bancario en forma tan considerable que, de no corregirse, podría constituir un obstáculo a la política monetaria y a la canalización adecuada del crédito al sector privado.¹⁰⁰

En efecto, cabe preguntarse en qué medida el fracaso de la reforma de 1961-1964 contribuyó al desequilibrio de las finanzas públicas que culminó con la crisis de la deuda de 1982. ¿Tal desequilibrio hubiera sido menor en caso de haberse reformado a fondo el sistema tributario mexicano, como lo proponían Kaldor, Urquidí y otros? No hay que olvidar por lo demás que el creciente endeudamiento externo de las décadas de 1960 y 1970 no fue singularidad mexicana. Otros países, con haciendas públicas más boyantes, también incurrieron en grandes endeudamientos en esos mismos años, como Brasil y Argentina.¹⁰¹ La pregunta sin embargo se sostiene: ¿cómo hubiera llegado México a 1982 recaudando 9.8% de ISR con respecto al PIB, en lugar de 3.5%, tal y como lo proyectaba Kaldor para 1970?

⁹⁹ Cárdenas, *La hacienda*, p. 35.

¹⁰⁰ Véase p. 288 [11] de este volumen. La carta está fechada el 21 de noviembre de 1964. En ella, Urquidí se refiere al trabajo “Evolución de la economía mexicana 1950-1963 y proyecciones a 1970 y a 1975”.

¹⁰¹ Bethel, ed, *Historia*, pp. 145-153.

EPÍLOGO: SOBRE CAMBIOS TRIBUTARIOS RECIENTES
Y EL OLVIDO DEL ISR, Y DE URQUIDI

Después de todo, la ideología que movía a Ortiz Mena, Kaldor, Urquidi y demás era consecuente con la visión de un Estado fuertemente involucrado en el desarrollo económico. Ese contexto era mucho más propicio para la modernización fiscal, que el que se abrió paso en las décadas siguientes bajo el manto del neoconservadurismo o *neoliberalismo*. En éste, al contrario, se abogaba por la disminución de la intervención estatal, a la que se le tildaba de ineficiente, onerosa y populista. A partir de la transformación económica ocurrida en la década de 1980, como consecuencia de la crisis de la deuda, la llamada “década perdida”, los nuevos postulados económicos nos sitúan en un escenario bastante desesperanzador en términos de la construcción de un sistema tributario más robusto y progresivo.

No por nada, la reforma fiscal más sobresaliente desde la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1980, tuvo lugar durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Uno de los principales objetivos de esa reforma era homologar el sistema tributario mexicano con el de nuestros vecinos del norte, con el fin de armonizar los sistemas impositivos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Las reformas realizadas entre 1989 y 1992, a diferencia de la mayoría de las reformas que se habían emprendido a lo largo del siglo xx, no buscaba ni la progresividad ni la redistribución de la riqueza. Su móvil era dotar de un ingreso tributario módico y estable mediante una recaudación que fuera consistente con el modelo económico y apegado a las recomendaciones de instituciones financieras internacionales que esencialmente promovían la expansión de la base tributaria y la disminución de las tasas impositivas con el fin de incentivar la inversión privada.

En particular, los cambios más importantes de esa reforma fueron los siguientes: i) la introducción del impuesto del 2% sobre los activos; ii) la eliminación de los tratos preferenciales al régimen de contribuyentes menores y el régimen de bases especiales de tributación; y iii) las modificaciones legales que aumentaban los castigos a evasores, lo que significaba no sólo aumentar las multas y sanciones sino también ampliar los motivos para perseguir judicialmente a los causantes infractores.¹⁰² A pesar de la ampliación de la base, pero siendo que se incluía la reducción de tasas impositivas, la recaudación promedio del sexenio fue de 10% del PIB, es decir, un punto más que lo obte-

¹⁰² Elizondo, “In Search of Revenue”, pp. 177, 180-181.

nido en el sexenio de De la Madrid que fue tan crítico en términos del comportamiento económico.

México no fue el único país afectado por el viraje ideológico. De hecho, reformas tributarias del corte de las de Salinas de Gortari fueron adoptadas en 15 países de América Latina entre 1977 y 1995. El propósito de todas ellas era reducir la progresividad, reducir exenciones, otorgar mayor preponderancia a los impuestos al consumo (iva), y fortalecer la administración tributaria.¹⁰³ Asimismo, se buscaba disminuir las tasas para atraer la inversión extranjera o para impedir su salida a países con menores tasas tributarias, un riesgo que se ve incrementado ante la apertura económica. En cierto modo, podemos decirlo ahora, el sentido de estas reformas era coherente con la postura de Ortiz Mena, pese a todas las diferencias.¹⁰⁴ Y en esa misma medida, se diferenciaban de todos aquellos que confiaron en el ISR como base de la modernidad tributaria mexicana, desde Obregón, Calles y Pani, hasta Urquidí y compañía. En términos de este análisis, todos ellos fracasaron, todos ellos son *perdedores*, para usar la expresión tan desafortunada del individualismo estadounidense.

En la misma sintonía podemos mencionar también el ejemplo más reciente mediante el cual a partir de enero de 2008 se introdujo un nuevo impuesto, el IETU (Impuesto Empresarial a Tasa Única). Éste inició con una tasa única de 16.5% para 2008, que subiría a 17% en 2009 y a 17.5% en 2010; era aplicable tanto a personas físicas como morales. La base del impuesto es la diferencia entre ingresos y gastos, permitiendo deducir como gastos, por ejemplo, la inversión y las contribuciones al seguro social.¹⁰⁵ El nuevo impuesto se considera un impuesto complementario al ISR, ya que todas las empresas, sin excepción, deben pagar el impuesto que resulte mayor de entre los dos. Además en un futuro, de funcionar bien, se planea que sustituya al ISR. La introducción del IETU implicó la eliminación del impuesto al activo, que como ya mencionamos, se introdujo durante el gobierno de Salinas de Gortari.¹⁰⁶ Vale la pena agregar que la reforma tributaria de 2007 se entiende también en vista del intento fallido de eliminar la tasa cero de alimentos y medicinas del IVA

¹⁰³ Mahon, "Causes of Tax Reform".

¹⁰⁴ La decisión de priorizar la disminución de tasas impositivas sobre el aumento de recaudación no es lo único en lo que coincidía Ortiz Mena con este nuevo paradigma tributario. Al igual que en la administración de 1988-1994, Ortiz Mena opinaba que la mejor manera de redistribuir era a través del gasto y no mediante la progresividad del sistema tributario. Del mismo modo, el gobierno de Salinas creía que la redistribución se debía buscar a través de programas focalizados de política social. Ortiz Mena, *El desarrollo*, pp. 173-174; Elizondo, "In Search of Revenue", p. 174.

¹⁰⁵ Sobarzo Fimbres, "Reforma Fiscal", p. 7.

¹⁰⁶ Álvarez Estrada, "Tributación directa", p. 26.

que se propuso en tiempos del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) y que se intentó aprobar, en dos ocasiones, durante el gobierno de Fox. En ambas el intento fracasó.

Sin intención de evaluar el diseño del IETU y menos sus alcances logrados hasta el momento, sólo nos limitamos a llamar la atención sobre lo siguiente. En primer lugar el IETU es un impuesto que grava los flujos de efectivo, lo que dista mucho de tener como base tributaria la capacidad económica del contribuyente. Segundo, por principio el nuevo impuesto no toma en cuenta criterios de progresividad pues aplica una tasa única independientemente del nivel de ingresos de personas físicas y morales. En pocas palabras, no tiene nada que ver con la esencia de un impuesto directo que busca captar una parte del ingreso de las personas o las empresas de acuerdo con su capacidad económica real, y de manera progresiva. No nos deberían extrañar las cortas miras, en términos redistributivos, de este impuesto, si consideramos que se concibió con el objetivo de tapan el agujero que empezaba a formar la caída de los ingresos petroleros en las finanzas públicas. En sintonía con la exposición de motivos del ejecutivo federal que dio origen al IETU, la comisión de Hacienda de la cámara de diputados expresaba lo siguiente:

La Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única es una contribución que si bien tiene una finalidad recaudatoria, también la podemos encuadrar dentro de ésta clasificación, puesto que su finalidad se deriva de la necesidad de ir substituyendo los ingresos petroleros, pues los mismos tienden a la baja y esto puede colapsar las finanzas del país si no se atiende inmediatamente.¹⁰⁷

Paradójicamente la disminución de recursos petroleros resultó (ha resultado) positiva en el sentido de que obligó a las autoridades a idear y presentar un proyecto de reforma tributaria, que en este caso tenía que ser distinto a lo que se venía intentando en los años anteriores (eliminar la tasa cero del IVA). La disminución de fuentes alternas empujó al gobierno federal a enfrentar el costo político de una reforma tributaria; sin embargo, el alcance del IETU es por demás insuficiente considerando las necesidades presupuestales y más aún si lo comparamos con los objetivos que perseguían Urquidí y todos aquellos que habían impulsado la reforma profunda al impuesto sobre la renta.

Estos dos cambios tributarios recientes, que quizá son los más importantes en México en las últimas tres décadas, nos muestran el gran contraste existente entre la concepción académica y política que respaldaba la reforma tributaria

¹⁰⁷ *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 12 de septiembre de 2007.

impulsada entre otros por Kaldor en 1961 y los principios que han inspirado las reformas más recientes. Es difícil imaginar a los tres últimos secretarios de Hacienda —Francisco Gil Díaz, Agustín Carstens y Ernesto Cordero— proponiendo una reforma tributaria progresiva que pretenda terminar con el trato preferencial y privilegiado de que gozan ciertos sectores empresariales; difícil sería imaginarlos impulsando una reforma que subsane de una vez por todas la porosidad del ISR que se ha ido acumulado con el tiempo como producto de las concesiones otorgadas a los grupos más privilegiados. Es difícil imaginarlos argumentando que el sistema tributario mexicano es injusto e ineficiente y que necesita una reforma radical, como lo hicieron no sólo Kaldor, Urquidí y otros a principios de la década de 1960, sino otros como Calles y Pani en la década de 1920.

Peor aún y quizá más desesperanzador es ser testigo de las negociaciones y conclusión del paquete fiscal de finales de octubre de 2009. El presidente Calderón disgustó a los empresarios y pronto tuvo que desdecirse. En el marco de la discusión del paquete fiscal 2010 en el senado de la República, el presidente hizo declaraciones sugiriendo que las empresas que más ganan no pagan impuestos y, lo más grave, que rara vez los han pagado.¹⁰⁸ Ante las primeras reacciones del sector privado, nada amistosas por cierto, todavía sostenía que:

Lo que me parece inaceptable es que haya grandes corporativos que le exigen al gobierno que recorte su gasto y el gobierno lo recorta; que le exigen al gobierno que ponga impuestos sobre alimentos y medicinas de la gente más pobre [y] a la hora de ver sus cifras en promedio pagan el 1.7% de impuestos durante varios años. Esto ya no puede ser.¹⁰⁹

Sin embargo, ante la reacción de los distintos organismos del sector privado,¹¹⁰ el presidente tuvo que recular y “matizar” su declaración diciendo “que hay una abrumadora mayoría que sí paga sus impuestos [...] los que

¹⁰⁸ “Si pagar impuestos es obligado para cualquier ciudadano, en términos de la justicia lo es más, más obligado para quien más tiene y más ha recibido, para las empresas que más ganan. Y si esto es obligado para las empresas que más ganan, es más obligado todavía para las empresas que más ganan y que rara, rara vez pagan impuestos en el país”. Véase *El Universal*, 29 de octubre de 2009.

¹⁰⁹ *El Universal*, 30 de octubre de 2009.

¹¹⁰ Entre ellos el Consejo Coordinador Empresarial, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, el Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, y en lo individual, el empresario del ramo televisivo Ricardo Salinas Pliego.

eluden cometen una injusticia con el país”.¹¹¹ Y es que en el fondo, los señalamientos del Consejo Coordinador Empresarial tenían mucho de cierto: “las empresas grandes pagan sus impuestos de acuerdo con lo que marca la ley y el gobierno las audita”.¹¹² El problema reside entonces en lo que marca la ley y en la manera como son auditadas las empresas. Eso no significa otra cosa que el problema de fondo está del otro lado, del lado gubernamental.

Y no sólo es la ideología en boga lo que dificulta la puesta en práctica de una reforma tributaria de fondo o moderna, sino también las nuevas circunstancias surgidas de la transformación económica. La apertura de la economía mexicana, iniciada con el ingreso al GATT en 1986 y que significó un acelerado proceso de liberalización comercial y financiera, fortaleció al sector privado en su trato con las autoridades hacendarias.¹¹³ Aunque la amenaza del sector privado de sacar su capital del país en caso de aumento de impuestos existe desde los años veinte (argumentos que se esgrimieron, por ejemplo, ante la creación del ISR en 1925),¹¹⁴ no cabe duda de que las condiciones actuales de liberalización financiera la hacen más peligrosa. Por otro lado, la atracción de la inversión extranjera directa e indirecta (aunque esta última en menor grado después de la crisis de diciembre 1994) se convirtió en un objetivo muy relevante dentro del nuevo modelo económico. Y al igual que Ortiz Mena, las autoridades hacendarias de las últimas tres décadas creen que la oferta de bajas tasas impositivas es vital para atraer o aumentar la inversión. Por eso el estudioso argentino Graggero tiene razón cuando en el título de su trabajo se refiere al origen, apogeo y extravío de la progresividad tributaria.¹¹⁵ En México tal extravío es nítido.

En suma, dado el fracaso de la reforma fiscal de 1961 y 1964 y en general de los intentos de la segunda mitad del siglo xx por modernizar la hacienda pública, el cambio del entorno político-ideológico con respecto al ISR en las últimas décadas ha resultado catastrófico. Muy distinto hubiera sido que el ISR mexicano, realmente progresivo, perdiera popularidad a partir de 1990, a que el ISR la perdiera sin haber llegado nunca a ser progresivo, y aún más,

¹¹¹ *El Universal*, 31 de octubre de 2009.

¹¹² *El Universal*, 30 de octubre de 2009.

¹¹³ De hecho México sobresalió por la rapidez con que realizó la apertura económica. Según Rodrik, México tuvo una mayor liberalización comercial y financiera en cinco años que lo que los países asiáticos lograron en tres décadas. Sin embargo, lo anterior no constituye una virtud, ya que semejante ritmo de apertura, que obedeció a un dogmatismo ideológico, dejó en una situación muy vulnerable a la economía, como lo mostró la crisis de diciembre de 1994. Rodrik, “Understanding Economic Policy Reform”.

¹¹⁴ Collado Herrera, *Empresarios*, p. 184.

¹¹⁵ Graggero, *La progresividad*.

sin haber llegado a aportar los recursos que sí aportaba en otros países. Parece como si México, en el terreno hacendario, se hubiera quedado a la mitad de ningún lado, extraviado, precisamente.

Por último, ojalá haya quedado claro la urgencia de hacer historia fiscal en México, no tanto para hacerle caso a Schumpeter y ni siquiera para homenajear a don Víctor L. Urquidi. Más bien, por la certeza —que confiamos haber mostrado con suficiencia— de que esa historia puede develar arreglos, tratos y mecanismos que componen una parte sustancial de la relación Estado-sociedad. El peso de la minoría de empresarios y propietarios parece haber crecido a lo largo del siglo xx, a costa del Estado y de los demás grupos sociales. Tal vez el fracaso de la reforma de 1961 fortaleció a los empresarios y debilitó al Estado en un grado que aún no alcanzamos a comprender del todo. Tal vez don Víctor tenía en mente tal debilitamiento estatal cuando expresaba su pérdida de optimismo en 1982.

Así como en 1961 se podía suscribir el texto del Plan Sexenal de 1933 referido a la distorsión del ISR, en 2011 se puede suscribir sin mayores complicaciones el siguiente párrafo de 1961:

Pero una reforma tributaria debe perseguir también otro objetivo, en parte económico y en parte social, consistente en lograr que el pequeño sector de la población en el cual se concentra una parte relativamente elevada del ingreso personal, cubra al fisco una proporción razonable de su ingreso. Dicha proporción, sin ser excesiva —pues podría desalentar en este caso las inversiones y el progreso de la economía privada del país—, debería ser no obstante más elevada que la que pagan los sectores mayoritarios cuyo ingreso individual es bajo o apenas mediano; es decir, la tributación del ingreso individual deberá ser progresiva sobre los ingresos totales acumulados. Esta sería la forma más justa y eficaz de contrarrestar los aspectos regresivos del resto del sistema tributario, en particular de los impuestos indirectos.¹¹⁶

Luis Aboites Aguilar
El Colegio de México

Mónica Unda Gutiérrez
Instituto Tecnológico y de Estudios
Superiores de Occidente

¹¹⁶ Véase “Informe confidencial sobre la reforma fiscal”, p. 223 [31] de este volumen.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ ESTRADA, Daniel
 2009 “Tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. Estudio del caso de México”, en *Macroeconomía del desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL.
- ANGUIANO EQUIHUA, Roberto
 1968 *Las finanzas del sector público en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- BETETA, Ramón
 1951 *Tres años de política hacendaria. Perspectiva y acción*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- BETHEL, Leslie, ed.
 1997 *Historia de América Latina. 11. Economía y sociedad desde 1930*, Barcelona, Crítica.
- BUSTAMANTE, Eduardo
 1926 *El impuesto sobre la renta y la ley de 18 de marzo de 1925*, México, Universidad Nacional de México (tesis de licenciatura).
- CÁRDENAS, Enrique
 1994 *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica, México (Fideicomiso Historia de las Américas).
 1996 *La política económica en México 1950-1994*, México, El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica (Fideicomiso Historia de las Américas).
- Cincuenta años*
 1963 *Cincuenta años de Revolución mexicana en cifras*, México, Presidencia de la República, Nacional Financiera.
- COLLADO HERRERA, María del Carmen
 1996 *Empresarios y Políticos, entre la restauración y la revolución 1920-1924*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- CORDERA CAMPOS, Rolando
 2006 “La obsesión por el desarrollo”, *Nexos*, 339 (marzo 2006).
 2006 “Otro siglo perdido”, *Economía UNAM*, 4: 10 (2006), 12-15.
- “Editorial”
 1939 “Editorial. La carga fiscal en México y otros países”, *Revista de Hacienda* (septiembre 1939), pp. 133-135.
- ELIZONDO, Carlos
 1994 “In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administra-

- tions of Echeverría and Salinas”, *Journal of Latin American Studies*, 26: 1, pp. 159-190.
- FITZGERALD, E. V. K.
 1978 “The Fiscal Crisis of the Latin American State”, John F. J. Toye, ed., *Taxation and Economic Development*, London. Frank Cass and Company Limited, pp. 125-160.
 2000 “ECLA and the Theory of Import Substitution Industrialization in Latin America”, en Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp, eds., *An Economic History of twentieth century Latin America*, vol. 3, New York, Palgrave, pp. 58-97.
- Fox, Vicente
Sexto informe de gobierno. Anexo estadístico. <<http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=4>>
- GIAMBIAGI, Fabio y Ana Cláudia ALÉM
 2000 *Finanças Públicas. Teoría e Prática no Brasil*, Río de Janeiro, Editora Campus.
- GRAGGERO, Jorge
 2008 *La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)*, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (Cuaderno de trabajo 23).
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel
 2004 “Victor L. Urquidi”, *Plaza Pública. El Siglo de Torreón*, 25 de agosto.
- INEGI
 1988 *Estadísticas de finanzas públicas, 1970-1985*, México.
 2000 *Estadísticas Históricas de México (EHM)*, CD-Rom, versión electrónica, México.
 1990 *Estadísticas Históricas de México*, Aguascalientes, México.
- IZQUIERDO, Rafael
 1995 *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica (Fideicomiso Historia de las Américas).
- JÈZE, Gaston
 1924 *Las finanzas públicas de la República Argentina*, Buenos Aires, Le Courrier de La Plata.
- KALDOR, Nicholas
 1964 “Las reformas al sistema fiscal en México”, *Comercio Exterior*, XIV: 4 (abril), pp. 265-267.
- LIBERMAN, Evan S.
 2003 *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Afri-*

- ca, Cambridge, Cambridge University Press.
- LLEDO, Victor, Aaron SCHNEIDER y Mick MOORE
 2004 "Governance, Taxes and Tax Reform in Latin America", *IDS Working Paper*, 221, Brighton, Institute of Development Studies.
- LÓPEZ MURGUÍA, Agustín
 1962 "El desarrollo del impuesto sobre la renta en México, antes de su reforma en 1961", *Investigación Económica*, xxii: 85, pp. 35-54.
- MAHON, James
 2004 "Causes of Tax Reform in Latin America, 1977-1995", *Latin American Research Review*, 39: 1 (febrero), pp. 3-30.
- MADRID, Miguel de la
 2004 *Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia, 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MARGÁIN, Hugo B.
 1953 *Compilación de leyes del impuesto sobre la renta (1921-1953)*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 1956 *La ley del impuesto sobre la renta de 1954 y sus reformas de 1956*, México, Talleres de Impr. de Estampillas y Valores.
 1960 "El sistema tributario", *México. Cincuenta años de revolución. La economía*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 537-567.
- MARTÍNEZ DE NAVARRETE, Ifigenia
 1964 *Política fiscal de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
 1967 *Los incentivos fiscales y el desarrollo económico en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- MOSK, Sanford A.
 1954 *Industrial Revolution in Mexico*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press.
- NÚÑEZ, Isse
 1971 "Puntos de vista sobre la reforma fiscal. Entrevista al Lic. Antonio Carrillo Flores", *El Economista Mexicano*, VII: 10-11 (octubre-noviembre), pp. 73-76.
- ORTIZ MENA, Antonio
 1998 *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica (Fideicomiso Historia de las Américas).
- PALMA, Gabriel J. y Mario MARCEL
 1999 "Kaldor y el 'discreto encanto' de la burguesía chilena", *Colección Estudios CIEPLAN*, 28 (junio), pp. 85-120.

Plan Sexenal

1934 *Plan Sexenal del P. N. R.*, México, s.e.

Los presidentes

1966 *Los presidentes de México ante la nación*, México, Cámara de Diputados, 5 vols.

PANI, Alberto J.

1926 *La política hacendaria y la revolución*, México, Cultura.

REYES HEROLES, Jesús Federico

1976 *Política fiscal y redistribución del ingreso, estimación de la incidencia del sistema fiscal mexicano en 1968*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (tesis de licenciatura).

REYES OSORIO, Sergio, *et al.*

1979 *Estructura agraria y desarrollo económico en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

REYNOLDS, Clark

1972 *La economía mexicana en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica.

RODRIK, Dani

1996 "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, vol. xxxiv: 1 (March), pp. 9-41.

ROJAS OLIVAS, Lenin

1966 "Una reforma al sistema fiscal mexicano: las tarifas del ISR", México, Universidad Nacional Autónoma de México (tesis de licenciatura).

SERVÍN, Armando

1946 "La concepción técnica del ingreso gravable y nuestra ley del impuesto sobre la renta", *El Trimestre Económico*, XIII: 1 (enero-marzo), pp. 34-71.

SILVA HERZOG, Jesús

1974 *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, Fondo de Cultura Económica.

SMITH, Peter

1999 *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Nueva York, Oxford University Press.

SOBARZO FIMBRES, Horacio Enrique

2008 "Reforma fiscal en México. Un modelo de Equilibrio General", Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, CEFPE 119/2008, diciembre.

SOLÍS, Leopoldo

1988 *Intento de la reforma económica de México*, El Colegio Nacional, México.

2004 "Victor L. Urquidi: educar con el ejemplo", *Letras Libres*, octubre.

- SOMMERFELD, Raynard M.
 1966 *Tax Reform and the Alliance for Progress*, Austin, University of Texas Press.
- STERN, Nicholas y Robin BURGESS
 1993 "Taxation and Development", *Journal of Economic Literature*, xxxi: 2 (June), pp. 762-830.
- SUÁREZ, Eduardo
 1977 *Comentarios y recuerdos (1926-1946)*, México, Porrúa.
- TORRES GAYTÁN, Ricardo
 1951 "Notas sobre el estudio del Profesor Sanford A. Mosk", *Problemas Agrícolas e Industriales en México*, III: 2, pp. 259-273.
- TURRENT DÍAZ, Eduardo
 2004 "Política tributaria: el arte de lo posible (entrevista con Antonio Ortiz Mena)", *Análisis Económico*, xix: 40 (enero-abril), pp. 185-196.
- UNDA, Mónica
 2010 "The Building of a Poor State: The Political Economy of Income Tax in Mexico 1925-1964", London, University of London (Ph. d.).
- URQUIDI, Víctor L.
 1956 "El Impuesto sobre la renta en el desarrollo económico de México", *El Trimestre Económico*, xxiii: 4 (octubre-diciembre), pp. 424-437.
 1964 *The Challenge of Development in Latin America*, London, Pall Mall Press.
 1987 "Nicholas Kaldor (1908-1986)", *Trimestre Económico*, liv: 4 (octubre-diciembre), pp. 919-925.
 2005 *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo de América Latina (1930-2005)*, México, El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica.
 2007 *Desarrollo sustentable y cambio global*, Alejandro Nadal (ed.), México, El Colegio de México.
 2008 *Ensayos sobre economía*, Saúl Trejo Reyes (ed.), México, El Colegio de México.
 2010 *Ensayos sobre población y sociedad*, Francisco Alba, selección y ensayo introductorio, México, El Colegio de México.
- URQUIDI, Víctor, Raúl ORTIZ MENA, Albert WATERSTON y Jonas H. HARALZ
 1953 *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, México, National Financiera / Fondo de Cultura Económica.
- VALDIVIA CARREÓN, Elsa Leticia
 1967 *Los aspectos económicos de la evasión fiscal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (tesis de licenciatura).

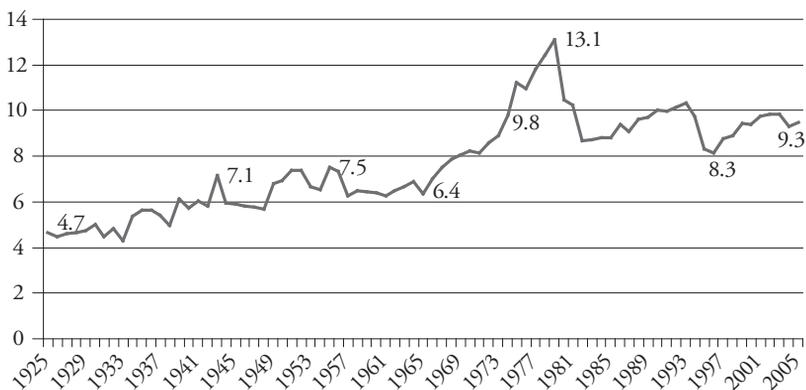
APÉNDICE ESTADÍSTICO

Cuadro A1. Recaudación tributaria en México 1925-2005*
(porcentaje del PIB)

<i>Promedio por década</i>	
1925-1935	4.28
1936-1945	5.28
1946-1955	5.89
1956-1965	5.92
1965-1975	7.41
1975-1985	9.53
1986-1995	8.80
1996-2005	8.34

* Las estadísticas que se muestran aquí no consideran los impuestos locales, ni las contribuciones a la seguridad social y desde 1978 tampoco incluyen ingresos petroleros. Podemos decir que a pesar de que la separación de ingresos petroleros de los no petroleros se da hasta finales de los setenta, esto no distorsiona la serie histórica de los ingresos tributarios puesto que el auge petrolero inicia alrededor de esa fecha también.

FUENTES para la serie histórica del PIB: INEGI, *EHM*, 2000, cuadro 8.1; <www.banxico.gob.mx> y anexo estadístico de Fox, *Sexto informe*. Fuentes para la serie histórica de los ingresos tributarios: *EHM*, 2000, cuadros 17.6 y 17.7; <www.banxico.gob.mx> <http://www.banxico.gob.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/otros-indicadores/finanzas-publicas.html>; INEGI, Estadísticas de finanzas públicas.

Gráfica A1. Recaudación tributaria en México 1925-2005
(porcentaje del PIB)

Fuentes: las mismas del Cuadro A1.

Cuadro A2. Crecimiento económico por décadas (1925 a 2006)

<i>Periodo</i>	<i>PIB</i> <i>(crecimiento medio anual %)</i>
1925-1930	-0.31
1931-1940	3.36
1941-1950	5.98
1951-1960	6.14
1961-1970	6.48
1971-1980	6.71
1981-1990	1.73
1991-2000	3.54
2001-2006	2.15

Fuentes: para la serie histórica del PIB de 1925 a 1990: <www.inegi.gob.mx>. Cifras en pesos constantes de 1980; para la serie histórica del PIB de 1990 a 2003: <www.banxico.gob.mx>. Cifras en pesos constantes de 1993; para la serie histórica del PIB de 2004 a 2006: Fox, *Sexto informe* <<http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=4>>.

Cuadro A3. Recaudación tributaria total de países latinoamericanos en 1964 (porcentaje del PIB)

<i>País</i>	<i>Total</i>	<i>Impuestos al gasto</i>	<i>Impuestos al ingreso</i>	<i>Contribuciones de seguridad social</i>
Uruguay	28.1	11.7	2.4	14
Chile	21.3	10	4.2	7.1
Argentina	18.1	13.7	4.4	
Venezuela	17.9	7.5	10.4	
Ecuador	17.0	9.8	4.4	2.8
Brasil	16.8	13.1	3.7	
Peru	16.4	8.7	7.7	
Panamá	13.8	7.4	3.2	3.2
Bolivia	13.6	9.4	1.2	3
Costa Rica	13.2	9.1	2	2.1
Nicaragua	11.3	8.7	1.3	1.3
El Salvador	11.0	8.2	2.4	0.4
México*	10.4	4.5	4.1	1.8
Colombia	10.0	5.6	4.4	
Honduras	10.0	6.9	1.4	1.7
Guatemala	7.9	6.5	0.9	0.5

Las cifras indicadas para México según Anguiano, Equihua, que a su vez tienen fuente en el libro *Yearbook of National Accounts Statistics 1965*, de las Naciones Unidas, presentan una recaudación mayor de la que se indica en *EHM*, 2000. Ello se debe a la inclusión de las contribuciones de seguridad social y tal vez a la inclusión de impuestos estatales y municipales.

Fuente: Anguiano Equihua, *Las finanzas*, p. 150.

ARTÍCULOS DE VÍCTOR L. URQUIDI

[636] EL PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO*

INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA EN LOS PAÍSES ALTAMENTE DESARROLLADOS

El desenvolvimiento de la teoría fiscal y de la teoría monetaria en sus relaciones mutuas es en general un fenómeno muy reciente en la economía. Surgió en gran parte a raíz de la depresión mundial de 1929 a 1933 —aun cuando hubo, como en todos los aspectos de la economía, otros antecedentes— y ha alcanzado expresión principalmente en Estados Unidos, Suecia, Inglaterra y Australia. Durante la pasada guerra mundial, las interrelaciones de la teoría monetaria y la fiscal fueron objeto de nueva evolución y refinamiento, al aplicarse a los fenómenos inflacionarios, o sea lo contrario de la época de su origen. Ya para entonces el aparato teórico keynesiano y neokeynesiano estaba en su apogeo y era aceptado por grandes sectores de economistas, a la par que éstos participaban cada vez más en los asuntos de estado. Al mismo tiempo se hicieron grandes adelantos en la metodología del ingreso nacional, se dispuso de mejores datos y se adoptó, en los países altamente desarrollados, el sistema de análisis de las cuentas del ingreso, producto y gasto nacionales, y de los presupuestos económicos nacionales, ejemplificados desde 1946 en los informes anuales del Consejo de Asesores Económicos del Ejecutivo norteamericano. Este sistema ha prevalecido también en los principales países europeos en la formulación de sus planes de reconstrucción y desarrollo de postguerra.

[637] Sin entrar aquí en un estudio pormenorizado del estado que guarda la teoría fiscal-monetaria en los países avanzados, baste decir que se acepta como principio de política económica el de emplear tanto el mecanismo monetario y bancario, como el fiscal y presupuestal, conjuntamente, para influir en

* Ponencia presentada al Congreso Científico Mexicano, Sección de Economía, México, D.F., septiembre de 1951. Los puntos de vista aquí expresados son de la exclusiva responsabilidad del autor, sin que necesariamente participe de ellos ninguna institución a que esté vinculado. [Se publicó en *El Trimestre Económico*, XVIII: 4, octubre-diciembre de 1951, pp. 636-653. N. de los eds.]

el monto y composición del ingreso y el gasto nacionales con el propósito de mantener un alto volumen de ocupación. Con frecuencia se llama a esto una política fiscal y monetaria anticíclica o, quizá mejor dicho, “compensatoria”, estabilizadora de las fluctuaciones del ingreso. En la ejecución de la política se procura influir tanto en los gastos de inversión de la empresa privada como en los gastos de consumo de la población, y para ello lo mismo puede convenir modificar los impuestos que modificar los gastos públicos, restringir o suavizar el crédito, variar los requisitos de reserva de los bancos privados en el banco central, alterar la política del estado en cuanto a su deuda pública interior y, en casos extremos, hacer uso de controles directos de precios, rentas, etc.¹ En los países que dependen mucho del comercio exterior y que tienen problemas de balanza de pagos, como Inglaterra, Australia y la mayoría de los europeos, entra también en juego la modificación de las restricciones a la importación, el control de cambios y la política de empréstitos y ayudas del exterior.

Es sin duda un desarrollo teórico que ha hecho época en los países desarrollados y que ha tenido fuertes repercusiones en la política económica de muchas otras naciones, y en realidad ya no se discute la necesidad de que el Estado, a través de la política [638] monetaria y la fiscal conjuntamente, vele por mantener estable el volumen de ocupación dentro de una tendencia de crecimiento del ingreso nacional. Aun cuando la ejecución de la política no es perfecta en ningún país, y por lo demás requiere que en otros sectores se sigan también políticas congruentes, tenemos el reciente ejemplo, de 1947 al presente, de los Estados Unidos, de Canadá y de Inglaterra, en donde, aun cuando más mal que bien, se ha demostrado la viabilidad y la razón de la aplicación de la nueva teoría.

¿QUÉ POLÍTICA FISCAL-MONETARIA REQUIERE UN PAÍS EN DESARROLLO?

El objeto de este trabajo es preguntarse si toda esta evolución de la teoría fiscal-monetaria tiene aplicación en los países subdesarrollados que se encuen-

¹ Aunque propiamente la política fiscal y la monetaria deben constituir un todo, es oportuno anotar aquí lo que se entiende por cada una en lo individual. La política monetaria se refiere a los principios y disposiciones que tienen relación con el medio circulante, sobre todo desde el punto de vista de la creación de crédito por el sistema bancario y de los instrumentos por los que se modifica la preferencia por la liquidez. La política fiscal trata de influir en la corriente de ingresos, en el consumo y en la propensión a invertir, mediante modificaciones de los impuestos, los gastos públicos y la situación presupuestal.

tran en rápido proceso de desarrollo a partir de un nivel muy bajo de ingreso per cápita (por ejemplo, la mayoría de los países latinoamericanos), y, en caso de que no sea aplicable, cómo podría desenvolverse una teoría o serie de principios teóricos adecuados. Recordemos que Keynes escribió que siempre ocurre que se están aplicando las teorías de algún economista difunto cuando ya no son aplicables. Esto lo dijo respecto de la teoría clásica. Hoy tal vez podamos decir casi lo mismo: ¿estaremos queriendo aplicar las teorías del difunto Keynes cuando en realidad no son aplicables a nuestros países?

Un país altamente desarrollado, que por lo general es un país de empresa privada capitalista, tiene por preocupación principal la utilización plena del ahorro nacional —procurar que el volumen total de inversión se mantenga lo bastante elevado para absorber todo el ahorro y evitar un proceso deflacionista y de descenso del ingreso nacional—. En las últimas épocas se ha presentado también, por motivo de la guerra y la reconstrucción, el proceso opuesto, o sea el de buscar nuevas fuentes de ahorro para un volumen de inversión requerido en exceso del ahorro voluntario. En Estados Unidos, el ahorro faltante lo dio durante la guerra la inflación; [639] pero entre 1947 y 1949 lo suministró el propio gobierno federal, creando un superávit presupuestal de consideración. En Europa, el ahorro faltante ha provenido de la inflación y del extranjero: del Plan Marshall y de los empréstitos norteamericanos, canadienses y otros. Pero el problema fundamental a la larga en aquellos países es el de buscar salidas al ahorro, ya sea en inversión interna o en el exterior.

Un país de escasa evolución económica y en el cual se ha iniciado un fuerte proceso de desarrollo se caracteriza por el hecho de que con un ingreso nacional reducido y un ahorro nacional muy bajo y no siempre asequible o utilizable, se desea destinar a la inversión una proporción muy elevada de los recursos, digamos de 15 a 20% de la producción total anual, generalmente en exceso del ahorro. Semejante coeficiente de inversión sólo puede llevarse a cabo si se cuenta, además del ahorro “normal”, con un ahorro complementario, que en parte venga del exterior en forma de empréstitos e inversiones, o que no tiene sino dos fuentes internas: la inflación, que no puede prolongarse indefinidamente como política de desarrollo, o el ahorro público, a través de superávit de las entidades públicas (gobierno, organismos públicos, etc.).²

² Por lo regular se ha acostumbrado considerar el déficit o superávit del gobierno central solamente. Lo correcto es medir el déficit o superávit del conjunto de entidades públicas: gobierno central o federal, gobierno de provincias o estados, gobiernos municipales, organismos o empresas paraestatales o descentralizados (seguro social, corporaciones de fomento, etc.). En adelante, cuando se usa en este trabajo la expresión “déficit” o “superávit” presupuestal, se quiere decir del conjunto de entidades públicas mencionadas.

Una política de desarrollo económico tiene que suponer permanentemente, como tendencia a largo plazo, una alta tasa de inversión —inversión que realizarán tanto el Estado como la empresa privada—. Si esto es así, entonces no tiene cabida la política fiscal monetaria denominada “compensatoria” si se entiende por ésta la compensación de las fluctuaciones del ingreso. El ingreso siempre debe ir en aumento: ¿se va a impedir su aumento? Un ingreso [640] en aumento supone una expansión monetaria constante, aun cuando sólo sea a un ritmo parecido al del crecimiento del ingreso: ¿se debe impedir la expansión monetaria como política a largo plazo?

LA POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL SEGUIDA HASTA AHORA EN LOS PAÍSES POCO DESARROLLADOS

El problema está en emplear políticas que permitan, junto a la tasa alta de inversión, un crecimiento firme, pero moderado, del medio circulante y del ingreso. Veamos antes cómo se entiende en la actualidad la política monetaria y la política fiscal en un país poco desarrollado:

En la política monetaria ha privado en general la teoría cuantitativa del dinero, en sus expresiones más simples. Se acepta que el aumento del circulante produce elevación de los precios, y su disminución una baja. Luego, si hay tendencia a la inflación, hay que reducir el circulante; y lo contrario en caso de deflación. La historia de los países latinoamericanos en los últimos treinta años —inclusive México, hasta épocas muy recientes— revela una evolución hacia formas más refinadas de control del medio circulante, pero fundadas no obstante en criterios cuantitativistas. La antigua caja de conversión, o el patrón oro automático, han cedido su lugar a los bancos centrales modernos, dotados de armas regulatorias variadas y adaptadas a las circunstancias; pero la teoría en que se sustenta aun hoy en día la actuación de los bancos centrales latinoamericanos es netamente la misma de antes. Los bancos centrales actúan en un compartimiento casi estanco y se limitan a la regulación monetaria y crediticia sin otra mira que la de contrarrestar aumentos del circulante o disminuciones del mismo. Con una importante excepción a que se hará referencia más adelante, no han enfocado su actividad en relación con el problema del desarrollo económico, que lleva consigo la actuación de los poderes públicos en muchos otros sectores. Muchas veces los bancos centrales han [641] servido más que nada como instrumentos de financiamiento de los déficit presupuestales de los gobiernos, aspecto éste que también es característico de la política de los países subdesarrollados.

La política fiscal y la presupuestal vinculada a ella se han entendido hasta ahora en los países de escaso desarrollo de dos maneras:

1. Un simple medio de recaudar impuestos, del modo más práctico posible, con frecuente inocencia técnica y sin miramiento alguno hacia las repercusiones de los impuestos en la economía en su conjunto o en la política de desarrollo; es decir, la política fiscal ha consistido burdamente en conseguir dinero para las arcas del tesoro público.
2. Con un poco más de refinamiento, durante los años de depresión mundial se empezó a enfocar en muchos países subdesarrollados, entre ellos México, la política fiscal y presupuestal como un arma de fomento de la actividad económica, mediante el simple expediente de crear un déficit presupuestal para realizar gastos en obras públicas, no importa cómo se financiara el déficit (por ejemplo, mediante crédito del banco central). Se apoyó esta política aparentemente en las recomendaciones de la escuela keynesiana y en las controversias de la época en Estados Unidos; probablemente fue bastante atinada en los años de depresión, pero por desgracia la formulación teórica del problema no evolucionó, y la política de déficit se ha seguido aplicando en condiciones en que ya no se justifica y más bien hace daño. Tal fue el caso de México a partir de 1941 y durante la guerra, así como el de casi todos los países de América Latina. No siempre los déficit han sido para obras públicas, sino simplemente para sufragar gastos ordinarios de los gobiernos o para mantener en pie ejércitos y armadas que, justificados o no, han sido un fuerte gravamen para las economías (el caso de Argentina, Chile, Brasil y Perú).

Resumiendo, ni la política monetaria ni la fiscal han respondido propiamente a los fines del desarrollo económico, y, en los más [642] de los casos, con excepciones notables, se han desenvuelto independientemente la una de la otra y con frecuencia de manera contradictoria. Lo que por un lado se procuraba mediante la política monetaria, por el otro se deshacía mediante la falta de una política fiscal congruente.

Me atrevería a insinuar que esto se ha debido en gran parte, haciendo caso omiso de las fallas humanas y políticas, a una falta de comprensión teórica del problema y, más que nada, a la falta de elaboración de un modelo teórico de política monetaria y fiscal aplicable a un país en desarrollo que pretenda mantener una elevada tasa de inversión anual. En la práctica se han dado algunos pasos aislados, impelidos los gobiernos por las circunstancias. Mere-

ce destacarse, por el lado de la política monetaria, la creciente adopción del principio del control selectivo del crédito como política de los bancos centrales; por el lado de la política fiscal, la tendencia en algunos países a conceder mayor importancia al impuesto sobre la renta, a crear medios fiscales de estimular la reinversión de utilidades, a adoptar impuestos sobre utilidades excedentes, a estudiar las consecuencias de la regresividad de muchas de las fuentes impositivas de los gobiernos, y la tendencia a ver con más cautela el efecto de los déficit presupuestales. Se inicia también una tendencia a considerar conjuntamente las operaciones de ingreso y egreso no sólo de los gobiernos centrales y locales, sino, consolidándolas, las de los organismos descentralizados o paraestatales, que, en una etapa de fuerte impulso al desarrollo económico, resultan ser deficitarios. Sin embargo, debe recalarse que estas tendencias de la política monetaria y fiscal son todavía tenues y nuevas.

BASES DE UNA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA CONGRUENTE CON EL DESARROLLO ECONÓMICO

Ante todo es preciso definir claramente los objetivos de la política monetaria y fiscal. Si se parte de que habrá que promover [643] y mantener una tasa de inversión bruta anual superior al ahorro voluntario previsto más la aportación previsible anual de capital extranjero, hay que resolver desde un principio si el objetivo deberá ser ayudar al desarrollo económico sin importar que haya inflación, o tratar de lograr el desarrollo sin inflación. No es fácil que el objetivo se defina de una vez por todas entre ambos caminos. Probablemente en un principio no sólo sea inevitable sino conveniente cierta dosis de expansión del medio circulante que pudiera resultar inflacionaria; pero la política inflacionaria no puede ser un sustento adecuado a largo plazo para el desarrollo económico, porque termina por encauzar los recursos de la comunidad hacia sectores no necesariamente compatibles con la finalidad de elevar el nivel de vida de los sectores de bajo ingreso de la población, aparte de que destruye el incentivo al ahorro privado y dificulta la ejecución de las obras públicas. En consecuencia, el objetivo debería ser contener la inflación sin retrasar el ritmo de desarrollo económico.

¿Cuáles deben ser los medios? Recordemos que en la práctica los países en etapas de desarrollo económico rápido han seguido una política de déficit presupuestal y que después de que éste ha dado lugar a un crecimiento desmedido del medio circulante han intentado, a través de los bancos centrales, restringir la expansión crediticia. El déficit presupuestal puede ser inicialmente necesario, según ya se dijo, sobre todo si para elevar el ritmo de desarrollo se requiere

llevar a cabo extensas y costosas obras públicas en materia de comunicaciones y transportes, energía, riego y obras agrícolas, etc. En tal caso, frente al exceso de los gastos públicos sobre los ingresos en una primera etapa, la política monetaria, mientras la tasa de desarrollo no sea aún más elevada, podría consistir en facilitar la expansión del medio circulante, pero orientando a la vez la colocación de la deuda pública en el sistema bancario privado y entre particulares. Esto casi nunca se ha podido lograr en medida apreciable. Sin embargo, cualquier expansión excesiva del crédito puede contrarrestarse en esas condiciones mediante cualquiera de los [644] medios de que dispone un banco central para reducir las disponibilidades de los bancos de una manera global, como la elevación del encaje obligatorio.

Pero en una segunda etapa, que podría caracterizarse por un ritmo de inversión pública y privada gradualmente más elevado, con estímulo a las construcciones residenciales y de vivienda, con facilidades de crédito a largo plazo para el desarrollo agrícola y el industrial, con creación paulatina de ahorros colectivos, con cierta reinversión de utilidades por las empresas y con creación de sectores favorecidos de ingresos, se requiere que la política fiscal y la monetaria lleven una coordinación mucho más estrecha y que el impulso expansionista pase del sector fiscal al bancario. El déficit presupuestal debería entonces evitarse, en tanto que no debería tratar de impedirse a toda costa la expansión del crédito bancario, sino más bien procurar ampliar éste y encauzarlo correctamente. Aquí surgen varios problemas: ¿cómo determinar el comienzo de esa segunda etapa? ¿cómo justificar y llevar a cabo una política de expansión crediticia controlada? ¿cómo justificar y realizar un aumento de los recursos fiscales para evitar los déficit?

Respecto al primero de estos problemas, el de cuándo debe iniciarse una política fiscal monetariamente neutral o permanentemente antiinflacionista, en tanto se inicia de modo simultáneo una política monetaria selectivamente expansionista, habría que fijar ciertos criterios, entre los cuales me parecen importantes los siguientes:

1. debe haberse logrado ya un aumento substancial de la población económicamente activa y una reducción correspondiente de la desocupación disfrazada o subocupación que tanto caracteriza a los países poco desarrollados;
2. debe haberse alcanzado ya un crecimiento considerable de las formas bancarias e institucionales de ahorro, y una evolución de la forma jurídica de las empresas hacia la sociedad mercantil de responsabilidad limitada y la sociedad anónima;

- [645] 3. debe haberse realizado un mínimo de obras e inversiones públicas que constituyan capital y servicios básicos sin los cuales la iniciativa privada no sentiría estímulos suficientes;
4. debe haberse hecho aparente una distribución del ingreso más desigual que la que existía al principio del proceso de desarrollo.³

El primer punto sería indicativo de un sector de demanda de base más amplia, es decir, de un mercado más extendido y de una creciente monetización de la actividad económica, pasando la economía del autoconsumo al mercado; un sector de demanda de gran importancia potencial como masa de consumidores. El segundo indicaría potencialidades de ahorro de individuos y empresas con el cual se pudiera financiar en medida creciente la inversión privada. El tercero sería indicador de la existencia de “economías externas” que reducen los costos por parejo para todas las empresas, al proporcionarles mejores medios de transporte, mayor disponibilidad de energía, tierras de cultivo más extensas, etc. El cuarto punto (junto con el segundo) señalaría que la potencialidad fiscal de los individuos y las empresas permitiría al gobierno realizar reformas fiscales sustanciales destinadas a recoger ingresos excedentes del sector privado para orientarlos hacia el sostenimiento e incremento de los servicios públicos, proceso que mientras sirviera para seguir incrementando el ingreso nacional no tendría por qué perjudicar a los propietarios, empresarios agrícolas e industriales, comerciantes, etcétera.

POLÍTICA MONETARIA DE EXPANSIÓN SELECTIVA

Ahora bien, ¿por qué se justificaría una expansión crediticia para el desarrollo económico y no una política de limitación [646] (siempre que la política fiscal sea, como se viene indicando, congruente)? Las economías poco desarrolladas tienen, entre otras características ya señaladas, la de que los sistemas de crédito son rudimentarios o endebles, ya sea por falta de instituciones adecuadas, por no coincidir el interés bancario privado con las verdaderas necesidades de desarrollo, por no poder el Estado suplir la falta, o por resistencias sociológicas y otras originadas en la falta de cultura económica y financiera. El resultado de ello es que una muy grande proporción

³ No afirmo esto como justificación de tal distribución del ingreso sino como reconocimiento del hecho de que el desarrollo económico por medio de procesos expansionistas e inflacionarios tiende por lo general a hacer más desigual aquella distribución.

Es evidente en lo anterior, desde luego, que no es una expansión desenfrenada del crédito lo que se requiere. En los países de América Latina, y entre ellos México, se ha ido reconociendo poco a poco y a medida que se dejaban atrás los cánones de la banca central clásica, que dentro de una tendencia de expansión del crédito es posible imprimirle ciertas direcciones preferentes; en otros términos, se ha ido desarrollando el control selectivo del crédito por el banco central. Se trata de un concepto y de un mecanismo nuevos. Recordemos que en la literatura sobre banca central y sobre cuestiones monetarias y crediticias, no se encuentra un solo libro sobre el tema en los países anglosajones: que la única selección crediticia conocida en la política monetaria de los países maduros se refiere al grado de liquidez de los documentos crediticios y no a la [648] naturaleza de la actividad económica financiada con el crédito; y que apenas en años recientes se empieza a practicar una cierta dosis de política selectiva en el crédito para construcción de viviendas y para operaciones de bolsa (principalmente en Estados Unidos).

El control selectivo del crédito ha nacido en América Latina de la necesidad y concretamente del problema que surgió durante la inflación de tiempo de guerra, la que era necesario contrarrestar por medio de control monetario pero no en tal forma que se perjudicaran las operaciones de crédito relacionadas con el aumento de la producción agrícola e industrial. Consiste el control selectivo del crédito en usar las armas del banco central para hacer costosas y aun prohibitivas a los bancos las operaciones de crédito para algunas actividades (por ejemplo, préstamos para bienes raíces, para financiar importaciones, mantener existencias comerciales con fines especulativos, etc.), mientras a la vez se otorgan facilidades para ampliar el crédito a otras actividades (la agricultura, el transporte, la industria). El procedimiento más radical para lograr el control selectivo del crédito sería, según unos, la nacionalización de la banca. Una aproximación a ellos se tiene en Argentina, donde en 1946 se nacionalizó el sistema de depósitos, lo que equivalía a que los bancos privados mantuvieran en el banco central una reserva en efectivo de 100% de los depósitos bancarios, los que sólo podrían destinar a las operaciones crediticias que el banco central autorizara. Pero en México, por ejemplo, se ha desenvuelto en los últimos años, y sobre todo desde 1949, un sistema por el cual se exige a los bancos mantener reservas de efectivo en el banco central en una proporción muy elevada, salvo en la medida en que los bancos destinen una parte de esos recursos a inversiones en valores públicos, valores privados autorizados, créditos a la agricultura u otras operaciones que se desea favorecer para facilitar el desarrollo económico. Se logra así, sin restar interés ni incentivos a la banca, una finalidad de orden público. En otros países, por ejemplo, en Guatemala, existe legislación semejante tendiente, por diversos

procedimientos, [649] a dirigir o encauzar el crédito preferentemente hacia ciertos sectores, o disuadirlo de orientarse hacia ciertos otros.

No pretendo examinar aquí en detalle todas estas medidas de control selectivo, sino simplemente señalar el hecho, la tendencia; pero no sin hacer notar también que el problema de ejecutar tal política crediticia es sumamente complicado, debido principalmente a las ramificaciones y complicaciones del crédito, a la dificultad para conocer el verdadero destino de los préstamos y, en muchos países, al hecho de que una misma persona es con frecuencia al mismo tiempo comerciante, agricultor, industrial y especulador en bienes raíces, sin que pueda determinarse a cual de las varias personalidades de un individuo se están destinando los recursos crediticios. El control selectivo del crédito es, en resumen, un lineamiento nuevo de política monetaria relacionado con el desarrollo económico y que los bancos centrales sin duda tendrán que elaborar y refinar con el transcurso del tiempo.

POLÍTICA FISCAL NEUTRALIZADORA Y ANTIINFLACIONISTA

Queda el otro problema señalado de cómo justificar y realizar una política fiscal tendiente a evitar los déficit y a aumentar los recursos fiscales. La justificación está en que si, llegada una etapa determinada de desarrollo económico en que el volumen de inversión pública ha sido ya considerable y el de inversión privada tiene ya bastante impulso propio, se considera que corresponde a la expansión crediticia controlada el proporcionar y facilitar los medios de continuar el desarrollo económico, este impulso expansionista del ingreso monetario tiene que contrarrestarse y moderarse, a fin de mantener una relativa estabilidad de los precios y evitar un proceso inflacionario; y la forma que ataca más directamente la inflación es la absorción de ingresos por medio del impuesto. Es laudable una política de bajos impuestos en las etapas primeras de un proceso de desarrollo económico; pero con el tiempo resulta [650] inconveniente y los empresarios se acostumbran demasiado a no pagar impuestos o a pagarlos en escala reducida. Si a causa de una política impositiva débil, el estado tiene que incurrir en déficit, debe recordarse que los déficit con frecuencia estimulan muy directamente el consumo y no siempre la inversión; que, al tener que financiarse por medios netamente inflacionarios, tienden a provocar mayores desigualdades del ingreso; y que, por inercia administrativa, tienden a perpetuarse. De ejemplos de ello no se carece en los países de América Latina.

Es, en cambio, correcto y prudente, como parte integrante de una política de desarrollo económico, apoyada ésta a su vez en la idea de la expansión credi-

ticia controlada y selectiva, formular una política fiscal que tenga por objetivo global una neutralidad presupuestal y monetaria y por finalidades concretas las de permitir, por un lado, mantener un ritmo convenientemente elevado de obras públicas y, por otro, financiar éstas por medio de impuestos y, como corolario, absorber por medio de impuestos las fuertes utilidades comerciales e industriales que el proceso de desarrollo origina, para convertirlas en obras y servicios sociales y económicos de carácter básico.⁴

Se reconoce la dificultad de realizar tal política fiscal. Ella se debe a varias razones. Por ejemplo, al hecho de que en muchos países subdesarrollados una gran parte de los recursos fiscales proviene de los impuestos a la importación y a la exportación, conceptos que fluctúan por razones exógenas; caso en el cual una política fiscal y presupuestal neutral o superavitaria no se podría cumplir con todo rigor. En otros países, donde se usa crecientemente el impuesto sobre la renta como elemento fundamental del fisco, se tropieza con dificultades prácticas originadas en la deficiencia de los registros contables de las empresas, en la irresistible inclinación [651] de los contribuyentes a evadir al fisco, en la resistencia política de los sectores afectados por el impuesto o, en algunos lugares, la resistencia del capital extranjero; y en la dificultad de aplicar el impuesto sobre la renta a las actividades agrícolas. Los impuestos a la propiedad raíz urbana y rural, que son generalmente la base de los sistemas fiscales de los estados, provincias o municipios, son igualmente resistidos; pero no cabe duda que la propiedad debería ser objeto de gravámenes mucho mayores de los que tiene en los países poco desarrollados, incluso como medio de desviar los capitales hacia campos distintos de inversión.

A través de la política fiscal es posible también cumplir ciertos objetivos especiales, aun cuando no por ello secundarios. Por ejemplo, como se acaba de indicar, sería posible hacer menos atractivos algunos campos de inversión socialmente menos útiles (por ejemplo, la construcción residencial de lujo); estimular, en cambio, otros sectores de inversión, ya sea a través de exenciones o bonificaciones parciales, o mediante artificios tendientes a promover la reinversión de utilidades, etc.; orientar el ahorro hacia títulos de crédito concretos, liberando a éstos de impuestos; absorber ganancias inesperadas, originadas en fenómenos de alza rápida de precios, en modificación del tipo de cambio (por ejemplo, el motivo de adopción del impuesto a la exportación creado en México en 1948), etc. La política fiscal y presupuestal debe, y puede, dirigirse en forma que complemente y refuerce a la política monetaria.

⁴ Lo anterior no excluye la posibilidad de emplear fondos del exterior (empréstitos, etc.) para financiar parte de los gastos públicos, ya que su uso no tiene consecuencias monetarias directamente expansionista

Resumen y conclusiones

A grandes rasgos, la tesis que aquí se sostiene es la siguiente:

1. Los avances en materia de política fiscal y monetaria en los países altamente desarrollados, y las formulaciones teóricas relativas, no se prestan a aplicación a los problemas de desarrollo económico de los países en plena etapa de evolución económica desde niveles bajos de ingreso, evolución que se caracteriza por el [652] sostenimiento de una tasa de inversión o capitalización bastante elevada, casi siempre en exceso de la tasa de ahorro, y que requiere por lo tanto fuentes complementarias de ahorro, que pueden ser el capital extranjero, por un lado, y el ahorro forzoso (inflacionario) o bien el ahorro de los poderes y entidades públicas (no inflacionario), por otro.
2. Es necesario, en consecuencia, tratar de formular una política monetaria y una política fiscal congruentes con el desarrollo económico de un país de bajo nivel de ingreso, en que tanto la una como la otra desempeñen una función recíprocamente compatible y respondan al objetivo de incrementar el ingreso nacional sin procesos inflacionarios que a la larga son perjudiciales al desarrollo mismo.
3. Las bases de semejante política monetaria y fiscal requerirían una distinción de etapas de desarrollo: una primera en que se justificaría la expansión del ingreso a través de déficit presupuestal, y una segunda, caracterizada por ciertos indicadores, en que lo correcto sería expandir el ingreso a través del crédito y el medio circulante, pero neutralizar la tendencia expansionista a través de la política fiscal y presupuestal.
4. Para la expansión del crédito, la experiencia en muchos países subdesarrollados empieza a indicar un procedimiento que es heterodoxo de acuerdo con los cánones de la banca central en los países maduros pero que está peculiarmente adaptado al problema del desarrollo económico: el control selectivo del crédito.
5. En materia fiscal, no se han reconocido ni aprovechado todavía las potencialidades del sistema fiscal, ni se ha comprendido el aspecto teórico general, y es necesario aplicar la política fiscal como complemento de la monetaria, aumentando los impuestos a fin de financiar las obras públicas por medios no inflacionarios con objeto de absorber las utilidades que se crean en el proceso de desarrollo económico y convertirlas en obras y servicios sociales y económicos básicos.

- [653] 6. La neutralidad monetaria de la política fiscal, es decir, la negativa consciente a originar déficit presupuestales internos, debe ser la piedra angular del enfoque de la política monetario-fiscal que requiere un país que, rebasada cierta etapa primitiva de desarrollo, entra en otra etapa en que la inversión debe apoyarse en grado creciente en el sistema bancario y en el ahorro privado. No se insinúa que el equilibrio presupuestal deba ser un fin por sí mismo, sino que debe ser un medio que, conjuntamente con una política de expansión selectiva del crédito, promueva el desarrollo económico sin inflación. No se insinúa que los gobiernos deban reducir sus gastos, sino que se sostiene que deben aumentar sus ingresos elevando considerablemente los gravámenes impositivos.
7. En suma, un país en desarrollo requiere una política diametralmente opuesta a la que se ha venido siguiendo en semejante clase de país. La práctica ha sido incurrir en déficit presupuestal y tratar de contrarrestarlo por medio de la restricción del crédito; lo que se necesita es precisamente lo contrario, o sea favorecer la expansión selectiva del crédito que toda economía en crecimiento necesita, y contrarrestar sus efectos inflacionarios por medio de la neutralidad o aun el superávit presupuestal.

México, D. F., 15 de agosto de 1951

[424] EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN EL DESARROLLO
ECONÓMICO DE MÉXICO*

Hace pocos meses, en esta misma ciudad de Monterrey, tuve oportunidad de escuchar una ponencia presentada a un congreso industrial en la cual se aconsejaba, lisa y llanamente, que se aboliera el impuesto sobre la renta por considerarlo como una intervención indebida del Estado en la economía privada. No alcancé a apreciar el grado de éxito que haya tenido esa propuesta; no dudo que habrá encontrado eco en algunos sectores, pero escasamente en los oídos de los economistas y menos aún en las oficinas de funcionarios responsables de las finanzas públicas. Como economista preocupado por los problemas del desarrollo económico de México, no puedo menos que colocarme en una posición contraria a esa radical idea. Ese punto estaría determinado por la confluencia de las tres condiciones que a mi juicio debe reunir un impuesto sobre la renta: constituir una forma de tributación equitativa; ser un gravamen que, por sus efectos sobre la inversión y el consumo, contribuya a promover el desarrollo económico, y —casi sobra decirlo— representar para el Estado una fuente de recursos fiscales significativa y relativamente estable. Abogar por el impuesto sobre la renta no es, por lo visto, una forma de ganarse popularidad en el medio financiero y de los negocios; consciente de ello, sin embargo, me impondré la tarea de exponer brevemente y, por las limitaciones que establece el tiempo de una conferencia, sin entrar en demasiados pormenores, algunas de las razones por las que el proceso de desarrollo de un país como México necesita descansar en buena medida en una tributación adecuada, suficiente y equitativa de los ingresos, sean de personas físicas o morales, que provengan del ejercicio de la función de empresario o propietario y de la prestación de servicios de trabajo personal y profesional.

* Conferencia sustentada el 4 de junio de 1956 en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Nuevo León. La presente versión incorpora algunas correcciones y notas que no figuran en la publicada en la *Revista de la Escuela de Contabilidad, Economía y Administración*, del Instituto (tomo VIII, núm. 31, julio de 1956). El autor desea dejar constancia de que en el presente trabajo no expresa sino opiniones personales, y no las de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, en donde presta sus servicios. [Se publicó también en *El Trimestre Económico*, XXIII: 4, octubre-diciembre de 1956, pp. 424-437. N. de los eds.]

Demos primero una hojeada al proceso de crecimiento económico de México en los últimos años y al papel que en él ha desempeñado el sector público —entendido como el conjunto de gastos, tanto de inversión como de administración, del gobierno federal, las entidades federativas y municipales y los organismos descentralizados. Ante todo aclaremos que si se acepta que el monto y la tendencia del ingreso nacional están determinados principalmente por la cuantía y la naturaleza [425] de los gastos totales de inversión y los gastos totales de consumo efectuados en el país, debemos reconocer que el elemento dinámico está constituido fundamentalmente por los gastos de inversión.¹

Los gastos de inversión constituyen un elemento dinámico porque por un lado significan poder de compra puesto en manos de los sectores que elaboran bienes de producción, pero sobre todo porque aumentan la capacidad productiva del país. Esto no quiere decir que todos los gastos de inversión sean altamente productivos; es bien sabido que muchas inversiones tanto públicas como privadas se planean o se ejecutan mal y traen poco beneficio al país, o lo traen muy tardíamente. Pero en lo general es razonable suponer que las inversiones incrementan el capital real nacional y colocan a la economía en su conjunto en posibilidad de producir más y en consecuencia de satisfacer mejor las necesidades de consumo. Otro aspecto de los gastos de inversión que no debe despreciarse es que generalmente contribuyen a mejorar la tecnología y a aumentar el número de profesionales y obreros capacitados, lo que a su vez facilita sucesivas inversiones en etapas cada vez más complejas de capitalización y de aplicación de la ciencia.

El énfasis que quiero dar al componente del gasto total representado por las inversiones no debe interpretarse, sin embargo, como que los gastos de consumo, que son su complemento, son un elemento puramente pasivo en la determinación del ingreso nacional. Si bien lo que una persona puede consumir depende de su ingreso, es bien sabido que a veces el consumo manifiesta cambios autónomos, y que, además, la naturaleza del consumo total depende de la forma de la distribución del ingreso nacional. Si la estructura de la demanda de consumo no corresponde a los resultados de la inversión total como elemento para proveer a ese consumo, se pueden generar tendencias que a la postre afectarán el nivel mismo de las inversiones y en consecuencia la capacidad del país para seguir creciendo.

¹ Hacemos por ahora abstracción de los efectos de una variación de la relación de precios del intercambio internacional. También omitimos la existencia de un saldo positivo de la balanza de pagos en cuenta corriente.

Por el conocimiento que se tiene del desarrollo económico de un sinnúmero de países, entre ellos las repúblicas latinoamericanas, se ha podido apreciar que tomando un período suficiente de tiempo el crecimiento del ingreso real per cápita es más alto cuanto más elevada sea la proporción del gasto total constituida por la inversión. El caso de México es particularmente interesante. Entre 1940 y 1950² se estima que el producto real aumentó en promedio a la tasa de 7.2 por ciento al año, [426] o sea 4.5 por ciento anual per cápita. Durante ese mismo período la inversión bruta total fue superior al 10 por ciento del producto nacional bruto y alcanzó en los últimos tres años, de 1947 a 1950, una proporción del 14 por ciento. De 1951 a 1955 el crecimiento del ingreso real ha sido menos rápido, cercano al 5 por ciento anual (o sea un poco más del 2 por ciento per cápita), debido en gran parte a la situación particular del año 1953, cuando se conjugaron factores externos con elementos internos para producir un descenso transitorio del ingreso. Uno de los elementos internos más significativos de ese año fue una baja de la inversión pública, que contribuyó a comprimir el total de los gastos del sector privado. De cualquier manera, la proporción de la inversión total respecto al ingreso nacional continuó siendo elevada en los últimos 5 años, no muy alejada en promedio de la cifra de 14 por ciento antes citada.

Dentro de la inversión total, la inversión pública ha constituido en México una proporción bastante elevada, sobre todo en comparación con otros países. De 1940 a la fecha, salvo contados años, ha significado más del 35 por ciento de la inversión total y a partir de 1950 no ha sido inferior al 40 por ciento con excepción de 1955, año que se caracterizó por un incremento extraordinario de la inversión privada. No nos corresponde aquí entrar en un análisis de la inversión pública, pero es significativo hacer notar que está constituida en su mayor parte por obras básicas para el desarrollo del país —riego, transportes, petróleos y energía—, así como por obras de interés social que afectan la productividad futura de la población. En buen aparte, la inversión privada ha sido posible como resultado de las inversiones públicas. Sin obras de riego no habría sido posible utilizar maquinaria agrícola; sin carreteras no se habrían hecho inversiones en equipo de transporte automotor; sin energía eléctrica, petróleo y transportes no se habrían realizado tantas inversiones privadas en la industria; finalmente, sin el crecimiento general de la industria y el comer-

² Estos datos y los de los tres párrafos siguientes provienen del informe de la Comisión Mixta del Gobierno de México y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, titulado *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior* (México, Nacional Financiera, S.A., 1953) y de los *Estudios Económicos de América Latina*, publicación anual de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas.

cio, no se habrían llevado a cabo tantas inversiones residenciales y de edificios comerciales.

La importante significación de la inversión pública en el desarrollo de México es tanto más notable si se considera cómo se ha financiado. Entre 1940 y 1950 alrededor de las tres cuartas partes de la inversión pública en México fueron cubiertas por los ingresos ordinarios del fisco; o sea principalmente por medio de impuestos. Es probable que de 1950 a 1955 la proporción haya sido bastante similar. El resto, o sea el 25 por ciento más o menos, se ha financiado por medio de empréstitos internos y externos. Estos últimos sólo han adquirido importancia a partir de 1947. Éstas son cifras algo aproximadas pero sirven para señalar que el financiamiento de la inversión pública no ha sido en México de [427] carácter fundamentalmente inflacionario. Lo fue en un período anterior, de 1936 a 1940; lo fue menos entre 1940 y 1945 y prácticamente no ha sido de naturaleza inflacionaria en los últimos 7 años.³ Creo que pocos países en los que el crecimiento ha sido tan rápido como en México, han podido lograr financiar en forma tan conveniente una gran parte de los gastos públicos de inversión.

Sin embargo —y he aquí una gran paradoja—, México ha logrado este extraordinario crecimiento de la inversión pública a expensas de mantener a niveles reducidos los gastos públicos corrientes, o sea, en lo principal, los gastos de administración. Me refiero, claro está, no a las cifras nominales sino a la expresión real del fenómeno, o sea los gastos nominales corregidos por el aumento de los precios. Esta situación de los gastos corrientes del sector público se pone de manifiesto al comprobar que entre 1940 y 1950 los gastos totales del gobierno no pasaron del 11 por ciento del ingreso nacional y que de entonces a la fecha tampoco han registrado proporción mayor. Si pudiera decirse que las necesidades de servicios gubernamentales en México han sido ya plenamente satisfechas, es decir, que en relación con el ingreso nacional y el nivel de vida tenemos ya suficientes maestros de escuela, funcionarios encargados de los servicios de salubridad y de agricultura, empleados encargados del orden público, servicios municipales y la multiplicidad de servicios administrativos de toda clase sin los cuales no podría funcionar nuestra economía, entonces el que el gasto público total no pase del 11 por ciento del ingreso nacional no tendría mayor importancia, y nada habría que agregar al hecho de que los ingre-

³ Quisiera aclarar aquí que no niego que haya existido inflación a partir de 1940; pero ésta se ha debido, durante la guerra mundial y la crisis de Corea, más que nada a factores de origen externo que se manifestaron a través de un fuerte superávit de la balanza de pagos. En tales condiciones, el déficit gubernamental, en su conjunto, ha contribuido a acentuar la tendencia inflacionaria.

tributarios se destinan en gran parte a la inversión. Sin embargo, es obvio que dentro de lo que se acepta en México como función del Estado las necesidades de servicios administrativos distan mucho de estar satisfechas. No hay más que asomarse ligeramente a lo que falta por hacer en materia educacional, sanitaria y asistencial, de extensión agrícola, y en materia de servicios municipales, y que examinar el nivel de sueldos de los empleados públicos federales —y, peor aún, los de las entidades federativas y los municipios—, para comprender que la necesidad de recursos fiscales en el país es sencillamente enorme.

Esto plantea problemas de la mayor importancia. ¿Es que México es tan pobre que el Estado no pueda gravar sino, como ahora, alrededor de 10 por ciento del ingreso nacional? Si ése fuera el caso, ¿habrá que resignarse a no poder proveer los servicios administrativos generales que el país necesita? O bien, como alternativa, ¿podrían [428] reducirse los gastos públicos de inversión para destinar más recursos a los gastos corrientes? Si esto se hiciera, ¿la falta de inversiones públicas —de las que hasta ahora ha dependido en gran parte el ritmo de desarrollo del país— podría suplirse mediante inversiones privadas? ¿y podrían ser éstas de la cuantía y la naturaleza necesarias para incrementar en la misma forma que la inversión pública la infra-estructura económica y social del país y, por lo tanto, su capacidad productiva? Si la respuesta a cualquiera de estas preguntas pudiera ser indudablemente afirmativa, o si en caso de no serlo fuera posible y conveniente resolver todos los problemas financieros del Estado mediante empréstitos internos o externos, o mediante el simple expediente de la emisión monetaria, el problema de la tributación se reduciría tal vez a una cuestión de buscar mejoras en la estructura impositiva, en hacer al sistema tributario más equitativo y en realizar mejoras administrativas, sin preocuparse más del nivel de la carga tributaria total. Yo en lo personal no podría dar una respuesta afirmativa a esas preguntas que he planteado y creo que también debe reconocerse que no es conveniente acudir a medios inflacionarios de financiamiento interno de los gastos públicos, ni posible ni conveniente recurrir a los empréstitos del exterior más allá de cierto límite. Creo, pues, que hay que enfrentarse en México al problema del aumento de la carga tributaria total, sin perjuicio, desde luego, de su mejor distribución.

No hace muchos años que el fisco mexicano dependía predominantemente de los impuestos al comercio exterior para integrar sus ingresos. Todavía alrededor de 1939-1940 los impuestos a la importación representaban 20 por ciento de los ingresos generales totales. Sin embargo, a partir de 1942-1943 y hasta la fecha, su significación ha descendido considerablemente, como ha ocurrido en general con los impuestos indirectos, o sea todos aquellos que

gravan predominantemente el gasto y en consecuencia influyen en los precios que paga el consumidor. Es comúnmente aceptado que los impuestos indirectos, porque no inciden sobre el consumidor en proporción a su ingreso y a su capacidad de compra, son inequitativos. Es más, tienden a hacer más desfavorable la distribución de los ingresos. En cambio, son con frecuencia mucho más fáciles de recaudar y se prestan a identificarlos directamente con ciertas clases de gastos a que se puedan destinar. Los impuestos indirectos, de más del 50 por ciento que representaban en los ingresos del gobierno federal antes de 1940, significan en la actualidad probablemente no más del 40 por ciento.

El cambio en la estructura impositiva se explica por dos fenómenos: por el desarrollo extraordinario del impuesto sobre la renta a partir de 1943 y por la existencia de un impuesto que, por considerarlo en gran [429] parte como substitutivo del impuesto sobre la renta, puede clasificarse entre los impuestos directos —el impuesto *ad valorem* sobre la exportación—. Los impuestos sobre la renta contribuyen desde 1943 con ingresos que representan del 20 al 25 por ciento de los ingresos totales federales; en algunos años se ha rebasado esa cifra ligeramente y según datos preliminares en 1955 han significado el 28 por ciento. Los impuestos a la exportación han tenido en algunos años más importancia que en otros debido a que se han implantado casi siempre a raíz de las devaluaciones del peso como medio de absorber una parte de las ganancias cambiarias de los exportadores, consideradas de carácter fortuito, ya que más adelante dichos impuestos se han tenido que reducir hasta casi eliminarlos, como ocurría en 1947 y en 1953. Actualmente los impuestos a la exportación representan alrededor del 20 por ciento de los ingresos totales de la Federación, es decir, son casi tan importantes como los impuestos sobre la renta. En 1955, entre ambos representaron el 49 por ciento de los recursos del fisco.

Con las salvedades que se puedan hacer respecto al impuesto de exportación, el cual tiene algunos aspectos regresivos, podría decirse que estas tendencias del Estado a descansar cada vez en más impuestos directos son saludables.⁴ Lo son porque el impuesto sobre la renta es una fuente fiscal más estable, no tan dependiente de las fluctuaciones del comercio exterior. Lo son también porque el impuesto sobre la renta es una forma de tributación equitativa. Es un gravamen que incide sobre quienes pueden pagar, y que, además, incide en mayor medida sobre quienes más pueden pagar. Tiene por base las ganancias de las empresas y los ingresos percibidos por los individuos por la posesión de

⁴ No me propongo tratar en este trabajo el problema del impuesto a la exportación, pero debe señalarse que tiene estrecha relación con el del impuesto sobre la renta.

capital, por su habilidad para combinar capital y trabajo en actividades productivas, por su capacidad personal de trabajo o por su habilidad profesional o artística, resultante de su nivel educativo o de su talento. Dentro de determinados límites, el impuesto sobre la renta no tiene por qué desalentar el consumo ni la actividad productiva, y antes bien debería estimular a la empresa o al individuo a ingeniarse para aumentar su productividad y en consecuencia el rendimiento neto, una vez pagado el impuesto, de sus esfuerzos. Finalmente, el impuesto sobre la renta, con todas sus modalidades, es mucho más flexible que cualquier otro y admite características de base y de administración que permiten influir en la inversión y el consumo del sector privado de la economía en formas favorables al desarrollo económico general.

Como es bien sabido, el impuesto sobre la renta en sus formas modernas tiene todavía poca tradición. Muchos países aún no lo han adoptado, o lo utilizan en forma rudimentaria. En un extremo están los [430] países anglosajones y escandinavos donde el ambiente social permite llevar el impuesto sobre la renta a elevados grados de perfección lo mismo como instrumento técnico fiscal que en su administración. Es evidente que en tales países el esfuerzo técnico del fisco está complementado por una extensa colaboración de los contribuyentes.

En el otro extremo están los países en donde el desconocimiento de la estructura económica, la falta de información estadística y la falta de integración social y política impiden dar al impuesto sobre la renta un alcance adecuado y obligan a seguir utilizando gravámenes indirectos de mayor facilidad de recaudación. A mi juicio, México se encuentra en una etapa intermedia todavía susceptible de mejorarse en forma considerable. No me propongo pasar a hacer una crítica del impuesto sobre la renta que tenemos en México desde el punto de vista legal o administrativo, pero sí quisiera llamar la atención sobre lo que significan o pueden significar para el desarrollo económico del país algunas de sus modalidades, y en ello tendré en cuenta las reformas recientes —que en términos generales representan una mejoría de consideración.

Como apunté antes, interesa ver si el impuesto sobre la renta, además de sus finalidades fiscales y de equidad tributaria, incide sobre las empresas —sobre los negocios del país de toda índole— en forma que no desaliente futuras inversiones. Interesa igualmente saber si la forma del tributo sobre la renta admite estímulos especiales a sectores de actividad económica que se consideren básicos o esenciales desde el punto de vista del desarrollo general del país, por ejemplo, la agricultura o la minería. Por otra parte, interesa ver si el impuesto sobre la renta contiene modalidades que tiendan a limitar el consu-

mo de ciertas capas sociales de la población y a facilitar demasiado el de otras, en formas que no contribuyan a la creación de una demanda futura estable y adecuada para seguir fomentando el crecimiento del ingreso nacional.

Al pensar en el estímulo a la inversión futura, corresponde fijar la atención en la progresividad del gravamen sobre las utilidades, en la tasa superior del gravamen, en las disposiciones sobre reinversión de utilidades, depreciación y gastos amortizables, y en las exenciones que autoriza la legislación industrial.

La tarifa correspondiente a las cédulas I y II, aplicables a las actividades comerciales e industriales, llega ahora, progresivamente, hasta una tasa del 39 por ciento sobre la fracción de utilidades superior a 2 millones de pesos, y encima de eso habrá contribuyentes sujetos al impuesto sobre utilidades excedentes, que con la reciente reforma no podrá ser superior al 10 por ciento de estas utilidades. Las discusiones sobre el nivel de la tasa máxima suelen ser a veces un poco confusas, ya que, en primer lugar, sólo un número relativamente menor de contribuyentes llega a situarse [431] en niveles de utilidades a los que esa tasa se aplica. Además, como las tasas progresivas se aplican a las fracciones adicionales de utilidad, cuando se computa el impuesto total sobre la utilidad total, resulta generalmente una tasa media más baja. Por último, como se aprecia en las reformas aprobadas en 1955, a la vez que se elevó la tasa máxima en cédulas I y II, se redujo el impuesto sobre utilidades excedentes. Queda, pues, un impuesto que, en conjunto y sólo para las empresas relativamente más fuertes, más capitalizadas y de mayor redituabilidad, incide en un poco más del 40 por ciento sobre la utilidad gravable, que, en virtud de las deducciones diversas que autoriza la ley, podría resultar en ocasiones menor que la llamada utilidad contable. En términos generales, y aun por comparación con otros países, no parece que la tarifa del impuesto sobre la renta imponga tasas inequitativas, ni mucho menos tasas que desalienten la inversión o el espíritu de empresa —espíritu que por lo demás difícilmente puede decirse que haya estado restringido en México en los últimos quince años.

Donde quizá podría lograrse un efecto más estimulante para la inversión, en particular para el pequeño empresario, sería en una revisión de las escalas o fracciones más bajas de la tarifa del impuesto. Los contribuyentes cuyos ingresos son menores a 100 000 pesos anuales pueden optar por sujetarse a una tabla de cuota fija progresiva, según la actividad que representen, que al parecer ha sido encontrada de más fácil administración por las autoridades en virtud de la falta de contabilidad adecuada de las pequeñas empresas y del gran número de tales contribuyentes. Sin pretender pronunciarme en firme sobre este aspecto del impuesto sobre la renta, ya que no conozco en detalle sus problemas administrativos, se me ocurre que posiblemente este sistema especial

encierre injusticias para muchas clases de negocios; por ejemplo; una cantina y una fábrica de cartón cuyos ingresos sean de 99 000 pesos al año pagan bajo este sistema casi igual suma de impuestos, o sea cerca de 1 000 pesos. No sé si con ello se grava demasiado a la fábrica o insuficientemente a las utilidades de la cantina, pues habría que conocer otros datos. Pero este tipo de problema, que indudablemente repercute en las inversiones, podría subsanarse en parte si se llega algún día a un sistema de impuesto basado en la consolidación de los ingresos cualquiera que sea su fuente y en la admisión de diversas clases de deducciones por gastos de negocios y otros, a la vez que se estableciera una exención más elevada que la actual.

Al ver la tarifa misma de las cédulas I y II se ocurre preguntar si el límite inferior de la utilidad gravable no podría empezar en, digamos, 5 000 pesos, en lugar de en un centavo. Tal vez se ahorrarían así algunos cientos de miles de pesos de gastos de recaudación y se evitarían [432] muchas molestias, con algún efecto saludable sobre la capitalización de las pequeñas empresas, que por lo regular son las que menos facilidades tienen para acudir al crédito bancario.

El grado de progresión de la tarifa, y su tasa máxima, están atemperados, como se sabe, por una serie de disposiciones que refuerzan el punto de vista de que son menos gravosos de lo que parece. Por un lado, la actividad agropecuaria y la pesca están sujetas a media tasa, y no fueron afectadas por los aumentos fijados en las reformas de 1955. Por otro, y esto es lo más importante, se han liberalizado considerablemente las disposiciones relativas a las deducciones que se admiten al ingreso neto de la empresa por concepto de reinversión de utilidades, depreciación y amortización de gastos. En realidad, la reforma de 1955, que permite la capitalización de las reservas sin el pago del impuesto sobre dividendos, es de gran trascendencia para la industrialización del país, ya que favorece la inversión por dos caminos: por un lado, la de la propia empresa que aumenta su capital, y por otro al disminuir posiblemente el vicio de utilizar el crédito bancario como sustituto de la capitalización, dejando así en libertad al sistema bancario de atender mejor otras necesidades de crédito; además, en tanto la medida desaliente la repartición excesiva de dividendos, contribuirá a evitar gastos de consumo suntuario por parte de los propietarios de acciones.

Otra serie de reformas aprobadas en 1955 que merece destacarse por su valor como incentivo a la inversión son las referentes a las deducciones por depreciación, que en términos generales han sido autorizadas en forma de permitir una amortización más rápida que antes de las inversiones en maquinaria industrial y en equipo de transporte. Asimismo, se advierte que se han ampliado las posibilidades de deducción de donativos y gastos para fines benéficos y culturales; en tanto esto permita, por ejemplo, que las empresas contribuyan

con parte de sus utilidades al fortalecimiento de los centros de enseñanza, a la capacitación de obreros e ingenieros y a la investigación tecnológica, las consecuencias de la disposición serán sin duda benéficas, aun cuando sea indirectamente, para las inversiones futuras y, de paso, tendrán efecto también sobre la capacidad de consumo de la población.

Fueron también objeto de reformas recientes las disposiciones del impuesto sobre la renta relativas a la minería, en el sentido de facilitar deducciones por agotamiento, amortización y depreciación bajo régimen especial, más flexible que el aplicable a otras actividades. Supongo que esta disposición deberá considerarse más bien como un alivio al contribuyente minero que como factor fundamental para el desarrollo de la minería, que depende de tantos factores económicos y legislativos.

Para terminar mis breves consideraciones sobre la incidencia del [433] impuesto sobre la renta en las inversiones, queda por comentar, entre las cosas importantes, sólo el régimen de exenciones a las industrias nuevas o necesarias. Estas exenciones, que existen desde el año de 1940 en virtud de una ley de fomento industrial, reformada en 1946 y nuevamente en época muy reciente, constituyen indudablemente un alivio fiscal a las empresas que con ellas se benefician, y, una vez más; reducen la significación de la tarifa del impuesto sobre la renta y de la tasa máxima. Ignoro si se haya efectuado un análisis completo y profundo del efecto que las exenciones fiscales federales tienen sobre la inversión y como elemento de estímulo a la industrialización. Son varios los impuestos que quedan liberados: los de importación, el impuesto sobre ingresos mercantiles y el impuesto sobre la renta en cuanto a utilidades y a dividendos—todos ellos en proporciones distintas según la actividad de que se trate y el período comprendido por la exención—. En muchos casos la exención ha sido total y por varios años. A estas exenciones se suman con frecuencia las que otorgan las entidades federativas respecto a los impuestos sobre la propiedad y sobre ingresos mercantiles (o su equivalente total), en la creencia de que tales exenciones sirven para atraer industrias a determinadas localidades. Por medio de una investigación en que participé hace algunos años pude percatarme de que las exenciones otorgadas por los Estados y el Distrito Federal no constituyen elemento significativo de localización industrial y sí suponen una pérdida considerable de ingresos para los erarios de dichas entidades, sin que, por otra parte, su cobro represente para las empresas un elemento importante de costo.⁵ Volviendo a las exenciones federales, cuyo monto, según cifras recien-

⁵ Véase el estudio de G. Romero Kolbeck y V. L. Urquidi, *La exención fiscal en el Distrito Federal como instrumento de atracción de industrias* (México, Tesorería del Distrito Federal, 1952).

temente estimadas, se hace ascender a varios cientos de millones de pesos, me pregunto si la industrialización de México habría sido menor en ausencia de tales exenciones o de haberse aplicado éstas más restrictivamente y con referencia solamente a los impuestos de importación sobre el equipo inicial. A falta de un estudio cabal del problema, no puedo más que dejar constancia de mi duda, así como de mi preocupación por que el fisco federal siga privándose de ingresos que tanto necesita y por que el sistema, llevado al grado de extensión que ahora tiene, pueda representar injusticia para las actividades que, sin calificar dentro de las definiciones legales como nuevas o necesarias, sean de todos modos importantes para un desarrollo industrial equilibrado. Sea como fuere, las exenciones favorecen a las empresas correspondientes a industrias nuevas, y éstas han sido muchas en los últimos quince años. En cuanto a las que no son nuevas, quedan de cualquier manera [434] las deducciones que establece la ley por lo que hace a reinversiones y depreciación.

Paso a considerar ahora los aspectos del impuesto sobre la renta relativos al consumo, lo que implica también hablar de la distribución del ingreso nacional. Desde que se dieron a conocer en 1952 cifras sobre la repartición del ingreso por factores de la producción,⁶ ha habido en el país, entre economistas y entre diversos sectores financieros y políticos, una cierta controversia sobre si es verdad o no que en México, de 1939 a 1950, la parte del ingreso nacional correspondiente a salarios, sueldos e ingresos afines descendió del 58 al 48 por ciento y la representada por utilidades y otros ingresos del capital se elevó del 26 al 41 por ciento. (A partir de 1951, por cierto, no parecen haber variado estas proporciones en forma marcada.) Me parece que, con las salvedades que impone todo cómputo estadístico, y aun teniendo en cuenta que lo ideal sería disponer de cifras de distribución del ingreso por niveles de ingreso, dichos datos son bastante representativos de la realidad, o sea que la repartición del ingreso nacional es en México en extremo desigual y que muy probablemente empeoró, es decir, se volvió más desigual a partir de 1939; el que se haya corregido o no en los últimos cuatro años sólo puede, por falta de datos, conjeturarse sobre la base de apreciaciones generales, pero es probable que la devaluación de 1954 haya contrarrestado cualquier mejoría que se hubiera logrado hasta entonces, aunque los dos buenos años agrícolas hayan a su vez contrarrestado un poco el efecto de la devaluación. Una prueba indirecta de la mala distribución del ingreso nacional de México la da el hecho de que en los últimos quince años ha crecido mucho más la producción (y el consumo per cápita) de bienes de producción que la de bienes de consumo,

⁶ Véase el informe de la Comisión Mixta mencionado en la nota 2.

como lo atestigua la situación de industrias básicas como la textil de algodón y otras que manufacturan artículos de uso popular.

Vale la pena mencionar estos hechos porque ningún país puede progresar firmemente si no desarrolla sus mercados internos. De nada habrán servido todas las inversiones públicas y privadas si a la postre el poder de compra queda concentrado excesivamente en un sector muy pequeño de los habitantes. ¿Por qué ocurre esta concentración? Ha sido creada en gran parte por la inflación, pero influyen también en ella ciertos elementos estructurales de la economía mexicana, como son el diverso grado de disponibilidad y productividad de los recursos naturales en diferentes partes del país, el relativo atraso de las técnicas agrícolas en muchas partes, la falta de transportes y comunicaciones, la insuficiencia del crédito, la inadecuada distribución de la población y la falta de medios suficientes de adquirir educación y de mantenerse en buen [435] estado de salud. A todo esto se une el elevado coeficiente de crecimiento demográfico, que tiende a abastecer con demasía las necesidades de mano de obra no calificada y a deprimir el nivel de salarios agrícolas y urbanos en las tareas de menor nivel técnico. Pero, además, existe el supuesto previo que hace todo inversionista o capitalista de que para emprender un negocio tiene que asegurarse de un margen de utilidad que le permita amortizar su inversión en muy pocos años. La razón de ello suele atribuirse a la inseguridad financiera, la inseguridad del tipo de cambio y otros tipos de inseguridades. No es, por cierto, un fenómeno privativo de los países llamados insuficientemente desarrollados. Los hay en esta categoría donde el rendimiento normal del capital es inferior al 10 por ciento, como los hay en la clase de los desarrollados donde el inversionista espera rendimientos análogos a su congénere mexicano.

El resultado de esta situación, aparte de los motivos que la originen, es que la estructura de la demanda global de consumo del país no parece corresponder a las posibilidades de plena utilización del capital industrial y agrícola del país tal como éste está estructurado. Y si la falta de demanda limita la expansión de determinados sectores de actividad, es obvio que habrá de repercutir en la inversión en general. Traigo todo esto a colación porque el impuesto sobre la renta desempeña un papel de importancia en la formación de la demanda global del sector privado, ya sea por omisión o por comisión.

Veamos cuáles son las omisiones. La principal, a mi juicio, es que no grava el conjunto de los ingresos de una persona. Si se admite por un lado la conveniencia de un sistema de tributación progresiva, no es lógico que las personas de elevados ingresos, pero obtenidos de distintas fuentes, paguen gravámenes menores que personas con iguales ingresos derivados de una sola fuente. En otros términos, sería más equitativo que se acumularan los ingresos de la per-

sona, no importa cuál fuere su origen, y sobre el total se aplicara la tasa progresiva correspondiente; en lugar del sistema de gravar segmentos de ese ingreso a distintas tasas, más bajas, y de dejar exentas de hecho algunas clases de ingreso, tales como las rentas derivadas del alquiler de la propiedad. Existen diversas formas de establecer el impuesto sobre el ingreso personal global y se han introducido con éxito en varios países, aun en los menos desarrollados económica y administrativamente. No es desconocido un proyecto elaborado por un técnico mexicano hace pocos años.

El no gravar adecuada y suficientemente los ingresos personales —aparte de las muchas evasiones que son tradicionales, pero no por ello menos reprobables— es uno de los elementos tendientes a perpetuar la mala distribución del ingreso y a crear corrientes de inversión y consumo [436] de carácter suntuario que contribuyen menos a desarrollar el país que a fomentar con exceso las importaciones. Es, por lo tanto, una falla importante de un sistema tributario debidamente estructurado y basado en propósitos de equidad fiscal y de fomento económico.

Esta omisión origina, por otra parte, fallas de comisión. El ejemplo más patente lo dan las tarifas que gravan los ingresos en cédula IV y V, que, a mi juicio, deberían partir de exenciones básicas de, por lo menos, 1 000 pesos mensuales, y permitir deducciones por cargas familiares. Esto se lograría más adecuadamente si existiera el impuesto personal consolidado. Pero aun con el sistema cédular actual valdría la pena desgravar los ingresos bajos, a la par que se elevara el gravamen sobre los ingresos más elevados; por ejemplo, un sueldo de 5 000 pesos mensuales, incluídas las prestaciones, paga un impuesto sobre la renta de menos del 4 por ciento en cédula IV, y si fuera un ingreso neto equivalente en célula V, una proporción análoga. Creo que semejante nivel de ingresos admitiría mayor tributación, con deducciones familiares, y que tratándose de los niveles de sueldo inferior a 1 000 pesos, no valdría la pena que pagaran impuesto, aparte de que es en esos sectores bajos donde habría que fortalecer el poder de compra en mayor medida.

Lo paradójico de la situación es que las personas situadas a esos mismos niveles de bajo ingreso pagan los mismos impuestos a la producción, las ventas, el consumo o cualquier otro gravamen indirecto similar, que las personas que disfrutan de varias veces ese nivel de ingresos, para quienes dichos impuestos son a veces desembolsos insignificantes. De modo que el sistema tributario tiene un aspecto doblemente regresivo en lo que respecta al consumo de las capas de la población de bajos ingresos.

Para concluir esta serie de breves observaciones, no desearía dejar la impresión de que yo sería partidario de alguna transformación radical y repentina

del sistema tributario y en particular del impuesto sobre la renta. Creo que todos estos problemas deben verse dentro de la realidad en que vivimos y que su solución deberá contar siempre con la cooperación y buena voluntad del contribuyente. Muchas veces lo que éste considera como inaceptable para sí lo ve de otra manera cuando se da cuenta de que por falta de disposiciones adecuadas hay otros contribuyentes que tienen ventajas sobre él. El contribuyente que reclama mejores servicios gubernamentales acaba por convencerse de que sin recursos fiscales no pueden proveérsele tales servicios en ninguna de las esferas de gobierno. Recuerdo bien la reacción que produjo aquí en Monterrey entre los hombres de negocios en 1949 la demostración palpable que les hicieron los técnicos de la Secretaría de Hacienda de que la adopción por el Estado de un impuesto sobre ingresos mercantiles semejante al [437] federal evitaría, no obstante que algunos contribuyentes pagarían impuestos —y no necesariamente tasas— más altos, las enormes injusticias del sistema anticuado hasta entonces reinante. Ese sistema le cercenaba a un pequeño comerciante el 30 por ciento de sus ingresos brutos mientras que a uno grande a veces le absorbía menos del 1 por ciento. Ante los hechos injustos que afectan al orden general es muy difícil querer hacer prevalecer —y no deben hacerse prevalecer— situaciones particulares de beneficio. Y tal, creo yo, es el caso de la tributación sobre la renta en relación con las necesidades de recursos que tiene el Estado mexicano para seguir promoviendo adecuadamente el desarrollo del país y procurar, a la vez, una mejor distribución del ingreso nacional.

Uno de esos raros días en que por falta de otro periódico más manuable e interesante en lengua inglesa compra el viajero en Europa el *Times* de Londres, leí la nota necrológica sobre el profesor Nicholas Kaldor —lord Kaldor para el público inglés, Nicky Kaldor para quienes fuimos sus alumnos, colegas y amigos—. Falleció el 30 de septiembre, a los 78 años. La nota no dice de qué dolencia pero en los últimos años se le veía acabado, poco ágil. Mi último encuentro con él fue en Fiésole, en las afueras de Florencia, a principios de septiembre de 1982, con motivo de una mesa redonda de la Asociación Internacional de Economía sobre “Teoría monetaria e instituciones económicas”. Llevaba yo una ponencia y mi comentarista principal iba a ser Kaldor.¹

Conocí a Kaldor en 1938, cuando era profesor auxiliar en la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (LSE). Se acababa de instaurar un sistema, entonces novedoso, de clases-seminario (adicional al curso tipo conferencia magistral que daban entre otros los profesores Lionel Robbins y Barrett Whale), y se había asignado a ellos como instructores a Kaldor, a Arthur Lewis y a Richard Coase. Nos hacían trabajar duro los tres, con ese estilo inglés que supone que el estudiante es un idiota y que la única forma de “desidiotizarlo” es lanzarle preguntas y problemas a los que no sabe responder. Los tres se lucían en sus respectivos campos y Kaldor en particular nos transmitía su sapiencia keynesiana (que por otro lado lanzaba contra profesores de otras escuelas de pensamiento como Hayek, según me contaban, en forma por demás agresiva).

* El Colegio de México. [Publicado en *El Trimestre Económico*, LIV: 4, octubre-diciembre de 1987, pp. 919-925.]

¹ Víctor L. Urquidí, “El cambio estructural y la política monetaria en América Latina: posibles lecciones para otros países en vía de desarrollo”, ponencia presentada en la Mesa Redonda de la Asociación Internacional de Economía sobre “Política monetaria e instituciones económicas” llevada a cabo con la cooperación del Instituto Universitario Europeo [de la Comunidad Económica Europea], Fiésole, Italia, 3-6 de septiembre de 1982. Publicado en *Monetaria*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, vol. VI, núm. 2, abril-junio de 1983, pp. 133-154. La memoria de esta Mesa Redonda, Marcello de Cecco y Jean-Paul Fitoussi (comps.), *Monetary Theory and Economic Institutions*, ha sido publicada por Macmillan, Londres y Nueva York, 1986.

va en un seminario especial para estudiantes de posgrado). Kaldor se revelaba ya como *enfant terrible* de la nueva economía, a la vez serio y con argumentos bien fundados, medio pícaro y juguetón y rayando a veces en una desconcertante tendencia a deformar la verdad o la realidad.

Cuando la LSE fue trasladada a Cambridge en septiembre de 1939 como medida de precaución en caso de bombardeos aéreos —hoy diríamos que fue “descentralizada”—, se improvisaron los cursos en diversos edificios y *colleges* de esa Universidad. En Peterhouse nos tocó la nueva clase-seminario de Kaldor a principios de octubre. Escogió temas de teoría del comercio internacional y nos introdujo a su tratamiento macroeconómico con los instrumentos de análisis de la *Teoría general* de Keynes. Aun habiendo leído esta obra difícil y varios artículos de las nutridas controversias que había suscitado, y habiéndonos prendido del [920] sencillo lenguaje de Joan Robinson en su exégesis de la teoría keynesiana,² ninguno había manejado el “multiplicador exterior” (*foreign-trade multiplier*) en la integración del análisis keynesiano con el comercio internacional. Fue Kaldor uno de los innovadores en este campo, si no el primero.³ Con la exposición kaldoriana salimos de ese seminario adaptados a tratar el saldo comercial como un agregado componente de la demanda global, con su correspondiente efecto multiplicador, y aprendimos a intuir un sistema de cuentas nacionales y de equilibrio/desequilibrio macroeconómico con plena consideración de la economía exterior: las exportaciones como añadidos marginales a la formación del ingreso global y las importaciones como “filtraciones”. Un saldo positivo del comercio exterior podía tener el efecto de un incremento de la inversión, un saldo negativo el de un incremento del ahorro. Todo esto es ya elemental y lo sabe bien cualquier estudiante de primer año del ITAM. Mas en aquellos tiempos la teoría tradicional del comercio internacional había sido un mundo aparte en que la demanda recíproca de productos objeto de comercio internacional no tenía nada que ver con los macroagregados; privaba en la enseñanza la teoría de la ventaja comparativa con algunas modalidades posricardianas referentes a elasticidades-precio, elasticidades-ingreso y relación de precios del intercambio (Mill, Marshall, Ohlin, Whale, etcétera). Cuando volví de mis estudios a México en septiembre de 1940 el maestro Jesús Silva Herzog me invitó poco después a impartir un curso en la Escuela Nacional de Economía y a escribir un artículo para el primer número de *Investigación Económica*, revista trimestral que él fundó y dirigió. Tomé

² Joan Robinson, *Introduction to the Theory of Employment*, Londres, Macmillan, 1960.

³ Durante los años sesenta empezaron a publicarse varios volúmenes de ensayos y artículos de Kaldor. Su obra completa fue muy abundante y ampliamente difundida.

como tema de mi artículo, para difundir la lección aprendida, lo que me había enseñado Kaldor.⁴

Este último, joven economista de 32 años, se movía ya en 1939-1940 entre las primeras filas en materia teórica y en asuntos de política económica. Era innovador e irreverente, tal vez por su origen húngaro. Tenía un dominio extraordinario del pensamiento de los clásicos y a la vez demostraba una igualmente notable capacidad para comprender las nuevas circunstancias de la economía mundial, la europea y la norteamericana —y más tarde de la latinoamericana, la de la India y la de otros países en desarrollo. Su estilo era el de un supercrítico que manejaba un bisturí para poner al descubierto lo que se suponía estaba mal. En ese 1940, cuando Keynes daba sus seis conferencias en Cambridge sobre cómo financiar la guerra contra los nazis en que estaba embarcada, casi a solas, la Gran Bretaña,⁵ Kaldor, sentado en primera fila, solía interrumpir a Keynes para ponerlo en aprietos y con frecuencia ganarle un punto a debate. No lo hacía de mala fe sino por virtuosismo analítico (a mí me dejaba azorado por su atrevimiento en público; más tarde le conoceríamos muchas de esas suertes).

[921] Durante los años cincuenta, enfrascado en labores de la CEPAL y otras de Naciones Unidas, no tuve contacto personal con Kaldor, entonces *fellow* de King's College en la Universidad de Cambridge, pero no era posible perderle la pista, pues además de sus frecuentes artículos sobre temas fundamentales de las teorías del capital y de la distribución, empezaba él a incursionar en teoría y política tributarias y en la problemática del desarrollo. Por ese tiempo apareció su propuesta sobre el impuesto al gasto,⁶ que había de tener un fuerte efecto en la política fiscal de varios gobiernos, si bien no llegó a adoptarse en su totalidad en ninguna parte. Además de en la Gran Bretaña (1951-1955 y 1964-1968), Kaldor formuló estudios y recomendaciones de reforma tributaria en varios países, entre ellos la India, Ceilán, Ghana, Turquía, Guyana y México (en este último caso en 1960; véase más adelante). En 1962 par-

⁴ Víctor L. Urquidí, "El concepto del 'multiplicador exterior'", *Investigación Económica*, vol. I, núm. 1, segundo trimestre, 1941, pp. 115-125.

⁵ John Maynard Keynes, *How to Pay for the War; A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer*, Nueva York, Harcourt, Brace and Company, 1940 (existe también edición inglesa), y reproducido en *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, compilación de Sir Austin Robinson y Donald Moggridge, Macmillan, Cambridge University Press, for the Royal Economic Society, 1981, 1982, 30 tomos.

⁶ Nicholas Kaldor, *An Expenditure Tax*, Londres, George Allen & Unwin, 1959. (En español, *Impuesto al gasto*, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1963.)

tipicó en una importante conferencia técnica OEA/CEPAL/BID en Santiago de Chile sobre política fiscal en la América Latina.⁷

Kaldor había sido invitado por Raúl Prebisch hacia 1956 a visitar la CEPAL e interiorizarse de los problemas de desarrollo de los países latinoamericanos. Allí participó en discusiones y estudios, y viajó a varios países. Creo que de esa experiencia le nació la idea —que no corrigió más tarde pues se la volvió a escuchar en 1982— de que el rezago del sector agropecuario (y agrario) era el principal elemento explicativo por el lado de la oferta del lento desarrollo y, en especial, de la inflación. Esa idea fue recogida por varios economistas latinoamericanos y se aplicó en forma indiscriminada. Kaldor se inspiró mucho en el caso chileno en materia de inflación, empeoramiento de la relación de precios del intercambio y efectos de la inversión de las transnacionales en la explotación de recursos naturales.⁸ Pero para muchos otros, por ejemplo, en el Brasil o en México, la experiencia chilena no era tan extrapolable como para incurrir en generalizaciones.

En los sesenta y sobre todo a partir de 1964, con el gobierno laborista de nuevo en el poder de Londres, Kaldor, siendo asesor económico del mismo, participaba frecuentemente en reuniones y coloquios diversos en Europa y los Estados Unidos, así como en la América Latina. Participé con él en encuentros en París, en Budapest, en Bellagio, en Ginebra, en Río de Janeiro, en Santiago de Chile y en México (en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, CEMLA, cuyo director era Javier Márquez). No fallaba él en su acuciosidad, su profundidad, su análisis incisivo. Siempre “protagonizaba”, como dicen los españoles, y sin cesar entraba en controversias, a veces un poco ásperas (aun cuando salpicadas de su buen humor), de las que todos aprendíamos. Era muy directo, a ratos ofensivo; su perfecto dominio del inglés y su pronunciación británica impecable lo hacían un contrincante [922] peligroso, y sin embargo cordial. Fuera de las sesiones de trabajo se hablaba con él sobre cualquier tema imaginable, de política, de asuntos internacionales, de manifestaciones culturales. Además, sus travesuras no cesaban.

⁷ Nicholas Kaldor, “El papel de la tributación en el desarrollo económico”, *Reforma tributaria para América Latina, II, Problemas de política fiscal*, documentos y actas de la conferencia celebrada en Santiago, Chile, en diciembre de 1962 y organizada por el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1ª edición, 1963, 2ª edición, 1969, pp. 103-132. Véase también Nicholas Kaldor, *Ensayos sobre desarrollo económico*, capítulo III, “Políticas de desarrollo económico”, y IV, “Inflación y desarrollo económico”, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 2ª edición, revisada y ampliada, 1963, pp. 35-79.

⁸ Nicholas Kaldor, *Economic Problems of Chile*, 5 p.i., 1955.

Algunas viñetas: en Bellagio, en 1963, en una reunión convocada por el Royal Institute of International Affairs y llevada a cabo en la Gran Villa Serbelloni de la Fundación Rockefeller, Nicky Kaldor, insatisfecho como todos de las deliciosas pero magras raciones que nos daban a la hora estricta de la cena, capitaneó una “rebelión”, y todos le seguimos al pueblo de Bellagio, al pie del cerro, donde encontramos un excelente restaurante. Nuestra sorpresa fue mayor cuando Nicky y un economista húngaro del régimen socialista se trabaron en largo concurso de chistes —en húngaro— que por contagio nos hacían reír a todos sin entenderlos. En Londres, una vez estando de pasada, logré juntar en una taberna a Nicky con Balogh (alias Tommy) el otro economista de origen húngaro; tuvimos una sabrosa plática, con copas de jerez en la mano, sobre la crisis económica inglesa, que el segundo sostenía era de carácter estructural y no corregible por simples medidas monetarias. Kaldor, cosa rara, estuvo de acuerdo con su eterno rival (les decían “Buda” y “Pest”). Ambos, por cierto, compartían un antimonetarismo furibundo, pero mientras Balogh se expresaba en diatribas y polémicas estériles, Kaldor oponía argumentos analíticos convincentes y ofrecía soluciones. Las cenas con Pierre Uri en París eran una fiesta de agudeza y visión sobre toda clase de asuntos.

La fama de Kaldor se extendió en forma espectacular a raíz de su propuesta de reforma tributaria para la India, que al conocerse públicamente provocó motines. En Guyana fue peor: hubo incendios y se desestabilizó el gobierno. En 1960 el Secretario de Hacienda y Crédito Público de México, licenciado Antonio Ortiz Mena, influido de alguien que había conocido a Kaldor en Harvard, lo invitó a hacer un estudio sobre el sistema tributario de nuestro país y a recomendar reformas al mismo. Se hicieron rápidos preparativos para integrar un equipo de trabajo en el que había yo de participar. Sin embargo, sabiendo del gusto de Kaldor por la publicidad y en vista de los acontecimientos de la India y de Guyana, el licenciado Ortiz Mena consideró prudente que trabajáramos fuera del Distrito Federal con bastante discreción. Esto me fue comunicado a última hora por Rafael Urrutia Millán, de la propia Secretaría, y se me encomendó, al recibir a Kaldor, explicarle en términos de “eficiencia de trabajo” que se le había reservado una suite en Cuernavaca, a donde podían llegar su esposa y sus dos hijas que lo acompañarían, y que el grupo integrado por Agustín López Munguía y varios colaboradores suyos, al que nos agregaríamos, según temas, etapas del estudio y oportunidad, varios otros economistas, abogados, etcétera, de la confianza del Secretario de Hacienda, se alojaría en el mismo hotel, con todos los servicios de oficina, documentación, transporte, etcétera. Costó esfuerzo convencerlo, pero una vez comprendida por él la necesidad de la absoluta discreción lo instalamos al día siguiente en Cuer-

navaca y se iniciaron jornadas de trabajo sumamente intensas. Kaldor resultó incansable. Se exploraron todos los aspectos pertinentes, inclusive la política agraria, la de industrialización, el sistema político, etcétera. Por otro lado, la información estadística no era bastante buena ni precisa. Lo que sí era evidente era que el sistema tributario mexicano era no sólo [923] regresivo sino ineficaz. Las reuniones y discusiones eran interminables y continuaban durante las comidas y las cenas y aún después. Recuerdo, al regresar de una cena en casa de Eric Fromm, de quien Kaldor se había hecho amigo, haberme quedado con éste en el portón de entrada del hotel hasta pasada la una de la mañana oyéndole exponer un aspecto importante de teoría tributaria, hasta que me empezó a vencer el sueño y lo dejé solo. Kaldor sabía dormir por ratos y tomar “minisiestas” como Prebisch a cualquier hora y en cualquier lugar; por consiguiente, podía desvelarse.

Se acercaba el final del estudio —que duró cerca de tres meses— y había que preparar su discusión. Kaldor escribía o dictaba su informe en inglés y nos reuníamos con él Urrutia Millán, López Munguía, Ifigenia Navarrete, Roberto Hoyo d’Adonna y otros para discutir los sucesivos borradores. Fuimos todos una o dos veces a México con Kaldor a una discusión general y por último se concertó con el licenciado Ortiz Mena —a quien ya habíamos anticipado las principales conclusiones— una larga entrevista. Ésta tuvo lugar en Cuernavaca, en un rincón de un bello cafetal. Estuvimos presentes sólo cuatro personas. Fue una larga exposición por Kaldor que el Secretario de Hacienda escuchó con su característica paciencia y atención. A continuación le expuso a Kaldor sus ideas sobre reforma tributaria y las limitaciones que imponía la realidad institucional y política. No se adquirió compromiso alguno, excepto que se estudiarían las propuestas. El informe se había hecho por contrato y no debía divulgarse sin autorización.

Kaldor partió para los Estados Unidos y pusimos manos a la obra. Transcurrieron varios meses de trabajo en una comisión presidida por el licenciado Manuel Sánchez Cuén. Se tomó como base el informe de Kaldor y se tuvieron sobre la mesa de discusión muchas otras propuestas globales o parciales, a la luz de la experiencia mexicana y de otros países. Kaldor se impacientó desde el principio y dio a conocer su informe en el Banco Mundial. El ejemplar que he conservado es el que recibí en enero de 1962 por correo desde Washington, sin nombre de remitente, fechado septiembre 28 de 1960.⁹

⁹ Nicholas Kaldor, *Report on Mexican Tax Reform*, IBRD, 1960 (edición mimeografiada, sin pie de imprenta). En español, “Las reformas al sistema fiscal en México”, *Comercio Exterior*, vol. XIV, núm. 4, México, abril de 1964, pp. 265-267.

La comisión de la Secretaría de Hacienda continuó sus trabajos y hacia el mes de septiembre de 1961 se llegó a un desacuerdo fundamental entre los economistas que nos inclinábamos por una serie de propuestas de reformas más radicales que las de los abogados tradicionalistas de la Secretaría, aunque mucho más moderadas que las del plan recomendado por Kaldor. De allí en adelante trabajamos por separado en dos grupos. El informe de los economistas Rafael Urrutia Millán, Agustín López Munguía, Ernesto Fernández Hurtado, Ifigenia Navarrete y yo¹⁰ fue a la postre considerado útil pero desechado a favor de una iniciativa de reformas limitadas enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados a fines de 1961, basada en propuestas del otro grupo.

[924] No corresponde entrar aquí en los pormenores excepto explicar brevemente las propuestas de Kaldor. Éste partía de que la estructura de la economía mexicana había generado aun con el desarrollo, en especial el industrial, de los años cuarenta y cincuenta, una fuerte desigualdad de ingresos. La reforma tributaria, sostenía él, debería, además de rendir un fuerte incremento de la recaudación, ser progresiva, es decir debería gravar más que proporcionalmente y a tasas marginales crecientes a las personas físicas de ingresos elevados y desgravar a las de ingresos bajos. Para esto era fundamental acumular todos los ingresos personales en lugar de gravarlos por cédulas a distintas tasas. Su plan requería declarar todos los ingresos, aplicándoles una tarifa progresiva hasta un máximo, como tarifa marginal, de 40%. Habría desde luego algunas deducciones personales. A las sociedades mercantiles se les impondría una tasa fija proporcional de 40 % sobre el ingreso gravable (con menos deducciones, es decir, base gravable más amplia). Los dividendos distribuidos y los intereses pagados a terceros tendrían una tasa provisional de 40% como retención, sujeta a devoluciones inmediatas (con interés) si al hacer su declaración la persona física resultara, sobre el conjunto acumulado de sus ingresos, gravable a tasa menor que ésta. El sistema establecía lo que ahora se llaman “candados” para que nadie escapara al gravamen equitativo de sus ingresos. Con el 40% como máximo se resolvía en gran parte el problema de las empresas personales disfrazadas de personas morales. Kaldor esperaba que con buena administración se incrementaría enormemente la recaudación efectiva. Además, creía necesario proponer un impuesto al patrimonio, así como uno sobre las ganancias obtenidas de la

¹⁰ Rafael Urrutia Millán, Ernesto Fernández Hurtado, Agustín López Munguía, Víctor L. Urquidí e Ifigenia M. de Navarrete, “Informe confidencial sobre la reforma fiscal”, México, octubre de 1961 (edición mecanografiada limitada).

enajenación de bienes raíces y otros. No sugería que se cambiara el impuesto sobre ingresos mercantiles por un impuesto general al gasto.

Una vez en un restaurante en Copacabana, Río, en 1963, Kaldor me aseguró que estaba convencido de que su plan no fue aceptado porque afectaba los intereses de la clase política (*the powers that be*, fueron sus palabras exactas). Traté de asegurarle, inútilmente, que las razones habían sido más complejas.

Nombrado catedrático de Economía en Cambridge en 1966, hasta su jubilación en 1975 no dejó Kaldor de proseguir sus trabajos —ni aún después. En 1974 fue nombrado par del Reino (*lord*), lo cual lo mantenía en la vida pública, y fue designado asesor especial del Canciller del Tesoro (Secretario de Hacienda) del Reino Unido. De 1974 a 1976 fue presidente de la Royal Economic Society y tuvo otros títulos honoríficos.

Iba y venía por reuniones y conferencias. En 1980 fue invitado por el Colegio Nacional de Economistas (de México), junto con la Asociación Internacional de Economía, a participar en el VI Congreso Mundial de esta última. En la plenaria final hizo una notable exposición sobre los errores de las políticas monetaristas que entonces se habían puesto en boga en algunos países.¹¹ Cuando participó en la mesa redonda en Fiésole, que cité al principio,¹² desempeñó un papel destacado en polémicas con Hahn, Modigliani, Giersch y otros. Sus comentarios específicos a mi trabajo fueron, por fortuna para mí, generosos; no hubiera yo deseado [925] enfrentármele con las de perder. Se le hizo objeto en esa reunión de mucha consideración y afecto, que él reciprocaba, y en las reuniones sociales era el de siempre.

Me preocupó, sin embargo, un juicio ligero que hizo sobre la situación mexicana, unos tres días después de la nacionalización de la banca, sobre la cual no estaba bien informado. Tenía sus prejuicios, aunque cambiaban. Una vez se me quejó de las graves, a su juicio, deficiencias de un estudiante latinoamericano; años después y por motivos evidentemente subjetivos, cuando el aludido ocupó un alto cargo me lo alabó hasta las nubes, agregando que había sido uno de sus discípulos más distinguidos. En fin, a los setenta y tantos años se podía cambiar de opinión.

La labor de Nicholas Kaldor fue seria, tesonera, innovadora, algo iconoclasta, y siempre científica y a la vez política. Era la ciencia económica puesta al servicio de la economía política, la cual no siempre goza de ese importan-

¹¹ Nicholas Kaldor, "Perspectivas de la economía mundial", *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 8, México, agosto de 1980, pp. 918-919.

¹² Véase la nota 1.

te antecedente. Así lo ha reconocido la justa nota del *Times* de Londres,¹³ que además lo equipara a Keynes en su “impaciencia con la mediocridad de tantas figuras destacadas de la política y la sociedad. Fincaba su fe en los intelectuales”. ¿Habría sido candidato al Premio Nobel de Economía en 1986, o antes? Jamás lo sabremos.

¹³ “Lord Kaldor — Economist with Strong Political Commitment”, Londres, *The Times*, octubre 2, 1986.

DOCUMENTOS DEL ARCHIVO HISTÓRICO DE
EL COLEGIO DE MÉXICO
FONDO VÍCTOR L. URQUIDI

NOTA SOBRE LA SECCIÓN DOCUMENTAL

Como se dijo antes, la sección documental tiene dos partes: en la primera, la más breve, se reproducen tres artículos publicados por don Víctor sobre temas tributarios; en la segunda, se incluyen seis documentos extraídos del archivo personal de Urquidi, el mismo que ahora constituye el Fondo Víctor L. Urquidi del Archivo Histórico de El Colegio de México. En ambos casos se ha respetado el texto original. Lo anterior es más que comprensible en lo que se refiere a los artículos, pues aparecieron publicados en una revista que se caracterizan por el gran cuidado editorial. En el caso de los documentos, señalar tal respeto es más importante pues obviamente se trata de textos que no se elaboraron pensando en su publicación (al menos no en las versiones disponibles). A menudo el propio Urquidi hacía anotaciones y correcciones manuscritas. Muy pocas veces decidimos incorporarlas, pensando que podían aclarar o precisar la redacción, pero no más.

Una nota más al respecto de los documentos. Los tres primeros están directamente relacionados con la reforma de 1961, mientras que los últimos tres tienen un carácter más general. Decidimos reproducir estos últimos porque fueron escritos principalmente por Urquidi como asesor del secretario de Hacienda y coordinador del grupo de estudio SHCP-Banxico. Asimismo estos documentos muestran estadísticas económicas confidenciales y detalladas que pueden ser de interés y utilidad para historiadores económicos y que muy probablemente no han sido expuestas más allá del ámbito de la propia Secretaría de Hacienda.

La única modificación que se hizo tanto a los artículos como a los documentos fue agregar entre corchetes la numeración de los originales. Por tal razón, el lector vio a lo largo del ensayo introductorio que siempre que se citaban materiales contenidos en este libro se anotaban dos numeraciones, la simple y la de corchetes.

Invitamos al amable lector a que haga una lectura cuidadosa de los artículos y documentos que integran este volumen para adentrarse en un tramo de la trayectoria de don Víctor Urquidi. Las recomendaciones de Urquidi y otros fueron hechas a un lado en aras de una visión pragmática y de corto plazo que

buscaba afanosamente allanar el camino a la formación y/o fortalecimiento de la clase empresarial mexicana. Como se intentó mostrar en la introducción, con el tiempo esa decisión se tradujo en una hacienda pública por demás frágil y muy poco moderna. Y ya se dijo que el intento de reforma fiscal de 1961 fue quizá uno de los momentos estelares que definió el rumbo siguiente de la historia nacional en este sentido; también se señaló que su fracaso aún sigue pesando en la sociedad mexicana contemporánea. No es remoto que el lector esté en desacuerdo con la interpretación de los autores de esta compilación. Eso no será importante si a cambio el lector gana una perspectiva más documentada y precisa sobre este importante tramo de la historia fiscal de nuestro país.

LUIS ABOITES AGUILAR y MÓNICA UNDA GUTIÉRREZ

[i] INFORME SOBRE LA REFORMA FISCAL MEXICANA

*Nicolas Kaldor**

[ii] *México, D.F., 28 de septiembre de 1960*

Excelentísimo señor
Lic. Antonio Ortiz Mena
Secretario de Hacienda y Crédito Público
México, D.F.

Estimado señor ministro:

Usted me ha encomendado, en carta fechada el 6 de julio de 1960, la tarea de hacer “Un Estudio sobre las posibilidades y Conveniencias de modificar la Estructura y Organización del Sistema Fiscal Mexicano”. De acuerdo con lo anterior, por el presente, someto mi Informe sobre la Reforma Fiscal Mexicana, que preparé durante el curso de las últimas cuatro semanas. Debido a la escasez de tiempo, me he limitado en este Informe a un examen de los impuestos Federales corrientes sobre la renta y el capital y a hacer recomendaciones relativas a la imposición directa de la riqueza y de la renta personal, sobre las utilidades de las sociedades, y sobre herencias y legados.

Este Informe fue preparado durante el mes de septiembre de 1960, con la asistencia de expertos y economistas mexicanos. Particularmente quiero manifestar mi reconocimiento por la generosa ayuda del Lic. Roberto Hoyo, director general del Impuesto sobre la Renta; del Lic. Francisco Quiroz Cuarón, subdirector del Impuesto sobre la Renta, y también del Lic. Antonio Ortiz Mena Jr., Lic. Víctor L. Urquidi y Lic. Ifigenia M. de Navarrete. Fui ayudado, permanentemente por el Lic. Agustín López Munguía, subdirector de Estudios Hacendarios y el Lic. Rigoberto González, jefe del Departamento de Estudios Económicos, de la Secretaría de Hacienda, a quienes deseo darles las gracias por su cooperación.

* Archivo Histórico de El Colegio de México, Fondo Víctor L. Urquidi, Caja 85.

Su carta original contemplaba la posibilidad de que mi estudio fuera publicado después que el gobierno de México lo haya aprovechado, y con la debida consideración de la necesidad de evitar la publicación de datos confidenciales. Sobre el particular, después de reflexionar, pienso que si el gobierno mexicano va a adoptar los principios fundamentales de la reforma que se recomiendan en este Informe, sería mucho mejor abstenerse de publicarlo, cuando menos hasta después de que se hayan efectuado las reformas; pero sí debe circular entre los miembros del gobierno y los funcionarios y asesores gubernamentales, interesados en este asunto.

[iii] Si por otra parte, el gobierno mexicano decidiera no hacer una reforma fiscal importante por el momento, creo que el Informe debe hacerse circular tal como se sugiere antes, y también publicarse, de manera que haga posible ventilar los temas principales implícitos, en una discusión pública. Naturalmente, la decisión respecto de cuando debe publicarse, se deja enteramente en sus manos.

Sinceramente, suyo

Nicholas Kaldor

[iv] INFORME SOBRE LA REFORMA FISCAL MEXICANA

ÍNDICE*

	Párrafo	Página
I. <i>Un argumento para una reforma global del sistema fiscal</i>	1-14	1
II. <i>Impuesto sobre la renta e impuesto sobre las corporaciones</i>	15-77	11
1) Consolidación del sistema cedular actual	22-27	16
2) La tarifa de tasas propuestas y las deducciones	28-34	19
3) La familia como unidad impositiva	35	25
4) Cambios sugeridos en la definición de ingreso	36-37	26
A. Ingreso derivado de la actividad comercial	38-52	28
B. Ingreso proveniente de la actividad profesional	53-55	41

* Se reproduce el índice del original a pesar de que es inconsistente con algunos de los títulos y subtítulos que aparecen en el mismo original en las páginas correspondientes. Con negritas señalamos esas inconsistencias (nota de los editores).

C. Ingreso derivado de los servicios como empleados (salarios y sueldos)	56-58	42
D. Ingreso derivado del capital	59-75	44
5) Cambios requeridos en las leyes e instituciones comerciales y de las sociedades	76-77	64
III. <i>Un impuesto anual sobre la riqueza</i>	78-86	72
IV. <i>Un impuesto universal sobre donaciones</i>	87-93	80
V. <i>La cuestión de un impuesto sobre el gasto personal</i>	94-99	86
VI. <i>Problemas de administración</i>	100-110	92
VII. <i>El efecto estimados en los ingresos como consecuencia de las propuestas</i>	111-128	101

[v]

APÉNDICES

1. Principios de imposición al ingreso e imposición sobre ganancias de Capital (capítulos I y II del Informe de la Minería de la Comisión Real Inglesa sobre Impuestos).
2. Sumario de preceptos de la Ley del impuesto al ingreso de Ceylán, de 1959, relativos al impuesto sobre ganancias de capital.
3. Resumen de los preceptos relativos al gasto del impuesto personal, 1959, de Ceylán.
4. Relación de todos los casos en que la Ley del impuesto sobre la renta y su reglamento otorgan exenciones especiales en el pago, así como la recomendación que se hace en cada caso para que los preceptos sean abolidos, modificados o conservados.

* Por cuestiones de espacio no se publican los tres primeros apéndices. Se reprodujo el Apéndice 4 por su obvia importancia para el caso mexicano [n. de los eds.].

[1] I UN ARGUMENTO PARA UNA REFORMA GENERAL
DEL SISTEMA IMPOSITIVO*Confidencial*

1. Hay necesidad urgente de una reforma radical y general del sistema impositivo de México por dos razones fundamentales.

2. La primera es que los ingresos corrientes provenientes de los impuestos, son inadecuados para las necesidades de una comunidad dinámica, con un rápido crecimiento de población y necesidad de desarrollo acelerado, tanto en su aspecto económico como cultural. El ingreso corriente proveniente de los impuestos (Federal, Estatal y Municipal) en México, es alrededor del 9% del producto nacional bruto y está entre los más bajos del mundo. Se ha mantenido constante en esta cifra solamente por la continua modificación de las reglas y mediante el aumento en las tasas de impuestos; y la opinión de los expertos parece coincidir en cuanto a que dentro del actual marco sería muy difícil ampliarla. En tanto que la capacidad impositiva en un país, (medida por el porcentaje del producto nacional que puede tomarse en forma de impuestos), obviamente depende en gran medida de su ingreso per cápita, no hay duda de que el ingreso público de México es demasiado pequeño, no sólo en términos absolutos, sino también en relación con su etapa de subdesarrollo. En Ceilán por ejemplo, donde el ingreso per cápita es solamente el 50% de lo que es en México, el nivel impositivo llega al 20% del producto [2] nacional bruto. Aún en la India, cuyo ingreso per cápita, de 60 a 70 dólares por año, es solamente alrededor de una cuarta parte del de México, la relación del ingreso público al producto nacional bruto excede de 10%. La proporción es apreciablemente más alta también en la mayoría de los países latinoamericanos en una etapa similar de desarrollo.

3. Lo inadecuado del ingreso público tiene dos consecuencias importantes. Obliga a indebidas economías, precisamente en los campos de gasto público (tales como Salubridad y Educación), que no son indispensables en el período corto, pero a la vez son los más importantes desde el punto de vista del progreso a largo plazo. También se traduce en persistentes déficits presupuestales, que obligan al Banco Central a seguir una política crediticia en extremo restrictiva (con objeto de proteger la balanza de pagos y la capacidad de compra interna de la moneda), lo que a su vez tiene efectos sumamente indeseables sobre el ritmo de crecimiento económico, sin compensar plenamente los efectos de la debilidad en el estado de las finanzas públicas, sobre la estabilidad del peso.

4. Un nivel más alto de ingreso público haría posible no solamente incrementar los gastos sociales y de desarrollo del Estado, sino también seguir una política crediticia expansionista, y en consecuencia, acelerar el ritmo de desarrollo industrial. La tasa de incremento de la población en México, alrededor del 3%, es de las más altas del [3] mundo. Esto significa que aún para mantener los niveles de vida actuales debe haber una proporción mensurable (que ascienda tal vez al 6 u 8%) del ingreso nacional, dedicada a la inversión *neta*. Con objeto de asegurar que haya un suficiente crecimiento del ingreso per capital para duplicar los niveles de vida de la población en 25 años (que no puede considerarse como una aspiración inmoderada), la tasa de crecimiento del producto nacional debe alcanzar un promedio del 6% anual, lo que significa que la participación de la inversión neta en el ingreso nacional debe alcanzar del 12 al 16%. No hay otra forma posible de asegurar estos objetivos, salvo a través de un ingreso público mucho más alto, tanto en términos absolutos como en relación con el gasto público.

5. La segunda razón importante para una reforma general del sistema impositivo es, en parte, política. Radica en el hecho de que la creciente desigualdad económica entre las diferentes clases, junto con el carácter regresivo del sistema impositivo actual, amenaza con minar el edificio social, poniendo así en peligro las perspectivas de una evolución pacífica y constitucional de la sociedad.

6. La necesidad de una reforma fiscal que fortalezca la estabilidad social y las instituciones democráticas, se siente cada vez más en zonas más amplias de latinoamérica y recientemente ha sido enfatizada en la Reunión de la OEA en Bogotá.

7. El desarrollo económico de México durante los últimos [4] 20 años (en gran medida originado por las tardías consecuencias de la reforma agraria, que han liberado las fuerzas productivas de la tierra y también por la política gubernamental de ayuda a la agricultura), ha sido realmente impresionante: su tasa media de crecimiento está entre las más altas de los países del Hemisferio Occidental. Pero ha sido a costo (como las revoluciones industriales de Europa en el siglo XIX) de una rápida formación de nuevas y grandes fortunas, con el consecuente aumento agudo en la desigualdad de la distribución de la riqueza. Aunque no se dispone de estadísticas firmes o detalladas, no parece que las masas de la población (los trabajadores urbanos y los campesinos), hayan participado en ningún caso en forma proporcional en el crecimiento de la productividad y de los ingresos per cápita. Como resulta-

do de la desigualdad en la distribución de los ingresos (la distorsión de la distribución del ingreso) se han alcanzado dimensiones que la colocan entre las más altas del mundo. De acuerdo con los cálculos de la Sra. Navarrete (basados en un estudio de muestreo de la Dirección de Estadística), 300 000 familias que representan alrededor del 5% del total, se apropiaron, en 1957, más del 40% del ingreso nacional total. De éstas, 135 000 familias que representan el 2.3% del total, recibieron más del 26% del ingreso nacional. En comparación con estas cifras, en Gran Bretaña y Estados Unidos la participación del 5% más alto de las familias fue solamente el 30%. Estas cifras están todavía [5] sujetas a ajuste desde el punto de vista de la participación del ingreso que se toma para fines impositivos. En Gran Bretaña y los Estados Unidos una parte apreciable de los altos ingresos está realmente gravada. En México, por otra parte —debido tanto a medidas legislativas, como a defectos administrativos— la tasa efectiva de impuestos sobre los altos ingresos derivados de la propiedad, parece ser muy baja. Considerando juntos los impuestos directos y los indirectos, no puede haber duda de que la proporción del ingreso efectivamente pagada por impuestos, es más baja en los grupos de ingresos altos, con exención de los ingresos provenientes de altos salarios gravados por la Cédula IV, que en el caso de los ingresos medios.

De hecho, la única forma en que la propiedad parece estar gravada en forma importante, es a través de los impuestos sobre las utilidades de las empresas (gran parte de los cuales es pagada por las grandes corporaciones), y es objetable hasta donde la incidencia de este impuesto recae sobre los accionistas, y en qué medida recae sobre la comunidad en su conjunto.

8. El sistema impositivo vigente en México es deficiente e injusto en su incidencia. Es deficiente porque con los instrumentos de que dispone, no puede impedir la evasión fiscal en gran escala o que se produzcan importantes tipos de ganancias, que son legalmente gravables por todos conceptos dentro del margen de los impuestos.— (Tampoco es posible cambiar esta situación simplemente mediante mejoras de [6] tipo administrativo). El sistema es injusto porque favorece el ingreso proveniente de la propiedad de capital en contra del ingreso proveniente del trabajo (debido a una multitud de omisiones y exenciones así como a una abierta tendencia en este sentido en la Ley), a tal grado, que no tiene paralelo en otros países que se han fijado objetivos económicos y sociales tales como los de México.¹

¹ Me gustaría referirme a los párrafos..... y..... del Informe para una constatación de estas afirmaciones. [En blanco en el original.]

9. La actual inmunidad fiscal de las clases ricas, es un serio lastro para el crecimiento potencial de la economía, principalmente porque origina que una proporción considerable de los recursos nacionales, se dedique a innecesario consumo de artículos de lujo; y porque, dados los bajos niveles de consumo de las masas de la población, estos recursos proporcionan la única fuente potencial, de las que podría echarse mano para ampliar los recursos destinados al desarrollo. Aún más, el consumo de artículos de lujo es el componente del gasto nacional que tiene el más alto contenido de importaciones, de tal manera que la omisión para gravar a las clases ricas también agudiza considerablemente el problema de la balanza de pagos.

10. La adopción de las proposiciones que se hacen en este informe, se traduciría en la introducción de un sistema efectivo e imparcial de imposición progresiva que aseguraría —en la medida en que es posible hacerlo— que la [7] carga del impuesto fuera distribuida equitativamente, entre ricos y pobres, entre los que derivan su ingreso de la propiedad, y los que lo derivan del trabajo. Su adopción necesitaría cambios institucionales así como legales, de largo alcance. El más importante obstáculo para el establecimiento de un efectivo sistema de impuestos sobre los ingresos provenientes de la propiedad, es el anonimato de la propiedad mueble (debido al sistema prevaleciente de acciones al portador); y estoy convencido de que mientras no se tomen las medidas necesarias para impedir que los individuos ricos se escondan detrás del anonimato, será imposible el establecimiento de un sistema impositivo justo. A la larga, una situación bajo la cual un grupo de ciudadanos privilegiados, pueda asegurarse la inmunidad de las cargas y obligaciones sociales comunes, bajo la protección de una clandestinidad que se niega a todos los demás ciudadanos, se encontrará intolerable. Pero se tienen muchas esperanzas de que esta situación, sumamente anómala, termine más bien pronto que tarde, y a través de un cambio ordenado y constitucional, mejor que violento.

11. No me hago ilusiones en el sentido de que, en el marco político y social de México, la ejecución de estas propuestas originará un cambio semejante a una revolución social, comparable en naturaleza al originado por la reforma agraria que siguió a la Revolución en 1910. No debe esperarse que no sea resistido fuertemente por las clases cuyos privilegios serán disminuidos, como sucedió con la propia [8] reforma agraria. Pero cualquiera justificación que pueda haber para proteger y conservar estas inmunidades y privilegios, a nombre del estímulo al desarrollo económico en las primeras etapas de la industrialización de México, me parece que ha llegado el momento en que la adopción de

reformas fundamentales es esencial, si ha de garantizarse el progreso económico y social ulterior, dentro del marco de una sociedad libre y democrática que quiere hacer realidad los objetivos fundamentales de la Revolución de 1910.

12. No ha sido posible, en el tiempo que se me ha concedido, trazar el esquema de la reforma fiscal sino en líneas generales, y las implicaciones legales y administrativas de las propuestas, necesitan considerarse en mucho mayor detalle, antes de que puedan ser establecidas. Tampoco ha sido posible revisar el actual sistema de impuestos fuera del campo de los impuestos sobre el ingreso y la propiedad, aunque estoy seguro que en este campo también la racionalización de las técnicas existentes conduciría a un incremento considerable en el ingreso, así como a mejorar las condiciones económicas. Tampoco hubo tiempo ni suficientes datos disponibles, para hacer una estimación aproximada de los efectos del ingreso de las presentes propuestas. Las estimaciones que se dan al final de este informe, basadas en los datos estadísticos de que se pudo disponer, derivados de investigaciones a base de muestreo, indican que la adopción de la propuestas con respecto al *impuesto personal* pueden incrementar esencialmente el ingreso actual [9] seis o siete veces (sin tomar en cuenta cualquiera incremento derivado del crecimiento del ingreso nacional desde 1957). Con respecto al impuesto a las compañías parece, que tomando como base la actual declaración de ingresos brutos bajo las Cédulas I y II, las restricciones recomendadas para el grupo de gastos deducibles, junto con un examen más cuidadoso de las cuentas de las compañías que ahora se hace por auditores públicos, se incrementaría el ingreso corriente en tres o cuatro veces. El rendimiento final del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre utilidades (sin contar el rendimiento derivado del impuesto sobre las ganancias de capital, el impuesto anual sobre la riqueza neta, o el impuesto sobre donaciones), suponiendo un 100% de obligatoriedad de la responsabilidad, y sobre la tarifa de las tasas impositivas recomendadas, ascendería así a alrededor de 15 ó 16 mil millones de pesos, sobre la base del ingreso nacional de 1957, contra el actual rendimiento de 2 700 millones en ese año. En tanto que una cobertura de 100% es sólo un límite teórico, no es demasiado atrevido esperar que dentro de dos o tres años después de la adopción del nuevo sistema, el ingreso proveniente del impuesto personal aumentaría en 2 500 millones, y el ingreso proveniente del impuesto a las compañías en 2 000 millones, elevando el ingreso total derivado del impuesto sobre la renta, en dos veces y media el nivel actual.

13. Debe hacerse hincapié, en que esta imposición adicional, lejos de ser una “carga” para el desarrollo, significaría [10] una transferencia de los recursos

de consumo de artículos de lujo a la inversión, asegurando así un equilibrio mucho mejor en el uso de los recursos nacionales.

14. Como lo muestra la historia de muchos países occidentales, los efectos a largo plazo de la introducción de una verdadera imposición progresiva no han de medirse, sin embargo, sólo por sus consecuencias en el ingreso. Su efecto sobre el grado de cohesión social y sobre la actitud y la cooperación de las diversas clases sociales, son beneficios ulteriores que no pueden expresarse en términos cuantitativos.

[11] II IMPUESTO SOBRE LA RENTA E IMPUESTO SOBRE
SOCIEDADES

15. La primera parte de las propuestas trata de la introducción de un impuesto sobre la renta global sobre los individuos y un impuesto sobre las utilidades de las operaciones de las sociedades de responsabilidad limitada, en sustitución del impuesto cedular corriente sobre la renta, del impuesto sobre utilidades distribuibles y del impuesto sobre utilidades excedentes. Se propone que el impuesto cedular sobre la renta se transforme en un solo impuesto sobre la renta, que difiere del sistema existente en los siguientes aspectos principales:

- a) Se establece sobre el ingreso *total* de un individuo, derivado de todas las fuentes, en lugar de separadamente sobre cada fuente particular;
- b) Funciona con tarifa única, aplicable a toda clase de ingresos, y no por tarifas distintas para diferentes clases de ingresos;
- c) Está basado en una noción general de ingreso, que abarca todas aquellas ganancias o utilidades que incrementan la riqueza potencial neta de un individuo durante determinado período, en tanto que el sistema actual deja sin gravar importantes clases de tales utilidades;
- d) Considera a la familia, más bien que al individuo, como la unidad económica básica para la imposición personal progresiva.

16. La adopción de tal sistema no implicaría la introducción [12] de métodos enteramente nuevos de calificación y recaudación fiscal. Muchas características del sistema cedular actual se conservarían, aunque sería posible (y aconsejable) reducir el número de tarifas separadas. Sería más correcto decir que la adopción de estas propuestas implicaría la absorción del sistema vigente en un solo impuesto global sobre la renta.

17. Se sugiere, que, a diferencia del actual impuesto cedular, el nuevo impuesto sobre la renta grave a los individuos solamente y no a las entidades legales como tales. El impuesto continuaría gravando a los negocios manejados por individuos o a las sociedades con responsabilidad ilimitada, pero la calificación de tales negocios, para el impuesto sobre la renta, sería simplemente un método conveniente de llegar al ingreso de los individuos que los poseen. La obligación fiscal final sobre las ganancias de tales negocios dependería del ingreso total y de las circunstancias familiares de sus propietarios individuales.

18. Las entidades legales también serán gravadas como tales, en la medida en que sean sociedades de responsabilidad limitada (esto es Sociedad Anónima o Sociedad de Responsabilidad Limitada). Pero deben ser sujetas a un impuesto separado, que puede llamarse simplemente el *Impuesto sobre Utilidades* y que diferiría del impuesto sobre la renta, en cuanto a que es un impuesto de tasa uniforme, cargado a una sola tasa (es decir, sujeto a la excepción considerada abajo, este impuesto sería *proporcional* y no, como el impuesto [13] sobre la renta, progresivo en cualquier tasa dentro de cierto grupo). Las consideraciones que abogan a favor de un impuesto progresivo sobre el ingreso total de los *individuos*, no tienen contrapartida en el caso de las *compañías*. No hay razón, desde el punto de vista de la equidad, para que las utilidades de una compañía grande deban ser gravadas más fuertemente que las utilidades de una pequeña compañía, considerando que ambas pueden ser propiedad de accionistas con diferente grado de riqueza individual (estarían gravados a una tasa progresiva sobre su ingreso personal y sus ganancias de capital). Las consideraciones de eficiencia económica son un fuerte argumento en favor de un impuesto de tasa uniforme sobre las utilidades de la compañía, independientemente de la magnitud de estas utilidades o de su relación con la cantidad de capital empleado en el negocio. Si las utilidades de los negocios están gravadas a una tasa progresiva, la tasa marginal del impuesto está sujeta a ser mucho más alta que el promedio o tasa efectiva, y la propia tasa efectiva estará subiendo con cada incremento en las utilidades. Estas sanciones sobre la magnitud y el crecimiento, van contra la distribución racional de los recursos, sin ninguna ventaja correspondiente en la equidad de la distribución de la carga entre las personas. Por esta razón, el procedimiento actual que se sigue para el impuesto sobre las utilidades excedentes, que grava las utilidades más fuertemente mientras mayor es la cantidad de utilidades ganadas en relación con la cantidad de capital [14] empleado por el negocio, (sujeto a un límite de 10% sobre las ganancias totales), independientemente de que es en extremo engorroso, parece estar concebido equivocadamente. No hay razón, en cuanto a la

equidad ni en cuanto al ahorro que representa la facilidad en el trámite, por la cual una proporción más alta de utilidad respecto al capital empleado, deba atraer un impuesto más fuerte. Al contrario, la suposición general es que un negocio que percibe una mayor utilidad sobre su capital, emplea los recursos de que dispone más eficientemente, y en consecuencia merecería estímulo especial en relación con otros negocios que obtienen menores utilidades en relación con los recursos que emplean.

19. Siempre que se establecen impuestos separados sobre los negocios como tales, surgen problemas especiales en el tratamiento impositivo de la parte de las utilidades que se distribuyen a los propietarios en forma de dividendo, y en consecuencia entra dentro del ingreso personal del accionista. En algunos países, la parte del impuesto sobre la corporación atribuible a los dividendos, se abona a la cuenta personal de impuestos del accionista. (Esta fue la concepción Británica original modificada desde la segunda guerra mundial). En otros países (tales como Estados Unidos, Francia, etc.), el impuesto sobre las corporaciones se considera como algo totalmente independiente del impuesto sobre la renta individual, y los dividendos de la compañía, que se *pagan* netos del impuesto sobre [15] la corporación, están después sujetos al impuesto sobre la renta, en manos de los accionistas.

20. Como ya se ha visto, el antiguo sistema es equivalente a un impuesto sobre las compañías, limitado a las utilidades no distribuidas de las mismas, en tanto que el último sistema es un impuesto sobre la utilidad total, independientemente de qué proporción de esa utilidad sea distribuida. Con el último impuesto, en consecuencia, la carga sobre la compañía es ligera, mientras más alta sea la proporción de las ganancias totales con respecto a los dividendos y viceversa. También es evidente que el último sistema es capaz de producir el mismo ingreso total con una tasa de impuesto más baja, que el primero. Puesto que las compañías que retienen una mayor proporción de sus ganancias corrientes son, en general, las que crecen rápidamente, las que contribuyen más al crecimiento industrial, las implicaciones económicas de un impuesto de la última clase (esto es del tipo “Americano” más bien que del “Británico”) son definitivamente más favorables. En consecuencia recomiendo que el impuesto sobre utilidades de las compañías debe ser considerado como algo distinto del impuesto sobre la renta de los individuos, y que los dividendos pagados de las utilidades que ya han sido gravados con el Impuesto sobre Utilidades, deben estar después sujetos al impuesto sobre la renta, en manos de los accionistas que los reciben.

21. Las implicaciones de estas propuestas, junto con [16] sugerencias más detalladas para mejorar las reglas existentes que se refieren al impuesto sobre la renta, serán discutidas más adelante bajo los siguientes encabezados:

1. Consolidación del sistema cedular actual.
2. La tarifa propuesta y las deducciones.
3. Acumulación del ingreso familiar.
4. Cambios sugeridos en la definición del ingreso y de las Instituciones.
5. Cambios requeridos en la legislación mercantil, en la ley sobre sociedades y en las instituciones.

1. CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA CEDULAR ACTUAL

22. Ya que el impuesto sobre la renta será un solo impuesto individual y no una serie de impuestos separados sobre la renta producida por fuentes particulares de ingreso, la clasificación de los ingresos, de acuerdo con diversas “cédulas”, necesita conservarse solamente con el propósito de facilitar el proceso de administración (es decir, la maquinaria de la calificación y la recaudación). Las diferentes clases de ingresos implican diferentes problemas de definición legal y tratamiento administrativo, y por esta razón, la división de ingreso en cédulas separadas debe conservarse. (En este aspecto el sistema propuesto se asemeja mucho al sistema Británico en vigor, que también se administra por cédulas separadas, aunque como parte de un solo impuesto uniforme sobre todo el ingreso). Con una tarifa de tasas uniforme debe ser posible, sin embargo, consolidar las siete cédulas existentes en cuatro, [17] correspondiendo a los cuatro tipos diferentes de ingreso que implican problemas peculiares, tanto legales como administrativos. Para evitar confusión emplearé las letras A a D para indicar las cédulas de la nueva clasificación, en contraposición a las cédulas I a VII del actual sistema. El sistema que propongo es el siguiente:

<i>Tipo de Ingreso</i>	<i>Nuevo Sistema</i>	<i>Cédulas que se incorporan del sistema en vigor</i>
Utilidades de la actividad comercial	A	I, II, III
Honorarios de la actividad profesional	B	V
Sueldos y salarios	C	IV
Ingreso proveniente del capital (renta, intereses, dividendos, ganancias de capital)	D	VI, VII

23. Las utilidades de la actividad comercial de los individuos y de las sociedades de responsabilidad limitada deben ser consideradas, para fines impositivos, en la misma forma que el impuesto sobre las utilidades de las sociedades limitadas (que se describe en los párrafos 33-35), pero la obligación fiscal final debe estar determinada en relación con el ingreso total del propietario (o propietarios) del negocio y de sus deducciones personales. Puesto que el impuesto calificado y recaudado, proveniente de los negocios, se abonaría a la cuenta personal del propietario (el crédito fiscal se divide entre los propietarios, en el caso de una sociedad de responsabilidad ilimitada, de acuerdo con su participación alícuota en las utilidades), cuando el [18] propietario individual haya hecho una declaración completa de su ingreso derivado de todas las fuentes, debe hacerse una devolución procedente por cualquier excedente de la cantidad del impuesto pagado por el negocio, con respecto a su obligación fiscal personal.

24. En el caso del ingreso proveniente de la actividad profesional, de manera semejante, debe pedirse una declaración que dé a conocer el ingreso total del contribuyente proveniente de todas las fuentes, (así como sus circunstancias personales) y la calificación debe hacerse de acuerdo con esto.

25. Con respecto a los salarios y sueldos no hay necesidad de pedir a cada contribuyente una declaración completa; puesto que en el caso de la gran mayoría que no se ocupa de una actividad profesional o comercial regular, o no tiene ninguna propiedad de la cual derive un ingreso, una simple declaración hecha en un año inicial, en el sentido de que *no* posee capital que exceda de cierta cantidad y de que *no* maneje un negocio, debe ser suficiente. Esta declaración inicial, sin embargo, debe manifestar las circunstancias de su familia, y debe adoptarse algún sencillo sistema de claves (como por ejemplo una persona soltera tendría la clave No. 1, una pareja, la clave No. 2, una pareja con un niño, la No. 3, etc.), para instruir al patrón en relación con las tarifas impositivas, y a cuánto asciende el impuesto que debe deducir de cualquier ingreso particular de cada empleado. Así, el impuesto sobre la renta que grava los salarios y los sueldos, debe retenerse en la fuente, como se hace actualmente, pero [19] habrá un procedimiento más complicado de retención, y un ajuste final de la obligación fiscal que se discutirá posteriormente. (Párrafo 60-63.)

26. En el caso de los contribuyentes que derivan cualquier ingreso sustancial del capital, deberá pedírseles que llenen una declaración completa en la que manifiesten, tanto su ingreso total derivado de todas las fuentes, como las transacciones anuales de capital (compra y venta de bienes de capital durante el año).

27. Puesto que el impuesto comprendido en las cédulas C y D será deducido en la fuente, en muchos casos por una cantidad mayor de la obligación fiscal final, puede haber casos frecuentes de reclamaciones de devolución del impuesto. Se sugiere que en todos los casos en los que haya sido deducida una cantidad excesiva de impuesto y se deba hacer una devolución al contribuyente, la cantidad así implícita debe tener un interés de 10% anual entre la fecha de vencimiento del pago del ingreso (y la retención del impuesto) y la fecha en que se hizo la devolución.

2. LA TARIFA DE TASAS PROPUESTAS Y LAS DEDUCCIONES

28. No hay justificación para las diferencias existentes en las tasas de impuestos bajo las diferentes cédulas, desde el punto de vista de la equidad, ni de sus efectos económicos. Si el Estado desea subsidiar a ciertas líneas de actividad o sancionar a otras, tiene muchos instrumentos a su disposición, distintos del impuesto sobre la renta. [20] Desde el punto de vista de un sistema impositivo justo y equitativo, es esencial que el gravamen impuesto a los diferentes individuos (o más bien a las familias) debe basarse en criterios que sean claramente imparciales, globales y uniformes en su incidencia.

29. Hay un fuerte argumento, sin embargo, para introducir dos modificaciones más en la actual estructura de las tasas de México. La primera es la de establecer límites de exención que reducirían considerablemente el número de individuos sujetos al impuesto sobre la renta, sin una gran pérdida de ingreso. El segundo es una “tasa inicial” de impuesto mucho más alta, y una progresión más rápida, de tal manera que lo más alto de la “tasa tope” del impuesto sobre la renta, se alcanzará a un nivel de ingreso comparativamente bajo (en relación con el sistema actual). También hay ventajas considerables en mantener una tasa máxima de impuestos que sea relativamente baja.

30. Con estas consideraciones in mente me gustaría sugerir que la tasa marginal más baja del impuesto sobre la renta no debe ser menor del 10%, y que esta tasa debe elevarse en intervalos no menores de 5%, a una tasa “tope” o final, de no más del 40%. También me gustaría sugerir que un individuo soltero debe estar exento en los primeros 12 000 pesos de su ingreso anual, y que la cantidad de ingreso exenta debe elevarse por otros 12 000 pesos para una pareja (sin niños u otros dependientes) y por otros 6 000 anuales para cada niño u otro dependiente. Se sugiere que la [21] tasa de impuesto que comienza en 10% debe elevarse en 5% por cada incremento sucesivo de ingreso anual. Esto produciría la siguiente tarifa para una persona soltera:

Sobre un ingreso que no exceda de 12 000		Exento	Casado +4 hijos
En el grupo de 12 000-24 000	12-30	10%	Exento
24 001-36 000	30-45	15%	Exento
36 001-48 000	48-66	20%	Exento
48 001-60 000	84-102	25%	10
60 001-72 000	102-120	30%	15
72 001-84 000	120-135	35%	20
En el excedente del ingreso sobre 84 000	+ 138	40%	25

31. Así, la tasa marginal máxima se alcanzará en el ingreso de 84 000 pesos para una sola persona, 96 000 pesos para una pareja sin niños, 108 000 pesos para una pareja con un niño u otros dependientes, etcétera.

Se verá que en comparación con la actual tarifa, los límites de exención son mucho más altos y las tasas impositivas máximas se alcanzan mucho más pronto. Ambos cambios contribuirán en gran medida a la eficiencia y simplicidad de la administración fiscal. Así con el sistema existente en México, en la mayoría de los casos el impuesto empieza a pagarse (a las tasas muy bajas de 1-3% subiendo muy gradualmente) sobre ingresos mayores de 2 000 hasta 6 000 pesos anuales, pero la tasa tope (que varía entre 33 y 46% en las diversas cédulas) no se alcanza hasta que se obtienen de 1 a 2 millones de pesos (excepto en el caso de salarios en los que se alcanza una tasa tope de 46%, a los 600 000 [22] pesos anuales y de la Cédula VII con una tasa tope de 41.2% a los 500 000 pesos anuales).

32. Desde el punto de vista de una justa distribución de la carga fiscal, es cuestión de consideración que las deducciones que se conceden a la esposa y a otros dependientes de la familia, no se aumentarían paralelamente a la magnitud del ingreso, en ninguna tasa superior a cierto máximo. Si estos puntos de vista fueran adoptados, se recomendaría que la deducción por la esposa sea, bien de 12 000 pesos anuales, o 10% del ingreso total, cualquiera que sea mayor, sujeto a una deducción máxima de 24 000 pesos anuales; en tanto que la deducción por un niño u otro dependiente, debe limitarse a “6 000.00 pesos o al 5% del ingreso total, cualquiera que sea mayor, sujeto a una deducción máxima de 12 000 pesos anuales”. Estas variables deducciones familiares, sin embargo, complicarían considerablemente el problema de retener en la fuente, el impuesto sobre la renta, de los que perciben sueldos y salarios, y por esa razón recomiendo este sistema con vacilación.

33. Con respecto al impuesto sobre utilidades de las sociedades de responsabilidad limitada, sugiero que la tasa única uniforme del impuesto también deba ser de 40%, y que hay ventajas administrativas muy considerables en tener la *misma* tasa de impuesto, tanto para dichas sociedades como para los individuos, (como tasa tope o marginal). Puesto que, sin embargo, esta tasa puede funcionar demasiado rigurosamente en los pequeños negocios que adopten o hayan adoptado la forma legal de responsabilidad [23] limitada, por razones independientes del impuesto, yo recomendaría que se diera una *deducción especial a sociedades pequeñas* que podría señalarse como “la mitad del impuesto sobre los primeros 500 000 pesos de utilidad gravable o 1/3 del impuesto sobre la cantidad por la que 1 500.000 pesos excede la utilidad gravable del año, cualquiera que sea menor”. El efecto de tal medida sería reducir el impuesto sobre las utilidades a 20%, para sociedades de responsabilidad limitada cuyas utilidades sean de 500 000 pesos anuales o menos, pero retirar esta concesión gradualmente, de tal manera que la tasa *real* de imposición se aproxime al 40% a medida que la utilidad se aproxima a 1 500 000 pesos. El funcionamiento de esta concesión puede mostrarse en el siguiente cuadro:

<i>Utilidad Anual Pesos</i>	(1) <i>Impuesto a la tasa total (40%)</i>	(2) <i>Ayuda a pequeñas sociedades</i>	(3) <i>Impuesto Efectivo (1)-(2)</i>	(4) <i>Impuesto Efectivo %</i>
500 000	200 000	100 000	100 000	20
800 000	320 000	93 000	227 000	28
1 000 000	400 000	66 600	333 300	33 1/3
1 250 000	500 000	33 300	466 600	37 1/3
1 500 000	600 000	—	600 000	40

34. Recomiendo que se pida también a las sociedades de responsabilidad limitada que actúen como agencias de la Tesorería y deduzcan el impuesto sobre la renta a la tasa *completa* (40%), sobre todos los intereses y dividendos pagados por ellas a los acreedores y a los accionistas, abonándose este pago a la cuenta fiscal de quienes lo reciben. Si esta persona es un individuo residente, sujeto al impuesto personal sobre la renta, recibiría un comprobante, que muestre la cantidad del impuesto [24] deducida, lo que le dará derecho a una devolución sobre todo aquel ingreso sobre el cual haya sido exceptuado totalmente del impuesto, o cuya obligación fiscal resulte inferior a la tasa máxima (es

decir, en el caso de una persona soltera, tendría derecho a una devolución parcial sobre los primeros 84 000 pesos del interés anual bruto y los dividendos recibidos, o en términos de ingresos efectivos, sobre los primeros 50 000 pesos de interés y dividendos netos recibidos en el año, suponiendo que no tiene ingreso en otras cédulas por las cuales pueda serle cobrado un impuesto). En el caso en que el receptor sea una sociedad de responsabilidad limitada sujeta al impuesto sobre utilidades, los intereses y dividendos pagados deben abonarse a la obligación fiscal sobre utilidades de la sociedad que lo recibe, lo que significa simplemente que para todas las sociedades que pagan el impuesto sobre utilidades a la tasa completa de 40%, el interés y los dividendos recibidos de otras sociedades pueden ignorarse simplemente al calcular su utilidad gravable. Si quien recibe el ingreso es una sociedad o individuo no residente, el efecto de la deducción de 40% en la fuente, generalmente será compensada por un abono fiscal correspondiente de sus autoridades fiscales nacionales.² Así en el caso de las sociedades o de los [25] individuos estadounidenses que reciben pagos de dividendos o intereses de México, sobre los cuales se hace una deducción del 40% del impuesto sobre la renta, el efecto será simplemente que (en el caso de una sociedad), el impuesto real sobre la corporación doméstica será de 12 en vez de 52%. De manera semejante, un individuo estadounidense que reciba un ingreso de México, no se verá afectado adversamente por la deducción del 40% del impuesto sobre la renta en la fuente, mientras su tasa marginal de impuesto sobre la renta en los Estados Unidos sea de 40% o más.

3. AGREGADO (nota manuscrita: consolidación o agregación de ingresos)*

35. Puesto que bajo el sistema propuesto, la familia es considerada como la unidad básica para el pago del impuesto, más bien que el individuo, es necesario que el ingreso de los diversos miembros de la familia se sume y que el jefe de la familia (normalmente el padre) se haga responsable de hacer la declaración fiscal para toda la familia, y también sea responsable, en primer término, del pago del impuesto. Este asunto de la suma es sólo de importancia práctica en

² En el caso de compañías extranjeras que mantienen un establecimiento permanente en México, que no es subsidiaria, sino simplemente una sucursal de la empresa extranjera, se sugiere que además del impuesto sobre utilidades establecido sobre la sucursal, deba deducirse un impuesto del 40% sobre una tercera parte de las utilidades que queden después de deducir el impuesto sobre utilidades en lugar de la deducción que se habría hecho sobre los dividendos si la sucursal se hubiera organizado como compañía subsidiaria residente.

* Este apartado no aparece en el índice de la página 110 del presente documento. Como se puede advertir, en el índice aparece el apartado titulado "La familia como unidad impositiva". [N. de los eds.]

el caso de familias ricas, donde, desde el punto de vista impositivo, puede tener considerable importancia que la riqueza y el ingreso de los diferentes miembros de la familia se consideren separadamente o juntos, y donde en ausencia de la suma, la riqueza y el ingreso puedan esparcirse entre los miembros de la familia, con fines de evasión fiscal. La acumulación debe ser obligatoria entre esposo y esposa e hijos menores (es decir hasta que cumplan los 21 años o cuando [26] se casan, lo que suceda primero) y también con respecto a aquellos parientes dependientes (que no sean los hijos menores o las concubinas) con respecto a quienes se solicita una deducción como dependientes.³ No es necesario, sin embargo que el ingreso de trabajo de las esposas, concubinas o hijos menores se sume a los de los padres, ya que esto puede dar lugar a considerables complicaciones administrativas sin ningún fuerte argumento respecto de la equidad. En consecuencia se sugiere que los ingresos de las esposas, concubinas o menores, bajo las Cédulas B y C, (las actuales cédulas IV y V) no se sumen a los del esposo o el padre. (El número de menores en México, sujetos a gravamen bajo las cédulas, IV y V actualmente, en todo caso debe ser pequeño, y será considerablemente más pequeño si los límites de exención fiscal se incrementan en la forma recomendada arriba).

4. CAMBIOS SUGERIDOS EN LA DEFINICIÓN DE INGRESO

36. El sistema Mexicano del impuesto sobre la renta funciona en una forma discriminatoria entre las diferentes clases de receptores de ingreso, en un grado que difícilmente se sospecha. Esto resulta, parcialmente, del hecho de que ciertas clases importantes de ganancia escapan totalmente del impuesto neto (ya sea como resultado de provisiones explícitas contenidas en la Ley o de las fallas en la [27] administración correcta de la misma), y en parte del hecho de que las provisiones de la ley permiten deducciones de los ingresos brutos, al llegar al “ingreso gravable”, para ciertas clases de ingreso y no para otras, de tal manera que la noción de lo que constituye el “ingreso” para fines impositivos, está muy lejos de ser uniforme para los diferentes contribuyentes. Puesto que las entradas importantes que están fuera del alcance del impuesto neto, son en su mayor parte aquellas que directamente surgen de, o están estrechamente relacionadas con la propiedad de capital, y el tratamiento preferente a ciertos tipos de ingreso, con respecto a gastos deducibles, beneficia a aquellos

³ Las concubinas que comporten una casa con un contribuyente deben tener derecho a la deducción como una mujer casada, si así lo desea. Los dependientes sólo tendrían derecho a una deducción si *a)* son parientes en el primero o segundo grado: *b)* si no tienen una fuente independiente de ingreso o de riqueza, distinta de las pensiones que no excedan de \$300.00 mensuales.

que derivan su ingreso de la actividad comercial, y en consecuencia, está estrechamente asociada con la propiedad de capital, el efecto acumulativo de estas deficiencias en la Ley o en la administración, es dar a los propietarios de capital un tratamiento mucho más favorable que a aquellos que derivan su ingreso del trabajo. Las propuestas que se detallan más adelante tienen por objeto reducir esta tendencia que favorece a los capitalistas, y en esta forma contribuir al ideal democrático de igualdad de trato para todos los ciudadanos. No se pretende que sea posible eliminar esta tendencia completamente. Pero las propuestas que se enumeran más adelante, de adoptarse, indudablemente que harían la distribución de la carga impositiva, [28] considerablemente más equitativa de lo que es actualmente.⁴

37. Por conveniencia, las diversas propuestas se enumeran de acuerdo con los tipos de ingreso clasificados bajo las cédulas propuestas.

A. Ingreso derivado de la actividad comercial

i) La distribución entre ingresos “mayores” y menores, provenientes de los negocios

38. Bajo el sistema actual, los contribuyentes con ingresos brutos “menores” (esto es, aquellos que reciben menos de 300 000 pesos anuales) son gravados sobre la base de su “ingreso bruto” (durante el ejercicio). No se les pide que lleven los libros prescritos en el Código de Comercio o el Reglamento del Impuesto sobre la Renta; sólo se les pide que informen acerca del valor total de sus ingresos brutos del ejercicio en el año anterior. Su impuesto se deriva directamente de su ingreso bruto, de acuerdo, según entiendo, con una tabla impresa que muestra una cantidad fija de impuestos, aplicable a cada grupo de ingreso bruto, para cada una de las siete categorías de la actividad de los negocios. Estas provisiones hacen que el impuesto sobre la renta de causantes “menores” no son sino una especie de impuesto sobre transacciones comerciales. La esencia de un [29] impuesto sobre la renta es que se trata de un impuesto sobre

⁴ Debe recordarse que la imposición de la renta y las utilidades, así como otros impuestos personales o directos, forman sólo una proporción de la imposición total del Estado; el grueso de los impuestos indirectos sobre mercancías o transacciones (que forman el resto), en gran medida recae sobre la gran masa de consumidores que derivan su ingreso del trabajo y no de la propiedad. Tomando en cuenta, tanto los impuestos directos como los indirectos, es poco dudoso que los propietarios de capital soporten solamente una pequeña fracción de la carga que requeriría una distribución imparcial.

las utilidades obtenidas en las transacciones comerciales, y no sobre las transacciones comerciales mismas. El efecto de estas provisiones, por lo tanto, es que un impuesto especial sobre ingresos brutos se establece sobre los negocios más pequeños y que los límites de exención para el propio impuesto sobre las utilidades, se elevan en una cantidad indeterminable (y por supuesto variable).

39. Yo sugeriría que las presentes provisiones sean abolidas totalmente, en el caso de las sociedades de responsabilidad limitada. No hay razón para que las pequeñas sociedades no estén obligadas a seguir los requisitos del Código de Comercio y el Reglamento del Impuesto sobre la Renta con respecto a la contabilidad y a la presentación de cuentas en la misma forma que las sociedades grandes. Con respecto a los individuos, por otra parte, creo que sería impracticable imponer los mismos requisitos rígidos, en relación con la contabilidad y las cuentas de los pequeños negocios, desde el momento en que es poco probable que tales provisiones puedan hacerse cumplir. Recomendaría, sin embargo, que el actual límite de exención de 300 000 pesos se reduzca gradualmente y mientras tanto deben abandonarse las provisiones bajo las cuales el impuesto pagadero por tales contribuyentes pequeños se deriva automáticamente de sus ingresos brutos a base de tablas de impuestos publicadas, y en lugar de eso el impuesto debe establecerse no solamente en relación con la magnitud de las transacciones comerciales del ejercicio, [30] sino sobre diferentes criterios, tales como el nivel de vida (los gastos para vivir de un contribuyente pueden determinarse dentro de ciertos límites con relativa facilidad) y también una declaración con respecto a la utilidad obtenida. La imposición de las utilidades de los pequeños negocios constituye un problema difícil no solamente en México, sino en la mayoría de los países; y creo que hay que reconocer que siempre habrá una considerable evasión fiscal en esa categoría. No tengo la impresión, sin embargo, de que las provisiones particulares en vigor en México, para tratar este problema, sean adecuadas, ó siquiera consistentes con los principios básicos de un impuesto sobre la renta. Si se adoptan nuestras sugerencias relativas a los límites de exención y a las deducciones familiares, el número de contribuyentes con un ingreso bruto “menor” que estarían sujetos al impuesto sobre la renta se reduciría considerablemente.

ii) Utilidades eventuales

40. Bajo las reglas actuales las utilidades que se originan de transacciones eventuales al contrario de las utilidades de la actividad comercial regular, se gravan a una tasa reducida de 20%. No hay justificación para esto desde el punto de

vista de la equidad y su permanencia sería enteramente anómala, si las ganancias de capital de los individuos (esto es, las ganancias de capital que ahora por regla general escapan completamente del impuesto, porque se supone que surgen de transacciones civiles) se consideran como [31] ingreso gravable y se gravan en la misma forma que otro ingreso. Sugiero, por lo tanto, que la distinción entre utilidades regulares y eventuales sea abolida, y que la utilidad eventual se grave en la misma forma que otras utilidades.

iii) Exenciones a industrias nuevas, etcétera

41. Si los actuales impuestos sobre la renta y utilidades se revisan en la forma sugerida, será necesario revisar las provisiones existentes, que se refieren a la exención fiscal de industrias nuevas y necesarias. Desde luego sería posible aplicar la actual exención del 40%, al impuesto sobre utilidades de las nuevas sociedades, así como el impuesto sobre la renta. Opino, que una exención parcial o total de los impuestos sobre las utilidades, es un instrumento inadecuado para promover el crecimiento industrial y de eficiencia dudosa. Yo recomendaría que las provisiones actuales sobre exenciones fiscales, para industrias nuevas o necesarias, se supriman tan pronto como sea posible (cuando menos con respecto al impuesto sobre la renta y al impuesto sobre utilidades; la cuestión requiere consideraciones más detalladas en el caso de impuestos a la importación y a la exportación), y que en lugar de eso, se den subsidios directos para gastos de capital fijo (edificios industriales, plantas y maquinaria), cuya magnitud puede modificarse de tiempo en tiempo, (y también entre industrias) de acuerdo con las necesidades variables de la situación económica general. Esta sugerición se considera posteriormente.

42. También recomiendo que sea abolida la actual exención [32] de utilidades de que disfrutaban las escuelas privadas o las casas editoriales, y el tratamiento preferente a los productores y distribuidores de películas.

iv) Gastos deducibles

43. Puesto que la Ley Mexicana no reconoce en Cédula IV ningunos gastos lícitos en la producción del ingreso contractual (bajo la Cédula IV el impuesto puede cargarse a la compensación bruta recibida por un empleado de su patrón, sin ninguna deducción, ni siquiera exceptuando el reembolso para viáticos, etc.), el límite de gastos que debe permitirse para deducción, en el cálculo del ingreso de las sociedades debe circunscribirse y limitarse estricta-

mente a aquellos gastos en que se incurre directa e inevitablemente para producir el ingreso que está sujeto al impuesto, tal como el costo directo de las materias primas, combustible, etc. consumidos y los salarios de la mano de obra directa. Es dudoso si aún la deducción de los gastos generales o indirectos de los negocios, tales como el alquiler de los locales, o los sueldos de personal directivo o supervisor, es consistente con el concepto muy amplio de ingreso en que se basa la noción del ingreso en la Cédula IV. Yo no recomendaría que las provisiones rígidas que se refieren a las deducciones, en el caso del ingreso de la Cédula IV, deban ser anuladas, puesto que cualquier atenuación está destinada a conducir a abusos considerables. Pero el hecho mismo de que no se concedan deducciones en la Cédula IV para cosas tales como [33] suscripciones a beneficencias, suscripciones a sociedades o publicaciones científicas, o a asociaciones profesionales, constituyen muy buena razón para no permitir tales gastos también para los contribuyentes de (las actuales) cédulas I y II en que, estoy seguro, tales provisiones están igualmente expuestas a abuso.

44. Hay un argumento aún más poderoso para desautorizar los llamados gastos de promoción de ventas, tales como gastos en agasajos, viajes y publicidad. Cuando conceptos tales como agasajos y viajes, se permiten como gastos de los negocios, es inevitable que los gastos personales se hagan aparecer como gastos de los negocios, y las erogaciones que son aplicaciones de ingreso se traten como deducciones para calcular el ingreso. Los gastos de publicidad están más dentro de la naturaleza de gastos de mantenimiento o para mejorar la capacidad de ganancia general, que de gastos que están directa e inevitablemente implícitos en la producción del ingreso. Yo sugeriría que los gastos para agasajos se desautoricen completamente como un gasto de los negocios (a menos que se den en la forma de “deducciones por agasajos” o “cuentas de gasto”), en cuyo caso deben ser gravables con cargo al ingreso personal de los directores, etc. En la misma forma los gastos de viaje que benefician al propietario, socio, director, o ejecutivos de grado más alto de una sociedad, sólo deben autorizarse como gastos de los negocios, cuando entran como parte de la compensación gravable de quien los recibe. Finalmente recomendaría, que la [34] clasificación de gasto en publicidad comercial, como un gasto del negocio, se desautorice parcialmente: la cantidad deducible sólo debe ser una proporción, digamos la mitad del gasto actual.

45. Las deducciones autorizadas para la merma del capital, bajo el sistema actual (por ejemplo depreciación, amortización y agotamiento), son igual-

mente anómalas, dentro del marco de un sistema que no reconoce efectivamente las ganancias de capital con fines impositivos. Si, como se sugiere más adelante, las ganancias de capital de todas clases quedan dentro del margen de la imposición sobre la renta, debe autorizarse una deducción correspondiente para pérdidas de capital (en el caso del activo del negocio, éstas deben compensarse con las utilidades de todas clases; en el caso del activo de una empresa que no sea negocio, deben compensarse con las ganancias de capital, presentes o futuras). Esto volverá innecesarias las concesiones actuales en forma de depreciación, amortización y agotamiento, puesto que una deducción adecuada se autorizará en cualquier caso, para todos el desgaste de capital, siempre y cuando las pérdidas ocasionadas por esa merma, realmente se realicen.

46. No tiene justificación, por lo tanto, ninguna de estas deducciones, sobre la base de la equidad. Sin embargo, hay un fuerte argumento sobre la base de la conveniencia económica, para estimular especialmente el gasto en bienes de capital, puesto que la tasa de gastos en tales bienes es [35] uno de los factores más importantes que determinan la tasa del progreso económico de la sociedad. Las deducciones autorizadas para depreciación en bienes físicos (aunque no para la amortización o agotamiento, que no se refiere a los bienes físicos *creados* por gastos de inversión), pueden verse como un medio de promover el gasto de capital, dando un tratamiento más favorable a tales gastos, de lo que las consideraciones de equidad justificarían. El tratamiento favorable consiste en permitir que esos gastos se consideren como un cargo, en una fecha muy anterior a la de la actual realización del desgaste. Pero si las concesiones para depreciación contienen así un elemento de subsidio velado, que se justifica y sólo puede justificarse, tomando en cuenta su efecto en la promoción del desarrollo económico, hay un fuerte argumento para seleccionar un sistema de deducciones que es el más eficaz para ese fin. Desde ese punto de vista obviamente es mucho mejor si cualesquiera deducciones se autorizan simultáneamente con los gastos, que si se distribuyen durante toda la vida de los bienes de capital, respecto de los cuales se han dado. Recomendando, en consecuencia, que tanto por razones económicas, como de simplicidad administrativa, el actual sistema de concesiones para deducciones autorizadas para depreciación, sea sustituido por un sistema de deducciones autorizadas para el capital por una sola vez, dado simultáneamente con el gasto de capital; el cual debe ser cuando menos igual en cantidad, el *valor* descontado de las actuales deducciones [36] para depreciación. De acuerdo con la Ley actual, hay tres tasas clásicas de depreciación:

- | | |
|--|-----|
| 1. Edificios, construcciones y mejoras permanentes hechas a los mismos. | 5% |
| 2. Maquinaria (incluyendo el gasto de su instalación) aparatos e instrumentos científicos. | 10% |
| 3. Vehículos, barcos, aviones, material rodante, maquinaria empleada en la construcción de la industria, etcétera. | 20% |

Las tasas de depreciación se dan sobre una base de línea recta (por ejemplo se concede un porcentaje igual del costo original en cada año sucesivo) y tomando el 10% como la tasa de interés normal, estas deducciones autorizadas para depreciación son equivalentes, en términos del valor actual descontado, (aproximadamente) a $33 \frac{1}{3}\%$ del gasto bajo la Categoría 1, 50% del gasto bajo la Categoría 2, y 75% del gasto bajo la Categoría 3.

47. Desde el punto de vista de las empresas, este sistema alternativo de deducciones autorizadas para el capital corriente, tiene la ventaja de que alivia su tensión financiera, precisamente cuando más lo necesitan; es decir, cuando se hace realmente el gasto de capital y no cuando las utilidades que resultan de ese gasto se cargan subsecuentemente. El esquema es análogo, en consecuencia, a una bonificación con cargo a impuestos, sobre todo el gasto [37] de capital, dada por el Estado, en una proporción que varía inversamente a la durabilidad de los bienes de capital.⁵

48. Sugiero, por lo tanto, que junto con la adopción del nuevo sistema de impuestos, debe introducirse un nuevo esquema de *deducciones autorizadas para el capital* que se cargue a las utilidades corrientes y ascienda a $33 \frac{1}{3}\%$, 50% y 75% respectivamente, en las tres categorías de gasto de capital, descritas antes. Si las deducciones no pueden ser absorbidas totalmente en el año en que se obtuvo la utilidad, cualquier porción que quede debe llevarse a las utilidades del siguiente año; la cantidad no absorbida deberá aumentarse en una deducción autorizada para interés anual, de 10%.

⁵ El esquema tiene además la ventaja, desde el punto de vista del hombre de negocios, que las concesiones de capital se dan en moneda del mismo poder adquisitivo que aquella con que se hizo el gasto de capital. Con una tendencia inflacionaria constante de los precios, a menudo hay quejas en el sentido de que las deducciones autorizadas para depreciación se dan en términos de moneda devaluada y son insuficientes para cubrir los costos de reposición. Con el esquema que se sugiere, la deducción autorizada para cada pieza de equipo, se da necesariamente en moneda del mismo poder de compra que aquella con la que se hizo el gasto.

49. También recomendaría que además de esta deducción básica para el capital, la que se establecería sobre una base permanente, debe concederse una especial para el desarrollo, sobre bienes de capital *recientemente creados*, cuya cantidad podría variar de tiempo en tiempo, de acuerdo con la situación económica, y también entre industrias, de acuerdo con su importancia para el desarrollo económico. Sugeriría [38] que el *descuento especial para desarrollo* debe ascender al 20% para todas las categorías de bienes y al 40% para bienes empleados por industrias consideradas por el Gobierno, como fundamentales. (Como ya se mencionó, yo recomendaría que con la introducción del sistema de deducciones al capital y descuentos para el desarrollo, sean removidas las actuales concesiones fiscales sobre el ingreso y las utilidades a industrias nuevas o fundamentales.)

50. No tiene objeto, sin embargo, mantener en cualquier forma, las actuales deducciones para amortización y agotamiento. Las deducciones para amortización representan la cancelación del crédito capitalizado y no hay justificación para que el sistema fiscal conceda ninguna deducción para tal gasto. A diferencia de los bienes físicos, la creación del crédito no puede promoverse por deducciones fiscales: el único resultado de tales deducciones es que los negocios, como empresas en marcha, cambian de manos a un precio más alto de lo que lo harían de otra manera, y el que vende un negocio realiza una ganancia más grande (y hasta ahora normalmente sin que se le grave en absoluto). Si las pérdidas y ganancias de capital se llevan efectivamente al ingreso neto, las pérdidas en crédito capitalizado, automáticamente serán deducidas, siempre y cuando se realicen tales pérdidas y las ganancias provenientes de la venta del crédito, se graven en forma correspondiente. Argumentos exactamente análogos son válidos para el agotamiento mineral. Los minerales no pueden [39] crearse, ni su explotación puede promoverse en ninguna forma, por deducciones por su agotamiento: el único efecto de tal deducción es que capacita al propietario de la tierra o al poseedor de una concesión para cargar un precio más alto por la venta de la concesión de lo que hubiera podido hacerlo en otro caso.

v) Deducciones por pérdidas

51. La Ley mexicana actual no reconoce una pérdida de operación para propósitos fiscales excepto en la medida en que las ganancias y las pérdidas sean resultado de las diferentes operaciones del negocio y se consoliden, si caben dentro de la misma cédula. Pero no se cargan las pérdidas no absorbidas a la utilidad

de años futuros. Este tratamiento asimétrico de las ganancias y las pérdidas, está sujeto a tener efectos indeseables sobre el deseo de corregir riesgos: como la mayoría de los economistas que trabajan en este campo lo reconocen, los efectos deletéreos en los riesgos y en la inversión surgen, no de los impuestos como tales, sino sólo del hecho de que mientras las ganancias están gravadas, para las pérdidas no se hacen deducciones correspondientes. Se reconoce generalmente, por supuesto, que la total deducción por pérdidas (que significaría el reconocimiento de un impuesto negativo o del pago de un subsidio, siempre que las cuentas muestren una utilidad negativa), puede dar origen a un abuso tan grande, que hace este procedimiento completamente impracticable. No hay una objeción válida, sin embargo, en contra de que se [40] permita que una pérdida de operación se cargue a un ingreso futuro de la misma fuente, a condición de que todas las reclamaciones por tales pérdidas desaparezcan automáticamente cuando la propiedad de un negocio cambie de manos (en el caso de una sociedad, siempre que haya un cambio en la propiedad de la mayoría de las acciones). Recomiendo por lo tanto que se permita indefinidamente que las pérdidas de operación netas de los negocios pasen al ejercicio siguiente.

52. También recomiendo que las pérdidas netas realizadas sobre la venta de bienes de capital debe cargarse al ingreso proveniente de futuras ganancias de capital del causante, pero no compararse con ingresos de otras fuentes. Si el patrimonio de un contribuyente muestra pérdidas de capital netas, no absorbidas a su muerte, debe ser permitido que se lleven retrospectivamente contra el impuesto pagado en los cinco años anteriores, ya sea a cuenta de ganancias de capital u otro ingreso. Las pérdidas de capital que se realicen respecto al activo del negocio (que se definen como bienes en los que el capital o la deducción para depreciación ha sido autorizada), en exceso de la deducción concedida para la depreciación o el capital, deben ser deducibles de las ganancias de operación; pero las pérdidas de capital de los negocios en bienes en los que no se ha autorizado la deducción para el capital (pérdidas en la venta de propiedad raíz o acciones y participaciones), no debe compensarse con las ganancias de operación, sino que debe permitirse que se pasen, para compensarlas solamente con futuras ganancias de capital de la misma clase.

[41] B. *Ingreso proveniente de la actividad profesional.*

53. Los comentarios anteriores acerca del tratamiento liberal de los gastos que se refieren a las utilidades de la actividad comercial, son igualmente aplicables a los ingresos de los servicios profesionales gravado ahora por la Cédula V. No

hay justificación para el tratamiento discriminatorio entre los contribuyentes de las Cédulas IV y V, en asuntos tales como contribuciones caritativas, suscripciones a publicaciones profesionales, gastos de automóvil, depreciación, amortización, etc. Esta discriminación es más notoria dado que los contribuyentes de Cédula IV no pueden escapar del pago del impuesto ocultando su ingreso, en tanto que los contribuyentes de Cédula V se benefician de la evasión fiscal, mediante una declaración inferior. Además, también se benefician actualmente por una tarifa más favorable de tasas impositivas.⁶

54. No veo la razón del presente esquema elaborado, por medio del cual la persona que paga el ingreso de servicios profesionales, etc., retiene el 2% del pago, a cuenta del impuesto sobre la renta que después se abona a la cuenta del contribuyente. Si se establece un esquema de retención de este tipo, la provisión para retener el impuesto seguramente debería ser más semejante al 20% que al 2%.

[42] 55. Sugiero que el impuesto sea retenido a la tasa del 20%, pero en forma similar al pago de intereses y dividendos, y cualquier devolución subsecuente del impuesto sea aumentada con el interés anual del 10%, siendo estimado el interés desde la fecha en que el impuesto sea retenido, a la fecha en que realmente se hace la devolución.

C. *Ingreso derivado de los servicios como empleados (salarios y sueldos)*

56. Tengo la impresión de que a menos que las deducciones autorizadas para gastos, bajo las actuales cédulas I, II, III, y V se reduzcan considerablemente, hay un fuerte argumento para conceder la deducción de ciertas clases de gastos (tales como gastos de caridad, gastos en periódicos científicos y profesionales, etc.) a empleados, en la misma forma que se conceden a trabajadores profesionales independientes.

Por otra parte, no veo la justificación para excluir del ingreso gravable las gratificaciones recibidas por los directores de sociedades que ahora se consideran como “pagos voluntarios adicionales de la misma naturaleza que las participaciones en las utilidades”. De manera semejante, no tiene objeto exceptuar las gratificaciones de fin de año que se dan a los empleados públicos, sin nin-

⁶ En algunos otros países el ingreso de los que trabajan en su propio negocio y el de los pequeños negocios, se grava, por el contrario, a una tasa *más fuerte*, de manera de compensar la mayor probabilidad de que se haga una manifestación menor que la real.

guna limitación respecto de su monto o del salario de quien las recibe. Las provisiones que se refieren a los empleados públicos en este informe, deben asimilarse a las de las empresas privadas.

[43] 57. Pero el principal aspecto en el que la Ley actual, en lo que se refiere a la Cédula IV, requiere una reforma, es en cuanto a que el ingreso gravable bajo la Cédula IV es un *concepto mensual* y no un *concepto anual* (es decir, el objeto del impuesto bajo la cédula IV es el ingreso mensual y no el ingreso anual). Esto es claramente discriminatorio y su retención se opone a la introducción de un solo impuesto global sobre el ingreso, sobre las bases que se recomiendan.⁷

58. En la mayoría de los otros países, en los que el impuesto sobre la renta que grava sueldos y salarios de los empleados es retenido en la fuente, la capacidad gravable, no obstante, se computa sobre el ingreso anual, y no sobre el mensual y se hace un ajuste cuando al final del año se conoce el ingreso total y se computa la capacidad gravable final. En el sistema británico donde las deducciones se efectúan por un método un tanto ingenioso de promedio acumulativo, el contribuyente automáticamente consigue el beneficio de la devolución del impuesto, derivado de deducciones excesivas semanarias o mensuales, a medida que fluctúa su ingreso semanal o mensual. Bajo el sistema norteamericano, las deducciones [44] provisionales que se hacen en el curso del año, son ajustadas en el año siguiente sobre la base de la declaración del contribuyente de su ingreso anual. Sugiero que el sistema vigente de deducciones fiscales para los empleados, se revise, ya sea sobre el patrón británico o el norteamericano, y que se haga un estudio especial respecto a cuál de estos dos sistemas es más apropiado en las circunstancias de México.

D. *Ingreso derivado del capital.*

59. De todas las cédulas del actual sistema Mexicano del impuesto sobre la renta, las provisiones y forma de funcionamiento de la actual Cédula VI, son indu-

⁷ Para los que perciben sueldos y salarios y cuyo ingreso mensual es el mismo cada mes de un año fiscal, no importa que el impuesto se compute sobre una base mensual o anual. Pero siempre que el ingreso mensual fluctúe en el curso del año —y puede suceder así, por enfermedad o desocupación, o simplemente por tiempo extra o promoción a una categoría más alta en el curso del año— la suma de los impuestos computados sobre una base mensual, invariablemente excederá del impuesto sobre el *mismo ingreso anual*, computado sobre una base anual. Puesto que todos los demás contribuyentes tienen su ingreso computado sobre una base anual, esto constituye una discriminación aún más seria contra los que perciben sueldos y salarios.

dablemente las menos satisfactorias. Efectivamente, uno se siente tentado a decir que los favores excepcionales que conceden a diversas formas de ingreso, provenientes de la propiedad, casi no tienen paralelo en la legislación del impuesto sobre la renta de otros países. Para confirmar este enunciado, es suficiente llamar la atención sobre los siguientes rasgos de las reglas actuales de la Cédula VI:

1) El ingreso proveniente de la propiedad inmueble (terrenos y casas), se deja casi completamente sin gravar, probablemente sobre la base de que esta “fuente” ya está gravada en forma de un impuesto anual sobre la propiedad, por los Estados.

2) Los dividendos (que forman el grueso del ingreso derivado del capital de las empresas industriales y comerciales) no están gravados en absoluto en manos del que los recibe, aparte de la tasa uniforme del impuesto del 15% sobre utilidades distribuibles, que más bien se asemeja a un impuesto sobre [45] las utilidades de las corporaciones, existiendo una exención para reinversión que pueda alcanzar hasta el 100%, en cuyo caso el impuesto no es pagadero en absoluto (ni siquiera sobre aquella parte de la utilidad que se distribuye como dividendo).⁸

3) Muchas formas de pago de intereses no están gravadas a una tasa completamente progresiva, sino sólo a una tasa proporcional de 10%, en tanto que otra clase de intereses (intereses pagados por instituciones bancarias y de ahorros, intereses sobre los bonos del Gobierno y de Servicios Públicos, y también sobre los bonos de sociedades privadas si así lo señala el Secretario de Hacienda; los bonos de instituciones internacionales de Crédito; finalmente todos los bonos y certificados hipotecarios emitidos por instituciones de crédito o con su intervención) está totalmente exento del pago del impuesto sobre la renta.

4) Las ganancias de capital obtenidas sobre propiedad mueble e inmueble no se gravan, excepto aquellas ganancias que se originan de las transacciones de la propiedad raíz de sociedades mercantiles que están gravadas por las Cédulas I y II.

60. No hay duda de que cualquiera verdadera reforma del sistema fiscal Mexicano debe involucrar un cambio radical en el presente estado de cosas, relativo a la imposición del ingreso y de las ganancias derivadas de capital. Algunas de [46] las disposiciones actuales (tales como la deducción de tasa uniforme

⁸ Las amplias facultades discrecionales otorgadas al Ministro de Hacienda para exceptuar a las compañías individuales, total o parcialmente, del impuesto sobre utilidades distribuibles, en exceso del 35% permitido es uno de los rasgos menos convenientes de la legislación presente. Bajo el esquema propuesto en este informe, el impuesto sobre utilidades distribuibles es abolido totalmente.

en el caso de los dividendos y ciertas clases de ingreso por intereses), son probablemente sólo una consecuencia de la imposibilidad de gravar a los individuos que la reciben, en su tasa adecuada, cuando su ingreso total derivado de dividendos e intereses es desconocido, y cuando no hay una eficaz maquinaria para descubrirlo. Otras disposiciones (tales como la exención fiscal sobre bonos y cédulas hipotecarias) son consecuencia del deseo de las autoridades de promover una posesión más general del activo financiero, el cual, a propósito, ha sido más eficazmente promovido por las prácticas de readquisición del Banco de México y la Nacional Financiera, que con las exenciones fiscales. Sin embargo, otras son resultado del carácter anónimo de todo el capital mueble (esto es capital en acciones y participaciones) el cual, bajo el sistema legal prevaeciente, de bonos al portador y acciones al portador, hace imposible que el Gobierno descubra la riqueza o el ingreso de un individuo particular. En la medida en que este anonimato exista, será imposible desarrollar un sistema satisfactorio de impuestos; y en una sección posterior se presentarán proposiciones que tienden a superar los efectos del anonimato, sin alterar básicamente la presente ley civil o comercial. Aparte de esto, el sistema de impuestos bajo la Cédula VI podría mejorarse considerablemente, si el sistema de retener el impuesto en la fuente se generalizara, y si el impuesto así retenido fuera la tasa máxima (por ejemplo se sugiere la tasa de 40%), obligando al que [47] recibe el ingreso a reclamar una devolución de impuestos sobre todo aquel ingreso por el cual ha de pagarse una cantidad menor que la tasa máxima. No hay justificación desde el punto de vista de la equidad, ni de la conveniencia, por la cual la retención del impuesto deba hacerse a tasas tan bajas como 10 ó 15% (una tasa que debe estar muy por debajo de la verdadera tasa aplicable a la gran mayoría de los que perciben el ingreso) particularmente si, como se sugirió arriba, el interés fuera pagado por el Gobierno durante el período en que el contribuyente se queda sin dinero, debido a cualquier deducción excesiva.

61. Nuestras recomendaciones para una reforma fundamental de la imposición del ingreso, derivada del capital, se enumeran en seguida, bajo los siguientes encabezados:

1. Deducción universal en la fuente a tasas máximas;
2. Abolición de las exenciones fiscales;
3. Inclusión general del ingreso proveniente del alquiler de la propiedad raíz;
4. Provisiones nuevas y detalladas disposiciones para la imposición de las ganancias de capital.

La adopción y cumplimiento efectivo de estas recomendaciones también implicará cambios legales y administrativos, y el establecimiento de un impuesto complementario sobre la riqueza neta, que se describirá más adelante.

1. DEDUCCIÓN UNIVERSAL EN LA FUENTE A TASAS MÁXIMAS

62. Se sugiere que debería haber la obligación general para [48] el que paga por el uso del capital (en su sentido más amplio, es decir sobre cualquiera que pague un alquiler por el uso de propiedad mueble e inmueble, o pague intereses sobre fondos adquiridos en préstamo en cualquier forma, y sobre cualquier sociedad o negocio que pague participación de utilidades, ya sea bajo el nombre de dividendos, bonos o primas, o bajo cualquier otro nombre) de deducir el impuesto del dinero así pagado a la tasa del 40% y expedir un certificado al que lo recibe, para este efecto. Las copias de estos certificados (una para cada transacción, es decir, cada pago a cada uno de quienes lo reciben) deben transmitirse a la Dirección del Impuesto sobre la Renta cuando se remita el dinero así deducido. El certificado debe especificar el nombre y dirección de quien paga y de quien recibe el pago, y si fuere adoptado el sistema de números clave (que se explica más adelante), deben especificarse estos números clave. En el caso del pago de intereses y dividendos sobre valores al portador, tal pago debe hacerse a través de uno de los Bancos señalados (que serán también responsables de la emisión de certificados de deducción fiscal) y no por las empresas o individuos que hacen los pagos: la forma de funcionamiento de tal sistema será descrita más adelante. (párrafos 76 y 77).

63. Los receptores individuales que poseen certificados debidamente expedidos de deducción fiscal, deben reclamar una devolución del impuesto, sobre aquella parte de su ingreso que no esté sujeta al impuesto a la tasa máxima. La [49] presentación de una declaración fiscal completa de ingreso y riqueza con inclusión de un informe completo de las compras y ventas de bienes de capital, durante el año (descritas más detalladamente en el Capítulo VI), debe ser una condición preliminar para la devolución del impuesto; pero no debe pedirse a un contribuyente que presente más certificados de los necesarios para fincar su reclamación, (por ejemplo los que se refieren a la parte del ingreso sobre el cual se reclama la devolución). Debe concederse un interés de 10% para todo el período comprendido, entre la fecha real de la retención del impuesto y la fecha real en se haga la devolución; excepto para un período de retraso tal como el causado por la omisión del contribuyente en someter su declaración

fiscal de ingreso y riqueza, en la fecha debida. La “fecha debida” debe ser el fin del período de los tres meses que siguen al año fiscal o de calendario a que se refiere la declaración.

2. ABOLICIÓN DE LAS EXENCIONES FISCALES

64. Se sugiere que *todas* las actuales exenciones del impuesto sobre la renta, sobre intereses de bonos u obligaciones Federales, Estatales o privados, deben abolirse. No hay razón para suponer que estas exenciones promuevan efectivamente los procesos de ahorro e inversión; en tanto tengan el efecto de capacitar al prestatario para adquirir dinero en préstamo, a una tasa de interés más baja (lo cual es objetable), sería preferible que el Gobierno promoviera la inversión en alguna otra forma (por ejemplo a través de subsidios [50] o subvenciones sobre el gasto real de capital, o proporcionando un préstamo correspondiente, a tasas relativamente bajas de interés, de todas maneras son métodos más efectivos), más bien que a través de provisiones que falsean todo el sistema equitativo de imposición personal. En todos aquellos países en que existen tales exenciones (por ejemplo en Estados Unidos con respecto a los bonos estatales) su presencia es condenada universalmente, por todos los expertos en finanzas públicas. En México estas exenciones fiscales cubren un grupo tan amplio de transacciones financieras, que su efecto *diferencial* en dar facilidades a los prestatarios de clases particulares, debe ser nulo. Esto debería facilitar su abolición, puesto que tendrá menos importancia en la facilidad para obtener empréstitos, de lo que sería si las exenciones hubieran estado limitadas a una categoría más estrecha de prestatarios.

3. INCLUSIÓN GENERAL DEL INGRESO PROVENIENTE DEL ALQUILER DE LA PROPIEDAD RAÍZ

65. Excepto en algunos casos especiales, en los que los alquileres están gravados como ingresos del negocio, o cuando quedan bajo la noción de un alquiler de todo el negocio, o más bien un alquiler destinado a fines comerciales (tal como una fábrica, hotel, etc.) los alquileres, así como las ventas de propiedad raíz se clasifican como “transacciones civiles” y como tales, están fuera del alcance de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Me parece esencial que se incluyan en la imposición del ingreso, puesto que la [51] capacidad de pago de un individuo se mide por su ingreso como tal, y no por el ingreso derivado de ciertas fuentes, con exclusión de otras. Tampoco el hecho de que la pro-

propiedad raíz esté sujeta a un impuesto Estatal, es una justificación real para su exención del impuesto sobre la renta federal. Las entidades territoriales, dentro de las naciones soberanas, como los Estados o los Municipios, encuentran conveniente establecer impuestos a la propiedad raíz situada dentro de su territorio, por la simple razón de que la imposición de la propiedad raíz no presenta problemas difíciles de residencia, que surgen, por ejemplo, en el caso de un impuesto sobre la renta local. Pero el hecho de que la propiedad raíz sea un objeto conveniente de imposición local, no constituye una base para que se le exceptúe de la imposición federal: no hay razón para que al mismo individuo o el mismo propietario, no estén sujetos a impuestos separados en dos o más jurisdicciones fiscales. La doble imposición surge, simple y sencillamente, del hecho de que existe una administración estatal, además de la administración federal. En el caso del Impuesto sobre ingresos mercantiles, la existencia de un impuesto estatal no se considera una base para la exención del impuesto federal o viceversa; y no hay mayor justificación para tales bases de exención en el caso del ingreso derivado de la propiedad raíz. (En Gran Bretaña y muchos otros países hay impuestos locales y estatales sobre la propiedad raíz). Excluyendo el ingreso derivado de los alquileres, del impuesto sobre la renta, nuevamente se favorece a los grupos de ingresos más altos que poseen tal [52] ingreso en proporción mucho más alta que el resto de la comunidad.

66. Si el sistema fiscal ha de ser equitativo, es importante que el ingreso derivado de la tierra sea gravable, independientemente de que la propiedad se alquile por una renta monetaria, o se destine al uso directo del propietario. Este es el principio del sistema británico del impuesto sobre la renta (así como del impuesto estatal sobre la propiedad en México), aunque no del impuesto en Estados Unidos. Sin la inclusión de la renta imputada del propietario-ocupante, es imposible hacer justicia entre los que viven en su propia casa y los que (la gran mayoría de los que perciben sueldos y salarios) ocupan casas alquiladas. Si las rentas imputadas del propietario-ocupante no han de ser gravadas, la justicia requiere que las rentas pagadas por otros contribuyentes (bajo las cédulas IV y V) se deduzcan del ingreso gravable.

67. Yo sugiero, por lo tanto, que el *ingreso neto* de la propiedad raíz de todas clases, se incluya explícitamente bajo los ingresos gravables de la Cédula D (la actual Cédula VI); que el *ingreso neto* se determine restando del ingreso bruto las deducciones permitidas de acuerdo con las categorías que establece la Ley; y que el *ingreso bruto* se determine *ya sea* como el 10% anual del valor total de la propiedad, o como la renta bruta realmente recibida por el alqui-

ler de la propiedad, cualquiera que sea *mayor*. El valor de la propiedad debe ser el valor declarado para fines del [53] impuesto a la riqueza (véase párrafo 80), y si la propiedad está en manos de personas exentas de este impuesto, debe ser el valor corriente de mercado, como se fijaría para fines del impuesto sobre herencias y legados.

68. Las *deducciones permitidas* del ingreso bruto o de la renta bruta, para llegar al ingreso neto y gravable bajo esta cédula, deben ser como sigue:

- a) Impuestos sobre la propiedad raíz pagaderos a los Estados o Municipios.
- b) Intereses sobre préstamos que son un cargo sobre la propiedad (asegurados por bonos o cédulas hipotecarios); también para estimular la construcción de casas destinadas a la ocupación por sus dueños y la amortización de hipotecas de casas ocupadas por sus dueños.
- c) Primas de seguros contra incendios y seguros contra accidentes, de edificios e instalaciones permanentes, excluyendo los bienes muebles contenidos en los mismos.
- d) Gastos de mantenimiento de la propiedad, inclusive sueldos o salarios del personal que está dedicado, total o parcialmente, a cuidar la propiedad.
- e) Todos los gastos de reparación, siempre que no constituyen una mejora a la propiedad (tales como la adición de una nueva ala a una casa, la modernización de edificios, como la instalación de baños adicionales, etc.). Puesto que todos los gastos de reparación se exceptúan, no tiene caso conceder una [54] *deducción para depreciación*, excepto la exención de capital recomendada antes y restringida a los gastos de capital de los *negocios*.

69. La cantidad total de deducciones comprendidas bajo los números (1) a (5), no debe exceder del ingreso bruto, tal como se ha definido, sino que debe permitírseles cargar el gasto *medio* de los últimos cinco años como un cargo contra el ingreso bruto del año corriente.

70. Yo sugeriría además, que el contribuyente tenga la opción de reclamar una concesión general del 20% del ingreso bruto para gastos deducibles bajo los números (1) a (5), sin necesidad de probar el gasto real; por ejemplo, que se autorice en todos los casos una deducción del 20% como mínimo; y una declaración detallada del gasto real, apoyada por pruebas, solamente debe ser necesaria cuando se solicite una deducción de más de 20%.

4. PROVISIONES NUEVAS Y DETALLADAS DISPOSICIONES PARA LA IMPOSICIÓN DE LAS GANANCIAS DE CAPITAL

71. Considero que la imposición efectiva de las ganancias de capital es una característica esencial de un sistema equitativo de imposición personal. Esto es así, no solamente porque las ganancias de capital son una fuente de ingreso muy importante de los *grandes* propietarios (en el caso de las familias verdaderamente ricas los incrementos de capacidad económica en forma de ganancias de capital probablemente exceden con mucho al ingreso proveniente de la renta, los intereses y los dividendos derivados de las propiedades) sino también debido a que, en tanto que las ganancias de [55] capital quedan sin gravar, hay innumerables clases de manipulaciones, por medio de las cuales un contribuyente particular puede lograr que se fije en un mínimo su capacidad gravable, convirtiendo su ingreso gravable en ganancias de capital, y en esa forma reducir su ingreso gravable en un grado arbitrario. La exención de impuestos a las ganancias de capital, es característica de “una ley para ricos y otra para pobres”; desigualdad que no es menos objetable por el hecho de estar tan extendida entre las naciones demócratas occidentales, casi ninguna de las cuales grava la ganancia de capital tan completa o efectivamente como lo demandan la justicia y la imparcialidad.

72. La mayoría de las objeciones que se hacen comúnmente contra la imposición de ganancias de capital no tienen ninguna validez. Estas se discuten en detalle en el Capítulo II del “Informe de la Minoría a la Comisión Real Británica sobre Impuestos”, que se reproduce en el Apéndice 1 del presente informe.

Un argumento que tiene validez *parcial* es, que en épocas de inflación, el incremento del valor de los bienes de capital en términos monetarios no es, o no completamente, una verdadera ganancia; puesto que en la medida en que la valuación refleja el alza general de precios, no ha habido acumulación *real*, que deba incluirse en el verdadero ingreso de una persona. Este argumento (en mi opinión) tiene validez sólo parcial, porque el principal fin de la imposición al ingreso es hacer justicia entre las personas; si las ganancias de [56] quienes las obtiene se excluyen, sobre la base de que fueron ficticias, sería necesario hacer una deducción explícita del ingreso gravable, para todos aquellos cuya posición se viera deteriorada debido al alza de precios (los poseedores de bonos, depósitos de ahorros, etc.). En tiempos de inflación, las personas que tratan de conservar intacto su capital real a través de una revaluación de capital, todavía ganan *con relación* a aquellas cuya riqueza real se reduce en consecuencia, y que no obtienen ninguna compensación, por ese motivo, del sistema fiscal. No tiene objeto, por lo tanto, que se tomen medidas especiales para exceptuar

las ganancias de capital con base en la inflación, desde el punto de vista de la *equidad*. No obstante, con objeto de lograr un mínimo de agitación política por la oposición a este impuesto, yo recomendaría que se insertara una disposición en la Ley, de acuerdo con la cual, siempre que ocurra un alza importante de precios, por ejemplo, siempre que el nivel de precios al menudeo haya subido en 50% o más en los 10 años anteriores a la realización de aquella parte de la revaluación de la propiedad durante el período adecuado (es decir, el período de “propiedad” para propósitos fiscales, como se define más adelante), que corresponda al incremento en el índice oficial de precios al mayoreo, debe deducirse de la ganancia gravable o sumarse a la pérdida permitida.

73. La oposición a la introducción del impuesto sobre ganancias de capital, también se vería disminuida considerablemente si el impuesto no tratara de ser (y el público tampoco lo considerara) retroactivo en su carácter. De todas [57] maneras la introducción de impuestos retroactivos está prohibida por el Artículo 14 de la Constitución, que dice que los impuestos sólo pueden referirse a acontecimientos que ocurran después de la publicación de una Ley fiscal, independientemente de que la Ley introduzca un nuevo impuesto que modifique a otro en vigor. La interpretación de esta cláusula, en el caso particular que se discute, no es clara por ningún concepto. Sin embargo, esta dificultad puede ser superada puesto que primero el término “acontecimiento gravable” puede considerarse como refiriéndose, ya sea a la venta de un bien sobre el cual se carga la ganancia, en cuyo caso se satisfaría el requisito constitucional, o bien a la compra ó a la mera posesión, de un bien que da lugar a la ganancia gravable, en cuyo caso solamente las ganancias que se acumulan con posterioridad a la publicación de la nueva Ley serían gravables; y segundo, porque es un asunto un tanto incierto, hasta qué punto las ganancias en cuestión ya son gravables bajo la presente ley, en cuyo caso las nuevas provisiones servirían simplemente el propósito de hacer efectiva la Ley, más bien que de modificarla. Sin embargo, eso puede ser, evidentemente si se hiciera un intento para considerar las ganancias que se han acumulado durante cierto número de años en el pasado, y que no se [58] consideraban, o no se sabía, que fueran gravables en el tiempo de su acrecentamiento.⁹

⁹ La Ley Mexicana no establece ninguna distinción entre las ganancias de capital y las ganancias de ingreso u operación, lo que significa, que en teoría las ganancias de capital son gravables en la misma forma que las ganancias de ingreso. Sin embargo, la Ley fiscal solamente se aplica a las transacciones “comerciales”, distinguiéndolas de las “civiles”; la compra o venta de propiedad raíz, hasta muy recientemente se ha considerado como una transacción civil, a menos que se emprenda por un negocio; la compra y venta de valores, por otra parte es declarada un

La medida se consideraría de carácter retroactiva y en ese sentido violaría el espíritu de la Constitución.

74. Consecuentemente, yo recomendaría que, en el caso de individuos, a diferencia de las sociedades, solamente se gravara aquellas ganancias que se hubieran acrecentado con posterioridad a la publicación del nuevo sistema fiscal. Con este fin, yo sugeriría que todos los propietarios de riqueza (todos los individuos que poseen propiedades por encima de cierto valor) debe pedir-seles que llenen una declaración de las diversas clases de propiedad mueble e [59] inmueble que posean, en una fecha determinada y que declaren sus valores corrientes de mercado.

Esta valuación, que sería responsabilidad del contribuyente, serviría, tanto para fines del impuesto anual sobre la riqueza (descrito en los párrafos 78-86), como para fines del impuesto sobre ganancias de capital, puesto que para todos los bienes adquiridos *con anterioridad* a la introducción de la nueva Ley (anterior a cierto “día señalado”), los propios valores declarados de los contribuyentes se interpretan como el “costo de adquisición de los bienes” es decir, serán la base para medir la ganancia gravable, cuando la propiedad de los bienes cambie de manos subsecuentemente, y las ganancias se graven. Esto significa que el ingreso proveniente de este impuesto no será grande en los primeros años. Sin embargo, los contribuyentes sabrán, que una parte de las ganancias de capital que se acrecientan periódicamente, será considerada para fines impositivos, siempre y cuando estas ganancias se realicen; y que en esa forma el impuesto tendrá, en gran medida, el mismo efecto de restringir el gasto personal, como si hubiera sido establecido y recaudado simultáneamente al acrecentamiento de las ganancias.

75. Sujeto a lo anterior, yo recomendaría que la imposición de las ganancias de capital en México, siga las líneas generales de la reciente Ley del Impuesto sobre la Renta de Ceylán (Reforma) de 1959, cuyas medidas principales se reproducen en el apéndice 2. Las principales [60] características de tal esquema (que en mi criterio debe ser considerablemente detallada en la propia ley del impuesto sobre la renta) son:

acto de comercio, de acuerdo con el artículo 1º. de la Ley sobre Valores y Transacciones de Valores. Esto significa que las ganancias derivadas de la posesión de acciones ordinarias generalmente son gravables, en tanto que las ganancias por la posesión de propiedad raíz sólo son gravables en casos especiales o en manos de clases especiales de personas. Sin embargo, hasta la fecha no se ha hecho ningún intento para poner en vigor la Ley, con respecto a esas ganancias de capital realizadas sobre valores, y si se hace un intento para poner en vigor la imposición de tales ganancias sistemáticamente, se consideraría, como una modificación sustantiva de la Ley, y no solamente como un cambio en los procedimientos administrativos relativos a su obligatoriedad.

a) Las “ganancias de capital” forman una especie de ingreso gravable, que se origina en las siguientes circunstancias:

- i) En relación con el *cambio de dominio* de la propiedad, mediante la venta, cambio, traslación por un acto de donación o testamentario;
- ii) de la cesión o renuncia de cualquier derecho sobre la propiedad, tal como el derecho al uso o explotación de la misma (el alquiler de una casa o apartamento, etc.)
- iii) del rescate de participaciones, acciones, u otras obligaciones;
- iv) de la disolución de un negocio y la formación, fusión o disolución de sociedades.¹⁰

[61] b) La ganancia de capital, que surge en relación con un cambio de dominio, para la persona que era el propietario inmediatamente antes de tal cambio, se define como el excedente del valor de la propiedad, en el momento del cambio de dominio, sobre el valor de la misma, cuando fue adquirida. Si ambos, la adquisición original y el cambio corriente de propiedad, fueron resultado de una venta real, el precio de venta en cada caso (esto es, el valor dado o recibido) se estima que es el valor de la propiedad en la fecha conveniente para fines del cálculo de la ganancia gravable. Si la propiedad fue adquirida por donación o herencia subsecuentemente a la introducción del nuevo sistema fiscal, el valor de la propiedad, determinado para propósitos del impuesto sobre herencias y legados, se considerará como el que tiene en el momento de su adquisición; en la misma forma, cuando el dominio es cedido por un acto de donación o testamento, el valor, en el momento de que se dispone de la propiedad, será el fijado por el valuador público, para fines del impuesto sobre donaciones o herencias. De manera semejante, las ganancias de capital que surgen del rescate de acciones son el excedente del dinero u otra propiedad recibida, sobre el costo de adquisición de las participaciones, etc., y la ganancia de capital que surge de la disolución de un negocio o la liquidación de una sociedad, es el excedente del valor de toda la propiedad recibida por tal disolución o liquida-

¹⁰ La Ley de Ceylán también incluye los premios ganados en loterías u otros juegos de cambio, pero no permite ninguna deducción sea por el costo del billete particular que ganó el premio, o por el gasto en el juego en general. Me parece que la lógica y la justicia requerirían la deducción de todos los gastos en el juego, como un cargo contra los ingresos del juego en el mismo período, pero una provisión de esta clase es imposible de poner en vigor y puede originar grandes abusos. (En Estados Unidos, las ganancias del juego están sujetas a impuestos, pero no hay deducción permitida para las pérdidas en el juego, lo cual es completamente ilógico); yo creo, por estas razones, que lo mejor es no llevar las ganancias del juego al sistema del impuesto sobre la renta, sino dejarlas para ser gravadas bajo una ley especial, como es el caso en el presente.

ción, sobre [62] el costo de la participación del capital poseído. Los gastos en que se incurre al mejorar la propiedad (pero no en reparación o mantenimiento) posteriores a su adquisición, serán sumados al costo de adquisición.

c) En el caso de las ganancias de capital que surgen de la renuncia, cesión o transferencia de cualquier derecho; de una pérdida de oficio u ocupación, o de la fusión de dos negocios o sociedades, la ganancia es simplemente la cantidad de dinero u otra propiedad, recibida en relación con estos acontecimientos.

d) La ley debe también reconocer una *pérdida de capital* que se origine por un cambio de propiedad, rescate de cualesquiera acciones, etc., o de la disolución de un negocio o la liquidación de una sociedad. Tales pérdidas de capital deben, en primer lugar, ser compensadas con las ganancias de capital obtenidas en otras transacciones en el mismo año, la cantidad que ha de cargarse será la ganancia de capital neta del año, que es el excedente de las ganancias sobre las pérdidas de capital. Si las pérdidas de capital exceden de las ganancias, en un año particular, la pérdida no absorbida debe llevarse por un periodo indefinido como compensación contra futuras ganancias de capital, pero no debe deducirse como compensación contra ganancias de operación en la misma cédula o de ingreso bajo una cédula diferente. Si el patrimonio de una contribuyente muestra pérdidas netas no absorbidas a su muerte, tales pérdidas deben llevarse hacia atrás y compensarse con pasadas ganancias de [63] capital o con otro ingreso que hubiera gravado el impuesto sobre la renta, en los cinco años anteriores a la muerte.¹¹

e) La clase de propiedad sobre la que se reconocen las pérdidas o ganancias de capital, debe limitarse a la propiedad raíz y a acciones y valores, así como a títulos sobre derechos valuables, tales como, patentes, derechos de autor, u otra propiedad “intangibles”. Los muebles, joyas, obras de arte, etc., deben ser explícitamente excluidos, debido a la dificultad para ejecutar la ley.

f) Las ganancias de capital derivadas de la venta de una casa que ha estado efectivamente ocupada por el propietario, deben estar exentas del impuesto, siempre que los rendimientos sean totalmente, o cuando menos en su mayor parte, reinvertidos, dentro de un periodo de algunos meses, en la compra de otra casa que será ocupada por su propietario. Esta concesión debe limitarse a la venta de la *residencia principal* del contribuyente, y no debe ampliarse a la venta de residencias de verano, casas para fines de semana, etc.

¹¹ Este método, junto con la disposición que reconoce una realización “constructiva” de ganancias de capital, en todos los casos en que la propiedad es transferida (total o parcialmente) mediante donación o herencia, asegura que el total acumulado de ganancias han de cargarse durante toda la vida de un contribuyente, viene a ser lo mismo que el total acumulado de ganancias incrementadas de capital, esto es, que cada individuo paga un impuesto en toda su vida, sobre el verdadero ingreso neto que ha obtenido durante su vida.

g) Las ganancias netas de capital que resultan de cualquiera de las transacciones especificadas, deben considerarse como ingreso gravable bajo la Cédula D (siempre que no [64] estén gravadas como ingreso de negocios por la Cédula A) y consolidarse con el resto del ingreso, para propósitos fiscales.¹²

Para asegurar una información completa y precisa de las ganancias de capital, cada contribuyente debe llenar una declaración completa de todas las compras y ventas de todos aquellos bienes de los cuales se derivan ganancias que puedan ser gravadas (esto es, propiedad raíz, acciones y participaciones, derechos de propiedad intangible de todas clases), en el curso del año. También debe haber un sistema de informes, que se describe con más detalle en la siguiente sección (párrafo 77), por medio del cual las autoridades del impuesto sobre la renta reciban información periódica, independientemente, acerca de todas las transacciones de propiedad raíz y valores, en tal forma que pueda ser convenientemente ordenadas y agregada al expediente del contribuyente individual y a los conceptos que se cotejan con su declaración.

5. CAMBIOS REQUERIDOS EN LA LEGISLACIÓN E INSTITUCIONES COMERCIALES Y DE LAS SOCIEDADES

76. La introducción de un sistema de imposición sobre la renta global y su efectiva ejecución necesita ciertos cambios básicos legales e institucionales de los que los más importantes son: 1) la abolición de la distinción entre [65] transacciones “comerciales” y “civiles”; 2) la abolición efectiva del anonimato en la posesión de propiedad mueble, es decir, bonos, obligaciones y acciones ordinarias.

a) Sobre el primer punto no hay mucho que decir. Una vez que se reconoce que la capacidad gravable se mide por la capacidad de gasto personal de un hombre, o el incremento de la capacidad económica (esto es, el incremento potencial en su riqueza neta durante un periodo), es evidente que la cuestión de si una ganancia proviene de una transacción comercial o civil, no tiene ninguna importancia. Entiendo que una reforma a la Ley del impuesto sobre la Renta introducida el año pasado, lleva ya cierto camino recorrido para hacer desaparecer esta distinción, con fines fiscales. Sin embargo, cuando se introduzca la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, creo que debe establecerse en el preámbulo, que todas las ganancias son gravables, independientemente de

¹² Pero en el caso de las pérdidas netas de capital, la pérdida no debe ser consolidada como otro ingreso, sino llevada y compensada contra futuras ganancias de capital.

que se deriven de una transacción comercial o civil, pero que las ganancias y las pérdidas sólo se reconocen para fines fiscales, cuando se *realizan* realmente a través de una transacción de cierta clase. Las pérdidas anticipadas no se toman en cuenta, ni se hace un cargo sobre las ganancias anticipadas o no realizadas.

b) Mucho más importante y difícil es la cuestión del anonimato de la propiedad de los valores. No es necesario decir que mientras este anonimato se deje intacto, la creación de un sistema justo y efectivo de impuestos será imposible. La imposición personal progresiva de la propiedad o del ingreso proveniente de la propiedad, es [66] completamente incompatible con el anonimato de la misma. Los países en los que el impuesto progresivo sobre la renta es efectivamente obligatorio, son, bien aquellos en que el sistema de las acciones anónimas y los títulos de propiedad nunca han existido (como en Inglaterra, los dominios Británicos, Estados Unidos y en los países Escandinavos) o donde ha sido abolido (como en Italia y Francia). En la medida en que la riqueza pueda ocultarse en el anonimato, por el simple hecho de que la propiedad de los bienes físicos se transfiera a entidades legales cuyos títulos son poseídos en forma de acciones al portador, será imposible hacer justicia, no solamente entre propietarios o no propietarios, sino también entre diferentes clases de propietarios. Algunas personas estarán expuestas a que se les grave menos, y otras, (relativamente) más, dependiendo del totalmente inadecuado criterio de qué proporción de su riqueza total es poseída en forma anónima.

77. La completa abolición del sistema de acciones al portador, necesitaría cambios de tan largo alcance en la legislación básica, mercantil y de sociedades, que se traduciría en un retraso considerable en la introducción del nuevo sistema, simplemente sobre bases técnicas. Sin embargo, sin tales cambios de largo alcance en el marco legal básico, sería posible abolir el anonimato efectivamente, con propósitos fiscales, conservándolo, para propósitos comerciales, a través del siguiente sistema:

a) Debe haber un requisito estatutario en el sentido de [67] que el pago de intereses y dividendos por sociedades de toda clase, debe presentarse a través de la agencia de un banco designado para tal propósito. Cada sociedad residente en México debe designar, para este propósito, un banco particular, entre una lista que proporcione la Secretaría de Hacienda.

b) Todos los valores que se relacionan con esa sociedad deben estar depositados permanentemente con el banco designado, el cual automáticamente recoge y presenta los cupones a la compañía contra el recibo de los intereses y dividendos que han de ser distribuidos entre los poseedores de bonos y accio-

nes. El banco es responsable de la deducción del impuesto sobre la renta, y de la expedición de certificados de su deducción fiscal, a los que reciben ingresos.

c) El banco mantiene un registro confidencial de los tenedores corrientes de bonos y acciones, en el que se registran todos los cambios de propiedad en los valores de esa sociedad particular. Este registro se mantiene secreto para el público y para la sociedad (cuando menos en el caso de la Sociedad Anónima) pero está disponible para inspección bajo juramento de los empleados de la Dirección del Impuesto sobre la Renta de la Secretaría de Hacienda, de guardar el secreto y el banco está obligado a presentar informes periódicos a la Secretaría de Hacienda, respecto de todos los cambios en la propiedad, y de los precios a que se llevaron a cabo las transacciones, así como a remitir a la propia Secretaría, copias de los certificados de deducción fiscal expedidos.

[68] d) El Banco expide un recibo de depósito por cada depósito individual de acciones y participaciones. Estos recibos de depósito no son en sí mismos instrumentos negociables, pero sirven como prueba de dominio, deben cederse al comprador cuando los valores sean vendidos. El comprador no adquiere un título por la adquisición del recibo de depósito del vendedor, sino solamente a través de la expedición de un nuevo recibo de depósito hecho en su nombre. El mismo procedimiento debe seguirse con respecto a las cédulas hipotecarias y bonos que también deben mantenerse depositados en el banco que originalmente los expidió.¹³

e) El verdadero cambio, desde el punto de vista de los accionistas, será simplemente que en vez de poseer los valores al portador depositados en su propio banco, tendrá los *recibos de depósito* de los valores al portador, expedidos por los bancos designados. Los propios valores al portador se mantendrán permanentemente en el banco designado por cada sociedad. La transferencia efectiva de títulos en la propiedad de valores que se depositen en esa forma, será no a través de la posesión *física* de los valores al portador, sino a través de la expedición al comprador, de un recibo de depósito para tales valores, por el banco designado, y la cancelación del vendedor.

Con objeto de que los bancos designados cambien el registro de las acciones, el vendedor debe llenar una forma prescrita, indicando el número de acciones vendidas, el precio por acción y su número clave, y éste, junto con su recibo de [69] depósito, se pasa al comprador, quien completa el resto de la forma,

¹³ En el caso de una venta parcial de una tenencia de valores, el vendedor debe dar instrucciones al banco, en el sentido de que expida un certificado al comprador por el número de acciones transferidas y sustituya su antiguo certificado, que ahora se da contra uno nuevo, hecho por sus acciones restantes.

agregando su propio nombre, número clave, etc., y lo lleva, junto con el certificado de depósito, al banco que expide el nuevo certificado de depósito al comprador.¹⁴

f) Para facilitar el orden de toda esta información, relativa a los pagos de intereses y dividendos y a las transacciones de capital, sería conveniente que a cada contribuyente se le diera un número clave triple (que indique el distrito del impuesto sobre la renta, el número de categoría del distrito y el número del expediente de la categoría), por medio del cual la información pudiera ser tramitado y sistemáticamente ordenada en el archivo o kardex de cada contribuyente. En este caso también sería posible limitar la información comunicada por los bancos designados, a las autoridades fiscales, (tanto respecto a los pagos de dividendos como a las transacciones de capital) al *número clave* de los partícipes para la transacción que *aseguraría* que la identidad de aquellos quedara oculta, excepto para la oficina particular que maneja el expediente del contribuyente.

g) Para asegurar que este sistema —deducción del sistema en la fuente e información de las transacciones de capital— se aplique igualmente a valores domésticos y [70] extranjeros, será necesario ampliarlo a los poseedores mexicanos de valores extranjeros. Esto podría hacerse introduciendo una Ley que obligue a todos los ciudadanos mexicanos residentes en México, a depositar sus valores extranjeros en alguno de los bancos designados, y en el caso de valores nominativos, mantener tales valores a nombre de una de estas instituciones, y no a su propio nombre.¹⁵

Una regulación similar fue introducida en Inglaterra durante la última guerra, y todavía está en vigor; hasta donde yo sé, funciona muy eficazmente. Las regulaciones británicas requieren el depósito de todos los valores extranjeros en uno de los bancos designados, y sólo permiten transacciones en valores extranjeros en el *London Stock Exchange*, en la medida en que estos valores estén registrados en uno de los “nombres marcados aceptados”. El banco británico designado, está obligado a deducir el impuesto sobre la renta británico, del dividendo extranjero y a expedir un comprobante de deducción fiscal al que lo recibe. El problema en México, sería sin duda hasta qué punto se

¹⁴ Todas estas transacciones normalmente serían manejadas entre los bancos del comprador y el vendedor, y el banco designado por la sociedad. También sería posible aconsejar un juego un tanto más complicado de formas, que aseguraría que la identidad del comprador al vendedor, y la del vendedor al comprador, permanecieran ocultas. Pero por el hecho de que la propiedad y las transacciones ya no estarían ocultas para las autoridades fiscales, el presente sistema de anonimato se conservaría intacto.

¹⁵ En el caso de dividendos del exterior que han estado sujetos a un impuesto retenido (como sucede con los dividendos de Estados Unidos), la deducción efectiva, a cuenta del impuesto sobre la renta mexicana, se limitaría a la diferencia entre la tasa de retención extranjera y la tasa mexicana.

cumpliría efectivamente con tal obligación. Si se impusieran multas severas por el no cumplimiento, y si se contara con la cooperación de los bancos y los corredores, el sistema probablemente podría hacerse cumplir en gran medida, especialmente en vista [71] del hecho de que el número de residentes mexicanos que operan en el Mercado de Valores de Nueva York, u otros mercados de valores extranjeros, en cualquier magnitud, debe ser limitado.

[72] UN IMPUESTO ANUAL SOBRE LA RIQUEZA

78. Se sugiere que simultáneamente con la introducción de un impuesto sobre la renta global, también debe introducirse un impuesto anual sobre la riqueza neta, que habría de administrarse en estrecha relación con el impuesto sobre la renta. Tal impuesto forma parte del sistema fiscal de algunos países europeos, y también ha sido introducido recientemente en la India y en Ceylán. Hay fuertes argumentos en favor de tal impuesto desde el punto de vista de la equidad, desde el punto de vista de sus efectos económicos, y también desde el punto de vista de la mejora que significa para la eficiencia con que puede administrarse todo el sistema de los impuestos personales.

a) Desde el punto de vista de la equidad, un sistema de impuestos personales, basado en parte en el ingreso y en parte en el capital, es una aproximación mucho más justa a la imposición de acuerdo con la capacidad gravable, que un impuesto basado en el ingreso sólo o en el capital. La razón de esto es que la posesión de riqueza disponible da fuerza económica a un hombre (o capacidad de gastar) como tal, independientemente del ingreso monetario que produce la riqueza. Un hombre que posee un millón de pesos, en tal forma que no le produce ingresos monetarios (en oro por ejemplo), obviamente está mucho mejor que otro que no posee riquezas ni ingreso, aún cuando el primero no está tan bien como un tercero que posee un [73] millón de pesos y además un ingreso anual de, digamos, cien mil al año. Si diferentes individuos poseyeran riqueza disponible e ingreso monetario en la misma proporción, obviamente no importaría que los impuestos recaudados fueran expresados como un porcentaje de su riqueza o como un porcentaje de su ingreso. Claramente este no es el caso: Algunas personas ganan un ingreso pero no poseen riqueza disponible, otras personas poseen ambos, pero en proporciones muy diferentes. Sin un impuesto complementario sobre la riqueza establecido junto con el impuesto sobre la renta, es imposible hacer justicia, no solamente entre personas que ganan sueldos y salarios y propietarios, sino también entre diferentes propietarios. El sis-

tema fiscal de algunos países reconoce el hecho de que el ingreso derivado de la propiedad posee una mayor capacidad gravable que el ingreso derivado del trabajo, y los intentos para otorgar una exención por esto, gravando el ingreso proveniente del trabajo (el llamado ingreso “ganado”, contra el ingreso “no ganado” derivado de la propiedad) a una tasa más baja. Pero precisamente porque la relación entre el ingreso y el capital varía tanto, la capacidad gravable que radica en la posesión de riqueza como tal, no puede tomarse en cuenta adecuadamente por un gravamen diferencial basado en el ingreso monetario.

b) Desde el punto de vista de sus efectos económicos la ventaja de un impuesto sobre la riqueza neta es que discrimina la riqueza ociosa para favorecer el empleo [74] productivo del capital, cuando menos en comparación con el impuesto sobre la renta. Un impuesto sobre la renta, grava las diferentes formas de empleo del capital en proporción estricta al ingreso monetario. Pero esto ignora el hecho de que la riqueza ociosa que no produce ingreso monetario tiene la ventaja de la liquidez, mientras que la riqueza invertida en empresas productivas produce una utilidad monetaria aparentemente alta, precisamente porque va asociada con riesgos de varias clases, y porque una vez que los fondos se comprometen en una aventura de negocios, no pueden retirarse fácilmente. Con un impuesto anual sobre la riqueza, las propiedades de igual valor son gravadas igualmente, independientemente del ingreso monetario que produzcan.

c) Desde el punto de vista de la eficiencia administrativa, ha sido experiencia de muchos países que un impuesto anual sobre la riqueza mejora considerablemente la eficiencia de la administración del impuesto sobre la renta, de la misma manera que la existencia de un impuesto sobre la renta, mejora la eficiencia con que puede ser administrado un impuesto sobre la riqueza. Un examen de la riqueza de un hombre necesariamente conduce al descubrimiento del ingreso oculto. Un impuesto sobre ambos proporciona, por lo tanto, una mejor comprobación sobre la evasión y la ocultación de un impuesto sobre cualquiera de los dos solo. En particular las utilidades ocultas generalmente sólo pueden ser descubiertas examinando el [75] acrecentamiento de la riqueza del individuo durante un período dado. La necesidad de presentar una declaración anual de la riqueza neta, junto con el requerimiento de manifestar cualquier cambio en la riqueza neta de un año al siguiente, a través de una declaración de las compras y ventas de los activos de capital (necesaria para el impuesto sobre las ganancias de capital) por sí mismos recorren un largo camino para la eliminación de la posibilidad de ocultar las utilidades o el ingreso.

79. A diferencia del impuesto sobre la propiedad administrado por los Estados, el impuesto federal sobre la riqueza neta que se sugiere, debe comprender

el activo de *todas* clases, no solamente la propiedad inmueble, y debe proporcionar la deducción de todo el pasivo, de tal manera que permita gravar el total de la *riqueza neta*. El activo debe comprender la propiedad raíz, los bienes tangibles, como vehículos y equipo por encima de cierto valor, los bienes intangibles, los valores de todas clases y los depósitos bancarios, las joyas que excedan de cierto valor y el efectivo. Los muebles para la casa, etc., y los artículos personales deben estar exentos, y las obras de arte incluidas, solamente si exceden de cierto valor. La información acerca de la posesión de la propiedad raíz es obtenible a través del registro catastral, e información similar acerca de los valores, puede obtenerse a través del registro de los valores al portador en los bancos, en la forma sugerida en el párrafo anterior.

[76] 80. Se recomienda que los conceptos individuales de propiedad, tales como propiedad raíz o acciones y participaciones se graven, para el impuesto sobre la riqueza neta, en “valores contables” y no en “valores corrientes de mercado”. El valor contable de un bien es, bien el costo que representa para el propietario (más el costo de las mejoras después de adquirido), o su valor de mercado en el momento en que la cuenta de capital del contribuyente se forma por primera vez. Cuando el impuesto se introduce por primera vez, puede pedirse a los contribuyentes que registren cada concepto en su valor corriente de mercado (lo que convierte así en el “valor contable” para períodos subsiguientes), en la inteligencia de que el valor inicialmente declarado de cualquier propiedad particular permanecerá invariable para fines del impuesto para cada año subsiguiente,¹⁶ hasta que el concepto salga de la cuenta del contribuyente en ocasión de una venta, o transferencia a través de una donación o herencia. La revisión de los valores de capital, en forma análoga a los principios de la contabilidad comercial, ocurre solamente cuando una ganancia de capital se lleva a la cuenta en el momento en que se realiza una ganancia de capital. De otra forma, la riqueza neta puede sólo cambiar de un año a otro, como resultado del ahorro o del desahorro proveniente del ingreso (la declaración de los contribuyentes en [77] la cuenta del capital, mostraría claramente en qué proporción el cambio en la riqueza neta es resultado de una transferencia a, o de la cuenta del ingreso, y en qué proporción es resultado de la ganancia o la pérdida de capital neta que resulta de las transacciones de capital durante el año.

¹⁶ Una revisión del valor declarado inicial sólo debe permitirse en casos excepcionales, cuando el contribuyente pueda comprobar a satisfacción de las autoridades del impuesto sobre la renta, en el sentido de que la valuación inicial contenía cierto error no intencional, pero definido.

81. La responsabilidad de la valuación comercial de la propiedad debe dejarse al contribuyente, a quien debe explicarse cómo ha de interpretar el término “valor corriente de mercado”, en relación con el activo de *varias* categorías. Así en el caso de la propiedad raíz, debe aconsejarse a los contribuyentes (aunque no necesariamente deben ser obligados a hacerlo) a solicitar la ayuda de valuadores expertos. En el caso de acciones y participaciones de las sociedades que se cotizan en el mercado de valores de México, o en un mercado de valores extranjero, el valor adecuado debe ser el precio medio oficial en el “día señalado”. En el caso de las participaciones de las compañías privadas, el principio correcto es tomar el valor neto contable del activo de la Compañía, en la última valuación anterior al “día señalado”, pero debe permitirse al contribuyente, si así lo desea, poner una valuación sobre la base del crédito mercantil de una corporación en marcha, mediante la valuación de las participaciones *por encima* del valor contable del activo.

82. Debe quedar absolutamente claro que el valor contable activo, tal como se muestra en la hoja de balance del [78] contribuyente en la cuenta de capital es, en todos los casos, el valor sobre cuya base se mide la ganancia o pérdida de capital, cuando un concepto sale de la cuenta a través de la venta u otra transferencia, de tal manera que la valuación inicial que hace el contribuyente de su activo, determinará, no solamente su capacidad gravable para fines del impuesto sobre la riqueza neta anual, sino también su futura obligación fiscal para fines del impuesto sobre las ganancias de capital. De aquí que la subestimación del activo, mientras reduzca la obligación fiscal para fines del impuesto sobre la riqueza anual, sobreestima la obligación fiscal del contribuyente para un impuesto sobre las ganancias de capital y *vice versa*.

83. No se recomienda que la riqueza de los miembros de la familia se sume, con fines impositivos. Las donaciones de propiedad entre miembros de la familia o los legados estarán sujetos al impuesto sobre donaciones.

84. El impuesto sobre la riqueza, en general debe aplicarse solamente a individuos y no a compañías cuyo principal negocio consista en actividades industriales o comerciales. Para impedir la evasión fiscal a través de la transferencia de bienes poseídos individualmente, a compañías por acciones, recomiendo, sin embargo, se establezca un impuesto sobre la riqueza neta a la tasa de ½% sobre la propiedad de compañías por acciones o de inversiones.

85. El impuesto federal sobre la riqueza neta que se propone, es un impuesto administrado sobre diferentes [79] principios, y en ninguna forma debe

considerarse como sustituto del impuesto a la propiedad administrado por los Estados. Sin embargo, los Estados pueden sentirse estimulados a cambiar sus impuestos vigentes sobre la propiedad, por algo análogo al impuesto sobre la riqueza neta y es un tema para consideración el que (en una forma similar al impuesto sobre los ingresos mercantiles), el impuesto sobre la riqueza neta federal y estatal no debe ser administrado conjuntamente, en el caso de los Estados que optan por este sistema preferentemente con respecto a su impuesto vigente sobre la propiedad. Puesto que la base de la valuación de las propiedades de la mayoría de los Estados (aparte del Distrito Federal) es en gran medida anticuada, y puesto que el nuevo impuesto sobre la riqueza neta comprende la propiedad mueble y la inmueble, no hay duda de que un cambio hacia este sistema aumentará considerablemente los ingresos de los Estados.

86. Se recomienda que la Tarifa de Tasas para el impuesto sobre la riqueza sea más bien baja, de tal manera que asegure (hasta donde sea posible) la cooperación de los contribuyentes, en el funcionamiento del nuevo sistema.

Las tasas que sugiere son las siguientes:

Los primeros 500 000 pesos de la riqueza neta	Exentos
El siguiente 1 000 000 de pesos de riqueza neta	¼ %
El siguiente 1 000 000 de pesos	½ %
El siguiente 1 000 000	¾ %
El resto de la riqueza neta	1 %

Estas tasas deben duplicarse, cuando el impuesto se establezca como un impuesto combinado federal y estatal.

[80] UN IMPUESTO UNIVERSAL SOBRE DONACIONES

87. El tercer componente de la estructura integral de la imposición personal que se recomienda en este informe es el impuesto sobre donaciones. México ya cuenta con impuesto sobre herencias y legados, administrados ambos por la Federación y por diversos Estados, y se ha logrado un progreso considerable en años recientes respecto al aseguramiento de uniformidad en las tasas y en los métodos de calificación. Las consideraciones de eficiencia administrativa claramente requieren que estos impuestos se administren en estrecha relación con los impuestos sobre la renta y sobre la riqueza neta. En consecuencia, yo sugeriría que los impuestos sobre herencias y legados se administren por el Gobierno Federal, en representación de los Estados individuales,

cuando menos en los llamados “Estados coordinados” (esto es, aquellos que han adoptado las leyes uniformes), y que el impuesto sobre donaciones sustituya a los impuestos federales aún existentes en los demás Estados; que en los Estados coordinados el ingreso se divida entre el Gobierno Federal y los Estados en la proporción actual, y que las tasas del impuesto sean adecuadamente más bajas para los residentes de otros Estados.

88. Recomiendo que el impuesto se establezca en general sobre los mismos principios que está actualmente; es decir, que debe ser un impuesto que grave al donatario o al heredero, y no al donante o al testador, pero que la estructura de estos impuestos se simplifique considerablemente mediante los siguientes cambios:

[81] *a)* En lugar de dos impuestos separados sobre herencias y legados debe haber un impuesto universal sobre donaciones, que comprenda a ambos. La adquisición de propiedad a través de donación o herencia es por todos conceptos, semejante a la adquisición de propiedades a través de donaciones *inter vivos*; y no hay razón por la que el sistema impositivo deba hacer una distinción entre ambos. Sugiero por lo tanto, que haya una sola tabla de tasas, aplicable tanto a las donaciones *inter vivos* como a donaciones en forma de legados o herencias, y que la ley relativa a ambos, se unifique, aunque quedarían, desde luego, algunas provisiones (como las que se refieren a la determinación de la participación neta de un legatario particular en una propiedad), que son importantes sólo en un caso y no en el otro.

b) La actual ley Mexicana distingue entre donaciones a parientes cercanos y donaciones a parientes en segundo, tercero y cuarto grados (el cuarto grado incluye aún a los que no son parientes), con una tabla de tasas separadas, aplicable a cada categoría. Hay poca justificación en cuanto a la equidad para tales distinciones y sin embargo, debe complicar considerablemente la tarea de la administración. Sugiero, en consecuencia, que haya una sola tabla de tasas, aplicable a *todas las donaciones*, independientemente de la relación familiar entre el donante y el donatario.

89. Recomendaría además, que la tabla de tasas existente se simplificara considerablemente, pero que se hiciera depender, no de la magnitud de la donación individual, sino de la riqueza [82] total del receptor, *incluyendo* la donación. La ley Mexicana en vigor, prevé que todas las donaciones hechas por el mismo donante a la misma persona, dentro de un período de 20 años, deben sumarse y que el impuesto sea computado sobre el total acumulativo del más reciente, más las donaciones anteriores. Esto, obviamente, es una precaución necesari-

ria contra la evasión del impuesto, que se hace distribuyendo las donaciones en el tiempo. Pero debe agravar la tarea de la administración considerablemente y sugiero que en lugar de eso, el impuesto sobre donaciones se aplique a tasas que dependan no solamente de la propia donación, sino de la riqueza total neta del receptor *incluyendo la donación*. Como el receptor, si posee una riqueza apreciable, será sujeto del impuesto sobre la riqueza en cualquier caso, este procedimiento me parece mucho más simple que el procedimiento existente de sumar las donaciones durante un período de 20 años.

90. Al mismo tiempo, hay un fuerte argumento para simplificar la tarifa y para exceptuar todas las pequeñas donaciones, si los receptores no son individuos ricos. También puede darse un buen argumento para una reducción considerable de las tasas del impuesto sobre donaciones, cuando menos en los grupos medios de propiedades donadas, en comparación con la tarifa actual. Una razón sugerida para la extendida evasión de los actuales impuestos sobre herencias y legados, es que las tasas del impuesto son muy altas; son comparables en magnitud (y más pesadas sobre parientes más lejanos) a las tasas correspondientes del impuesto sobre la renta, en tanto que hay la firme creencia de que una [83] donación de capital no periódica debe ser gravada más levemente que un ingreso periódico de una cantidad correspondiente.¹⁷

91. En consecuencia, yo recomendaría que la primera donación de 10 000 pesos de cualquier donante particular, a un donatario particular, esté exenta y que las donaciones ulteriores, menores de 20 000 pesos, a individuos que no poseen más de 50 000 pesos de riqueza neta, también se exceptúen, y que se aplique a *todas las donaciones* la tarifa de tasas uniformes, como muestra el cuadro de la página siguiente.

92. Con objeto de impedir la evasión fiscal, a través de la creación de sociedades unipersonales, etc., recomiendo que todas las donaciones recibidas por éstas se consideren como ingreso gravable en sus manos.

¹⁷ También debe tenerse presente que bajo el sistema propuesto, las propiedades donadas *inter vivos* o que pasan por herencia, están sujetas al impuesto sobre ganancias de capital en manos del donante (o cargadas a la propiedad del finado), así también se cargarán al impuesto sobre donaciones en manos del difunto (o legatario). Esto es lógico, y sin embargo puede parecer “doble imposición” sobre herencias, lo que es una razón más para reducir considerablemente las tasas del impuesto sobre donaciones, al mismo tiempo que entran en vigor los nuevos impuestos sobre ganancias de capital. No es probable, sin embargo, que la reducción en las tasas se traduzca en ingresos reducidos, debido al porcentaje de evasión mucho más bajo del nuevo sistema.

93. Puesto que la valuación de propiedades con fines del impuesto sobre donaciones, determina no sólo el cargo a cuenta del impuesto sobre donaciones, sino también la obligación fiscal respecto del impuesto sobre ganancias de capital del donante (o del finado), y el valor de capital para fines del impuesto sobre la riqueza anual al donatario, la valuación adecuada de los bienes [84] para fines del impuesto sobre donaciones, *constituye un perno esencial de todo el sistema*. Es fundamental, por lo tanto, que esta valuación deba hacerse lo más cuidadosamente, por valuadores completamente independientes y de confianza. No estoy en posición de decir hasta dónde son adecuadas, en este sentido, las reglas detalladas de la actual Ley Federal o su administración; simplemente deseo hacer hincapié en la importancia que tiene para todo el sistema un avalúo independiente en estas ocasiones, particularmente en el caso de la propiedad raíz y de la propiedad intangible.

[85] *Tarifa uniforme para el impuesto universal sobre donaciones*

Cuando incluida la donación, la riqueza neta del donatario sea de	50 000 - 500 000, el impuesto sobre todas las donaciones es de 10%
Cuando incluida la donación, la riqueza neta del donatario sea de	500 000 - 1 000 000, el impuesto sobre todas las donaciones es de 10%, más 20% sobre el excedente de \$500 000.
Cuando incluida la donación, la riqueza neta del donatario sea de	1 000 000 - 3 000 000, el impuesto sobre todas las donaciones es de 15%, más 30% sobre el excedente de 1 000 000
Cuando incluida la donación, la riqueza neta del donatario sea mayor de	3 000 000, el impuesto sobre todas las donaciones es de 25% más 40% sobre el excedente de 3 000 000

[86] V LA CUESTIÓN DE UN IMPUESTO
SOBRE EL GASTO PERSONAL

94. Un impuesto progresivo sobre el gasto personal con un alto límite de exención, que tenga por objeto limitar la incidencia del impuesto sobre un grupo relativamente pequeño de individuos ricos es, de eso estoy convencido, un elemento muy importante en una estructura integral de la imposición personal progresiva. Mi experiencia con la introducción de este impuesto en la India y en Ceylán, me ha llevado a creer, sin embargo, que la oposición de las clases poseedoras de propiedad a la idea de tal impuesto es tan violenta, que no sería prudente intentar establecerla simultáneamente con las reformas

al impuesto sobre la renta, y a la introducción de un impuesto sobre la riqueza, ya que podría obstaculizar el éxito de todo el sistema. La fuerte resistencia a este impuesto puede parecer poco razonable, ya que un impuesto sobre el gasto no difiere de un impuesto sobre la renta con ahorros netos exentos y desatesoramiento neto gravado. Sin embargo, la sola idea de que la obligación fiscal deba variar con las propias inclinaciones del contribuyente, parece ser peculiarmente repugnante para aquellos que podían estar tentados u obligados a reducir sus gastos de vida; y también puede haber la sensación de que el margen para evadir o evitar los impuestos de todas clases es mucho más pequeño, cuando un contribuyente debe declarar su gasto personal. Un millonario fácilmente puede manejar sus asuntos de tal manera que evite tener que admitir más que una cantidad moderada de ingreso. Mediante manipulaciones de varias clases, sus cuentas (o las de sus sociedades), pueden fácilmente mostrar una utilidad, digamos de 50 000 pesos, cuando [87] la escala de sus operaciones ascienda a muchos millones. Pero no podría *declarar* que había gastado 50 000 pesos, cuando de hecho, sus verdaderos gastos hubieran sido 10 o 20 veces mayores que esa cifra. El gasto personal es exteriorizado, y en consecuencia tangible, en una forma en la que no lo es la noción abstracta de una “utilidad comercial”.

95. La principal ventaja de un impuesto sobre el gasto personal, es que permite que un importante elemento adicional de progresividad sea introducido en el sistema fiscal, que no pudo ser logrado (o no eficazmente) con impuestos basados en el capital o el ingreso. Un impuesto sobre la renta no puede funcionar eficazmente, cuando la tasa de impuesto marginal llegue a dos terceras partes ó más, del ingreso marginal. En países como Gran Bretaña o Estados Unidos, donde la tasa del impuesto sobre la renta marginal asciende a 80-90% (o aún más) estas tasas de impuesto aparentemente confiscatorias, son en gran medida “sobre el papel”, puesto que el sistema fiscal deja numerosos huecos a través de los cuales los contribuyentes ricos pueden evitar el pago del impuesto en esta escala sobre su *verdadero* ingreso. Así, en todos los países donde el impuesto sobre la renta marginal llega a niveles muy altos, las ganancias de capital se dejan sin gravar, o (como en Estados Unidos o en la India), son gravadas con tasas especialmente favorables. (En Estados Unidos la tasa más alta sobre las ganancias de capital es de 25%; sobre ingresos por dividendos, 86%.) Al mismo tiempo, la Ley deja amplias oportunidades para que el propietario rico, haga que su propio ingreso se acumule, en gran medida, en forma [88] de ganancias de capital. Si esto no fuera así y se hiciera un verdadero intento para que las tasas nominales fueran reales, cerrando los huecos que existen en el sis-

tema fiscal, sería necesario reducir la progresividad de la tarifa muy considerablemente, pues de otra manera todo el sistema se resquebrajaría.

96. Por esta razón las tasas de impuestos con límites moderados son un rasgo esencial de un sistema fiscal que funcione bien, y yo considero la adopción de las tasas tope moderadas, recomendadas en este informe (40% en el caso del ingreso personal y utilidades de las compañías; 1% anual en el caso del impuesto anual sobre la riqueza) como parte esencial del esquema. Pero esto significa que el impuesto personal pierde su carácter progresivo, en una etapa relativamente temprana; el impuesto sobre la renta se convierte en un impuesto proporcional para ingresos mayores de alrededor de 100 000 pesos; como entre dos hombres ricos, uno de los cuales tiene un ingreso de 500 000 pesos y el otro de cinco millones, la diferencia en la *proporción* de ingreso que se toma para el impuesto, asciende a muy poco.¹⁸ Un impuesto sobre el gasto progresivo con una exención inicial digamos, de 200 000 pesos, introduciría este elemento de progresión faltante, sin efectos deletéreos sobre los incentivos [89] económicos, y sin las graves desventajas administrativas de altas tasas marginales sobre el ingreso o sobre el capital. El hecho de que el rico pueda “evitar” este impuesto, viviendo modestamente, no es un defecto, sino un gran mérito; puesto que es el objetivo básico de toda imposición, frenar el gasto personal y en esa forma, liberar recursos para fines de la comunidad. En contraste con los impuestos sobre la renta o el capital, el evitar pagar impuestos en este caso, tiene efectos provechosos y no dañinos sobre la sociedad.

97. Otra importante ventaja de un impuesto al gasto, como un elemento en un sistema combinado de imposición personal, es que hace que todo el sistema sea mucho más fácil de comprobación por su carácter. Mientras que el impuesto sobre la riqueza y las ganancias de capital, tomados por sí mismos, representan un estímulo para que el contribuyente oculte sus ahorros, un impuesto al gasto, por el contrario, proporciona un fuerte incentivo a exhibirlos, puesto que el impuesto se establece sobre la diferencia entre los ingresos del año (en la cuenta de ingreso y donaciones) y los ahorros netos o desatesoramiento, como se muestra en los cambios en la hoja de balance. De manera semejante, la necesidad de declarar una cantidad de gasto personal, que no puede

¹⁸ Este defecto no podría remediarse haciendo que la tarifa se elevara mucho más, gradualmente hasta alcanzar el nivel tope (como bajo el presente sistema) ya que éste tendría otras importantes desventajas administrativas, además de acarrear una importante pérdida de ingresos. Además, el argumento básico no es que la tasa del 40% sea demasiado alta en los grupos de ingresos medios, sino que es demasiado baja cuando se aplica a los muy ricos.

estar *demasiado* lejos de las cifras del verdadero gasto, obliga al contribuyente a un completo descubrimiento de sus ingresos gravables, ya que sería difícil para él pretender que había financiado su gasto, con el capital, cuando su hoja de balance no muestra una reducción correspondiente en su activo neto. Así como es más fácil para un individuo ocultar la posesión [90] de propiedad, que pretender que posee propiedad cuando no es así, también es más fácil para él ocultar una reducción en su activo, que pretender haber vivido con su capital cuando no fue así: tanto los ahorros, como los gastos, es más fácil que se manifiesten por debajo, que por encima de lo que son en realidad. Un gravamen simultáneo sobre el ingreso y el gasto, obliga así a que se descubra este último, cuando el ingreso (es decir, las entradas), se conocen; obliga al descubrimiento del ingreso cuando se conoce el gasto. Para evadir *cualquiera* de los dos impuestos, un individuo debe ocultar muy bien *ambos*, su ingreso y su gasto.

98. Sin embargo, mientras la afortunada administración de un impuesto al gasto, depende en gran medida de la existencia de un impuesto sobre la renta global, y de un impuesto a la riqueza (ya que el cómputo del gasto requiere que se revele el ingreso proveniente de todas las fuentes, y el cambio neto en la posición del activo, de un año para otro) obviamente esto no es cierto (o no es cierto en la misma forma) en sentido contrario, es decir, un impuesto sobre la renta global combinado con un impuesto sobre la riqueza neta, puede funcionar con éxito, aún sin el impuesto al gasto. De aquí que el curso obvio para México, en la etapa presente, es concentrarse en la reforma del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre donaciones, y en la introducción de un impuesto anual sobre la riqueza neta y dejar la cuestión del impuesto al gasto personal para una etapa posterior, cuando estos impuestos hayan tenido buen éxito, y [91] hayan estado funcionando durante algunos años.

99. En vista de esto, no hago ningunas recomendaciones concretas en este informe, relativas a la introducción de un impuesto al gasto en México. Para facilitar la consideración ulterior de esta cuestión, incluyo sin embargo, las medidas importantes de la Ley del Impuesto Personal, de 1959, de Ceylán; en el Apéndice 3.

[92] VI PROBLEMAS DE ADMINISTRACIÓN

100. La adopción del nuevo sistema de impuestos implica una reorganización considerable del sistema de administración. Entiendo que la administración

actual, está, en términos generales, dividida en dos partes. El impuesto sobre las cédulas a los “negocios” (cédula I, II, III y V, y también el impuesto sobre utilidades distribuibles que está *formalmente* bajo la cédula VI) está parcialmente centralizada y dividida bajo la “Junta Calificadora” y parcialmente descentralizada y dividida entre el “Departamento Técnico Calificador” y las nueve “Delegaciones”. La imposición bajo las cédulas personales (IV, VI y VII), está completamente centralizada bajo el “Departamento Administrativo”.

101. Bajo el nuevo sistema también la Administración tendrá que ser dividida en dos partes: primera, los organismos que deban ocuparse de la imposición a los negocios (Cédulas A y B), y segundo, los que se ocupen de la imposición personal (principalmente las cédulas C y D), así como los casos de individuos que deriven su ingreso de varias cédulas.

102. Por lo que se refiere a la imposición sobre el ingreso de los negocios, no surgen problemas fundamentales importantes como resultado de las propuestas, aunque en algunos aspectos, el problema de la calificación puede estar considerablemente simplificado. El problema importante aquí es examinar y hacer la auditoría de las cuentas presentadas, y según entiendo, hace un año fue establecido el nuevo sistema que delega el [93] problema de la verificación de las cuentas, a una nueva organización (Dirección de Auditoría Fiscal Federal) que está integrado por auditores profesionales empleados por el Gobierno, y que esto ya ha conducido al descubrimiento de sumas muy considerables de utilidades ocultas.

103. Los nuevos problemas importantes se refieren a la imposición personal bajo las cédulas C y D. Por el momento, la imposición de sueldos y salarios está enteramente en manos de los patrones: la administración fiscal no tiene conocimiento de los contribuyentes individuales en absoluto, y su único contacto es con los patrones que remiten el impuesto deducido bajo esta cédula. Bajo la Cédula D, la Dirección del Impuesto sobre la Renta, actualmente, está en contacto solamente con 12 000 individuos (en su mayoría aquellos que reciben intereses no exentos, de varias fuentes).

104. Bajo el nuevo sistema será necesario que la Dirección del Impuesto sobre la Renta, guarde contacto con las personas que perciben sueldos y salarios, cuando menos mediante el mantenimiento de una tarjeta-informe para cada uno. Los patrones tendrán que informar sobre sus empleados individuales, y pedir a éstos que llenen una tarjeta acerca de su situación familiar, etc. así

como una declaración respecto a si perciben ingresos de otras fuentes o no. Sobre la base de esta tarjeta, su categoría impositiva está determinada por la Dirección del Impuesto, la que informa al patrón, y éste a su vez, será requerido para deducir el impuesto de su salario, de [94] acuerdo con las tablas que indican cuánto ha de deducirse para cada ingreso y para cada categoría impositiva. Las solicitudes para deducciones por esposas o concubinas e hijos, tendrá que ser apoyada inicialmente, por un certificado de nacimiento o matrimonio o algún otro documento. El patrón, quien recibirá de la Dirección del Impuesto un número clave personal para cada empleado, así como una indicación de su categoría impositiva, debe expedir un certificado de deducción de impuestos una vez al año, o en ocasión de la terminación del contrato de un empleado, del pago total recibido y el impuesto total deducido por el último año financiero. El empleado también debe recibir, al mismo tiempo, una forma simple de declaración de impuestos, que debe llenar en caso de que desee hacer una reclamación para devolución del impuesto. También debe recibir una tabla impresa que muestre cuál es la capacidad gravable anual para cada categoría impositiva, en la que fácilmente puede encontrar cuánto del impuesto real deducido, basado en el ingreso mensual, excedió de su verdadera capacidad para el año, y debería dejársele tomar la iniciativa para solicitar una devolución, siempre que llene las formas y las envíe por correo a la Dirección del Impuesto sobre la Renta. Todo esto requerirá una organización considerablemente amplia para la cédula C (la actual cédula IV), en comparación con el sistema actual.

En el caso de la Cédula D, los problemas administrativos serán más serios puesto que en estos casos se requerirá un nuevo tipo de administración, para considerar conjuntamente el [95] impuesto sobre la renta derivado del ingreso de capital (y/o el impuesto sobre la renta de aquellos que derivan su ingreso de varias cédulas, que tienen que sumarse), el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre ganancias de capital, el impuesto anual sobre la riqueza y el impuesto sobre donaciones.

105. El nuevo rasgo importante del sistema es el establecimiento de una declaración global, que se refiere a los negocios personales del contribuyente, lo que es análogo a la cuenta de pérdidas y ganancias y a la hoja de balance que ahora se requiere en el caso de los negocios. Esta declaración global, desde luego, sólo sería requerida a aquellos contribuyentes cuyo ingreso derivado de la renta, intereses y dividendos, excedan de cierta cantidad (digamos 400 000 pesos), de tal manera que pueda suponerse que poseen una riqueza neta que los haga sujetos del impuesto sobre la riqueza. La declaración se haría en 4 partes, la

primera o cuenta de ingresos, consistiría en la declaración del ingreso de cada fuente y una indicación de la cantidad de ingresos de la cual ya ha sido deducido el impuesto,¹⁹ y la cantidad de tal deducción. [96] La segunda parte en la cuenta de transacciones de capital, que muestra las compras y ventas de todos los bienes de capital (propiedad raíz, acciones y participaciones, y el cambio neto en las cuentas bancarias y en los depósitos de ahorro durante el año). La tercera es la cuenta de capital u hoja de balance, conteniendo la manifestación de la riqueza neta para el principio y el fin de año, la manifestación para el cierre de un año, siendo necesariamente la misma que la manifestación que se abre al año siguiente. Finalmente, la cuenta de donaciones, mostrando todas las donaciones recibidas y todas las donaciones hechas en el año, que excedan, digamos de 2 000 pesos en el caso de una sola donación. (Las donaciones recibidas por un solo donatario, provenientes del mismo donante, han de sumarse para este propósito).

106. Estas diversas cuentas, desde luego, deben ser congruentes entre sí: Las transacciones en bienes de capital, tal como se registran en la cuenta de transacciones de capital, deben ser congruentes con los cambios en el activo que muestra la hoja de balance. La cuenta de transacciones de capital y la hoja de balance, deben indicar claramente en qué proporción el cambio en la riqueza neta fue resultado de poner al corriente el valor del activo ocasionado por la realización de ganancias de capital, y qué proporción resultó de una variación en el activo, debida a un exceso del valor de compra sobre las ventas (o de bienes adquiridos mediante donaciones, sobre bienes transferidos a través de donaciones), lo que debe representar [97] una transferencia de ingreso o de las cuentas de donaciones, o de ambas. Sobre la base de esta declaración, debe ser posible para el mismo empleado que hace la calificación del impuesto, determinar la obligación del contribuyente para los impuestos sobre la renta, sobre ganancias de capital, sobre la riqueza neta y sobre donaciones, simultáneamente.

¹⁹ Bajo el sistema recomendado aquí, habrá deducciones fiscales en la fuente (a la tasa total de 40%, con excepciones menores que han sido ya especificadas) para ingresos provenientes de todas las fuentes. El impuesto de la cédula A, será establecido sobre *negocios* individuales, a la tasa del impuesto sobre utilidades y los propietarios individuales recibirán un certificado de deducción fiscal, con respecto a las utilidades aplicables a ellos. Los impuestos, etc., pagados que caen dentro de la cédula B (actual cédula V) se reducirían a la tasa de 20%. Y excepto para rentas menores de casas, todos los pagos de rentas, intereses y dividendos bajo la cédula D, deben deducirse a la tasa total de 40%. El único tipo de impuesto personal para el cual no será retenido el impuesto en la fuente, son en consecuencia, las ganancias de capital, aunque, como se explica más adelante, las ganancias grandes de capital deben ser gravadas por anticipado.

107. En el caso de *grandes transacciones* en propiedad raíz (o en acciones) que impliquen una gran cantidad de ganancias de capital, que exceda digamos de 500 000 pesos, sugiero que la Dirección del Impuesto deba considerar esta transacción como ganancias de capital (sin esperar a que termine la declaración anual) y recaudar el impuesto a la tasa total de 40% sobre aquéllas. Debe expedir un certificado de deducción fiscal (en la misma forma que se hace con otras ganancias e ingresos), lo cual se abona al pasivo anual del contribuyente, lo que debe darle derecho a una devolución, si es aplicable. El mismo procedimiento debe seguirse con respecto al impuesto sobre donaciones, cuando se efectúan grandes donaciones *inter vivos* o por herencia. *Es esencial, sin embargo, que la calificación preliminar de las transacciones individuales y la recaudación del impuesto, no deba dar derecho al contribuyente para omitir tales conceptos, de su manifestación anual.* Para asegurar el funcionamiento adecuado del sistema, el contribuyente debe ser requerido legalmente a manifestar *todos* sus ingresos, *todas* sus transacciones de capital y *todas* las donaciones recibidas y hechas durante el año, independientemente de que el impuesto [98] ya haya sido pagado sobre conceptos individuales, o no.

108. Ya que se deducirá tanto del impuesto en la fuente, o sobre una base provisional a la tasa completa, *antes* de que sea posible determinar la capacidad gravable final del contribuyente, sobre la base de su manifestación anual, habrá casos muy frecuentes de devolución del impuesto, tanto bajo la cédula C como la D, y también sobre el ingreso personal que se origina bajo la otra cédula. Es esencial, en consecuencia, que la maquinaria para disminuir el pago excesivo del impuesto, funcione fácil y adecuadamente.²⁰ Ya se ha sugerido que todas las devoluciones causen un interés del 10% desde la fecha en que el impuesto haya sido retenido o recaudado, hasta la fecha de la devolución. También será necesario, sin embargo, revisar las regulaciones existentes, que se refieren a la devolución del pago del impuesto, que son demasiado engorrosas y lentas. Bajo las reglas actuales, según entiendo, la devolución no puede depender de la decisión de la Dirección del Impuesto sobre la Renta, ni siquiera de un Directorio de Impuestos Federales, sino que requiere la aprobación de la Contaduría General. Será necesario cambiar esta regla de tal manera que la devolución pueda ser autorizada por la Dirección del Impuesto sobre la Renta simplemente, y su solicitud presentada a través de las oficinas recaudadoras del Impuesto sobre la Renta.

²⁰ En Estados Unidos y en la Gran Bretaña, donde también son frecuentes los casos de devolución fiscal, debido a deducciones excesivas en la fuente, el sistema funciona razonable, llana y oportunamente.

109. La inspección y verificación de tales cuentas personales requerirá, en gran medida, el mismo tipo de aptitudes técnicas que la inspección y verificación de las cuentas comerciales; y este podría emprenderse mejor por una unidad administrativa enteramente nueva integrada por auditores profesionales, quienes serían los mejor calificados para emprender ese tipo de trabajo. El número de contribuyentes sujetos al impuesto sobre ganancias de capital y sobre la riqueza, probablemente no es muy grande y una pequeña proporción de ellos probablemente no representará una parte considerable del ingreso total sobre la riqueza. Es muy importante, por lo tanto, que las cuentas de estos contribuyentes grandes se rectifiquen cuidadosamente en la misma forma que las de las grandes corporaciones. La administración de esos impuestos requiere, en consecuencia, personal muy bien pagado, cuidadosamente elegido por su capacidad, así como por su integridad; me parece que el trabajo fundamental, si ha de hacerse eficientemente, deben hacerlo personas con sueldos, cuando menos de 5 000 a 6 000 pesos mensuales y no de 500 a 1 000 pesos. Esto fue ya reconocido con motivo de la organización de la Dirección de Auditoría Fiscal Federal y la verificación de las cuentas comerciales se dejó a auditores profesionales. La introducción del nuevo sistema fiscal requeriría la ampliación del mismo tipo de organización administrativa, al personal dedicado a la calificación del impuesto de la cédula D.

110. Suponiendo que la administración de los impuestos pueda encomendarse a personal bien pagado y altamente calificado, hay mucho que decir acerca de la descentralización administrativa, [100] lo cual debe hacerse hasta donde sea posible. El impuesto sobre la renta personal no puede ser administrado eficientemente, si los administradores se encuentran lejos de los contribuyentes y no tienen conocimiento de las condiciones locales. Hay mucho que decir, por lo tanto, en el sentido de que esta nueva organización administrativa tenga oficinas en cada uno de los nueve distritos del impuesto sobre la renta, desde un principio, y para ampliar esto más tarde, de tal manera que haya, cuando menos, una oficina en cada una de las ciudades principales.

[101] VII EL EFECTO ESTIMADO EN LOS INGRESOS COMO
CONSECUENCIA DE LAS PROPUESTAS

1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA E IMPUESTO SOBRE UTILIDADES

A. Impuesto sobre la Renta Personal

111. Para el ingreso proveniente del impuesto sobre la renta personal, los datos de que se dispone, no proporcionan ninguna guía, en parte porque gran parte de ese ingreso está ahora totalmente exento (particularmente en lo que se refiere a la Cédula VI) o gravado a una tasa muy baja, y gran parte del impuesto gravable no se recauda, debido a la falta de una eficaz maquinaria para obligar a los contribuyentes a cumplir con las disposiciones legales.

112. La única forma de hacer una estimación de lo que sería el ingreso derivado de la imposición personal, bajo el esquema propuesto en este Informe, es empezar desde las estimaciones del número de ingresos en varios niveles de ingreso, y después calcular lo que serían los ingresos fiscales, si toda la responsabilidad fiscal se hiciera efectiva y el impuesto totalmente recaudado.

113. Las estimaciones de la distribución del ingreso personal, fueron hechas por la Sra. Navarrete, sobre la base de estudios de muestreo de la Dirección General de Estadística y estimaciones de ingreso del Banco de México. Las estimaciones de la Sra. Navarrete, que se reproducen en el cuadro número 1, muestran que sólo menos del 10% o sean 550 000 de las 5.779 000 unidades ganadoras de ingreso (o “familias” cuyo término se emplea incluyendo a individuos solteros, así como a parejas con o sin niños), serían [102] sujetos del impuesto sobre la renta, de acuerdo con la tarifa de tasas sugeridas en el párrafo 30 de este Informe. Los ingresos totales gravables en los tres grupos superiores de ingreso, ascendieron a 51 268 millones de pesos, sobre los cuales la obligación fiscal asciende a un poco más de 7 mil millones de pesos o 13.7% del total. (Este 13.7% es el promedio de un 25% de obligación tributaria en el grupo de ingresos más alto, un 9.5% en el grupo medio y un 1.2% en el más bajo de los tres grupos, sujeto a impuesto. (Véase cuadro en la página 103).

114. También he hecho cálculos que muestran cuál sería el efecto si fueran modificadas las tarifas o las deducciones personales que se sugieren en el párrafo 32. Así, si las deducciones personales se redujeran a la mitad (haciéndolas de 6 000 pesos anuales para una persona soltera, 12 000 pesos para una pareja y

3 000 pesos por cada niño), el ingreso se elevaría de 7 mil a 9 500 millones de pesos.²¹ Si por otra parte, las deducciones se dejaran invariables y la tendencia de la graduación se redujera, aumentando el ancho de cada “banda de ingreso” [103], de 12 000 a 18 000 pesos anuales, el ingreso agregado se reduciría a 6 100 millones de pesos.

[103] **Cuadro 1.** Número de ingresos, ingreso medio, ingreso total, impuesto medio e impuesto total sobre las tasas propuestas para todos los ingresos sujetos al impuesto sobre la renta

Núm. de ingresos	% Del total de “familias”	Ingreso medio por grupo de ingreso	Ingreso total por grupo de ingreso	Impuesto medio por ingreso		Impuesto total sobre el ingreso del grupo
				En por ciento	En pesos	
646 968	11.2	25 846	16 727	1.2	200	220 000
151 688	2.6	78 101	11 847	9.5	1 139	1 125 000
134 988	2.3	168 106	22 694	25	5 674	5 674 000
Total	938 644	16.1	51 268	13.7 [sic]	7 024 [sic]	7 019 000

Fuente: Las primeras cuatro columnas están basadas en estimaciones de la Sra. Navarrete, derivadas de estudios de muestreo de la dirección de estadísticas, y en las estimaciones del ingreso nacional, del Banco de México.

Impuesto medio por ingreso, basado en las deducciones autorizadas y en la tarifa de tasas dada en párrafos..... de este informe. Para propósitos del cálculo del impuesto medio, se supone que 20% de los ingresos corresponde a personas solteras, 20% a parejas sin niños, y 60% a familias que tienen tres niños en promedio.

En la primera categoría, solamente son efectivamente sujetos del impuesto, las personas solteras y las parejas sin niños, las que se supone que forman 40% del total. De aquí que el número total de ingresos gravables para fines del impuesto sobre la renta, será alrededor de 550 000, o sea menos de 10% del número total de “familias”.

115. Estas cifras se comparan aproximadamente con 1 100 millones de pesos recaudados actualmente sobre ingresos personales, en todas las cédulas. (Inclusive 330 millones del impuesto sobre utilidades distribuibles). No debe esperarse, desde luego, [104] que el establecimiento del sistema conduzca a la recuperación del 100% de la obligación fiscal, pero aún si la tasa de recuperación se estima solamente en 50%, el rendimiento del impuesto sobre la renta personal bajo todas las cédulas, ascendería a alrededor de 3 500 millones de pesos, o sea, aproximadamente 2 500 millones más de lo que se recauda actual-

²¹ El grueso del incremento en este ingreso, se acrecentaría por un incremento en el número de contribuyentes; de aquí que la ganancia sería sustancialmente la misma, aún si se diera una “ayuda a ingresos pequeños” a los pequeños contribuyentes, de manera de asegurar su continua exención del impuesto.

mente. Esto no toma en cuenta ningún incremento originado por el alza del ingreso nacional desde 1957.

B. *Impuesto sobre las utilidades de las empresas*

116. Los negocios, en sociedad e individuales, gravados bajo las cédulas I y II, manifestaron en 1959 un ingreso bruto agregado, de 159 000 millones de pesos, de los cuales, 89 000 millones correspondieron a negocios con ventas anuales mayores de 5 millones de pesos, y 70 mil millones a negocios con ingresos brutos entre 100 000 y 300 000 pesos. Ya que el impuesto total recaudado en estas cédulas ascendió solamente a 2 000 millones de pesos, la tasa media *efectiva* del impuesto, fue solamente de 1% sobre los ingresos brutos, cifra que es sumamente baja, en relación con las cifras correspondientes en otros países, si se considera que las tasas nominales de imposición no son mucho más bajas que en otros lugares, y que la participación de la utilidad bruta en los ingresos brutos, se sabe que es más alta en México que en países como Gran Bretaña y Estados Unidos. El hecho de que las cantidades recaudadas por este impuesto sean tan bajas en relación con los ingresos brutos *declarados*, se debe sin duda a las grandes deducciones que los contribuyentes hacen a su utilidad bruta para llegar a sus utilidades netas [105] gravables (que comprenden depreciación, amortización, agotamiento, deducciones autorizadas por deudas incobrables, publicidad y otros gastos de promoción de ventas, etc.). Puesto que la razón media entre utilidad bruta e ingresos brutos es aproximadamente de 30% aparece que la *utilidad gravable* fue solamente alrededor de 1/4 a 1/5 de la *utilidad bruta*.

117. Me parece que si el margen de deducción autorizada para gastos, se restringiera en la forma sugerida en los párrafos 43-44 de este Informe, sería posible reducir el monto de deducciones, que pueden ser obtenidas sobre las utilidades brutas, aproximadamente a la mitad de la utilidad bruta (en lugar de las actuales 3/4 a 4/5). El monto de utilidad gravable sobre los ingresos brutos corrientemente declarados, debería entonces ascender a alrededor de un 15% o sean 24 000 millones, sobre los cuales, todo el impuesto (a la tasa de 40%), ascendería a 9 600 millones de pesos. Aproximadamente el 10% de esto, es un impuesto sobre negocios individuales, más bien que sobre sociedades (los estudios de muestreo indican que cerca del 10% de las declaraciones de Cédula I y Cédula II, se refieren a negocios individuales y sociedades y el 90% a sociedades de responsabilidad limitada), y en consecuencia, ya comprendidas, en impuesto personal. Puede deducirse otro 10% a cuenta de la

ayuda a pequeñas sociedades que se recomienda en el párrafo 33 del Informe. De aquí que el rendimiento total del impuesto sobre utilidades, sobre la base de las declaraciones corrientes de ingresos brutos, pero suponiendo que se acerquen más a la realidad, las reglas relativas a la capacidad de deducir los gastos indirectos, y que solamente las reclamaciones verdaderas sean autorizadas para [106] deducirse (es decir, que se desautoricen las reclamaciones excesivas), ascienda en esa forma a 7 500 millones de pesos, en comparación con el ingreso actual de 2 000 millones. Es imposible estimar en qué proporción la diferencia se debería a la ampliación de la base impositiva, y en qué proporción a la modificación en la tarifa respecto de las tasas existentes, ya que las estimaciones disponibles, no proporcionan ninguna información sobre la utilidad gravable real sobre la que se fijan los impuestos.

118. Suponiendo nuevamente una tasa de recaudación del 50%, el rendimiento del impuesto debe ascender a 3 750 millones de pesos o sea, 1 750 millones más que en la actualidad, sobre la base de las declaraciones de ingresos brutos presentadas en 1959 y que se refieren a 1957-58. Esto no considera ningún incremento en la cantidad de ingreso bruto declarado, originado por los esfuerzos de la Dirección de Auditoría Fiscal Federal para arrojar luz en el ingreso bruto oculto. Tomando en cuenta este último, el ingreso adicional, a la tasa de recuperación del 50%, podría calcularse en 2 000 millones de pesos.

119. Considerando juntos el impuesto sobre la renta personal y el impuesto sobre utilidades, *el ingreso total ascenderá, en esta forma, a 7 500 millones de pesos* (comparado con 3 000 millones recaudados en 1959), suponiendo que el 50% de todos los casos, tanto en la cuenta personal como en la de negocios, sean efectivamente introducidos dentro de la red del impuesto. Si se adoptaran las principales recomendaciones de este Informe para la prevención de la ocultación y la evasión, es razonable esperar [107] que la tasa de recuperación del 50%, se obtendría dentro de los dos o tres años en que el nuevo sistema entrara en vigor.

120. Puesto que la maquinaria de calificación y recaudación de las cédulas que gravan a los negocios y también de la Cédula IV continuaría sin interrupción, no hay razón para esperar que el cambio al nuevo sistema originara ninguna disminución en el ingreso, ni siquiera temporal. La introducción de las nuevas deducciones autorizadas al capital y los descuentos para fomento del desarrollo, en los primeros años probablemente excederán de las deducciones por amortización que se suprimen, y de la reducción inicial en las deduccio-

nes para depreciación, pero creo que esto será compensado por la desautorización simultánea de las diferentes exenciones fiscales ahora establecidas en la ley a industrias nuevas, fundamentales y otras.

2. IMPUESTO ANUAL SOBRE LA RIQUEZA, IMPUESTO SOBRE LAS GANANCIAS DE CAPITAL E IMPUESTO SOBRE DONACIONES

121. Actualmente no se dispone de material estadístico para hacer ninguna estimación razonable del rendimiento de estos impuestos; las siguientes cifras simplemente tienden a indicar los probables órdenes de magnitud, basados en amplias consideraciones.

A. Impuesto sobre la Riqueza Anual

122. El valor de toda la propiedad raíz en México, urbana y rural, puede estimarse de 70 000 a 150 000 millones de pesos; la más alta de estas cifras se calcula tomando 20 veces el ingreso *neto* de toda la propiedad rural y urbana (la que a su vez se estima en 5% del ingreso nacional); la más alta de estas dos cifras [108] toma un valor aproximado de 75 000 millones para la propiedad raíz en la *Ciudad de México* como punto de partida, y llega a la estimación, haciendo una deducción razonable para la cantidad más alta de renta per cápita de la población, en la Ciudad de México, en relación con el resto del país.

123. Es aún más difícil hacer una estimación del valor de toda la propiedad mueble (bonos, etc. en gran medida se anulan cuando la riqueza neta de todos los contribuyentes se consolida). Tomando el valor corriente de todos los negocios comerciales e industriales como empresas en marcha, en dos y media veces su utilidad bruta, este valor ascendería a alrededor de 100 000 millones de pesos. Sobre la propiedad raíz y la propiedad mueble juntas, nuestra estimación asciende de 170 000 a 220 000 millones de pesos. Puesto que el producto nacional bruto es de 120 000 millones, y el valor total de la propiedad a menudo se estima como el doble del ingreso nacional, estas cifras parecen razonables.

124. Si se supone nuevamente una tasa de recuperación del 50% (admitiendo omisiones y exenciones) y si se supone que la tasa impositiva media, sobre toda la riqueza sujeta a impuestos, es de 1/2 %, el rendimiento de este impuesto ascendería a *500 millones de pesos* anuales.

B. *Impuestos sobre las Ganancias de Capital*

125. El valor de la propiedad generalmente se incrementa a la misma tasa que el ingreso nacional. Suponiendo un incremento anual medio de 5 a 6% (cifra que considera cierto incremento originado [109] por el alza de precios, así como un producto real en aumento, pero que *excluye* cualquier incremento debido a inflaciones mayores, que se pretende estén exentas), el acrecentamiento anual del valor del capital puede ascender a alrededor de 5 000 a 6 000 millones de la propiedad raíz y digamos, de 3 000 a 5 000 millones en el valor de mercado de todas las empresas industriales y comerciales, es decir, de 8 000 a 11 000 millones en conjunto. Esta es una indicación de la tasa corriente de incremento de las ganancias de capital. La tasa de *realización* de las ganancias de capital, refleja la tasa de incremento de las ganancias, con un retraso medio de 10 a 15 años, lo que a su vez equivale a tomar la mitad de la tasa corriente de incremento de las ganancias como medida de su tasa de *realización*, (por supuesto esto solamente es válido cuando el impuesto haya estado funcionando por 10 ó 15 años, o más). De aquí que, en términos de ingreso nacional corriente, etc., la tasa de realización de las ganancias de capital puede ponerse de 4 000 a 5 500 millones de pesos, suponiendo que el impuesto haya estado funcionando durante un tiempo suficientemente largo para que la tasa de realización de la ganancias refleje plenamente la tasa de incremento de las ganancias, en el período de los 10 ó 15 años anteriores.

126. Suponiendo nuevamente una tasa de recuperación del 50% (esto es, que se grave el 50% de todas las ganancias realizadas) y suponiendo que el impuesto se pague a la tasa completa de 40%, el rendimiento medio anual de este impuesto debe llegar de *800 a 1 100 millones de pesos*. No necesita autorizarse sino [110] una deducción del 10%, creo yo, por el hecho de que algunas de las ganancias pueden gravarse en menos que la tasa completa. Debe recordarse, sin embargo, que puesto que las ganancias gravables solamente se refieren a las valuaciones que se incrementan con posterioridad a la introducción de un nuevo impuesto, el rendimiento completo no se alcanzará sino hasta 10 ó 15 años después de su introducción; también debe recordarse que dado que los valores de la propiedad están sujetos a fluctuar, el rendimiento proveniente de este impuesto también fluctuará de un año a otro.

C. *Impuesto Universal sobre Donaciones*

127. Puesto que la duración media de una generación de propietarios es aproximadamente de 30 años, se puede suponer que cerca de una treintava parte o

el 3.3% de todas las propiedades pasan por donación o por herencia cada año. Suponiendo, como se sugirió antes, que el valor total de todas las propiedades muebles e inmuebles sea aproximadamente de 200 mil millones de pesos, el valor de la propiedad que anualmente pasa en esta forma, podría calcularse aproximadamente en 6666 millones. Suponiendo nuevamente una tasa de recuperación del 50% (esto es, que las exenciones y las omisiones para gravar todos los casos significará que sólo el 50% de todas las donaciones y herencias está gravado) y suponiendo además que la tasa impositiva media efectiva de la recientemente recomendada tarifa (en el párrafo 91) sea solamente de 15%, el rendimiento anual de este impuesto debe llegar a *500 millones de pesos*.

[III] 128. El rendimiento conjunto de estos tres impuestos, por lo tanto, debe ascender a alrededor de *2000 millones de pesos* al nivel corriente del ingreso nacional, de los cuales solamente aumentarán 1000 millones en un futuro cercano (debido al impuesto sobre la riqueza anual y al impuesto sobre donaciones); el resto (originado por el impuesto a las ganancias de capital), se elevará sólo muy gradualmente a la cifra indicada. El rendimiento, por supuesto, se volvería más grande si la tasa de recuperación efectiva excediera del 50%.

MINUTAS ESCRITAS POR VÍCTOR L. URQUIDI,
SOBRE REUNIONES DE LA COMISIÓN TRIBUTARIA
(REFORMA TRIBUTARIA), DEL 23 DE MARZO 1961
AL 23 DE OCTUBRE DE 1961*

[I] *Comisión tributaria. Sesión del 23 de marzo de 1961***

Lics. Hoyo, Martínez Ulloa, López Munguía, I. Navarrete, A. Ortiz Mena Jr.,
V.L.U.

1. Consideración de la conveniencia de que la Subcomisión Jurídica redacte un anteproyecto de ley. Así se acordó, teniendo en cuenta, entre otros supuestos, los siguientes y sobre la base de las ideas de Kaldor:

- a) que se creará impuesto personal consolidado.
- b) que se requerirán declaraciones personales.
- c) que tendrá que declararse la propiedad: de inmuebles, valores, etc., para controlar ingresos y ganancias de capital.
- d) que formará parte integral del sistema del impuesto de herencias y donaciones.
- e) que se mantendrán las cédulas con fines administrativos.

Se consideró conveniente resolver los problemas jurídicos sobre la marcha. Se discutió la conveniencia de prever que se incluyese el impuesto neto sobre la riqueza y que, de no incluirse, se prevea la forma de controlar el valor

* Archivo Histórico de El Colegio de México, Fondo Víctor L. Urquidi, Caja 85.

** Con esta fecha el suscrito inicia la redacción de breves actas resumidas de las sesiones de la Comisión designada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público para elaborar una propuesta de reforma tributaria. Estas actas no tienen ningún valor oficial, no son distribuidas a los demás miembros de la Comisión y sólo sirven al suscrito como registro de las discusiones y los trabajos efectuados. Los miembros de la Comisión son: el Lic. Manuel Sánchez Cuén, como Presidente; los Lics. Roberto Hoyo, Enrique Martínez Ulloa, Ernesto Fernández Hurtado, Agustín López Munguía, Antonio Ortiz Salinas, Lorenzo Mayoral Pardo, Sra. Ifigenia M. de Navarrete y el suscrito, Víctor L. Urquidi. En cada acta se indica cuáles miembros de la Comisión estuvieron presentes en las reuniones. [Debajo de esta frase aparece la rúbrica de Víctor L. Urquidi. N. de los eds.]

declarado de las propiedades muebles e inmuebles para los efectos de impuesto sobre ganancias de capital.

2. Necesidad de que la subcomisión administrativa inicie sus trabajos, también sobre la base de algunos supuestos fundamentales, tales como:

- a) que se ampliará el control, etc. de las cédulas I a III, V, VI y VII.
- b) que se modificará el sistema de cédula IV.
- c) que se requerirán declaraciones individuales: de ingresos y de propiedad
- d) que se requerirá un sistema de control de dividendos.

3. Se informó del estado de los trabajos estadísticos y del estudio económico.

4. Se acordó que la siguiente reunión fuera el 6 de abril a las 5.00 p.m.

[2] *Comisión tributaria. Sesión del 6 de abril de 1961*

Lics. Hoyo, Martínez Ulloa, López Munguía, I. Navarrete, A. Ortiz Mena Jr., Arce Gómez, Mayoral Pardo, V.L.U.

1. El licenciado Arce Gómez informó de algunos trabajos preliminares relativos a los aspectos administrativos, entre ellos la organización que sería necesaria para las cédulas personales y lo que se requeriría para un mejor control de los impuestos a las utilidades de empresas de capital. Presentó un memorándum como base de discusiones de la subcomisión respectiva. Esta última se reunirá en fecha muy próxima.

2. También presentó el licenciado Arce Gómez algunos ejemplos de cómo operaría la depreciación acelerada. Sobre este particular se acordó que la dirección de Estudios Hacendarios preparara una ponencia en que se examinara el problema desde todos sus puntos de vista.

3. Se informó que la subcomisión jurídica inició sus trabajos tendientes a la redacción de un anteproyecto de ley. El primer tema abordado por la subcomisión fue el de la unidad familiar como base del impuesto personal consolidado. Se encuentra que existen escollo por cuanto a la consolidación de ingresos de menores.

4. Se informó también acerca del estado de los trabajos estadísticos.

5. Se acordó celebrar la siguiente junta el día 13 de abril a las 5.00 p.m.

[3] *Comisión tributaria. Sesión del 13 de abril de 1961*

Lics. Hoyo, Martínez Ulloa, López Munguía, I. Navarrete, A. Ortiz Mena Jr., Arce Gómez, Mayoral Pardo, Fernández Hurtado, V.L.U.

Asuntos administrativos

1. La subcomisión respectiva ha estudiado el aspecto del padrón fiscal. Se ha considerado conveniente establecer una declaración universal y mantener en una primera etapa un padrón de causantes, dejando archivadas las declaraciones de los que se consideren exentos. Toda persona deberá declarar que es causante de los impuestos federales que le correspondan. En el caso de las personas cuyo sueldo o salario sea su único ingreso y no lleguen al límite de exención, la declaración respectiva bastará para que no figuren en el padrón de causantes. Se podría exigir que la declaración inicial y el número correspondiente fueran requisito indispensable para diversos trámites administrativos o legales, a fin de obligar a cumplir con la ley. Se prevé que habría varios millones de causantes y de exentos.

2. Se proyecta considerar a continuación la cuestión del padrón de empresas, que actualmente abarca 1.200 000. Se hará una confronta con el padrón de ingresos mercantiles.

3. Se hizo hincapié en la necesidad de que cualquier sistema que se adopte tenga resultados prácticos.

4. El licenciado Hoyo manifestó que la ley actual obliga a los causantes de Cédula IV a acumular los sueldos recibidos de distintos patrones, pero que no se cumple. Sugirió que podrían tomarse medidas para que se cumpla para acostumar al causante a acumular ingresos aun cuando el efecto en la recaudación podría no ser importante. Entre otros comentarios, se hizo el de la acumulación por afectar solamente sueldos y salarios, podría dar lugar a una crítica en el sentido de que sería una medida injusta para los asalariados mientras no se obligue a los receptores de ingresos personales provenientes de otras fuentes a efectuar igual acumulación.

Asuntos jurídicos

5. En la semana transcurrida no se reunió la subcomisión. El licenciado Hoyo informó que se ha hecho un análisis de la legislación de Colombia y que hará circular un memorándum al respecto.

Asuntos económicos

6. Se informó que ya se han hecho tabulaciones de prueba de los cuestionarios de la Dirección de Estudios Hacendarios y que se iniciará inmediatamente la tabulación completa por medios mecánicos.

[4] *Comisión tributaria. Sesión del 20 de abril de 1961*

Lics. Fernández Hurtado, López Munguía, Martínez Ulloa, Mayoral Pardo, Arce Gómez, Navarrete, Hoyo, A. Ortiz Mena Jr., V.L.U.

Asuntos administrativos y jurídicos

1. Se informó que las subcomisiones de asuntos administrativos y jurídicos no tuvieron oportunidad de reunirse en el curso de la semana. A pregunta de si en esos casos no podrían avanzar algunos miembros de las mismas en la consideración de puntos concretos, se explicó que en el caso de la subcomisión jurídica se había resuelto abordar los problemas a medida que se presenten en la redacción del anteproyecto de ley, pero que ello no impedía que algunos puntos se anticiparan. La subcomisión administrativa no ha efectuado ninguna reunión, pero el representante de la Dirección de Estudios Hacendarios ha estado examinando algunos puntos.

Asuntos económicos

2. La subcomisión de asuntos económicos informó que se han celebrado reuniones diarias para terminar de encauzar los trabajos estadísticos. La tabulación de datos de la Dirección de Estudios Hacendarios está lista para iniciarse, con la cooperación del Departamento del Distrito Federal y del Banco de México. Otras informaciones importantes están siendo preparadas por el Banco de México.

3. Se acordó celebrar la siguiente reunión el sábado 29 de abril, a las 10 horas.

[5] *Comisión tributaria. Sesión del 29 de abril de 1961*

Lics. Hoyo, Martínez Ulloa, López Munguía, Arce Gómez, Mayoral Pardo, Fernández Hurtado, V.L.U.

Asuntos administrativos

1. La subcomisión ha preparado una agenda detallada de trabajo y abordado algunos de sus puntos, entre ellos la cuestión del censo fiscal y la elaboración del padrón de causantes. Se tomó nota de la agenda y se sugirió que la subcomisión fijara prioridades a los puntos de su temario y pensara en una fecha límite para la entrega de su trabajo, que podría ser el 30 de junio, sin perjuicio de entregar partes del trabajo a medida que se concluyan. Los memoranda de conclusiones podrán ser examinados y discutidos por la comisión en pleno. Se consideró conveniente que la subcomisión presente soluciones alternativas cuando aún no se cuente con el criterio necesario de las otras subcomisiones, y se hizo ver que el aspecto administrativo, a su vez, podrá influir en las soluciones propuestas en los campos técnico y económico.

Asuntos legales

2. El licenciado Hoyo informó que se había avanzado muy poco en la consideración de estos temas, pero que en el curso de la semana siguiente se formulará una agenda detallada que permitirá acelerar los trabajos.

Asuntos económicos

3. Se dio cuenta del inicio de la tabulación de los cuestionarios de Estudios Hacendarios que permitirá conocer la información útil para estimar la carga tributaria sobre distintas actividades, por medio de ingreso, etc.

4. El licenciado Hoyo informó de las dificultades que existen para efectuar las tabulaciones que se solicitaron de la Dirección del Impuesto sobre la Renta, debido a la escasez de equipo y personal, y se acordó celebrar una junta especial con él el día 2 de mayo a fin de estudiar si sería posible efectuar un trabajo estadístico menos amplio que pudiera terminarse con oportunidad. También presentó una nota sobre las normas de programación de las auditorías y algunos datos sobre las mismas.

Se acordó celebrar la siguiente reunión de la comisión el día 8 de mayo a las 5.00 p.m.

[6] *Comisión tributaria. Sesión del 8 de mayo de 1961*

Asuntos legales

1. El licenciado Hoyo presentó el plan de trabajo de la Subcomisión Jurídica en que se detallan los puntos que deberá desarrollar la misma, en su orden de importancia y se plantean algunas cuestiones previas. Se formularon algunas observaciones con fines de aclaración, y quedó entendido que la Subcomisión Jurídica procedería de inmediato al desarrollo de su plan.

Asuntos administrativos

2. La Subcomisión respectiva informó haber avanzado en sus trabajos y estar en posibilidad próxima de presentar algunos de sus resultados.

Asuntos económicos

3. Se informó del avance que se ha hecho en la tabulación de los datos de los cuestionarios de la Dirección de Estudios Hacendarios, así como de la forma en que se obtendrán los datos del impuesto sobre la renta. Se indicó que se inició un estudio de la carga fiscal por actividades. También se ha empezado a estudiar cuál será la efectividad de las posibles nuevas tasas del impuesto.

Se acordó celebrar la siguiente reunión el 15 de mayo a las 17 horas.

Original entregado al Lic. Sánchez Cuén para su conocimiento [Rúbrica].

[7] *Comisión tributaria. Sesión del 15 de mayo de 1961*

Lics. Hoyo, Mayoral Pardo, Arce Gómez, Fernández Hurtado, López Munguía, Navarrete, A. Ortiz Mena Jr., V.L.U.

Asuntos administrativos

1. El señor Arce Gómez informó que la Subcomisión no se había podido reunir.

Asuntos económicos

2. Se informó que se había seguido trabajando en la tabulación de datos de la Dirección de Estudios Hacendarios y que en otros aspectos del estudio económico estaba colaborando personal del Banco de México.

Asuntos legales

3. El Lic. Hoyo presentó un proyecto de capítulo sobre ganancias de capital, tema que fue discutido por la comisión de manera preliminar.

Se acordó celebrar la siguiente reunión el 22 de mayo a las 17 horas.

Original entregado al Lic. Sánchez Cuén para su conocimiento [Rúbrica].

[8] *Comisión tributaria. Sesión del 22 de mayo de 1961*

Lics. Hoyo, Mayoral Pardo, López Munguía, Navarrete, O. Mena Jr., V.L.U.

Asuntos legales

1. El Lic. Hoyo informó que la Subcomisión respectiva no se había reunido. Presentó proyectos de capítulos sobre control de valores al portador, que se discutió, y sobre revisión de las cédulas I a III, IV, V, y VI.

Se acordó celebrar la siguiente reunión el día 24 de mayo a las 17 horas.

Original entregado al Lic. Sánchez Cuén para su conocimiento [Rúbrica].

[9] *Comisión tributaria. Sesión del 24 de mayo de 1961*

Lics. Hoyo, Mayoral Pardo, López Munguía, Navarrete, V.L.U.

Asuntos legales

1. El Lic. Hoyo manifestó que no había podido convocar a la Subcomisión respectiva. Se continuó la discusión de los proyectos de capítulo que presentó en la sesión anterior, en particular por lo que hace a cédulas I a III.

Se acordó celebrar la siguiente reunión el día 29 de mayo a las 17 horas.

Original entregado al Lic. Sánchez Cuén para su conocimiento [Rúbrica].

[10] *Comisión tributaria. Sesión del 29 de mayo de 1961*

Lics. Hoyo, Mayoral Pardo, Fernández Hurtado, López Munguía, Navarrete, V.L.U.

Asuntos legales

1. Se continuó la discusión preliminar de los puntos presentados anteriormente por el Lic. Hoyo, en especial los referentes a cédulas IV, V y VI.

Se acordó celebrar la siguiente reunión el 5 de junio a las 17 horas.
Original entregado al Lic. Sánchez Cuén para su conocimiento [Rúbrica].

[II] *Comisión tributaria*. Sesión del 5 de junio de 1961

Lics. Hoyo, Mayoral Pardo, Martínez Ulloa, López Munguía, Navarrete, Arce Gómez, V.L.U.

Asuntos administrativos

1. El señor Arce Gómez informó que, aunque la subcomisión no se había podido reunir, él había adelantado los trabajos relativos a parte del temario, los cuales presentaría a la Subcomisión; pero que necesitaba conocer la opinión de la Comisión acerca de algunos puntos a fin de evitar preparativos administrativos, trabajos, etc. que pudieran resultar redundantes al elegirse sólo una de varias posibles soluciones. Citó los siguientes casos: el de la consolidación o no de los ingresos de marido y mujer; la consolidación de ingresos de dependientes; el control de altas y bajas de causantes en cédula IV; y el problema de la falta de padrones de impuestos prediales en los estados.

2. El señor Urquidi planteó una cuestión de orden en vista de que recientemente no se han reunido las subcomisiones administrativa y legal, pero en cambio se traen a la Comisión algunos asuntos que podrían resolverse primero, o al menos preliminarmente, en las subcomisiones. A su juicio, debería distinguirse entre materias enteramente técnicas propias de la Subcomisión y otras de carácter general que deberían considerarse en la Comisión. Se estuvo de acuerdo y se convino en reunir a la brevedad a las dos subcomisiones citadas, puesto que se había avanzado en varios de sus trabajos respectivos.

3. Se pasó entonces a discutir el problema de la consolidación del ingreso de marido y mujer, y de menores, teniendo en cuenta la legislación civil sobre sociedades conyugales y otros aspectos.

Asuntos legales

4. El licenciado Hoyo informó que las notas que había redactado y que habían sido discutidas preliminarmente en la Comisión serían examinadas próximamente en la subcomisión.

5. Se trató brevemente el problema de los valores al portador.

Asuntos económicos

6. El señor Urquidi informó que continuaban adelantando los trabajos. Se acordó celebrar la siguiente reunión el 12 de junio a las 5.00 p.m. Original entregado al Lic. Sánchez Cuén para su conocimiento [Rúbrica].

[12] *Comisión tributaria. Sesión del 12 de junio de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Hoyo, Mayoral Pardo, Martínez Ulloa, López Munguía, I. Navarrete y V.L.U.

Asuntos legales

1. El Lic. Hoyo informó que se había dividido el trabajo entre los miembros de la Subcomisión, la cual se reuniría pronto y presentaría algunos trabajos a la Comisión en la sesión siguiente.

2. Hubo un cambio de impresiones sobre la dificultad jurídica de distinguir entre la persona física y la moral desde el punto de vista de tratamiento fiscal. Asimismo, sobre las tasas actuales en cédula IV y la posibilidad de no exigir la acumulación de ingresos personales si no se alcanza un ingreso total mínimo.

Asuntos administrativos

3. Por ausencia del señor Arce Gómez no se informó sobre el estado de los trabajos.

Asuntos económicos

4. Se informó que continuaban los trabajos y que próximamente quedaría concluida casi toda la elaboración estadística.

Se acordó celebrar la siguiente reunión el día 19 de junio a las 19 horas.

[13] *Comisión tributaria. Sesión del 19 de junio de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Hoyo, Mayoral Pardo, López Munguía, I. Navarrete y V.L.U.

Asuntos legales

1. La subcomisión se reunió durante la semana transcurrida. Presentó a la subcomisión económica un memorándum titulado “¿Puede la Federación

establecer contribuciones sobre la propiedad inmueble?" en el que se opina positivamente desde el punto de vista jurídico, pero se pide se examinen las posibles repercusiones de otro orden.

2. Se informó que en fecha próxima se presentarían otros estudios.

Asuntos administrativos

3. Por enfermedad del señor Arce Gómez, no se ha adelantado en estos trabajos.

Asuntos económicos

4. Se informó que continuaban los trabajos estadísticos, algunos de ellos muy próximos a concluirse.

Se acordó celebrar la siguiente reunión el día 26 de junio de 1961.

[14] *Comisión tributaria. Sesión del 26 de junio de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Hoyo, Mayoral Pardo, Martínez Ulloa, Fernández Hurtado, López Munguía, I. Navarrete, V.L.U.

Asuntos legales

1. Se adelantó en los trabajos, de manera que se presentarán varias notas próximamente.

Asuntos administrativos

2. Continúan pendientes estos trabajos.

Asuntos económicos

3. Se informó de la conclusión de algunos trabajos estadísticos, y de la preparación de notas sobre rentas de inmuebles, depreciación y ganancias de capital.

Se acordó celebrar la siguiente reunión el día 3 de julio.

[15] *Comisión tributaria. Sesión del 4 de julio de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Hoyo, Mayoral Pardo, Martínez Ulloa, I. Navarrete, V.L.U.

Asuntos económicos

1. La subcomisión respectiva hizo entrega de dos memoranda: sobre gravamen a ventas de inmuebles y sobre depreciación acelerada.
Se acordó celebrar la siguiente reunión el día 10 de julio.

[16] *Comisión tributaria. Sesión del 24 de julio de 1961**

Lics. Sánchez Cuén, Hoyo, Mayoral Pardo, Martínez Ulloa, López Munguía, I. Navarrete, Arce Gómez, V.L.U.

Asuntos legales

1. La subcomisión presentó memoranda sobre: Tratamiento uniforme en tarifas a los causantes de Cédulas I, II y III; distinción entre causantes mayores y menores; y conversión de acciones al portador en nominativas.
2. Se informó que se preparan otros memoranda.

Asuntos administrativos

3. El señor Arce Gómez informó que están listos para discusión en la subcomisión respectiva diversos memoranda sobre puntos del programa de trabajo.

Asuntos económicos

4. La subcomisión informó del estado de avance de los trabajos sobre la justificación general de la reforma y sobre la distribución de la carga fiscal. Informó también que está casi listo un memorándum sobre ganancias de capital.
Se acordó celebrar juntas los días 31 de julio y 3 de agosto.

* Hubo sesión el día 10 de julio a la que no asistí. V.L.U.

[17] *Comisión tributaria. Sesión del 31 de julio de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Mayoral Pardo, Martínez Ulloa, I. Navarrete, V.L.U.

Asuntos legales

1. Se examinaron los memoranda que había presentado la Subcomisión respecto al tratamiento uniforme a los causantes en Cédulas I, II y III; distinción entre causantes mayores y menores; causantes en Cédula V y acciones al portador.

2. Respecto al tratamiento uniforme se convino en que las conclusiones de la Subcomisión son correctas en cuanto a que el impuesto a las utilidades debe ser igual ya sea que el causante sea persona física o moral.

3. En cuanto a la distinción entre causantes mayores y menores, no fue posible llegar a ningún acuerdo por no contarse con la opinión de los encargados de los planes de reorganización administrativa. Se consideró que las dificultades administrativas no deben ser insuperables, pero algunos miembros de la Comisión opinaron que en principio debería suponerse que el causante menor deberá hacer declaraciones en la misma forma que el causante mayor, aun cuando en la práctica sólo pueda aplicarse esta modalidad gradualmente.

4. Respecto a causantes en Cédula VI, tampoco pudo haber acuerdo en las conclusiones de la Subcomisión jurídica, puesto que se basan en el mismo argumento de tipo administrativo.

5. Con relación a las acciones al portador, se aclaró que aun para establecer la obligación en lo sucesivo de sólo emitir acciones nominativas se requeriría modificar la Ley de Sociedades Mercantiles y que en opinión de la Subcomisión jurídica sería difícil hacerlo y además inconveniente. Por esta razón prevaleció el punto de vista de que deberá más bien hacerse un esfuerzo de persuasión a través de estímulos fiscales y otros medios, para que las acciones al portador sean convertidas gradualmente en acciones nominativas y para que se emitan solamente estas últimas. Entre los incentivos fiscales podría figurar una retención en la fuente mucho menor en el caso de acciones nominativas que en el de acciones al portador.

6. Este último punto condujo a una discusión de orden más general en la que el Lic. Sánchez Cuén expresó su oposición al establecimiento de un impuesto personal único basado en la consolidación de los ingresos personales de distintas fuentes —bajo el cual las cédulas se conservarían sólo como medio de retención, pero el causante tendría que hacer declaración de todos sus ingresos— e indicó su preferencia por un sistema parecido al vigente en Francia, en el cual se pagan los impuestos a distinta tarifa en distintas cédulas

y las personas cuyo ingreso total exceda de una cierta suma pagan un impuesto complementario progresivo. El Lic. Sánchez Cuén manifestó que suponía que [18] ese era el criterio del resto de la Comisión. Sin embargo, en opinión de algunos y particularmente de la señora Navarrete y el suscrito, el sistema que implícitamente se venía suponiendo como conveniente —sobre la base de las recomendaciones del profesor Kaldor— es más bien el primero, por lo que pareció aconsejable tratar de llegar a alguna conclusión en fecha próxima, dada las distintas implicaciones de ambos sistemas en cuanto a equidad tributaria y dado que algunas modalidades de la reforma dependerían en gran parte del sistema de impuesto personal que se adopte. El Lic. Sánchez Cuén aclaró que él expresaba solamente su opinión personal y que estaba dispuesto a que hubiera discusión en fecha próxima para dilucidar este punto. El suscrito sugirió que el Lic. Sánchez Cuén presentara por escrito sus argumentos, pero dicha persona indicó que bastaba un cambio de impresiones verbal.

Asuntos económicos

7. El Lic. Sánchez Cuén se quejó de que la Subcomisión Económica no hubiese entregado todavía ninguno de los trabajos de orden general que se habían prometido, con excepción de un estudio sobre el impuesto a las rentas de inmuebles y un estudio sobre la depreciación acelerada. Se le aclaró que estaba a punto de entregarse un trabajo sobre el impuesto a ganancias de capital y que seguían en preparación los demás trabajos. En cuanto a la justificación general de la reforma, el suscrito indicó que tenía elaborado un trabajo ligado a las proyecciones generales de la economía mexicana en 1965 y 1970, el cual, con las modificaciones necesarias, estaba autorizado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público para presentar a la Comisión, pero que primero tenía que discutirlo con los miembros de la Subcomisión Económica. Respecto al estudio sobre la distribución de la carga fiscal, se había tropezado con innumerables dificultades estadísticas, pero se informó que estaban muy adelantadas las elaboraciones y que era de esperarse entregar en fecha próxima las conclusiones a que se llegara. El suscrito aclaró que en todo caso no consideraba indispensable para la redacción del Anteproyecto de Ley el que los miembros de la Subcomisión jurídica contaran con los estudios económicos mencionados, puesto que es evidente la necesidad de una reforma de carácter general que procure mayor equidad tributaria, estimule la inversión privada y aumente las recaudaciones. El estudio económico sí sería necesario para determinar las tarifas de impuesto que debieran recomendarse, lo que podría hacerse oportunamente.

Se acordó celebrar nueva sesión el día 4 de agosto de 1961.

[19] *Comisión tributaria. Sesión del 4 de agosto de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Mayoral Pardo, Hoyo, Martínez Ulloa, López Munguía, I. Navarrete, Arce Gómez, V.L.U.

1. El Lic. Sánchez Cuén puso a debate la cuestión fundamental planteada en la sesión anterior acerca de si convenía un sistema de impuesto personal sobre el ingreso consolidado o el de un impuesto cedular complementario. Se declaró partidario del segundo y de proceder por etapas y manifestó que había entendido, tal vez erróneamente, que ésa era la opinión de los demás miembros de la Comisión; pero que, de no ser así, consideraba útil que se discutiera el asunto.

2. El Lic. Hoyo expresó que en su opinión personal es conveniente proceder por etapas y no pretender incluir en la reforma todas las propuestas que forman parte de un sistema integrado como el del profesor Kaldor. Por ejemplo, no cree viable tratar de implantar el impuesto sobre la riqueza neta. Sin embargo, considera que debe establecerse un impuesto global sobre el ingreso personal, consolidando las fuentes, en lugar de un impuesto complementario o adicional. Pero también cree que el impuesto personal consolidado debe distinguir algunas etapas, en especial aplicarse a los causantes con mayor volumen de ingresos, por razones administrativas y de conveniencia general, dejando a los causantes menores liberados mediante la retención cedular. Establecerá deducciones familiares y otras. Sería partidario también de gravar las ganancias de capital, por razones fiscales y de equidad, pero en forma que garantice su eficacia y limitándolas a bienes raíces y a acciones de sociedades.

3. El suscrito manifestó que los miembros de la Subcomisión Económica que habían estado presentes hasta el día anterior (el Lic. Fernández Hurtado no había llegado del extranjero) habían tenido un cambio de impresiones sobre el problema y redactado sus puntos de vista en un breve memorándum. Aclaró que no se trataba de resumir puntos de vista del profesor Kaldor ni de ninguna otra persona sino de expresar los propios. Dio lectura al memorándum (fechado el 4 de agosto), cuya copia entregó a todos los presentes y se anexa a la presente nota. En él se resumen las razones económicas, fiscales y de equidad por las que se considera conveniente el impuesto personal consolidado, y se hacen ver los inconvenientes del impuesto complementario.

4. El Lic. Sánchez Cuén preguntó si no habría incompatibilidad entre lo propuesto por el Lic. Hoyo y las ideas de la Subcomisión Económica. El suscrito explicó que creía que no, pues el memorándum también prevé que queden exentos los sectores de bajos ingresos, y que siempre que se fijara la misma tari-

fa progresiva para todas las fuentes de ingreso personal, las retenciones cedulares podrían considerarse como definitivas para personas cuyo ingreso total no excediera de cierta suma y sólo como anticipos para las que [20] tuvieran que hacer declaraciones por percibir ingresos mayores. Opinó que aun en los casos de ingresos menores podría dejarse a opción del causante hacer una declaración si ello le permitiera beneficiarse de alguna deducción. El Lic. Hoyo convino en que no había incompatibilidad.

5. El señor Arce Gómez preguntó si no sería más conveniente el impuesto complementario, dejando las cédulas como están, con algunos retoques.

6. El suscrito aclaró que los argumentos relativos estaban explicados en el memorándum de la Subcomisión Económica, y al efecto los volvió a resumir.

7. El Lic. Mayoral Pardo expresó su temor de que la resistencia del público fuera mayor al sistema integral que al complementario.

8. El suscrito le aclaró que en cualquier caso habría resistencia pero que consideraba que la tarea encargada a la Comisión era de carácter técnico y que correspondería a las altas autoridades del gobierno juzgar acerca de las posibilidades políticas de la reforma que se recomendara.

9. El Lic. López Murguía y la Lic. Navarrete ampliaron aspectos del memorándum arriba citado, en particular haciendo ver la segunda que para los asalariados el impuesto complementario vendría a ser un nuevo impuesto, mientras que el consolidado representaría una redistribución de la carga fiscal.

10. El Lic. Sánchez Cuén repitió su parecer de que no deberían imitarse sistemas tributarios como el inglés, aun adaptado como lo propone, según él, el profesor Kaldor. A una aclaración sobre este punto que quiso hacer el suscrito, el Lic. Sánchez Cuén respondió en forma tan descortés —“Ahora es un diálogo como en las comedias; usted ya habló”— que el suscrito optó por recoger sus papeles y retirarse de la reunión con estas palabras: “Gracias señor licenciado, si ya hablé no tengo nada más que decir. Buenas tardes”.

4 de agosto de 1961, 19 horas

P.D.- 5 de agosto

El Lic. López Munguía informó por teléfono al suscrito que se continuó discutiendo el tema planteado y que se aceptó seguir trabajando sobre las bases de que se propondría una reforma basada en el impuesto sobre el ingreso personal consolidado. Se aclaró, para que no quedara ninguna duda, que el memorándum de la Subcomisión Económica no es un documento inflexi-

ble, sino un resumen de puntos de vista, susceptibles de afinarse y, además, de conciliarse con las ideas expresadas por el Lic. Hoyo, con las cuales no existen, como ya se dijo, ninguna incompatibilidad.

Se acordó celebrar la siguiente reunión el lunes 7 de agosto.

[21] *Comisión tributaria. Sesión del 7 de agosto de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Mayoral Pardo, Hoyo, Martínez Ulloa, Fernández Hurtado, I. Navarrete, Arce Gómez, V.L.U.

1. El Lic. Sánchez Cuén hizo un resumen de las discusiones anteriores e indicó la necesidad de que se llegue a una decisión.

2. El Lic. Fernández Hurtado expresó dudas de que fuera necesario tomar por ahora una decisión y manifestó que tal vez se podría aplazar con objeto de explorar más los distintos aspectos de cada alternativa, ya que en ambos casos habría que tomar en cuenta factores políticos generales.

3. El Lic. Hoyo resumió su punto de vista de que en caso de adoptarse el impuesto global al ingreso personal consolidado, se debería hacer por etapas y ocuparse especialmente de gravar los ingresos elevados, continuando el sistema de retenciones en la fuente respecto a los causantes de ingresos bajos.

4. El Sr. Arce Gómez afirmó que por razones administrativas era necesario proceder por etapas, pero no aclaró si las etapas se referían a la clase de reforma que se adoptara o al nivel de ingresos que se llegara a gravar.

5. El Lic. Fernández Hurtado dijo que tal vez se podría encontrar alguna propuesta intermedia que satisficiera los distintos puntos de vista.

6. El suscrito llamó la atención sobre la necesidad de definir bien los términos tales como “reforma integral”, “reforma por etapas” y “propuesta intermedia”. Hizo ver en especial que entre los dos sistemas propuestos existe una diferencia fundamental de concepto y que el sistema propugnado por la Subcomisión Económica se basa en que lo que se grava es el ingreso total o la capacidad económica de la persona y no las distintas fuentes de su ingreso. Expresó que el impuesto al ingreso personal consolidado podría aplicarse “por etapas”, siempre y cuando la tarifa fuera una sola, cualquiera que fuere el origen del ingreso, y que, como lo proponía el Lic. Hoyo, podría gravarse a las personas de bajos ingresos mediante retenciones en la fuente —bajo una sola tarifa— y a las personas de elevados ingresos mediante declaración en que consolidaran sus diferentes ingresos gravables. Recordó lo dicho anteriormente en el sentido de que el sistema de impuesto complementario sería un impuesto adicional a los que, bajo distintas tarifas, se pagan en cada

cédula, por lo que no sería equitativo ni eficaz. Recalcó también que desde el punto de vista administrativo cualquier reforma exigiría establecer un nuevo aparato de administración y mejorar los procedimientos actuales. En consecuencia, si de todas maneras habría que modificar la administración, preparar personal, etc., más valía hacerlo con un impuesto conceptualmente correcto.

7. Durante la discusión subsiguiente se tocaron diversos aspectos de estos problemas y se esclarecieron varios puntos respecto a la función de las cédulas como simple facilidad de retención bajo el impuesto global al ingreso personal, sobre la relación entre los impuestos a las utilidades y los impuestos [22] personales, sobre el concepto mismo de ingreso gravable, etc. El Lic. Fernández Hurtado insistió en que debería formularse un memorándum en que se precisaran las ventajas y desventajas de cada sistema. El suscrito sugirió también que la Sra. Navarrete, en consulta con el Lic. Hoyo, prepararan gráficas que demuestran la progresividad actual del impuesto en cédulas IV y VII según distintas fuentes de ingreso y distintos tratamientos a diversas clases de causantes.

8. No se llegó a ninguna conclusión, excepto la de seguir estudiando estos problemas, puesto que parece haber todavía cierta confusión en cuanto a conceptos fundamentales por parte de algunos miembros de la Comisión.

Se acordó celebrar la siguiente sesión el día 11 de agosto de 1961.

[23] *Comisión tributaria. Sesión del 11 de agosto de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Hoyo, Mayoral Pardo, Martínez Ulloa, Fernández Hurtado, López Munguía, I. Navarrete, Arce Gómez, V.L.U.

1. Se examinó la progresividad de las tarifas en Cédulas IV, V, VI, VII. Se hizo notar que para ingresos hasta de \$100 000 anuales, las diferencias son considerables. Se convino en estudiar más a fondo estos datos.

2. Hubo un cambio de impresiones acerca de la conveniencia de suprimir el impuesto sobre utilidades excedentes, que sólo rinde unos \$80 millones, siempre que se compense este sacrificio fiscal por menores deducciones de gastos y exenciones u otros medios. Se sugirió que podría condicionarse a la buena cooperación de los causantes en otras medidas. Se habló también de la posibilidad de elevar algunos impuestos especiales, tales como aguas envasadas, tabacos, pesca, explotación forestal, gasolina, artículos de lujo, etc.

Se convino en celebrar la próxima reunión el 14 de agosto.

[24] *Comisión tributaria. Sesión del 15 de agosto de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Mayoral Pardo, Martínez Ulloa, Fernández Hurtado, I. Navarrete, V.L.U.

1. Se efectuó cambio de impresiones sobre depreciación acelerada, materia sobre la cual la Subcomisión Económica había presentado memorándum anteriormente. Por no estar presentes todos los miembros de la Comisión no se entró a considerar las recomendaciones del memorándum. El Lic. Sánchez Cuén manifestó haber estado estudiando las modalidades de varios países y sugirió que la Subcomisión tuviera en cuenta también otras posibilidades a fin de juzgar su efecto en la inversión y las consecuencias fiscales. Los miembros de la Subcomisión indicaron que también habían considerado un plan de depreciación de 30% en el primer año, 20% en el segundo y 10% los restantes y que se harían los cálculos respectivos. Asimismo, se tomaría en cuenta que el impuesto a las utilidades fuera progresivo en lugar de proporcional, como se supuso en el memorándum. Se hizo ver que para que la depreciación acelerada surta efectos favorables en la inversión, es preciso que la deducción inicial sea bastante considerable.

2. Se acordó que la Subcomisión ampliara el memorándum y que éste se examinara de nuevo en sesión posterior.

3. Se informó que la Subcomisión económica está preparando un estudio sobre las tarifas y sus incidencias en la distribución de los sueldos y salarios y que se presentaría un trabajo sobre el particular, así como sobre los resultados de la tabulación de datos sobre empresas industriales y comerciales que se había hecho mecánicamente.

Se acordó celebrar la siguiente reunión el día 21 de agosto.

[25] *Comisión tributaria. Sesión del 28 de agosto de 1961**

Lics. Sánchez Cuén, Mayoral Pardo, Martínez Ulloa, Hoyo, Fernández Hurtado, I., Navarrete, Arce Gómez, V.L.U.

Asuntos legales

1. Se dio lectura al memorándum de la Subcomisión sobre impuestos a las ganancias de capital, con objeto de que se hicieran primeros comentarios sobre el mismo.

* Hubo sesión el día 26, a la cual no asistí, en la que se presentó el memorándum sobre ganancias de capital y hubo un cambio de impresiones sobre esa y otras materias.

2. Respecto al esquema del tratamiento que la ley actual acuerda a las ganancias de capital, se señalaron algunos errores y se hicieron algunas aclaraciones. En particular se hizo ver que la compensación por pérdida de empleo no es una ganancia de capital; que la fusión y consolidación de compañías, así como la transformación, no dan lugar a efectos fiscales en materia de ganancias de capital; que en los casos de disolución o liquidación de sociedades mercantiles, la ganancia de capital es controlable desde que hay avalúo bancario; y que en el caso de las ganancias derivadas de la aportación de inmuebles a un valor por encima de su costo, la disposición fiscal, en el caso de individuos, no tiene efectividad práctica porque se registra como compraventa.

3. Se hizo ver que en los casos de herencias y legados el punto de vista jurídico es que no hay realización de las ganancias de capital. Sin embargo, se expresaron algunas dudas y se acordó que los abogados estudiaran el punto. Se hicieron consideraciones sobre la conveniencia económica y social de gravar adecuadamente las herencias y los legados.

4. Los abogados consideraron que no se podrían aplicar las nuevas disposiciones sino a ganancias de capital ocurridas a partir de la puesta en vigor de las nuevas disposiciones, ya que de otra manera podría alegarse una retroactividad inconstitucional. En consecuencia, habría que adoptar un sistema que exija declaraciones iniciales por parte de los propietarios en el momento de entrar en vigor la ley, o que determine la obligatoriedad de hacer valuaciones bancarias u oficiales al efectuarse una transacción a fin de establecer tanto el valor al entrar en vigor la ley como el valor en el momento de la realización. Una de las personas sugirió también que el impuesto se aplique sólo a partir de la primera venta, aunque según otros esto significaría reducir mucho la efectividad del impuesto.

5. Se discutió también sobre la deducción por alza de precios. Prevalció la idea de que no debería concederse totalmente. Se hizo notar que [26] de no poderse aplicar el impuesto a ganancias ocurridas anteriormente, a causa de la retroactividad, habría menos razón para que la concesión por precios fuera amplia.

6. Se discutió sobre si las ganancias de capital se gravarían con una tarifa especial o con una tarifa general. Esto depende de las decisiones que se tomen en general respecto al gravamen sobre el ingreso consolidado. El suscrito opinó que no habiendo la posibilidad de retroactividad, tampoco había motivo para aplicar a las ganancias de capital una tarifa especial baja; se pronunció en general a favor de un impuesto consolidado a tarifa única.

7. Se indicó que sería conveniente aclarar que el impuesto sobre ganancias de capital se aplicaría tanto a bienes rústicos como a urbanos. Una persona

suscitó la duda de si deberían gravarse igualmente los bienes “improductivos” que los que permitan recibir una renta. Se hizo ver que, por el contrario, convenía inducir a los inmuebles improductivos a emplearse productivamente, sobre todo los inmuebles rurales.

8. Respecto a las ganancias derivadas de la venta de una casa habitación, se hizo notar que debería imponerse un límite a la exención aun en caso de adquirirse otra casa en el plazo de un año.

9. Con relación a ganancias derivadas de la venta de valores, no prevaleció un punto de vista bien definido. Algunos miembros de la Comisión se pronunciaron a favor de dejar exentas las ganancias derivadas de ventas de valores en bolsa, a sabiendas de que las transacciones fuera de bolsa no serían controlables, ya que debería fortalecerse el mercado de valores. Otros manifestaron preferencia por que se graven todas las transacciones, ocurridas o no en bolsa, no obstante el efecto que esto produzca en la bolsa y no obstante que la efectividad del impuesto sea muy escasa. Se consideró conveniente estudiar más detenidamente este punto, el cual se relaciona a su vez con el del anonimato de las acciones al portador, tratado en el memorándum.

10. Se hizo notar que es errónea la información del memorándum de que las sociedades anónimas podrían convertirse en sociedades de personas. Lo que se quiso expresar fue que, de controlarse las ganancias sobre valores, las sociedades mercantiles pertenecientes a unos cuantos propietarios podrían convertirse en negocios individuales. Sin embargo, se hizo ver que sería muy poco probable.

11. La propia Subcomisión Económica hizo algunas pequeñas correcciones al memorándum, anotadas sobre los ejemplares repartidos.

Se acordó celebrar la siguiente reunión el día 4 de septiembre.

[27] *Comisión tributaria. Sesión del 4 de septiembre de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Hoyo, Martínez Ulloa, Fernández Hurtado, Arce Gómez, López Munguía, V.L.U.

1. La Subcomisión Económica hizo entrega de un memorándum titulado “Nuevas consideraciones sobre depreciación acelerada” y de otro titulado “Recomendaciones sobre el impuesto a las ganancias de capital”.

2. El primero de éstos fue leído y comentado por los miembros de la Comisión. El Lic. Sánchez Cuén insistió en que en su opinión deberían ponerse en vigor varios sistemas de depreciación, a elección del causante, y en que la depreciación acelerada sólo debería concederse en forma selectiva, por ramas de actividad. Los miembros de la Subcomisión Económica repusieron que habría

que distinguir claramente entre los sistemas que suponen depreciación acelerada y los que sólo son distintas formas de llevar a cabo la depreciación fiscal, según se aplica en el memorándum. Dese luego que sería posible prever en la ley varios métodos de depreciación, pero de adoptarse la depreciación acelerada el impacto de ésta debería ser suficientemente grande en los primeros 3 años, así como trasladable a años futuros. Se explicó también que ya el memorándum de 3 de julio de la Subcomisión Económica condicionaba la aplicación de la depreciación acelerada, limitándola, pero que fuera de dar a la Secretaría de Hacienda la facultad de negarla a alguna actividad que pudiera considerarse saturada, era preferible no tratar de convertir el sistema en instrumento de planificación. Para esto están otros instrumentos; el valor del sistema de depreciación acelerada es que crea incentivos generales, y si estos quedaran en duda perdería mucho de su valor.

Se aclaró también que, aunque no se dice en el memorándum nuevo, la aplicación de la depreciación acelerada requeriría suprimir el sistema de exención de impuestos por reinversión de utilidades; pero que a la vez el impuesto sobre ganancias distribuibles desaparecería si se estableciera el impuesto personal al ingreso consolidado.

Se convocó nueva reunión para el día 8 de septiembre.

[28] *Comisión tributaria. Sesión del 8 de septiembre de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Hoyo, Martínez Ulloa, Mayoral Pardo, Fernández Hurtado, V.L.U.

1. El Lic. Fernández Hurtado y el suscrito presentaron a título informativo y provisional algunos cálculos sobre la distribución de los asalariados por niveles de salario y sobre la recaudación que se obtiene con la tarifa de Cédula IV y la que se obtendría con otra tarifa. La presentación tuvo por objeto solamente dar una idea del significado de la distribución del ingreso por niveles de ingreso en lo que toca a la influencia de la tarifa del impuesto personal que se llegue a adoptar. En especial, se demostró que sería imposible de primer intento dejar exentos los sueldos y salarios entre \$500 y \$1 000 mensuales, debido a que la enorme concentración de personal entre esos niveles origina una recaudación por ahora imprescindible. En cambio, se vio que los niveles de \$2 000 a \$10 000, sobre todo los de \$5 000 a \$10 000 mensuales, soportarían tarifas más elevadas.

2. Se indicó que en sesión posterior se presentarían cálculos más afinados, con diversas alternativas.

Se convocó nueva reunión para el día 11 de septiembre.

[29] *Comisión tributaria. Sesión del 11 de septiembre de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Hoyo, Martínez Ulloa, Mayoral Pardo, Arce Gómez, López Munguía, V.L.U.

1. El Lic. Sánchez Cuén puso nuevamente a discusión los puntos del memorándum de la Subcomisión Económica titulado “Nuevas consideraciones sobre depreciación acelerada”. El Lic. Mayoral Pardo puso en duda la conveniencia de que la concesión de depreciación acelerada se diera automáticamente a las empresas pequeñas, debido al posible sacrificio fiscal. Preguntó si no sería preferible dar la concesión por actividades. Planteó con esto de nuevo el problema de si la depreciación acelerada debería darse con exclusión de algunas actividades o más bien haciendo señalamiento de las que la merecerían. Se volvieron a dar las explicaciones de la Subcomisión sobre estos aspectos haciendo ver que el objetivo de la depreciación acelerada es crear un impacto general favorable a la inversión y que si se dejaba demasiado al criterio de la Secretaría de Hacienda decidir qué actividades deberían obtenerla por señalamiento positivo, se corría el riesgo de perder el efecto psicológico y someter a demasiados requisitos la concesión. No sería posible tratar de ejercer efectos de planificación con la depreciación acelerada. El Lic. López Munguía, como representante de la Secretaría de Hacienda, estuvo completamente de acuerdo.

2. Se acordó que el Lic. Sánchez Cuén hiciera un memorándum final sobre depreciación acelerada en el cual se resumieran las ideas y las propuestas. El Lic. López Munguía propuso, y se aceptó, que se anexen los memoranda de la Subcomisión.

3. Se examinó a continuación el nuevo memorándum de la Subcomisión sobre impuesto a las ganancias de capital. Se plantearon varios puntos. En primer lugar, si el gravamen debe incluirse como parte del impuesto general sobre el ingreso consolidado o debería ser un impuesto especial. Sobre esto, los miembros de la Subcomisión hicieron ver que había que esperar a la decisión que se tomara acerca del impuesto personal; pero que eso no impedía ponerse de acuerdo sobre los puntos principales y las modalidades del impuesto a las ganancias de capital. Sin embargo, debía tenerse en cuenta que tal como se proponía, el impuesto resultaría bastante moderado, lo cual justificaría agregarlo al impuesto personal, incluso para no dar la impresión de que se crean otros impuestos nuevos.

4. Se preguntó si al establecerse dos valuaciones, sería legal hacer una valuación retroactiva. Entre los abogados presentes prevaleció la opinión afirmativa. Se preguntó también qué ocurriría si una persona vende un inmueble a un valor inferior a su valor de avalúo, incluso inferior al precio de compra.

El Lic. Hoyo opinó que tal vez podría prescindirse de los avalúos y adoptar el sistema propuesto por el profesor Kaldor consistente en pedir una declaración de valor al entrar en vigor la ley. A esto se hizo [30] observar que traería grandes complicaciones administrativas. Por otro lado, se admite que en los avalúos se cometen muchos fraudes. Respecto a una venta por debajo del valor de avalúo, se hizo notar que el comprador tendría mucho cuidado en que no se registrara un valor demasiado bajo.

5. Se sugirió que entre los impuestos deducibles figuraran también los impuestos de cooperación o plusvalía, por relacionarse con ganancias de capital.

6. El Lic. López Munguía opinó que las propuestas en general harían bastante reducido el impacto del impuesto a las ganancias de capital, y pequeña la recaudación, pero manifestó estar de acuerdo con ellas.

7. Quedó pendiente de discusión el problema del ajuste por incremento de los precios.

Se convocó nueva reunión para el día 18 de septiembre.

[31] *Comisión tributaria. Sesión del 18 de septiembre de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Hoyo, Mayoral Pardo, Martínez Ulloa, López Munguía, Arce Gómez, V.L.U.

1. El Lic. Sánchez Cuén presentó una nota relativa a los memoranda de la Subcomisión Económica sobre el método de depreciación acelerada. Dicha nota afirma que el criterio de la Comisión no es uniforme y que algunos de los miembros no aceptan sin variación las proposiciones de la Subcomisión Económica y sugieren algunas modificaciones. Las principales de éstas serían que las empresas puedan elegir, mediante autorización del fisco, cualquiera de los métodos, inclusive el de saldos decrecientes y el de los años dígitos, y que la depreciación acelerada se otorgue por señalamiento expreso y no automáticamente con sistema de exclusión.

2. El suscrito solicitó que en dicha nota se expliquen las razones por las que se hacen dichas propuestas, a fin de que no aparezcan como meras aseveraciones. También solicitó se aclarara que la Subcomisión Económica, al indicar que la depreciación acelerada no debiera darse cuando existe otro otorgamiento fiscal de beneficio, no estaba pensando que se retuviera el sistema de reservas de reinversión, sino que éste se suprimiera al adoptarse la depreciación acelerada. El Lic. Sánchez Cuén convino en hacer las modificaciones pertinentes a su memorándum.

3. Se pasó a discutir de nuevo los dictámenes sobre ganancias de capital. El Lic. Sánchez Cuén manifestó que “no aceptaba” un sistema en el cual se

considerara la ganancia de capital como parte del ingreso ordinario, ya fuera de las empresas o de las personas; en segundo lugar, consideraba que jurídicamente no sería posible tratar con distinta tarifa las ganancias de capital de las empresas y las personales; estimó también que no debía otorgarse ninguna concesión por alza de los precios, ya que otras formas de ingreso no recibían esa compensación (sin decirlo, suscribió íntegramente los argumentos del profesor Kaldor al respecto); consideró además que no debería dividirse el monto de la ganancia de capital entre el número de años —con un máximo de cinco— desde la fecha de adquisición del activo, sino que debería gravarse íntegramente la ganancia de capital; y finalmente, se pronunció en contra de aplicar a las ganancias de capital una tarifa progresiva y de incorporar las ganancias al ingreso consolidado general. Su propuesta concreta consistió en que se gravaran las ganancias de capital con cuota proporcional, a una tasa de 15 o de 20%.

4. El suscrito y el Lic. López Munguía estimaron que las discrepancias se relacionaban en gran parte con la cuestión de cómo debería gravarse el ingreso personal consolidado, pero sostuvieron que a su juicio las ganancias de capital deberían considerarse como parte del ingreso ordinario, ya que representan un aumento de la capacidad económica. En consecuencia, deberían gravarse a tasa progresiva. Pero para hacer menos oneroso el pago, la Subcomisión Económica había propuesto diversas concesiones. En general, el sistema propuesto era relativamente benigno.

[32] 5. No fue posible llegar a un entendimiento, por lo que se decidió aplazar hasta la siguiente junta una nueva consideración del tema, junto con los puntos que no llegaron a discutirse.

Se acordó celebrar nueva junta el día 20 de septiembre.

[33] *Comisión tributaria. Sesión del 20 de septiembre de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Hoyo, Mayoral Pardo, Martínez Ulloa, Arce Gómez, V.L.U.

1. El Lic. Sánchez Cuén presentó de nuevo la nota adicional relativa a depreciación acelerada, corregida de acuerdo con las indicaciones de la sesión anterior. Fue aceptada por los presentes.

2. El suscrito presentó una nota adicional acerca del impuesto a las ganancias de capital, en la que la Subcomisión Económica expresa que las ganancias de capital netas deben adicionarse al ingreso personal consolidado, que no se justificaría la concesión de dividir el monto de la ganancia entre el número de años transcurridos, que por su efecto psicológico debería otorgarse como

concesión parte del alza de los precios, y que en general no debe distinguirse entre las ganancias de capital y otros ingresos de una persona.

3. A continuación se discutieron estas proposiciones y otras contenidas en los memoranda anteriores de la Subcomisión Económica sobre la materia.

4. El Lic. Mayoral Pardo opinó que las ganancias de capital no deben considerarse como un ingreso. Sin embargo, el Lic. Hoyo hizo ver que la ley actual comprende toda clase de ingreso, no importa que no sea periódico. El Lic. Sánchez Cuén hizo ver entonces que el Lic. Hoyo estaba de acuerdo con el dictamen de la Subcomisión; pero declaró que por su parte él no aceptaba ese criterio. El Lic. Martínez Ulloa opinó que debería incluirse el impuesto a las ganancias de capital en el impuesto personal, como lo sugería la Subcomisión, a fin de evitar la existencia de tres impuestos distintos. El Sr. Arce Gómez dijo que suscribía los puntos de vista del Lic. Sánchez Cuén. No hubo opinión máxima y la Comisión presentará ambos puntos de vista.

5. Al discutirse respecto a si se causaría el impuesto sobre ganancias de capital al efectuarse donaciones, herencias o legados, el Lic. Hoyo opinó en sentido afirmativo, puesto que se grava el incremento patrimonial. Afirmó que la ley puede escoger el momento de exigibilidad, ya sea al ocurrir la enajenación o al ocurrir la transmisión por vía hereditaria o de sucesión. El Lic. Sánchez Cuén no estuvo de acuerdo, puesto que las propuestas parten de que sólo se gravarían las ganancias realizadas o capitalizadas. El Lic. Hoyo consideró que, de hecho, a partir de la entrada en vigor de la ley, se estaría gravando el incremento de valor. Hizo ver también que gravar las ganancias del autor de una herencia es tan válido como gravar las que resultaran al liquidarse una sociedad. Desde el punto de vista económico, el suscrito hizo notar que sería muy inconveniente dejar libres las ganancias de capital derivadas de herencias, donaciones y legados [34] y en todo caso habría que recordar que la tasa máxima del impuesto no sería muy elevada. El Lic. Sánchez Cuén, no estando de acuerdo con la tesis del Lic. Hoyo, manifestó que en el informe de la Comisión se deberían consignar las dos tesis.

6. Con relación al memorándum de la Subcomisión del 4 de septiembre, se acordó que se aclarara en el párrafo 2-b que todo causante que tenga ganancias netas de más de \$100 000 está obligado a hacer declaración de sus ingresos totales. También se acordó se aclare que también podrán deducirse de las ganancias los impuestos de cooperación. Se discutió nuevamente si deberían concederse las alzas de precios. El Lic. Sánchez Cuén repitió los argumentos de la sesión anterior. El suscrito opinó que el valor de esas concesiones sería más bien psicológico, pero aceptó que podrían eliminarse.

7. Al discutirse las ganancias derivadas de la venta de un negocio de propiedad de una persona física, se aclaró que al costo del negocio podrían agregarse los incrementos reales del activo neto, mediante avalúo; no se trataría de permitir adicionar las sumas de capital aportadas, sino sólo el incremento del activo neto. Se hizo notar que este tipo de ganancia de capital sería difícil de captar. El Lic. Sánchez Cuén consideró que la ley debiera tener preceptos generales, pero que sólo se reglamentaría lo que evidentemente pudiera controlarse.

8. Prevalció el mismo criterio en cuanto a gravar las ganancias de capital sobre operaciones con valores. El Lic. Sánchez Cuén consideró que deberían gravarse todas aunque pudiera ser difícil controlarlas. El suscrito recordó que en opinión del Sr. Fernández Hurtado, el Banco de México no consideraría conveniente que se desalentaran las operaciones de la bolsa de valores.

9. Se planteó también el problema de gravar las ganancias de capital sobre enajenaciones de fincas rústicas, para las cuales parece ser que no se hacen avalúos. Se puso en duda la posibilidad y la conveniencia de gravar estas ganancias.

10. Se solicitó que la Subcomisión Económica presentara de nuevo sus recomendaciones del 4 de septiembre, con las modificaciones que fueran aconsejables en vista de las discusiones habidas sobre el tema.

Se acordó celebra la siguiente reunión el día 26 de septiembre.

[35] *Comisión tributaria. 26 de septiembre de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Mayoral Pardo, Martínez Ulloa, Arce Gómez, López Munguía, V.L.U.

1. La Subcomisión Económica presentó la revisión de sus recomendaciones sobre el impuesto a las ganancias de capital.

2. El Lic. Sánchez Cuén presentó lo que llamó un “memorándum de disidencia” titulado “Ganancias y pérdidas de capital” en el cual resume los puntos de vista discrepantes de algunos de los miembros de la Comisión en algunas materias.

3. La Subcomisión Económica presentó un memorándum sobre el impuesto al ingreso personal consolidado en el cual se analizan los datos sobre distribución del número de asalariados y se calcula el efecto de diferentes tarifas en la recaudación. El memorándum fue leído individualmente por cada uno de los asistentes. El Lic. Sánchez Cuén, a reserva de hacer otros comentarios posteriores, opinó que deberían conservarse las tarifas actuales en todas las cédulas y que no debería exigirse declaración ni consolidación del ingreso a las personas que tuvieran un ingreso inferior a 12000 pesos mensuales. El Lic. Mayoral Pardo preguntó si no sería justo permitir que se descontaran

del ingreso de la persona los intereses pagados a fin de llegar a un concepto de ingreso neto. No hubo otros comentarios, excepto el de sugerir que se hiciera un cálculo del probable rendimiento en el supuesto de que consolidaran su ingreso solamente unas 20 000 personas que tuviesen en promedio más de 20 000 pesos mensuales de ingreso.

4. Se convino en que el memorándum sería estudiado por los miembros de la comisión y en que se discutiría de nuevo, con la presencia del Lic. Hoyo. Se convocó la siguiente reunión para el día 2 de octubre.

[36] *Comisión tributaria. Sesión del 2 de octubre de 1961*

Lics. Sánchez Cuén, Mayoral Pardo, Hoyo, Martínez Ulloa, López Munguía, Arce Gómez, V.L.U.

1. Se puso a discusión el memorándum de la Subcomisión Económica de fecha 26 de septiembre sobre el impuesto al ingreso personal consolidado.

2. El Lic. Sánchez Cuén en su calidad de presidente de la Comisión no estableció ningún orden para tratar el tema. Hizo uso de la palabra en primer lugar el Lic. Mayoral Pardo para pedir algunas aclaraciones respecto al párrafo 2: preguntó si la supresión del impuesto del 15% sobre ganancias distribuibles significaba que habría pérdida fiscal porque el fisco dejará con ello de percibir el 15% sobre dividendos, y le pareció que tal como se expresaba el párrafo 2 parecía que el sistema propuesto estaría en contra del principio de la retención en la fuente; preguntó por qué se consideraba que el cambio de sistema favorecería la inversión; respecto a rentas hizo ver que no en todos los casos la deducción del impuesto predial redundaría en mejoramiento de su recaudación, y que lo mismo podría decirse respecto de los impuestos del timbre y otros que se dedujeran de la obligación fiscal sobre ganancias de capital.

3. El Lic. Hoyo, con relación al párrafo 3, hizo ver que el tratamiento de las personas físicas que fueran socios de una empresa debería ser igual ya fuera una empresa de responsabilidad ilimitada o limitada. Planteó también el problema del negocio de una personas física cuya utilidad causara la tasa media máxima y preguntó si al retirar la persona parte de esa utilidad para considerarla como su ingreso personal y tributar éste con la tasa correspondiente no debería admitírsele como deducción lo ya pagado sobre las utilidades.

4. El Sr. Arce Gómez preguntó si no habría contradicción entre los incisos a) y c) y la nota 2 del párrafo 7.

5. El Lic. Sánchez Cuén manifestó que el problema fundamental a discutir era si debería subsistir el sistema cedular o debería adoptarse un sistema

de tarifa única. Al respecto, repitió opiniones ya expresadas por él en juntas anteriores y dijo que la adopción de una tarifa única significaría abandonar en México la tradición de tratar con preferencia el ingreso del trabajo al ingreso proveniente del capital. Dijo tener una “opinión personal muy definida” en el sentido de que no debería abandonarse el sistema actual. Dijo que debería establecerse un sistema cedular con las tarifas respectivas para cualquier nivel de ingreso y que debería añadirse un impuesto complementario progresivo como impuesto adicional.

6. Antes de responder a las preguntas de los Sres. Mayoral Pardo, Hoyo y Arce Gómez, el suscrito hizo notar que en vista de que las opiniones del Lic. Sánchez Cuén eran, como lo decía él mismo, muy definidas, [37] consideraba que no había base posible de discusión ni de entendimiento. Agregó el suscrito que los puntos de vista de la Subcomisión estaban claramente expresados y debidamente apoyados en el memorándum que se había presentado y que como lo que sugería el Lic. Sánchez Cuén era totalmente distinto, y no lo fundamentaba, no creía útil entrar a comentar otras ideas. El Lic. Sánchez Cuén respondió que en ese caso se presentarían al Secretario de Hacienda y Crédito Público las opiniones discrepantes junto con el memorándum de la Subcomisión. Dijo además que el párrafo 7 del memorándum carecía de precisión porque no aclaraba cuál era el sistema que la Subcomisión proponía para gravar los ingresos de personas que percibieran más de \$5 000 mensuales y que porque sus incisos a) y b) parecían contradictorios el considerar casos con ingresos inferiores a \$5 000 mensuales.

7. El suscrito solicitó al Lic. Sánchez Cuén que en vista de que sustentaba opiniones discrepantes y definidas, presentara a la Comisión una ponencia o memorándum en los que expresara en forma sustanciada sus ideas, las tarifas que propondría y la forma en que funcionaría el sistema por él sustentado. El Lic. Sánchez Cuén contestó que presentaría sus ideas directamente al Secretario de Hacienda y Crédito Público. A esto el suscrito insistió en que la Comisión debería tener oportunidad de conocer directamente las ideas del Lic. Sánchez Cuén por escrito. El Lic. Sánchez Cuén dijo entonces que ya las había expresado y expuso entonces algunos aspectos generales.

8. El suscrito, antes de pasar a ofrecer las aclaraciones sobre las preguntas concretas que se habían formulado, manifestó que a él no le satisfacía una simple opinión, con una explicación oral, sobre una materia tan importante y central como la que se estaba discutiendo y que no podía hacer ningún comentario sobre el sistema propuesto por el Lic. Sánchez Cuén mientras no lo presentara por escrito. En seguida hizo las aclaraciones al Lic. Mayoral Pardo sobre cómo operaría la supresión del 15% sobre ganancias distribuibles sin

pérdida fiscal. A este respecto aprovechó la oportunidad para hacer ver que en el sistema propuesto por la Subcomisión habría retención en la fuente en todos los casos en que fuera posible, lo cual deseaba recalcar por si no hubiera quedado claro en el memorándum. En relación con el problema planteado por el Lic. Hoyo, el suscrito dijo que posiblemente hubiera necesidad de entrar más a fondo en él, pero que el punto de vista del memorándum era el ahí indicado, o sea que una persona que se distribuya a sí misma como ingreso personal parte de las utilidades de un negocio individual y que se asignara a sí misma un salario o sueldo, tendría que pagar impuesto personal sobre la suma que se hubiese asignado (acumulada desde luego a sus otros ingresos personales) aunque ya hubiera pagado impuesto sobre utilidades del negocio. Consideró en todo caso que este punto debería tratarse de nuevo. La pregunta del Sr. Arce Gómez quedó contestada haciendo referencia a lo expresado en el propio párrafo 7, que parecía estar bastante claro. La pregunta planteada por el Lic. Sánchez Cuén sobre los incisos a) y b) no fue contestada por el suscrito en vista de que evidentemente resultaba ocioso hacerlo.

9. El Lic. López Munguía intervino en varias ocasiones en apoyo de los puntos de vista de la subcomisión y al final planteó la cuestión de si el memorándum de discrepancia que anunciaba el Lic. Sánchez Cuén [38] sería la opinión de varios miembros de la Subcomisión o solamente la del mismo Lic. Sánchez Cuén. Este último consideró que bastaba con que se indicara que había una opinión discrepante. En visto de esto, el suscrito pidió que cada uno de los miembros de la Subcomisión definiera sus puntos de vista a fin de que se supiera cuántas personas se adherían a la opinión discrepante. El Lic. Mayoral Pardo manifestó que apoyaba el punto de vista del Lic. Sánchez Cuén, pues era partidario de que se adoptara un sistema impositivo como el francés, es decir, cédular y con impuesto complementario, y en particular juzgaba que no debería darse lugar a ningún sacrificio fiscal. A este respecto el suscrito se permitió señalar al Lic. Mayoral Pardo que bajo el sistema propuesto por la Subcomisión en ninguna de las variantes habría la menor pérdida fiscal. El Lic. Hoyo dijo que en su opinión debería adoptarse un criterio como el de la Subcomisión, con tarifa uniforme, manteniendo el sistema cédular como medio de recaudación hasta cierto nivel, sin acumulaciones, a efecto de hacer retenciones definitivas, y acumulando ingresos, con declaración por el causante, cuando se excediera ese nivel. El Lic. Martínez Ulloa dijo que respetaba mucho la insistencia del Lic. Sánchez Cuén en que se mantuviera la tradición del sistema tributario mexicano, pues era un argumento de peso, pero que estaba de acuerdo con la Subcomisión en su propuesta ya que era necesario perfeccionar el sistema actual, y que un simple impuesto adicional sólo sería un medio de

incrementar los ingresos fiscales sin introducir ninguna otra reforma ni mejoramiento equitativo. El Sr. Arce Gómez dijo que él se reservaba su opinión para ocasión futura.

10. El Lic. Sánchez Cuén dijo que esa sería la última reunión de la Subcomisión antes de presentar al Secretario de Hacienda un informe sobre los trabajos de la misma. No se señaló fecha para nueva reunión.

[39]

Confidencial

Comisión tributaria. Sesión celebrada el 23 de octubre de 1961

Presidida por el Lic. Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda y Crédito Público. Estuvieron también presentes las siguientes personas: Lic. Rafael Urrutia, Lic. Roberto Hoyo, Sr. Antonio Arce Gómez, Lic. Lorenzo Mayoral Pardo, Lic. Roberto Martínez Ulloa, Lic. Manuel Sánchez Cuén, Sra. Ifigenia M. de Navarrete, Lic. Ernesto Fernández Hurtado, Lic. Agustín López Munguía, Sr. Víctor L. Urquidi.

1. El Lic. Ortiz Mena manifestó que había tenido oportunidad de estudiar los dos informes que le fueron presentados, o sea que el de la Subcomisión Económica y el de la Subcomisión Jurídica. (A este respecto, quedó la duda de qué fue lo que le presentó el Lic. Sánchez Cuén, si una propuesta personal de él, apoyada por el Lic. Mayoral Pardo y el Sr. Arce, o un informe de la Comisión —que los miembros de ésta, en tal caso, no conocen aún— en que se consignaron los puntos de vista de la minoría representada por los tres citados y los de la mayoría representada por los demás miembros. El informe de la Subcomisión Económica que se refirió el Lic. Ortiz Mena fue uno elaborado por el Lic. López Munguía y el suscrito, apoyado íntegramente por el Lic. Urrutia, y que fue entregado el día 20 de octubre).

2. Dijo el Lic. Ortiz Mena que se inclinaba por la propuesta hecha por la Subcomisión Económica, que le parecía muy completa y que obviaba una serie de problemas políticos que plantearía una reforma.

3. Manifestó, sin embargo, que tenía algunas dudas que plantear. Consideró en primer lugar, que no convendría modificar la estructura de la Ley actual del impuesto sobre la renta, sino incorporarle modificaciones y adiciones que permitieran establecer por etapas la reforma propuesta. En una primera etapa, no sería aconsejable elevar las tasas de impuestos a los niveles bajos de ingresos, pero en cambio consideraba que podría establecerse un gravamen a los grupos de ingresos bajos, del salario mínimo para abajo, aunque no como

impuesto sobre el salario sino como impuesto sobre las nóminas. Estimaba que podría rendir más de 100 millones de pesos.

4. En su opinión, no convendría dejar de cubrir el impuesto sobre utilidades excedentes durante el primer año, ni eliminar el 15% sobre utilidades distribuibles. Dijo estar de acuerdo en incluir las rentas de bienes inmuebles y las ganancias de capital en el ingreso personal gravable. Consideró asimismo, que sería preferible dejar sin modificar las tarifas cedulares hasta un nivel determinado, y solo crear la tarifa única, como cédula general, aplicable a los ingresos consolidados que excedieran de cierta suma. Sin embargo, aceptaba que en una segunda etapa se pudiera unificar íntegramente la tarifa.

[40] 5. Consideró también que deberá formarse un padrón de todos los posibles causantes de impuesto sobre la renta en que se asignaría a cada uno un número, y que deberá ser obligatorio estar registrado para efectuar una serie de transacciones civiles, administrativas y otras. Dicho padrón podría constituirse durante 1962. No sería necesario que las personas manifestaran sus bienes.

6. Dijo que en el momento actual habría que darle primacía a los aspectos políticos y lograr que la reforma propuesta tuviera el apoyo de los grupos de más altos ingresos.

7. Indicó entonces que sería preciso constituir inmediatamente una comisión de redacción del proyecto de ley y otra de preparación del plan administrativo.

8. Los Lics. Urrutia y Hoyo manifestaron tener listo un esquema de reformas a la ley actual para incorporar las bases principales de la reforma, y acto seguido empezó el Lic. Hoyo a dar lectura al mismo (Véase el anexo). En dicho esquema se adoptó el supuesto básico de que la tasa al ingreso personal consolidado gravará los ingresos obtenidos de dos o más cédulas cuyo monto exceda de unos 48 000 pesos anuales y que las personas cuyos ingresos no lleguen a ese nivel harán pagos cedulares definitivos. Este sistema supone mantener las tarifas cedulares hasta el nivel de 4 000 mensuales y de ahí en adelante establecer una tarifa única.

9. El Lic. Ortiz Mena hizo la observación de que no debería llamarse cédula personal, sino hallársele alguna otra designación más adecuada. Al sugerirse que quedarían exentos los intereses procedentes de valores del estado, el Lic. Ortiz Mena opinó que dicha exención debería limitarse a los bonos de ahorro y a los valores que rindan hasta un 7.5% pero que los intereses sobre valores público y sobre todos los privados deberían incorporarse al ingreso global. Se discutieron varios aspectos de esta propuesta, prevaleciendo el criterio de que probablemente la tasa de impuesto sobre los ingresos por intereses has-

ta el nivel de \$4 000 mensuales debería ser de no más de un 5%, pero que a partir de ese nivel los intereses se incorporarían al ingreso acumulado pagando la tarifa única. El Lic. Ortiz Mena dijo también que habría que estudiar cómo tratar los intereses sobre pagarés del estado. El Sr. Fernández Hurtado sugirió que se estudiara detenidamente este problema para considerar su efecto en el mercado de valores.

10. El Lic. Ortiz Mena dijo que podría suprimirse el impuesto federal a herencias y legados, debido a su ineficacia y como concesión a los grupos de ingresos elevados. El Lic. Mayoral Pardo sugirió que se concediera dicho impuesto a los estados, adicionándolo al que ellos cobran, en lo cual estuvo de acuerdo el Lic. Ortiz Mena sujeto a que se fijen condiciones en los arreglos respectivos.

11. El Lic. Ortiz Mena opinó que deberían diferirse las deducciones familiares hasta 1963. El Lic. Sánchez Cuén hizo ver que también era [41] necesario deducir del ingreso gravable los intereses sobre deudas; este punto quedó en estudiarse.

12. Respecto a ganancias de capital, el Lic. Ortiz Mena opinó que en principio todas deberían ser gravables, ya que posteriormente habría más resistencia de los causantes; en todo caso por ahora no rendirán casi nada. El Lic. Sánchez Cuén insistió en su propuesta de que se graven por separado con una tasa proporcional del 20%. El Lic. Ortiz Mena estimó que en una primera etapa debería privar un criterio mixto de gravarlas hasta cierto nivel con un impuesto cedular, e incorporárseles a partir de ese nivel al ingreso consolidado gravable con la tasa única. El Sr. Fernández Hurtado juzgó preferible que se estableciera una cédula especial. Con relación a las ganancias de capital sobre enajenación de acciones, el Lic. Ortiz Mena opinó que deberían establecerse sobre las diferencias de valor en libros (valor de los activos de las empresas); todo accionista tendría que dar su nombre en el momento de cubrir dividendos y en las asambleas de accionistas, por lo que serían identificables los dueños de acciones para los fines del impuesto. Cuando no coincidiera el nombre, el impuesto se cobraría a la persona cuyo nombre apareciera en la transacción. Consideró también que deben gravarse las ganancias de capital sobre bienes rústicos aun cuando en un principio se dejen sin reglamentar.

13. Estimó el Lic. Ortiz Mena que las rentas de inmuebles deberían gravarse en una cédula especial, tal vez manteniendo el impuesto del timbre hasta cierto nivel y después incorporando la renta al ingreso general consolidado.

14. El Lic. Ortiz Mena consideró que la propuesta de la Subcomisión Económica de fijar una tasa media máxima de 25% al impuesto sobre el ingreso acumulado correspondía a su propio parecer y que probablemente no sería objetado.

15. El Lic. Sánchez Cuén manifestó que creía que deberían hacerse ligeros ajustes en cédula IV en los niveles medianos. El Lic. Ortiz Mena dijo que en la etapa de negociación preferiría no presentar la idea de una modificación a la tarifa en los niveles medianos, pero que consideraba que a última hora, en la Cámara, se podrían introducir ligeras elevaciones a la tarifa entre los \$4 000 y los \$10 000.

16. El Lic. Ortiz Mena manifestó estar de acuerdo en que se establezca el sistema de depreciación acelerada, pero limitándola a las ramas que señale la Secretaría de Hacienda, es decir, no otorgándola respecto a actividades comerciales y otras que no lo ameritan.

17. Con relación a las Cédulas I, II y III, aceptó la idea propuesta por el Lic. Hoyo de que de hecho se suprima el sistema de clasificaciones y calificaciones anuales, aunque se deje vivo en la Ley.

18. El Lic. Ortiz Mena consideró que habría que reforzar en general los controles y las sanciones, especialmente con respecto a los retenedores.

[42] 19. El Sr. Urquidi formuló breves observaciones a los puntos de vista expresados, en el sentido de que consideraba preferible la unificación de la tarifa a todos los niveles, pero que juzgaba que el sistema propuesto por el Lic. Hoyo podría ser operante con tal de que el nivel a partir del cual se exigiera la acumulación no fuera muy elevado, y que dicho nivel podría estar alrededor de los \$48 000 anuales; si el nivel mínimo para acumulaciones fuera mucho más elevado, habría mucha evasión y la reforma sería inoperante. Se discutió entre varios esta idea y aunque el Lic. Ortiz Mena no se pronunció en definitiva, prevaleció la de que un nivel de \$48 000, o cercano al mismo, sería más adecuado. El suscrito se permitió hacer notar que una pequeña elevación de la tarifa entre los \$4 000 y los \$10 000 mensuales, y la consolidación del ingreso a esos niveles, tendría un rendimiento fiscal muy considerable. Por otra parte, el Sr. Urquidi se permitió poner en duda la conveniencia expresada por el Lic. Ortiz Mena de establecer lo que de hecho sería un impuesto a las nóminas sobre los salarios muy bajos, ya que en su opinión no rendiría más de unos \$60 millones, y en cambio podrían provocar bastante agitación. Si no se iba a suprimir el impuesto sobre utilidades excedentes, no valía la pena introducir este nuevo gravamen. El Sr. Urquidi también expresó temores sobre la conveniencia de intentar un padrón completo de causantes, pues estimaba que sería más conveniente dejar sin empadronar a la gran masa de causantes con ingresos inferiores a \$4 000 mensuales. Al discutirse este punto se aclaró que el plan administrativo sugerido por el señor Arce Gómez, que el Lic. Ortiz Mena pareció apoyar, suponía no sólo el empadronamiento general sino que los causantes con ingresos superiores a \$4 000 mensuales no harían declara-

ciones sino que la Secretaría de Hacienda, con su equipo electrónico, haría las acumulaciones necesarias y las notificaciones del caso.

20. Se suscitó también la cuestión de si cabría hacer anticipos sobre el impuesto personal, y se hizo ver que, fuera de las retenciones obligatorias en el primer año, no habría anticipos, sino que la liquidación se haría al finalizar 1962; pero que de 1963 en adelante se podría exigir anticipos.

21. El Lic. Ortiz Mena indicó entonces que la comisión de redacción del proyecto de ley quedaría constituida por los Lics. Hoyo, Sánchez Cuén, Mayoral Pardo y Fernández Hurtado. A sugestión del suscrito, se acordó también que se incorporara al Lic. Rafael Urrutia en la medida en que pudiera, y que en todo caso se le fueran pasando las partes ya redactadas. El Lic. Ortiz Mena encomendó al Lic. Martínez Ulloa, la redacción de los textos legales relativos a la parte administrativa. La Comisión Económica actual quedó encargada de seguir trabajando en los temas que requieren afinación y en entregar a la comisión de redacción sus conclusiones. Se sugirió que en esto también figurara el Lic. Urrutia. La Comisión administrativa actual quedó encargada de preparar el plan administrativo. Se fijó el día 15 de noviembre como plazo máximo para la entrega de los trabajos. El Lic. Ortiz Mena indicó que a su vez empezaría a discutir las ideas generales con ciertos sectores del público y que pediría la asesoría de alguno de [43] los miembros de los grupos de trabajo en las juntas celebradas. Se acordó también que la Comisión Tributaria en su conjunto sesionara de aquí en adelante en la presencia del Lic. Ortiz Mena para la discusión de todos los puntos centrales, pero que podría reunirse sin él para resolver puntos de detalle.

[I] INFORME CONFIDENCIAL SOBRE LA REFORMA FISCAL*

Los trabajos en que se basa este informe fueron realizados por un grupo de estudio integrado por

Rafael Urrutia Millán, Director General de Estudios Hacendarios;
Ernesto Fernández Hurtado, Subdirector del Banco de México;
Agustín López Munguía, Subdirector General de Estudios Hacendarios;
Víctor L. Urquidi, Asesor del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, e
Ifigenia M. de Navarrete, Asesora del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Redactaron el informe: Rafael Urrutia Millán, Agustín López Munguía y Víctor L. Urquidi.

El material para los estudios individuales fue preparado en las siguientes Dependencias:

Departamento de Estudios Económicos, y de Estadísticas, Dirección General de Estudios Hacendarios
Departamento de Estudios Económicos, y de Estudios Regionales, Banco de México
Dirección General del Impuesto sobre la Renta
Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores
Departamento de Tabuladoras del Banco de México, y Centro Electrónico de la Universidad Nacional Autónoma de México

México, D.F., 20 de octubre de 1961.

* Archivo Histórico de El Colegio de México, Fondo Víctor L. Urquidi, Caja 85.

[2] CONTENIDO

	Pág.
<i>Informe Confidencial sobre la Reforma Fiscal</i>	
Síntesis	3
1. El problema presupuestal a corto plazo (1961-1962)	8
2. Los argumentos económicos para la reforma tributaria	14
3. Las deficiencias de la estructura tributaria actual	24
4. Bases de una reforma fundamental	30
5. Consecuencias fiscales y otras de la reforma	62

*Anexos**

1. Evolución de los ingresos fiscales en México. 1940-1960
2. El gasto público en el período 1940-1960
- 3-A. El impuesto al ingreso personal consolidado
- 3-B. Distribución de causantes por niveles de ingreso
4. El impuesto a las ganancias de capital
5. El impuesto federal sobre la renta de inmuebles
6. El sistema de depreciación acelerada

[3] INFORME CONFIDENCIAL SOBRE LA REFORMA FISCAL

Síntesis

1. El objeto de este informe es proponer los lineamientos de una reforma al sistema del impuesto sobre la renta, apoyada en consideraciones fiscales y económicas. De estimarse que las propuestas que se hacen deban llevarse a la práctica, será necesario que de inmediato se nombre una comisión para redactar un anteproyecto de ley y otra para formular las recomendaciones que en materia administrativa se derivan de la reforma.

2. En la primera parte de este informe se hace el examen del problema presupuestal a corto plazo; es decir, de la situación fiscal previsible para 1961 y las proyecciones para 1962, en función de los ingresos probables y del nivel del gasto considerado como indispensable. También se hace ver la necesidad imperiosa de que el Gobierno Federal aumente sustancialmente su ingreso corriente para evitar —o atenuar— la persistencia de déficit presupuestales o la disminución antieconómica del gasto federal.

* Los anexos no fueron incluidos en la compilación. [N. de los eds.]

3. La segunda parte trata de los argumentos generales y de largo plazo para una reforma tributaria, que se hacen considerando el papel clave del Gobierno Federal en el desarrollo económico y la necesidad de que disponga de recursos que le permitan seguir líneas de política económica [4] definida. Se cree que en los próximos años será más importante el papel del sector público en la actividad económica que actualmente y por ello el Gobierno Federal debe disponer de recursos fiscales crecientes, lo que resultará difícil si no se modifica la estructura tributaria actual; las posibilidades de endeudamiento, tanto interno como externo, son por ahora limitadas.

Es decir, se considera que este es el momento de hacer una reforma fundamental en el sistema fiscal mexicano, pues los cambios hasta la fecha introducidos han determinado leyes y disposiciones en las que no hay unidad de criterio, que en conjunto carecen de elasticidad y que permiten un grado importante de evasión y omisión fiscales.

El cambio del sistema fiscal debe consistir en la modificación del impuesto sobre la renta, que es el más importante desde el punto de vista de la recaudación y que permite su aplicación con criterios económicos favorables al desarrollo y a una mejor distribución del ingreso nacional. Se han explorado otras posibilidades, tales como la de un impuesto complementario y un impuesto a las nóminas, pero, por haber precedentes que no tuvieron éxito en su oportunidad y por sus deficiencias como recurso fiscal y como instrumento económico, se estimó que no eran recomendables.

[5] 4. En el tercer punto, se tratan los problemas de la actual estructura tributaria —el principal, su falta de elasticidad—. Con objeto de hacer convincente el análisis, se apoya en una investigación de los últimos 20 años. De su examen se concluye que la única forma en que ha sido posible aumentar el ingreso fiscal ha sido modificando las tasas de los impuestos, introduciendo reformas administrativas o creando nuevos impuestos. Es decir, que el sistema tributario no ha seguido de manera autónoma los movimientos ascendentes del ingreso nacional. En consecuencia, el gasto público, proyectado en función principalmente del monto de los ingresos corrientes, no ha podido hasta ahora constituir un elemento suficientemente impulsor del desarrollo.

5. En el cuarto punto, que se refiere a las recomendaciones para una reforma fiscal, se propone la implantación en México del impuesto sobre el ingreso personal acumulado, como se practica en países donde la carga fiscal representa un por ciento sustancial del ingreso nacional, y en los que las alzas del propio ingreso repercuten en una recaudación fiscal más que proporcional. Se recomienda que en la primera etapa sólo tengan que declarar su ingreso acumulado las personas cuyo ingreso exceda de determinado nivel. [6] Tam-

bién se recomienda aplicar bonificaciones fiscales a los cónyuges que declaren conjuntamente su ingreso total, y a los matrimonios con más de cuatro hijos.

Se aconseja también, por conveniencia fiscal y administrativa, unificar el impuesto personal en una sola tarifa, aunque conservando la actual división cedular con fines de retención en la fuente y por razones estadísticas y contables.

Otra recomendación importante es la de captar efectivamente las ganancias de capital, en especial las que se derivan de la venta de inmuebles y de valores.

Para los fines de incorporar al ingreso personal gravable los dividendos e intereses y las ganancias de capital sobre valores, se consideró que, debido a los problemas inherentes, en la primera etapa no conviene modificar el actual sistema de títulos al portador. Sin embargo, se pueden establecer incentivos fiscales para que los causantes cumplan sus obligaciones en forma satisfactoria para el fisco. En esta etapa también se considera conveniente que los intereses sobre bonos y obligaciones oficiales continúen exentos.

[7] Para las sociedades se mantiene el impuesto progresivo y la estructura actual de los impuestos que ahora se aplican por las tres primeras cédulas. Sin embargo —corrigiendo también una deficiencia del actual sistema tributario—, se recomiendan formas más eficaces de estímulo para la inversión, en especial la depreciación acelerada de los activos como sistema de aplicación general. También se recomienda la revisión de algunos conceptos de deducciones con que opera actualmente la Ley del Impuesto sobre la Renta.

6. El punto final del informe se refiere a las consecuencias de la reforma. Se calculó cuál será su efecto mínimo en la recaudación —que bajo cualquier alternativa que se elija dentro de una reforma propuesta sería más alta que la actual—, y se consideraron las consecuencias sobre la inversión, el mercado de valores y el consumo de la población a diferentes niveles de ingreso.

La reforma —se concluye— no afectará a los sectores mayoritarios de bajos ingresos y no tiene por qué producir efectos adversos en la economía. Al contrario: al vigorizar la situación presupuestal, atenuar las extremas desigualdades del ingreso, alentar la inversión con fines productivos y repercutir favorablemente en la balanza de pagos, deberá ser estimulante para la actividad económica general y ser factor determinante en el desarrollo económico de México.

[8] 1. *El problema presupuestal a corto plazo (1961 y 1962)*

1.1. La situación presupuestal en 1961 y 1962 se prevé difícil, ya que en el primero de los años habrá un déficit considerable en las operaciones del Gobierno Federal y el que se calcula para 1962 puede ser el más alto de los últimos veinte años en México. Las cifras de ingreso y gasto a julio de 1961 y la esti-

mación conservadora de su tasa anual para el resto del año —que es cuando el Gobierno gasta mayores cantidades— permiten suponer que el déficit para 1961 será del orden de 1 500 millones de pesos.

1.2. Las operaciones del Gobierno Federal al 31 de julio registraban un déficit de 756 millones de pesos, resultante de un gasto presupuestal superior en 865 millones de pesos a los ingresos y de un excedente en cuentas ajenas por 150 millones. Este resultado, que supera en cerca de 200 millones al déficit de igual período de 1960, se explica por aumento de los gastos presupuestales como sigue: transferencias, 440 millones de pesos más, e inversiones financieras, 62 millones más.

La inversión física, por su parte, se contrajo en 117 millones de pesos, puesto que de enero a julio de 1960 fue por 1 681 millones y en igual período de 1961 bajó a 1 564 millones de pesos. Así, los gastos corrientes son [9] los determinantes del déficit presupuestal ya que el Gobierno ha continuado restringiendo la inversión federal directa.

Cifras preliminares al 30 de agosto elevan el déficit total a 897 millones de pesos, como resultado de un aumento del déficit presupuestal por 1 117 millones y superávit en cuentas ajenas por 221 millones de pesos.

1.3. Considerando la tendencia del ingreso y del gasto así como su distribución mensual, se supone que para todo 1961 el gasto federal será de cerca de 12 800 millones de pesos, es decir, superior en 1 000 millones a los gastos efectivos de 1960. Se calcula que los ingresos de Ley serán por un total de 11 286 millones de pesos, superiores únicamente en un 4.5% a los ingresos efectivos de 1960, eliminando el efecto de los rezagos. El déficit a que se hace referencia en 1.1 significa que aproximadamente el 11.7% del gasto total se financiará con recursos no ordinarios, el porcentaje más alto de los últimos veinte años.

1.4. La inversión del sector público anunciada se supone que será un 15% más alta en 1961 que en 1960. Esto solamente ha sido posible con mayores disposiciones de créditos del exterior y a base de las reinversiones de las empresas descentralizadas.

El aumento probable en el ingreso fiscal (4.5%) será inferior al [10] incremento previsible del producto nacional para 1961, que el Banco de México estima que será por un 9% en términos nominales (teniendo en cuenta el alza de los precios). Es decir, será menos que proporcional el aumento del primero con respecto al segundo. Este hecho reviste particular importancia en un momento en que el gasto público federal debería contribuir a contrarrestar la atonía de la actividad económica.

En efecto, el Gobierno Federal no ha podido incrementar su aportación para financiar inversiones del sector público como en años anteriores, y además, ha reducido sus propios gastos de inversión.

Por otro lado, el Gobierno Federal ha aumentado sus gastos de transferencia, lo que refleja la continuación de una precaria situación de algunos organismos del sector público que reciben ayuda del Gobierno Federal y una intensificación de los subsidios al consumo por medio de los que compensa parcialmente la mala distribución del ingreso nacional.

1.5. Se calcula que los gastos de capital serán inferiores en 50 millones de pesos en el resto de 1961 con respecto al año precedente, a consecuencia de una disminución de 200 millones de pesos en la inversión [11] física, que no será contrarrestada totalmente por los aumentos de la inversión financiera, que se calcula que serán del orden de 125 millones de pesos, y por otros gastos de capital que probablemente serán por unos 25 millones de pesos más. En tales condiciones la disminución de la inversión física será de un 6.6% de los gastos por este mismo renglón en 1960.

En resumen, en 1961 el aumento de los gastos federales será absorbido por los gastos corrientes que se supone que aumentarán un 12% en relación con 1960. Tal aumento de los gastos corrientes está representado en su mayor parte por las transferencias y los gastos de administración.

1.6. Se estima que el ingreso ordinario probable para 1962 será de 12 000 millones de pesos, o sea 6.3% superior al calculado para 1961. Los incrementos más importantes se registrarán probablemente, en los impuestos que gravan la producción y el comercio, por un 11.6%; el impuesto sobre la renta aumentará en 8.0%; los derechos, que aumentarán probablemente en 7.0%; ingresos mercantiles en 7%; loterías, sorteos y juegos permitidos 6.7% y los aprovechamientos en 6.6%. En las demás fracciones de la Ley de Ingresos se consideran menores incrementos. La estimación, en general conservadora, no considera aumentos de impuestos salvo en el caso de los cigarrillos.

1.7. Se han explorado las diferentes posibilidades del gasto federal [12] para 1962 y las mismas, junto con la estimación de ingresos y el resultado presupuestal probable, se consignan en el cuadro siguiente:

Situación presupuestal probable

	1961	1962			Incrementos sobre 1961 (%)		
		<i>Hipótesis mínima</i>	<i>Hipótesis media</i>	<i>Hipótesis máxima</i>	<i>Hipótesis mínima</i>	<i>Hipótesis media</i>	<i>Hipótesis máxima</i>
		<i>(Millones de pesos)</i>					
Ingresos	11 300	12 000	12 000	12 000	6.3	6.3	6.3
Gastos	12 800	12 800	13 532	14 450	-	5.7	12.9
Déficit	1 500	800	1 532	2 450	48.0	-	62.0

En el cuadro anterior, se consideran tres hipótesis respecto al nivel probable del gasto para 1962: de acuerdo con la hipótesis mínima el Gobierno gastaría una cantidad igual a la de 1961, es decir, 12 800 millones de pesos. Aún restringiendo el gasto a esta cantidad, habría un déficit en las operaciones presupuestales por 800 millones de pesos.

La hipótesis media supone un aumento en el gasto de 1962 porcentualmente igual a lo que aumentó en 1961 respecto a 1960. Bajo tal supuesto el Gobierno gastaría 13 532 millones de pesos y acumularía un déficit de 1 532 millones de pesos.

La hipótesis tercera, que consiste en proyectar el gasto a niveles que permitan una expansión que contrarreste la disminución de la inversión [13] privada y de la exportación e impulse el aumento del producto nacional, sería del orden de 14 450 millones de pesos, que de acuerdo con los recursos fiscales probables de que el Gobierno dispusiera, traería consigo la formación de un déficit por 2 450 millones de pesos y que sería superior en un 62% al déficit que se prevé para 1961.

1.8. Las consideraciones anteriores —exclusivamente del orden fiscal y de corto plazo— ponen de manifiesto la necesidad imperativa que tiene el Gobierno de buscar un aumento de sus ingresos con objeto de financiar su gasto y de sentar las bases para evitar déficit crecientes en años sucesivos. Se debe tener presente, sin embargo, de que aún en el supuesto de que se modifique la estructura tributaria, no será posible eliminar el déficit en 1962 debido al lapso que transcurre para la percepción fiscal en el caso del impuesto sobre la renta. Sin embargo, será posible hacer planes de gasto e inversión con mayor holgura.

[14] 2. *Los argumentos económicos para la reforma tributaria*

2.1. Como se ha establecido en el punto anterior, hay urgente necesidad de una reforma del sistema tributario de México. En primer lugar, porque los ingresos corrientes provenientes de los impuestos tienden a ser menores en relación a los aumentos del gasto necesario y porque tales ingresos son inadecuados para las necesidades de una economía dinámica, con una población creciente y con la necesidad de un desarrollo económico acelerado.

Durante los últimos 20 años el ingreso corriente del Gobierno Federal se ha mantenido constante en relación con el ingreso nacional y dicho coeficiente es uno de los más reducidos del mundo. Sólo se ha sostenido gracias a las modificaciones de las reglas, aumentos en las tasas de los impuestos o bien haciendo esfuerzos no muy sistemáticos para mejorar la administración de los impuestos.

No se considera que en el futuro sea fácil continuar esta línea de conducta, debido a que el sistema tributario ha llegado a tal grado de complicación que resultaría poco aconsejable aumentar las tasas impositivas o crear nuevos gravámenes. Es más, el estudio de la carga fiscal por actividades pone de manifiesto una gran desigualdad no sólo en los impuestos que [15] gravan a las actividades generales mismas (la industria con respecto a la agricultura, esta última con respecto a los servicios o los transportes, o los servicios con respecto a las actividades crediticias), sino que también es notable la disparidad, injusticia e inequidad en renglones especiales de una misma actividad. Tal es el caso, por ejemplo, de la carga fiscal que tienen que soportar los diferentes renglones industriales como consecuencia de impuestos especiales que se aplican en algunos casos y en otros no; del impuesto a la exportación, que se aplica en unos renglones pero se omite en otros; de ingresos mercantiles, que se piramida en algunas actividades industriales, etc.

En otras palabras, la desigual carga fiscal hace difícil introducir cambios en las tasas manteniendo inalterable la estructura del sistema, si se atiende a los defectos que a lo largo de algunas decenas de años ha acumulado el sistema tributario precisamente por las reformas aisladas que se le han hecho.

2.2. La baja carga tributaria de México resalta al considerar la de otros países: resultó la más baja de 43 países estudiados. La relación de recaudación ordinaria del Gobierno Federal al producto nacional en 1960 fue del 8.0%, relación que no sólo es pequeña considerando países con un grado de [16] desarrollo económico más alto, sino inclusive con desarrollos económicos similares y aún inferiores al de México. Por ejemplo, la carga fiscal en Argentina es del 15% y en Brasil del 12%; la de Chile del 13% y en países menos desarrollados hay casos como el de Perú con una carga fiscal del 11%; Panamá 15%; Costa Rica 18% y Portugal 19%. Por su parte, los países que han alcanzado un alto grado de desarrollo económico tienen una carga fiscal elevada: Estados Unidos de América el 20%; Reino Unido 33%; Noruega 28%; Dinamarca 25%; Suecia 23% y Holanda 26%.

La baja carga fiscal de México no es una resultante entonces del grado de desarrollo económico alcanzado, pues hay países de un nivel de desarrollo económico semejante y aún inferior al nuestro que tienen una carga fiscal más alta. Las causas son otros factores propios del sistema impositivo; elevada evasión fiscal, niveles impositivos reales reducidos, escasa progresividad, etcétera.

2.3. El problema de la baja carga impositiva conduce a un examen de la forma en que ha actuado el Gobierno en lo que se refiere al importante renglón

del gasto público federal.¹ Durante los últimos 20 años el gasto [17] gubernamental ha desempeñado un papel clave dentro del desarrollo económico; sin embargo, en términos generales, se puede afirmar que ha sido el factor ingreso el que ha determinado el comportamiento del gasto público federal en lo que se refiere a su orientación general. Aunque hubo déficit presupuestales en algunos años del período examinado, en ninguno de ellos fue superior al 9.8% (que corresponde a 1958).² Se puede afirmar en consecuencia que la política de los gobiernos durante los últimos 20 años ha sido en general conservadora, de acuerdo con los recursos fiscales de que fue disponiendo, de los resultados presupuestales del año anterior y en menor grado de las fluctuaciones de la inversión privada y las exportaciones. En ninguna forma el gasto fiscal actuó como elemento autónomo para impulsar el desarrollo económico y en cambio se persiguió un propósito de estabilización.

Y por ello, las limitaciones del ingreso y los defectos del sistema impositivo se han reflejado en el gasto federal y en su orientación general tal como se ha señalado. Por otra parte, los aumentos que se han logrado en la inversión del resto del sector público han sido a expensas de un creciente endeudamiento con el exterior.

[18] 2.4. En lo que se refiere a los aspectos concretos relativos a la composición del gasto, se puede afirmar que las variaciones de cada uno de los renglones han estado condicionadas principalmente por los recursos financieros asequibles y por la opinión gubernamental sobre el grado de urgencia de las necesidades de los diferentes sectores que afectan los diversos tipos de gasto público.

2.5. Lo inadecuado del ingreso público y la rigidez de ciertos renglones de gasto han venido obligando al Gobierno a frenar el gasto precisamente en los campos más indispensables como son las inversiones y los gastos en salubridad y educación. Estos últimos debían de haber aumentado en forma más considerable para hacer frente al serio déficit del país en materia educativa. La situación anterior también se ha traducido en la persistencia de déficit presupuestales que han obligado al Banco de México a seguir una política restrictiva de crédito con objeto de proteger la balanza de pagos y la capacidad de compra interna de la moneda, lo que a su vez ha tenido efectos indeseables sobre el ritmo de crecimiento económico.

Es el caso, entonces, que los factores de carácter monetario en general son los determinantes de la política fiscal; es decir, en México se da el caso de que

¹ Los anexos 1: Evolución de los ingresos fiscales en México, periodo 1940-1960, ff. 71-112 y 2: El gasto público en el periodo 1940-1960, ff. 113-162, se refieren al examen del gasto y del ingreso público de 1940 a 1960.

² Véase el cuadro 27 del Anexo 2: El gasto público en el periodo 1940-1960, ff. 113-162.

la política fiscal está supeditada a las decisiones de carácter [19] monetario, inversamente a lo que ocurre en países con sistema fiscal avanzado.

2.6. Un argumento muy importante a favor de un cambio fundamental en la estructura fiscal es el relativo al aspecto político. La persistencia de la desigualdad económica entre las diferentes clases sociales, junto con el carácter regresivo de los impuestos, amenaza seriamente la estructura económica y social de México, poniendo en peligro las perspectivas de una evolución pacífica y constitucional de la sociedad. Esta necesidad de la reforma al sistema impositivo que fortalezca la estructura social se siente cada vez más en las estructuras económicas de los países en desarrollo.

Es un hecho generalmente reconocido que en tanto en México se han logrado avances en aspectos económico-sociales tan importantes como el reparto de la tierra, la industrialización, la seguridad social, la nacionalización de actividades fundamentales (petróleo, energía eléctrica, y minería) etc., el Estado se ha quedado, sin embargo, a la zaga en materia fiscal, con un sistema a todas luces inadecuado y obsoleto.

En reuniones internacionales recientes ha sido considerada la importancia de un sistema tributario progresivo y equitativo como condición para lograr el desarrollo económico de los países e inclusive para facilitar la obtención de créditos en los organismos internacionales.

[20] 2.7. El sistema impositivo mexicano es a todas luces deficiente porque con los instrumentos de que dispone no puede impedir la evasión fiscal en gran escala o que se favorezcan importantes tipos de ganancia que son legalmente gravables por todos conceptos. También es injusto porque favorece al ingreso personal proveniente de la propiedad de capital contra el ingreso proveniente del trabajo.

La inmunidad fiscal de las clases de altos ingresos es un lastre para el crecimiento potencial de la economía porque origina que una proporción considerable del ahorro nacional se destina a formas de consumo y aún inversiones no esenciales en vez de poderse destinar por la vía fiscal a ampliar las bases del desarrollo económico del país. No significa esto que el Gobierno Federal deba responsabilizarse de la inversión total; antes bien su finalidad es crear la infra-estructura y para ello debería al mismo tiempo ofrecer incentivos fiscales más operantes para la inversión privada productiva. A este respecto, tampoco es completamente satisfactorio el sistema tributario mexicano.

2.8. Se han señalado las condiciones a corto plazo en las finanzas públicas. Se estableció la necesidad de cambios fundamentales a corto plazo que son necesarios en la estructura fiscal, para reducir el déficit, que, dada [21] la tendencia de los ingresos y el inevitable aumento del gasto, tenderá a aumen-

tar considerablemente en el futuro. Ahora se hacen algunas proyecciones del gasto público y de la carga fiscal a largo plazo (1965 y 1970).

2.8.1. Dadas las perspectivas de la balanza de pagos y el incremento deseable del producto bruto interno, así como las estimaciones de la inversión bruta requerida y el ahorro bruto necesario en 1965 y 1970, se considera la parte de la inversión bruta que realizarían el sector público y el privado, y cómo se debe distribuir el consumo global entre ambos sectores. Se estima que la inversión del sector público, que actualmente representa el 40% de la inversión bruta, debería pasar a ser el 50% en 1970.³

De acuerdo con las proyecciones que se han hecho de los gastos federales corrientes, se supone que para 1965 aumentarán a razón del 9.7% anual en términos reales hasta ese año, y al 9.5% de 1966 a 1970.

Los tres grupos de gastos corrientes: educación, salubridad y asistencia y aportaciones al seguro social, representarían 38% de los gastos corrientes del Gobierno Federal en 1965. Respecto a las transferencias, se [22] considera que los subsidios directos al consumo, intereses sobre la deuda pública, becas y ayudas, etc., representarían un tercio de los gastos corrientes. Con respecto a la remuneración del factor trabajo, se supone es un caso que tal remuneración podría permanecer inalterable en términos reales hasta 1970.⁴ Pero una alternativa consiste en suponer una elevación de 5% anual en la remuneración media real del factor trabajo en el sector público. El hecho de que los gastos del factor trabajo signifiquen la mitad de los gastos corrientes totales, equivale a proyectar el incremento de los gastos corrientes a la tasa de 2.5% anual adicional a la de 9.7% hasta 1965 y de 9.5% de 1966 a 1970. Para redondear se simplifica señalando una tasa del 12% anual.

2.8.2. De acuerdo con los supuestos anteriores se deben aumentar los recursos fiscales. Se considera que si el producto bruto aumenta a una tasa del 6% anual en términos reales, con un crecimiento moderado de la demanda exter-

³ El hecho de que el sector público haya adquirido recientemente importantes activos que requieren de fuerte expansión, así como el hecho de que hay varias clases de inversión del Estado que se encuentran muy rezagadas (construcción de puertos, construcción de caminos, almacenamiento, obras de riego, agua potable, viviendas, etc.) justifica la hipótesis de su incremento en un 10%. Además se supone que el país requiere de un aumento sin precedente en los gastos de educación, en salubridad y asistencia, seguro social y otros renglones determinantes de la productividad tales como servicios técnicos, agrícolas y otros.

⁴ No significa, sin embargo, que los salarios reales de los trabajadores al servicio del Estado permanezcan invariables sino que la remuneración real media por tarea realizada se mantendría constante; es decir, el salario medio se podría elevar con sólo aumentar muy lentamente o no aumentar en lo absoluto el número de trabajadores al servicio del Estado, con lo que obviamente se obtendría un incremento en el salario per cápita de los trabajadores que permanecieran trabajando para el Gobierno.

na, y se desean aumentar los gastos corrientes del sector público a una tasa de poco más del 12%, y que la inversión pública fuera el 50% de la [23] inversión bruta total, en estas condiciones sería indispensable elevar la carga fiscal, del 10.3% que fue en 1960 (a todos los niveles de Gobierno, respecto al producto nacional bruto) al 14.1% en 1965. Esta carga fiscal sería necesaria no obstante que se pudiera financiar con crédito externo el monto que permita la capacidad de endeudamiento del país y con crédito interno el 7.5% de la inversión pública, además de la reinversión de ingresos propios de las empresas del sector público. Bajo estos supuestos, para 1970, la carga fiscal sería necesario elevarla al 17.8%

Traducido lo anterior a la carga fiscal del Gobierno Federal respecto al producto nacional habría que subir del actual coeficiente del 8.0% al 9.5% a 1965 y al 13.9% para 1970. Estos aumentos en los coeficientes no se concibe que se logren sin un sistema tributario progresivo y elástico. Los aumentos serían graduales, y representarían en promedio menos del 1% del ingreso nacional cada año. Alcanzar en 1970 una carga fiscal federal del 13.9% significaría apenas situarse a la altura de la vigente en muchos países de nivel de desarrollo más bajo que el de México.

[24] 3. *Las deficiencias de la estructura tributaria actual*

3.1. Se ha hecho una investigación sobre el comportamiento y características del sistema impositivo mexicano de 1940 a 1960.⁵ Durante tal período, los ingresos fiscales han aumentado paralelamente al producto nacional bruto. Sin embargo, de existir un sistema tributario progresivo y elástico, a los aumentos del ingreso nacional debían haber correspondido aumentos más que proporcionales en el ingreso fiscal.

3.2. La baja carga fiscal de que se ha hablado en 2.2 se ratifica al hacer la investigación durante el período completo. Tal baja carga fiscal se atribuye a la estructura del sistema impositivo y a su forma de operación, que ha venido facilitando en forma considerable la evasión y omisión fiscales.

Desde luego que los ingresos del Gobierno Federal han aumentado a lo largo de este período y que tal aumento ha sido resultado en parte de una mayor actividad económica en el país; pero también a reformas a la estructura impositiva, bien sea:

[25] 3.2.1. Por mejoras administrativas, como en el caso, por ejemplo de la Auditoría Fiscal, de las calificaciones al impuesto sobre la renta, regularización de causantes, etc.;

⁵ Véase el Anexo 2: El gasto público en el periodo 1940-1960, ff. 113-162.

3.2.2. Modificando las tasas de los impuestos como en 1954, cuando se elevó el impuesto sobre la renta, como alternativa de un impuesto complementario al ingreso; o bien,

3.2.3. Estableciendo nuevos gravámenes (ingresos mercantiles, al despente del algodón, etc.).

3.4. De los impuestos que comprenden los ingresos federales, uno de los más importantes es el de la renta. Sus modificaciones en 1941, 1943, 1945, 1948, 1954 y 1956, condujeron a aumentos en su recaudación la que se ha reflejado en incrementos en la recaudación total del Gobierno Federal. Sin embargo, la estructura cédular del impuesto sobre la renta así como la inequitativa distribución del ingreso nacional —a la que contribuye indirectamente— determinan que el impuesto sea regresivo en su incidencia. De no ser por las mejoras administrativas y los cambios en las tasas del impuesto, la recaudación por este gravamen hubiera quedado rezagada a los aumentos del producto nacional.

[26] 3.5. Las limitaciones del impuesto sobre la renta han determinado la aplicación de un impuesto ad-valorem sobre la exportación, que grava el ingreso bruto resultante de esta clase de operaciones. La significación fiscal relativa del impuesto a la exportación ha disminuido a medida que la elevación de los costos internos ha absorbido la ventaja cambiaria derivada de las devaluaciones del peso. La importancia decreciente de este impuesto como recurso fiscal hace imperativa la búsqueda de ingresos que lo compensen. En la actualidad, todos los productos importantes de exportación están sujetos a un régimen de subsidio o convenio que disminuye la incidencia real de este impuesto.

3.6. Otro grupo fuerte dentro del ingreso total del Gobierno es el de los impuestos al gasto (gravámenes a la producción y al comercio), que en conjunto son los más importantes en la estructura impositiva, factor que determina en gran parte que sea la población de ingresos bajos la que contribuye en proporción mayor al ingreso fiscal. Esta es la principal manifestación del carácter regresivo del sistema tributario. La recaudación de impuestos indirectos ha tendido a aumentar pero no en forma tan marcada como en los impuestos al ingreso; sin embargo, su incremento fue más regular que la de este último grupo.

[27] De los impuestos de este grupo, el más flexible es el de ingresos mercantiles debido a que sus tasas son ad-valorem. La elasticidad de los otros impuestos, es decir, producción y comercio, importación y recursos naturales, ha sido más variable, ya que en su mayoría funcionan con tasas específicas o mixtas, que independizan la recaudación de estos impuestos de los movimien-

tos de los precios. Aquí también las reformas y modificaciones a los gravámenes han permitido cierto aumento de la recaudación.

3.7. Dentro de los ingresos no tributarios, un fuerte renglón es el de derechos por la prestación de servicios, el que debería tener tasas más altas a fin de cubrir los gastos de operación. También se incluyen dentro de este grupo los productos y la mayor parte de los aprovechamientos, los cuales en muchos casos, dependen de factores extra fiscales.

3.8. Es difícil hacer una delimitación de la influencia que han tenido sobre la recaudación los factores a que se hace referencia en 3.2. Sin tratar de aislarlos, se hará una breve reseña del comportamiento de la recaudación a lo largo del período, dividiéndolo en la forma que se considera significativa:

[28] 3.8.1. De 1940 a 1944 el producto nacional bruto creció continuamente a consecuencia de la mayor actividad que generó la Segunda Guerra Mundial. Se reestructuró el impuesto sobre la renta en 1941, que hizo más fácil su administración y permitió una recaudación mayor por el aumento de las tasas. Se crearon los impuestos a alcoholes, aguardientes y mieles, bebidas alcohólicas; sobre benzol, xilol, toluol; hule, aguas envasadas y suplementario a la producción de oro. Sin embargo, en este período la elasticidad —producto de los ingresos federales— fue menor que la unidad.

3.8.2. De 1945 a 1948 las tasas de crecimiento de la recaudación fueron menores que las de 1940-1944 a pesar de las reformas al impuesto sobre la renta de 1945 y de la creación de los impuestos al azúcar, el ixtle de lechuguilla y el hule. Perdieron importancia los impuestos al comercio exterior. A consecuencia de la recomendación de la Tercera Convención Nacional Fiscal —en 1947— se creó el impuesto sobre ingresos mercantiles. La introducción del impuesto del 15% ad-valorem sobre la exportación en 1948 determinó el aumento de la recaudación en los años siguientes.

[29] 3.8.3. A partir de 1949 la recaudación adquiere una elasticidad —producto mayor que la unidad— por las reformas fiscales y administrativas del período 1948-52, lo que es una regla, excepto en 1953 en que caen la recaudación y el producto nacional. De 1954 a 1960 se registraron otras dos fuertes fluctuaciones en los montos de recaudación del Gobierno Federal, que siguió en términos generales a las del producto. De 1957 a 1959, la economía mexicana se vio fuertemente afectada por los reajustes internacionales, que hicieron disminuir la recaudación en 1957 y sólo le permitieron crecer a una tasa bastante baja en 1958-1959.

3.8.4. Finalmente, en 1960 la mayor recaudación del Gobierno Federal, determinada por un aumento de la actividad económica y por reformas administrativas, se vio acentuada fuertemente por un incremento de los ingresos de capital, como resultado de la venta de activos financieros.

[30] 4. *Bases de una reforma fundamental*

4.1. Como ha podido advertirse en el análisis anterior, el problema tributario de México no reside en efectuar una simple mejoría de tipo administrativo, en modificar de nuevo algunas tasas impositivas, en agregar algún nuevo impuesto o en cubrir alguna comisión. La reforma tributaria que se realice requiere ser parte integral de la política de desarrollo económico y social del país.

A tal fin, la política tributaria deberá tener por objetivo no solamente incrementar los ingresos del fisco para atender a las crecientes necesidades de gasto corriente y de inversión, sino que debe considerar que en una etapa de desarrollo acelerado, dado el crecimiento demográfico del país, el incremento de los ingresos fiscales se prevea en función de un ritmo de ascenso de los gastos públicos mayor que el registrado hasta ahora. A corto plazo, la reforma debe servir, además, para reducir el déficit presupuestal que se estima para 1962.

Más aún, la política tributaria deberá considerar los efectos económicos de las distintas maneras de captar ingresos y de las modalidades particulares que se establezcan para determinar el ingreso neto [31] gravable. Bajo cualquier previsión que se haga del crecimiento futuro del país, es indudable que deberán ofrecerse estímulos adecuados a la reinversión de utilidades y a las nuevas inversiones industriales, a efecto de incrementar constantemente la capacidad productiva. Si el sistema tributario no alentara a la inversión, no respondería a las necesidades reales de la economía mexicana, por más que captara ingresos.

Pero una reforma tributaria debe perseguir también otro objetivo, en parte económico y en parte social, consistente en lograr que el pequeño sector de la población en el cual se concentra una parte relativamente elevada del ingreso personal, cubra al fisco una proporción razonable de su ingreso. Dicha proporción, sin ser excesiva —pues podría desalentar en ese caso las inversiones y el progreso de la economía privada del país—, debería ser no obstante más elevada que la que pagan los sectores mayoritarios cuyo ingreso individual es bajo o apenas mediano; es decir, la tributación del ingreso individual deberá ser progresiva sobre los ingresos totales acumulados. Esta sería la forma más justa y eficaz de contrarrestar los aspectos regresivos del resto del sistema tributario, en particular de los impuestos indirectos.

[32] La concesión de incentivos a la inversión en un sistema tributario adaptado a las necesidades del desarrollo económico es un aspecto íntimamente vinculado a la idea de hacer contribuir en forma proporcionalmente mayor los ingresos individuales de las personas cuya capacidad económica sea muy elevada. Si no se otorgan facilidades a la inversión, las cuales redundarán en aumento de la tasa productiva del país, de la ocupación y de los salarios y de la misma potencialidad

fiscal del gobierno, la resistencia a cualquier modificación a los impuestos que gravan los ingresos personales podría ser muy considerable y hasta cierto punto justificada. En cambio, si se conceden dichas facilidades a la inversión y no se gravan los altos ingresos personales de quienes se benefician de las mismas, no favorecería excesivamente a un solo sector de la población. Otorgar claros incentivos a la inversión en actividades productivas y gravar en forma razonable y relativamente moderada los ingresos personales acumulados, sería una política tributaria no sólo acorde con las finalidades de desarrollo del país sino enteramente equitativa.

[33] 4.2. La principal deficiencia del sistema tributario mexicano consiste en que carece de un verdadero impuesto a la renta personal cuyo objetivo sea gravar la capacidad económica total de la persona. La forma de imposición a las utilidades de las empresas no está exenta de aspectos inconvenientes tanto para el fisco como para la economía, puesto que, a diferencia de casi cualquier otro país, México otorga una decidida preferencia en las tasas del impuesto a las empresas que por escaso tamaño o por deficiencia de administración u operación obtengan utilidades pequeñas. Pero en vista de las todavía muy amplias posibilidades de mejoramiento administrativo y de control de la recaudación respecto a empresas pequeñas, y teniendo en cuenta que la mayor parte de los ingresos por impuesto a las utilidades proviene de los causantes mayores, podría admitirse en una primera etapa que no se alterara el sistema vigente de gravar las utilidades, excepción hecha de la revisión de algunas de las deducciones permitidas del ingreso contable, de la implantación de un sistema de depreciación fiscal acelerada y de la supresión del impuesto sobre utilidades excedentes y del impuesto del 15% sobre ganancias [34] distribuibles (esto último en correlación con las reformas al impuesto sobre la renta personal), sobre lo cual se formulan las propuestas correspondientes más adelante.

4.3. Se presentan a continuación los lineamientos de la reforma a la tributación del ingreso personal.⁶

4.3.1. En la actualidad, el ingreso individual se grava con distinta tarifa según diversas formas de ingreso, conforme a las Cédulas IV, V, VI y VII. Se puede estimar que en 1960 el total de los impuestos percibidos por la Federación en concepto de gravámenes sobre ingresos de personas fue de \$1 036 millones, de los cuales 745 millones, o sea el 72%, se recaudaron vía retenciones en Cédula IV sobre sueldos y salarios; 91 millones, o sea el 9%, en Cédula V sobre ingresos de profesionistas; unos 180 millones, o sea el 17%, en Cédula VI, respecto a intereses, dividendos, derechos, regalías, etc. atribuibles a personas;⁷

⁶ Lo que sigue se basa en el Anexo 3-A: El impuesto al ingreso personal consolidado, ff. 163-191 y en consideraciones posteriores.

⁷ El rendimiento total en Cédula VI fue de \$450 millones, pero dado que la tarifa se

y los 20 millones restantes en Cédula VII sobre ingresos por explotación de concesiones, etc.

4.3.2. Un cálculo muy conservador de lo que constituye el total de ingresos personales en México correspondiente a asalariados no [35] agrícolas, profesionistas, otras personas que trabajan por su cuenta, accionistas de empresas y beneficiarios de intereses, rentas, regalías y otros beneficios —omitiendo enteramente al sector agrícola— permitiría afirmar que asciende a cerca de \$39 000 millones de pesos. En consecuencia, los \$1 036 millones recaudados representan apenas el 2.7% de ese total de ingresos personales. Debe hacerse notar que no sólo la estimación de los ingresos es conservadora, es decir, que la proporción real en que gravitan los impuestos es aún menor, sino que la mayor parte de la recaudación, o sea el 72%, proviene de impuestos sobre los sueldos y salarios, mientras que los ingresos provenientes de otras fuentes contribuyen con una parte secundaria de la recaudación. Como la distribución personal del ingreso en México es muy desigual, resulta también evidente que los impuestos sobre el ingreso personal recaen principalmente sobre los ingresos de personas con capacidad de pago relativamente baja.

4.3.3. Sin embargo, no existe una estimación de la distribución del ingreso personal en México que sea adecuada a los fines del presente trabajo, por lo que se ha tenido que construir una distribución aproximada, basada en el número de asalariados no agrícolas por nivel de ingreso y en un supuesto razonable y prudente sobre el número de personas que perciban ingresos elevados de otras fuentes.

[36] 4.3.4. La distribución de los asalariados no agrícolas que son causantes en Cédula IV se presenta en resumen como sigue, con relación al año de 1960:

<i>Ingreso mensual</i> (\$ miles)	<i>Número de personas</i>		<i>Ingresos anuales totales</i>		<i>Recaudación en Cédula IV en 1960</i>		
	<i>Miles</i>	<i>% del total</i>	<i>Millones (A)</i>	<i>% del total</i>	<i>Millones (B)</i>	<i>% del total</i>	<i>Por ciento B/A</i>
0 - 0.5	1 347	39.6	5 962	17.1	-	-	-
0.5 - 1.0	1 462	43.0	12 002	34.3	138	18.6	1.1
1.0 - 2.5	429	12.6	7 533	21.6	137	18.4	1.8
2.5 - 4.0	92	2.7	3 492	10.0	101	13.5	2.9
4.0 - 10.0	60	1.8	4 224	12.1	192	25.8	4.5
<i>Subtotal</i>	<i>3 390</i>	<i>99.7</i>	<i>33 213</i>	<i>95.1</i>	<i>568</i>	<i>76.3</i>	<i>1.7</i>
10 - 30	10	0.3	1 718	4.9	176	23.7	10.2
<i>Total</i>	<i>3 400</i>	<i>100.0</i>	<i>34 931</i>	<i>100.0</i>	<i>744</i>	<i>100.0</i>	<i>2.2</i>

aplica tanto a ingresos personales como a ingresos de personas morales, un análisis de ese rendimiento no permite calcular que la parte pagada por personas físicas excediera de los 180 millones de pesos indicados.

4.3.5. Se observa que casi el 40% de los asalariados no agrícolas gana menos de \$500 mensuales y están en consecuencia exentos del impuesto de Cédula IV. Entre los \$500 y los \$2 500 mensuales figuran casi 1.900 000 personas, que constituyen el 56% del total de asalariados no agrícolas, ganan el 56% de los ingresos totales de dichos asalariados y rinden el 37% de la recaudación total en Cédula IV. Los impuestos [37] pagados por este grupo representan un conjunto el 1.4% de su ingreso anual total.

Entre los \$2 500 y los \$4 000 se estiman menos de 10 000 causantes, o sea que no llegan al 3% del total, pero sus ingresos representan el 10% del conjunto y proporcionan el 13.5% de la recaudación en Cédula IV. Los impuestos que pagan representan el 2.9% de sus ingresos anuales.

El grupo que gana entre \$4 000 y \$10 000 es aún más reducido, pues se estima en unos 60 000 asalariados. Sin embargo, este grupo recibe el 12% de los ingresos totales y proporciona al fisco el 26% de la recaudación en Cédula IV. Los impuestos que paga este grupo equivalen al 4.5% de los ingresos anuales que perciben.

Finalmente, se estima que hay unos 10 000 asalariados no agrícolas cuyo sueldo varía entre \$10 000 y \$30 000 mensuales, que aunque representan una proporción insignificante del número total, dan al fisco el 23% de la recaudación total en Cédula IV y cuyos impuestos inciden en promedio en un 10% en sus ingresos anuales.

[38] Este grupo es, desde luego, un grupo incompleto y para los fines de los cálculos sobre recaudaciones que se hacen en el párrafo 5.1 es preferible considerarlo como parte de un sector más amplio en cuanto al número de personas y cuyo ingreso en conjunto, no sólo por salario, sino por otras percepciones, excede de \$10 000 mensuales. A tal fin un supuesto razonable sería el que aparece en el cuadro que sigue:

<i>Ingreso mensual</i> (\$ miles)	<i>Número de personas</i> (miles)	<i>Ingreso anual total</i> (\$ millones)
10 - 15	10	1 500
15 - 20	6	1 260
20 - 30	3	900
30 - 50	1	480
Más de 50	0.5	480
Total	20.5	4 620

Se advertirá que los asalariados que ganan hasta \$10 000 mensuales rinden 568 millones de pesos de recaudación en Cédula IV, o sea el 76% de la recaudación total. Como se estima que el total de impuestos recaudados sobre ingresos

personales en 1960 fue de \$1 036 millones, lo obtenido de los asalariados que ganan hasta \$10 000 mensuales representa a su vez el 55% de esos \$1 036 millones.

[39] No se cuenta con información que permita conocer cómo se distribuyen por niveles de ingreso los causantes que pagan en Cédula V y los que cubren impuestos en Cédulas VI y VII. Es de suponer que una parte son personas de nivel de ingresos relativamente moderado. Podría suponerse que a la recaudación de \$568 millones obtenidos de los asalariados con menos de \$10 000 mensuales, podrían agregarse unos \$130 millones recaudados en Cédulas V, VI y VII de personas con ingreso total también inferior a \$10 000 mensuales. Se tendría así que \$693 millones, o casi dos tercios de la recaudación total, provino de personas con ingresos medianos y bajos, mientras que el tercio restante —\$338 millones— lo pagaron personas cuyo ingreso total mensual excedió de \$10 000 mensuales y tuvieron un ingreso medio superior a los \$20 000 al mes (\$240 000 al año).

Si las personas en esta categoría superior pagaron al fisco \$338 millones en total, ya sea como impuesto en Cédula IV o en las demás cédulas que afectan ingresos personales, se advierte que esos \$338 millones no representaron sino el 7.3% de sus ingresos anuales totales, o sea que en términos globales la incidencia impositiva sobre el sector de la población de más altos niveles de ingreso es en realidad muy baja.

[40] 4.4. A continuación se trata de integrar una distribución del total de los ingresos personales estimados —supuestos en forma conservadora en cerca de \$39 000 millones—, utilizando hasta el nivel de \$10 000 mensuales las cifras derivadas de la distribución de asalariados no agrícolas y una estimación de 54 000 personas con ingreso medio de \$2 000 mensuales derivado de otras percepciones, y añadiendo la estimación de 20 500 personas con ingreso global superior a \$10 000 mensuales a que se hizo referencia antes.

El resultado es como sigue:

<i>Ingreso mensual</i> (\$ miles)	<i>Número de</i> <i>personas</i> (miles)	<i>Ingreso total estimado</i> (\$ millones) (A)	<i>Recaudación en 1960 (\$ millones)</i>			
			<i>Cédula IV</i>	<i>Cédulas V, VI,</i> <i>VII</i>	<i>Total</i> (B)	<i>Porcentaje</i> <i>A/B</i>
<i>0 - 10</i>						
Asalariados no agrícolas	3 390	33 213	568	-	568	1.7
Otros	54	1 300	-	130	130	10.0
<i>Más de 10</i>						
Asalariados no agrícolas	20.5	4 620	176	162	338	7.3
Otros						
Totales	3 464.5	39 133	744	292	1 036	2.6

[41] Puede apreciarse, en resumen, que el grupo de la población no agrícola con ingresos superiores a \$10 000 mensuales, que rinde actualmente apenas la tercera parte de las recaudaciones totales sobre ingresos personales, podría soportar una carga fiscal media mayor que la de 7.3% que se le impone en el presente. La reforma tiene, en consecuencia, que orientarse hacia lograr de ese grupo una contribución mayor, sin descartar una redistribución de la carga también entre los causantes de ingresos medianos, particularmente de \$4 000 a \$10 000 pesos mensuales.

4.5. Los lineamientos de la reforma fiscal en materia de impuesto personal deberán ser los siguientes:

4.5.1. En principio, toda persona deberá tributar sobre el total de sus ingresos anuales. Puedan adoptarse diversas modalidades para asegurar al fisco parte de la recaudación por medio de retenciones en la fuente y para facilitar la administración, que se mencionan en el párrafo 4.5.7. Pero cualquiera que estas sean, deberá establecerse con toda claridad que el concepto de ingreso anual total se referirá a toda clase de percepciones por sueldo, salario, rentas, intereses, dividendos, y cualquier otra percepción o ingreso derivado del trabajo o del capital.

[42] 4.5.2. El concepto de impuesto sobre el ingreso acumulado requiere, para que el sistema sea equitativo, que el ingreso sea gravado mediante tarifa progresiva.

4.5.3. Dado que es muy difícil justificar que una persona que perciba un ingreso de determinado origen deba pagar más impuestos que una persona que perciba igual ingreso pero de otro origen, el ingreso consolidado deberá quedar afectado por una tarifa única, en lugar del actual sistema que establece distintas tarifas y distintas progresiones según el origen del ingreso. La adopción de una tarifa única tiene además la ventaja de que impide que los causantes traten de disfrazar una clase de ingreso como otra para beneficiarse de una tarifa más baja que fuera aplicable a la segunda. Además, tiene importancia psicológica que todos los causantes sepan que se les grava de la misma manera, con la sola distinción entre un causante y otro respecto al monto de sus ingresos. La tarifa única, además, facilita la administración del impuesto.

4.5.4. Las ganancias de capital deberán incorporarse al ingreso personal consolidado,⁸ gravando las percibidas a partir de la fecha de [43] vigencia de la reforma, cuando haya realización de inmuebles o de otros activos y permitiendo determinadas deducciones.

4.5.5. Las rentas o alquileres provenientes de inmuebles, así como de cualquier otro activo, deberán incorporarse también al ingreso consolidado, per-

⁸ Véase el Anexo 4: El impuesto a las ganancias de capital, ff. 193-197.

mitiendo determinadas deducciones y estableciendo modalidades especiales para determinados grupos de causantes.⁹

4.5.6. Los ingresos provenientes de intereses y dividendos deberán también incluirse en el ingreso personal consolidado y pagar la tarifa única propuesta. Aún cuando deben tratarse por igual toda clase de intereses, los que provengan de bonos del gobierno, del Ahorro Nacional y de Nacional Financiera y otros de entidades públicas, podrían, en una primera etapa, quedar exentos total o parcialmente.

El hecho de que la mayoría de las acciones y los bonos son al portador puede presentar algunas dificultades. Sin modificar el sistema, se propone simplemente que sobre intereses y dividendos se efectúe una retención en la fuente, de la cual el retenedor deberá informar al fisco dando el nombre del poseedor y el monto de su posesión, pero que la tasa de retención deberá ser más elevada cuando el poseedor se rehúse a dar [44] esa información. Más adelante —párrafo 4.11.1.— se sugiere que la tasa de retención no sea inferior al 10%. Para quienes no quieran dar su nombre y el monto de lo poseído, la tasa de retención podría ser del 20%.

4.5.7. Para facilitar la administración y en vista de que, según se ha visto, una gran mayoría de los causantes percibe ingresos mensuales inferiores a \$4 000 y entre ellos todavía la mayoría inferiores a \$2 500 mensuales, deberá establecerse que por lo que hace a los asalariados —que hasta el límite de \$4 000 mensuales se estiman en más de 3.3 millones— el gravamen aplicable se recaude por medio de retención en la fuente y que dicha retención se considere como pago definitivo del impuesto sobre la renta personal, con excepción de los siguientes casos:

a) Si una persona gana más de un salario o sueldo, pero la suma de ambos es inferior a \$4 000 mensuales, deberá hacer al final del año declaración al fisco de sus ingresos totales, a efecto de que cause la tasa progresiva más alta resultante de la acumulación; a menos que declare expresamente, una vez al año, que su salario principal no excede de \$2 000 al mes y que su segundo salario o sueldo es inferior. En este caso [45] la retención separada sobre cada salario constituiría la obligación fiscal total del causante.

b) Si una persona gana salario o sueldo, no importa cuál sea su monto, y obtiene además ingresos provenientes de cualquier otro origen que no sea salario o sueldo y que excedan de \$1 000 mensuales, deberá, no obstante las retenciones que sea le hayan hecho, hacer declaración anual de sus ingresos totales y tributar la tasa progresiva correspondiente.

⁹ Véase el Anexo 5: El impuesto federal sobre la renta de inmuebles, ff. 198-206.

c) Si una persona en el curso del año percibe un aumento de salario o sueldo que le signifique pasar a la categoría de más de \$4 000 mensuales, deberá hacer declaración anual de sus ingresos totales a fin de que el fisco verifique la tasa progresiva aplicable.

4.5.8. El resto de los causantes, o sea todos aquellos cuyo ingreso de cualquier origen o cuya combinación de ingresos de diversos orígenes, consolidados en un solo total, exceda de un mínimo de \$48 000 anuales, deberá declarar al fisco el monto de sus ingresos totales, y podría acreditar la parte de su obligación fiscal total que le hubiere sido retenida en la fuente como anticipo. Entre asalariados no agrícolas y [46] perceptores de ingresos varios cuyo ingreso anual exceda de \$48 000 al año (\$4 000 mensuales), posiblemente deberá haber 135 000 causantes como mínimo, y, si se incluyen además los casos de excepción a la retención definitiva citados antes, el total probablemente no excedería de 200 000. Si se organizara la administración fiscal de tal manera que se pudiera recibir cuando mucho 200 000 declaraciones anuales de ingreso personal consolidado, se aseguraría un incremento de recaudación que compensaría múltiples veces el costo de administrar y calificar dichas declaraciones.

4.5.9. Respecto a las declaraciones de ingresos superiores a \$48 000 al año, debería quedar claramente establecido que así como cualquier retención en la fuente sobre parte del ingreso consolidado se consideraría simplemente como anticipo de la obligación fiscal total, el hecho de no existir siempre un medio adecuado de efectuar la retención no eximiría en ningún caso de la obligación fiscal resultante en conjunto al aplicarse la tasa respectiva al ingreso global declarado y, en su caso, calificado.

4.5.10. Podrían establecerse determinadas modalidades respecto a las declaraciones, entre ellas las siguientes:

[47] *a)* En el caso de cónyuges, se establecería en principio que cada uno debería hacer declaración de sus ingresos y que debería gravarseles separadamente; pero podría dárseles la opción de hacer una declaración conjunta, la cual permitiría efectuar una deducción de \$6 000 al ingreso gravable anual.

b) Deberá establecerse una deducción familiar anual para los casos de causantes cuyo ingreso exceda de \$48 000 al año cuando comprueben tener más de 4 hijos menores de edad. Dicha deducción podría ser de \$12 000 anuales en total.

c) Podría pensarse, sin embargo, en no otorgar las deducciones anteriores a personas cuyo ingreso anual declarado exceda de \$120 000.

4.6. Con relación a la tarifa única, se recomienda que se mantengan las actuales tasas medias de Cédula IV hasta el nivel de \$1 000 mensuales,

pero que de allí en adelante se acentúen levemente hasta el nivel de \$2 500 al mes, y sigan subiendo entonces con progresión más intensa hasta tender a una tasa media máxima de 25%. A continuación se [48] compara esta tarifa con la actual de Cédula IV, y las vigentes en Cédulas V, VI y VII, y se explican las razones por las que se propone la progresión de la nueva tarifa única personal.¹⁰

4.6.1. La actual tarifa en Cédula IV es demasiado reducida en los niveles de sueldo intermedios y, por otro lado, demasiado elevada en los superiores. Por ejemplo, el nivel de \$4 000 mensuales la tasa media es apenas 3.3% y al nivel de \$10 000 mensuales sólo asciende a 6.6%. En cambio, a partir de un ingreso de \$40 000 mensuales sube rápidamente desde 23.7% hasta tender a un máximo de 50%. La fuerte progresión de la tarifa de Cédula IV a los niveles elevados de salario ha tenido por objeto evitar la simulación de sueldos muy altos como medio de evadir los impuestos en otras cédulas. Al adoptarse el sistema de consolidación del ingreso personal, en una primera etapa no convendría pasar de una tasa media relativamente moderada, a fin de asegurar declaraciones verídicas del ingreso personal y no desalentar el espíritu de empresa. La tarifa en Cédula V parece bastante lógica: arranca de una tasa media de 4.4% sobre ingresos de \$1 000 mensuales, llega al 7.9% al nivel de \$4 000 y [49] al 12% al nivel de \$10 000 y tiende a un máximo de 33%. Pero probablemente no convendría exceder las actuales tasas medias en Cédula IV en los niveles de ingresos inferiores a \$2 000, y, por otro lado, al máximo de 33% podría ser excesivo en el momento presente. Las actuales tarifas vigentes de las Cédulas VI y VII se inician a tasas medias demasiado elevadas para poder ser aplicables al ingreso personal consolidado.

4.6.2. En consecuencia, se propone una tarifa que, empezando con 0.9% en \$501 mensuales, llegue a 1.4% al nivel de \$1 000 (o sea, en ese tramo, igual a la de Cédula IV), suba a 4.4% al nivel de \$2 500, a 6.9% al nivel de \$4 000, a 12.4% al nivel de \$10 000, a 16.8% al nivel de \$20 000, a 21% al nivel de \$40 000, y de allí en adelante tienda a un máximo de 25%.

4.6.3. Como podría observarse en el cuadro resumido que se presenta en seguida, la tasa media al nivel de \$4 000 sería de un poco más del doble de la actual de Cédula IV, y al nivel de \$10 000 también aproximadamente el doble. En cambio, de allí en adelante la progresión es menor. Debe recordarse que se ha propuesto que a partir de \$4 000 mensuales la tarifa se aplicaría al ingreso consolidado y no sólo al salario.

¹⁰ Véase también el Anexo 3-A: El impuesto al ingreso personal consolidado, ff. 163-191.

[50]

<i>Nivel de ingreso</i>		<i>Tarifa propuesta (Tasa media %)</i>	<i>Tarifas cedulares actuales (Tasas medias %)</i>			
<i>Mensual</i>	<i>Anual</i>		<i>IV</i>	<i>V</i>	<i>VI</i>	<i>VII</i>
<i>(Miles de pesos)</i>						
Hasta 0.5	Hasta 6	-	-	3.0-3.6	10.0-11.1	20.0-21.1
0.501	6.001	0.9	0.9	3.6	11.1	21.1
1.0	12	1.4	1.4	4.4	12.3	22.3
2.5	30	4.4	2.4	6.4	14.6	24.6
4.0	48	6.9	3.3	7.9	16.1	26.1
10.0	120	12.4	6.6	12.0	20.3	30.3
15.0	180	15.0	10.4	15.3	22.5	32.5
20.0	240	16.8	13.7	17.6	24.1	34.1
30.0	360	19.4	19.1	18.9	26.4	36.4
40.0	480	21.0	23.7	21.0	28.4	37.9
50.0	600	22.0	28.6	22.7	30.7	39.1
Más de 50	Más de 600	22-25	28.6-50	22.7-33	30.7-50	39.1-55

4.6.4. En estricta equidad deberían dejarse exentos del impuesto los ingresos inferiores a \$1 000 mensuales, y posiblemente hasta \$2 000 mensuales, puesto que se trata de capas sociales a las que se desearía favorecer. Pero el rendimiento actual en Cédula IV, por medio de retención en la fuente hasta el nivel de \$1 000 mensuales es, no obstante la tasa media muy baja, de \$138 millones, debido a que en el tramo de \$500 a \$1 000 mensuales se estima que hay cerca de 1.5 millones de asalariados no agrícolas. Entre \$1 000 y \$2 000 mensuales, es de \$106 millones, obtenidos de cerca de 400 000 asalariados. En consecuencia, por razones fiscales, no convendría prescindir en la actualidad de casi \$250 millones de recaudación, ni siquiera de los \$138 millones que se recaudan de los [51] asalariados con ingresos inferiores a \$1 000. Por esta razón se recomienda que la nueva tarifa sea igual a la actual de Cédula IV hasta el nivel de \$1 000 mensuales. Debe hacerse notar también que en los niveles bajos de sueldo existe la práctica de que el impuesto en Cédula IV lo cubra la empresa como prestación, de tal suerte que su eliminación crearía complicaciones en los contratos de trabajo en que no valdría la pena incurrir por ahora.

4.6.5. Al nivel de \$4 000 mensuales se propone una tarifa de 6.9%, o sea que un asalariado tendría que pagar \$276 millones sobre su ingreso total, en lugar de los \$132 que paga actualmente en Cédula IV. Esta elevación de la tasa media tiene por objeto, en primer lugar, fijar un gravamen moderado a la clase media urbana (inferior, por cierto, al equivalente que se pagaría actualmente con ingreso en Cédula V) y asegurar al fisco también cierto incremento de la recaudación por el gravamen de los intervalos de ingreso de \$1 000 a \$2 500 y de \$2 500 a \$4 000. Se recordará que se ha propuesto que hasta el nivel de \$4 000 se practique el sistema de retención en la fuente. En consecuencia, es necesario asegurar que dicho sistema rinda ingresos al fisco, aún cuando la tasa [52] media no dejaría de ser bastante moderada. También es necesario fijar la tasa de 6.9% al nivel de \$4 000 mensuales para poder llegar gradualmente a una tasa de 12.4% al nivel de \$10 000 mensuales. Es decir, se procura que la progresión sea más o menos uniforme a medida que se va ascendiendo de un ingreso de \$1 000 hasta uno de \$10 000 mensuales, y aún más adelante. Si se retuvieran las tasas actuales de Cédula IV desde los \$1 000 a los \$4 000 mensuales, habría que elevar la progresión muy intensamente de allí en adelante, lo que induciría a la ocultación de ingresos que excedieran de \$4 000 mensuales. Es siempre preferible, desde este punto de vista, que la progresión sea paulatina.

4.6.6. La tarifa propuesta, al pasar de 6.9% al nivel de \$4 000 a 12.4% al nivel de \$10 000, tendría un resultado en recaudaciones muy considerable, bajo el sistema de declaración del ingreso personal consolidado, y sin embargo, no supondría tasas que pudieran considerarse excesivas.

4.6.7. A partir de los \$10 000 mensuales, se recordará que el número estimado de causantes es relativamente pequeño, posiblemente no muy superior a unas 20 000 personas, en un supuesto, desde luego, [53] conservador. La tarifa propuesta se elevaría a manera de gravar con un 16.8% un ingreso de \$20 000 mensuales (\$240 000 al año) y con un 22% un ingreso de \$600 000 anuales. Una persona que declara ingresos de esta magnitud pagaría \$132 000 al fisco, y dispondría aún de \$468 000 como ingreso neto. La tasa máxima, según se explicó antes, tendería al 25%.

4.6.8. En lo anterior, las tarifas se han expresado en forma de tasa media, a diferencia del método tradicional en México de expresar la tarifa como cuota fija más un tanto por ciento aplicable al excedente del ingreso sobre el límite inferior al que corresponda la cuota fija. En realidad, ambos sistemas son equivalentes; pero el método actualmente usado, no obstante que facilita el cálculo del impuesto a pagar, da la impresión de que la tarifa llega a niveles exageradamente altos, puesto que el público se fija solamente en la tasa mar-

ginal. Por ejemplo, en la Cédula IV vigente un sueldo de \$40 000 mensuales paga en realidad una tasa media de 23.7%. Sin embargo, quien examine la tarifa en Cédula IV en su actual forma de presentación diría que al nivel de \$40 000 mensuales la tasa es 40%. En realidad, es 40% sobre la diferencia entre \$40 000 y el límite inferior del tramo, que es \$34 000; o sea el 40% de \$6 000, que se [54] suman a la cuota fija de \$7 097 para dar un total de impuesto de \$9 497, que representan el 23.7% de \$40 000. Sería, en consecuencia, muy recomendable, desde el punto de vista del efecto psicológico, que la ley estipulara las tarifas en forma de tasa media, aún cuando pudiera fijarse en los instructivos de los causantes una serie de procedimientos fáciles para el cálculo, semejantes a los que ahora se utilizan.

4.7. Con relación al sistema de impuesto a las utilidades de las empresas, lo esencial no es tanto modificar las tarifas como perfeccionar el concepto de ingreso gravable y ofrecer un sistema de estímulos, claramente definidos y comprensibles, para la inversión en activos productivos, especialmente en las industrias. Se debe insistir en que este último aspecto es tanto más esencial cuanto que compensaría el efecto que en la inversión pudiera causar la creación del impuesto al ingreso personal consolidado.

4.8. En cuanto a la definición del ingreso gravable, parece ser que en la ley o en la práctica se conceden deducciones que no en todos los casos se justifican. Algunas de las deducciones, tales como las de los gastos de propaganda comercial y otros, según lo prevén las [55] fracciones XIII y XIV del artículo 29 actual, deberían concederse en forma mucho más restrictiva. En otros casos, las deducciones actuales podrían reemplazarse por otros sistemas de dar incentivos, que se detallan más adelante en 4.10. También podría considerarse suprimir la exención de impuesto sobre utilidades que se ha otorgado por medio de la fracción VIII del artículo 18 a los negocios editoriales, pero no sería indispensable hacerlo en la primera etapa.

4.8.1. Una definición más completa del ingreso gravable, y sobre todo su mejor aplicación en la práctica —por ejemplo, asegurando debidamente la incorporación de las ganancias de capital en el ingreso y limitando o reduciendo algunas de las exenciones y deducciones—, permitiría, desde luego, ampliar la base actual de tributación en las Cédulas I a III. Pero es evidente que sería todavía posible lograr un aumento considerable de la recaudación, aún sobre las bases actuales, si se continúa intensamente el programa de mejoramiento administrativo y de regularización de causantes.

4.9. En la etapa actual no sería recomendable modificar las tarifas de impuesto en Cédulas I a III, no obstante que, como se dijo [56] anteriormente, no se tiene el convencimiento de que sea lógico gravar a menor tasa

a una empresa cuyas utilidades sean reducidas, por el hecho de que sea una empresa pequeña o de que sea una empresa ineficaz. Si la empresa es pequeña, el monto pequeño de las utilidades puede, no obstante, significar una tasa de utilidades relativamente grande, la cual debería gravarse más intensamente. Si las utilidades son pequeñas por ineficacia, no hay por qué favorecer a esta clase de empresa y en cambio tratar más duramente a otra igual que, por ser más eficaz, obtuviera mayores utilidades. En la mayoría de los países, la tasa del impuesto sobre las utilidades es proporcional.

4.9.1. De cualquier manera, aún conservando las tarifas progresivas actuales en Cédulas I a III, convendría desde el punto de vista de presentación señalar en la Ley las tasas medias y no solamente las marginales, como se ha sugerido respecto al impuesto personal en el párrafo 4.6.8. En Cédulas I y II, la tasa media sobre una utilidad gravable de \$1 000.000 es de 27.1%; pero quien consulte superficialmente la tarifa diría que la tasa es de 33%, que es la marginal. Sobre utilidades de \$2 000.000 la tasa media es de 31.2%, mientras que suele decirse que es de 37.5%, por ser ésta la tasa marginal.

[57] 4.10. El sistema de incentivos a la inversión que se propone es el de dar a las empresas industriales establecidas o que se establezcan la opción de aplicar a los incrementos de sus activos netos de maquinaria y equipo un sistema de depreciación fiscal acelerada.¹¹ Bajo este sistema, no les podría autorizar a deducir como depreciación un 30% del costo del incremento de su activo neto fijo el primer año, un 20% el segundo y después el 10% anual hasta amortizar la inversión. La parte del 30% que no hubiese podido ser utilizada el primer año por carecerse de utilidades suficientes, podría trasladarse a años sucesivos; igualmente la parte del 20% correspondiente al segundo año. Este sistema otorga recursos líquidos a las empresas en el período en que hacen sus inversiones en equipo y maquinaria, que es cuando, dadas las condiciones de financiamiento prevaletentes, son mayores las necesidades de fondos propios. Por lo tanto, la depreciación acelerada, que ya se practica en varios países, constituye un incentivo claro y bien definido para la inversión industrial en nueva capacidad productiva.

[58] 4.10.1. La aceleración y el acortamiento del período de depreciación serían especialmente ventajosos para empresas de pequeño y mediano tamaño, para empresas que crezcan continuamente y para inversionistas que aún no se decidan a asumir riesgos mayores o que suelen sobrestimar estos riesgos.

4.10.2. Para el fisco, la depreciación acelerada no supondría pérdida fiscal sino en pequeña medida y el resultado a la postre sería más bien favorable,

¹¹ Véase el Anexo 6: El sistema de depreciación acelerada, f. 207.

puesto que se puede demostrar que lo dejado de recaudar en la etapa de inversión se compensa con creces por lo recaudado en etapas posteriores, cuando el equipo sujeto a depreciación acelerada ha quedado amortizado fiscalmente, en no más de 7 años. Además, se ampliaría considerablemente la base tributaria general.

4.10.3. Al establecerse la depreciación acelerada como sistema optativo, las empresas que por no proyectar crecimiento inmediato o por cualquier otra razón prefieran acogerse al sistema tradicional de depreciación fiscal en línea recta podrían, desde luego, hacerlo.

4.10.4. Las empresas que prefirieran seguirse acogiendo a las exenciones en vigor bajo la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias no deberían al mismo tiempo beneficiarse de la depreciación acelerada.

[59] 4.10.5. Se han examinado otros posibles sistemas de incentivos a través de la depreciación y se ha considerado el argumento de que la depreciación acelerada debería otorgarse solamente en casos de ramas industriales señaladas por el propio fisco. Los demás sistemas no parecen tener ventajas superiores al propuesto, y, por otra parte, la aplicación de la depreciación acelerada por señalamiento de ramas industriales no parece recomendable, debido a que no crearía en el ánimo de los inversionistas en general la noción de que se establece un clima de estímulos al espíritu de empresa y de inventiva, para fomento de la industrialización. El sacrificio fiscal que se pide al beneficiario de elevados ingresos personales debe compensarse con una política amplia de incentivo a la inversión productiva. Se considera más conveniente que el Estado especifique sólo las actividades (por ejemplo, las industrias saturadas u otras) a las que no sería aconsejable otorgar depreciación acelerada.

4.11. Al establecerse el impuesto al ingreso personal consolidado y el sistema de depreciación acelerada, habría que hacer otras reformas a la actual tributación a las utilidades de las empresas. La primera de ellas sería suprimir el impuesto a las utilidades excedentes, que tiene muy poca justificación y cuyo rendimiento fiscal es en todo caso [60] reducido— de hecho inferior a \$100 millones al año, o sea menos del 5% de los impuestos totales a las utilidades.

4.11.1. En segundo lugar, habría que suprimir el impuesto del 15% sobre ganancias distribuibles, pues en la medida en que se desee gravar utilidades distribuidas, éstas pasarían a formar parte del ingreso personal consolidado al cual se aplicaría la tarifa progresiva personal. Se debería mantener, sin embargo, una tasa de retención en la fuente sobre dividendos pagados y utilidades distribuidas no inferior a por lo menos un 10%, que se consideraría como anticipo de la obligación fiscal total del individuo.

4.11.2. Respecto a utilidades retenidas por la empresa, la actual práctica consiste en eximir las del impuesto del 15% cuando se asignen a reservas de reinversión, y se tiene entendido que esta práctica se sigue con bastante liberalidad. Es evidente que no es un buen sistema de incentivos para la inversión en activos reales, puesto que la formación de reservas no garantiza que se realicen inversiones de carácter real y productivo. Para estimular éstas, el sistema de depreciación acelerada es mucho más eficaz, puesto que la inversión resulta en una exención sólo cuando la inversión se ha realizado.

[61] 4.11.3. De lo anterior se deduce que el fisco puede prescindir del impuesto del 15% sobre ganancias distribuibles, en la inteligencia de que en el caso de ganancias retenidas por las empresas el sacrificio fiscal transitorio sería pequeño, y de que en el caso de ganancias distribuidas, la recaudación será evidentemente mayor al incluirse dichos ingresos por dividendos en las declaraciones de ingreso personal consolidado y aplicarse al total la tarifa progresiva.

4.12. El régimen de impuestos aplicables a los negocios individuales ofrece ciertas complicaciones. En principio, dichos negocios seguirán tributando, como hasta ahora, en Cédulas I a III, con la tarifa respectiva. Si embargo, es necesario que el ingreso personal del propietario, ya sea que se lo asigne a sí mismo como sueldo o que lo retire de las utilidades como ganancia distribuida, sea gravado separadamente, consolidándolo al resto de los ingresos personales si los hubiera. Habría que definir si se le permitiría deducir lo ya pagado sobre las utilidades del negocio como tal; podría hacerse esta concesión el primer año, pero a condición de que de 1963 en adelante se suprimiera esa deducción.

[62] 5. *Consecuencias fiscales y otras de la reforma*

5.1. Las reformas que se proponen al sistema del impuesto sobre la renta tendrían consecuencias fiscales favorables de considerable monto.

5.1.1. Por lo que hace al impuesto sobre el ingreso personal consolidado, de haberse adoptado, por ejemplo, en 1961, habría habido una ganancia neta de más de \$700 millones de recaudación, respecto a los impuestos cedulares que afectan ingresos personales, bajo los supuestos conservadores que se han adoptado sobre el número de causantes con ingresos superiores a \$10 000 mensuales. Si se adoptara la nueva tarifa en 1962, se obtendría una ganancia neta de cerca de \$775 millones, una vez liquidado el impuesto. Dicha ganancia fiscal neta podría subdividirse entre causantes con ingreso inferior a \$10 000 mensuales y con ingreso superior a esta última cifra, de la siguiente manera (con base en los datos de 1960 y 1961, actualizados):

<i>Ingresos mensuales</i> (\$ miles)	<i>Recaudación en 1962 con la tarifa nueva</i> (\$ millones)	<i>Recaudación si prevalecieran las tarifas en Cédulas IV, V, VI y VII</i> (\$ millones)	<i>Diferencia a favor de la tarifa nueva</i> (\$ millones)
0 - 10	1 094	834	260
Más de 10	916	403	513
Total	2 010	1 237	773

[63] 5.1.2. Se observará que si bien de los causantes con ingreso inferior a \$10 000 se obtendría un aumento de \$260 millones, de los causantes que declararan ingresos superiores a esa cifra, que serían algo más de 20 000 personas, se recaudarían \$513 millones adicionales. En el grupo de causantes inferior al límite de \$10 000, los comprendidos entre \$500 y \$4 000 mensuales, a quienes se retendría en la fuente, podrían rendir en 1962 alrededor de \$660 millones con la nueva tarifa, en lugar de \$449 con la actual de Cédula IV, o sea una ganancia neta de \$210 millones, gracias al pequeño aumento de la tasa media entre el nivel de \$1 000 y el de \$4 000. Se comprueba así la importancia de elevar ligeramente la tributación a la clase media urbana, sin llegar a causarle un gravamen oneroso.

5.1.3. El cálculo de la ganancia neta de \$773 millones de recaudación en 1962 sobre ingresos personales está sujeto a algunas salvedades. Lo que se recaude como retención en la fuente sería ingreso inmediato para el fisco, pero lo que quede sujeto a la entrega de declaraciones y su calificación pasaría a ser ingreso fiscal de 1963. En consecuencia, si bien para 1962 se podría contar de seguro con el incremento de \$210 millones obtenido de los ingresos inferiores a \$4 000 mensuales por el sistema de retención, y posiblemente unos \$250 [64] millones adicionales por retenciones sobre pagos de intereses, dividendos, rentas de inmuebles y otros ingresos captables en la fuente, el resto de la ganancia de recaudación no se recibiría sino hasta 1963.

5.2. Las recaudaciones por impuestos sobre utilidades en 1961 se estima que habrán rendido \$2 670 millones. Dado que no se propone modificación de las tarifas en Cédulas I a III, y en cambio se suprimiría el impuesto sobre utilidades excedentes y se harían concesiones por depreciación acelerada, estos factores podrían significar una pérdida de ingresos fiscales de quizá unos \$150 millones. Sin embargo, se compensaría por regularización de causantes, por mejor administraron y por eliminación de algunas exenciones, aparte de los incrementos normales por elevación de las utilidades totales y ampliación de la base tributaria. Podría esperarse, en consecuencia, que se recaudara en 1962 por lo menos un 7% más que en 1961.

5.3. En resumen, quedaría un incremento seguro de recaudación efectiva en 1962 de unos \$450 a \$500 millones, por impuestos al ingreso personal y a las uti-

lidades, y, dado que las estimaciones del rendimiento del primero son conservadoras, posiblemente algo más; y sin contar con la creación, además, de obligaciones fiscales adicionales sobre ingresos personales sujetos a declaración por [65] unos \$325 millones que se liquidarían en 1963, año a partir del cual operaría plenamente el impuesto personal progresivo en la reforma tributaria que se propone.

5.4. La previsión del déficit presupuestal en 1962 a que se ha hecho referencia en el párrafo 1.7 pone de relieve que al Gobierno le es indispensable contar de inmediato con mayores recursos fiscales. Como los efectos de la reforma al impuesto sobre la renta sobre la recaudación no se dejarían sentir en forma completa hasta 1963, será necesario que el Gobierno refuerce considerablemente sus medidas administrativas para elevar el cobro de todos los impuestos. Además, se estima que hay amplias posibilidades de aumento del ingreso fiscal a través de un cobro más cuantioso de los rezagos de ejercicios anteriores, que constituyen de hecho una reserva fiscal del Gobierno que excede de \$500 millones.

5.5. La principal objeción que puede hacerse a la tarifa progresiva del impuesto sobre la renta es que la carga que imponga a los grupos de ingresos elevados sea demasiado intensa y desaliente el ahorro, así como el incentivo a invertir. A continuación se muestra cuál sería la carga fiscal que la tarifa que se propone impondría en 1962 a diferentes grupos, según su nivel de ingreso.

[66] Carga fiscal por niveles de ingreso, 1962

<i>Intervalos de ingreso (\$ miles)</i>	<i>Número probable de personas</i>		<i>Ingreso total estimado</i>	<i>Recaudación con la tarifa nueva</i>		<i>Carga fiscal B/A</i>
	<i>(miles de personas)</i>	<i>(% del total)</i>	<i>(\$ millones)</i>	<i>(millones)</i>		
			<i>A</i>	<i>B</i>		
0 - 0.5	1 430	39.5	6 635	-	-	-
0.5 - 1.0	1 551	42.9	13 358	154	1.2	1.2
1.0 - 2.5	455	12.6	8 384	217	2.6	2.6
2.5 - 4.0	98	2.7	3 887	214	5.5	5.5
4.0 - 10.0	64	1.8	4 701	436	9.3	9.3
10.0 - 15.0	11	0.3	1 670	230	13.8	13.8
15.0 - 20.0	6	0.16	1 402	223	15.9	15.9
20.0 - 30.0	3	0.08	1 002	188	18.6	18.6
30.0 - 50.0	1	0.03	534	112	21.0	21.0
Más de 50	0.5	0.01	534	127	23.8	23.8
Resumen:						
0 - 0.5	1 430	39.5	6 635	-	-	-
0.5 - 4	2 104	58.2	25 629	585	2.3	2.3
4 - 10	64	1.8	4 701	436	9.3	9.3
10 - 20	17	0.46	3 072	453	14.7	14.7
20 - 50	4	0.11	1 536	300	19.5	19.5
Más de 50	0.5	0.01	534	127	23.8	23.8
Total	3 619.5	100.0	42 107	1 901	4.5	4.5

5.4.1. Como puede apreciarse, el grupo de causantes con ingresos entre \$500 y \$4 000 mensuales soportaría una carga fiscal de sólo 2.3%, no obstante la elevación ligera de la tarifa entre los \$1 000 y los \$4 000 al mes. Dentro de ese grupo los de \$500 a \$1 000 tendrían que pagar impuestos iguales a sólo el 1.2% de su ingreso. Los de \$2 500 a \$4 000 pagarían en conjunto el 5.5%.

5.4.2. La carga fiscal sería de 9.3% en el grupo de \$4 000 a [67] \$10 000 mensuales, de 14.7% en el de \$10 000 a \$20 000, y de 19.5% en el de \$20 000 a \$50 000 al mes.

5.4.3. Es de notar, que la carga fiscal sólo sería elevada —de más de 10%— respecto al reducido número de causantes que declararía ingresos de más de \$10 000 al mes, o sea el 0.58% del número total de causantes. Los causantes de \$500 a \$4 000 mensuales —que soportarían una carga fiscal de sólo 2.3%— representan el 58% del total. Y queda exento un 40% del número de personas que perciben ingresos no agrícolas, porque registran ingresos inferiores a \$500 al mes.

5.4.4. En consecuencia, la reforma tributaria no afectaría adversamente la situación económica de la gran mayoría de los causantes y apenas incluiría levemente en la clase media. Su efecto sobre la clase acomodada sería relativamente intenso, nunca excesivo y además concentrado en pocas personas. Dicho en otros términos, la reforma propuesta no afectaría el consumo general, afectaría en pequeña medida el consumo de la clase media (más que nada el superfluo) y podría reducir en cierta medida los gastos e inversiones suntuarias de la clase acomodada, que con frecuencia repercuten directamente en las importaciones. En general, el efecto de la reforma sobre las importaciones de bienes de consumo y los gastos de viaje y otros en el extranjero será probablemente favorable al [68] fortalecimiento de la balanza de pagos.

5.5. Los efectos de la reforma sobre el ahorro privado no pueden estimarse con precisión, puesto que no se dispone de datos suficientes. Pero dado que la tasa media máxima del impuesto personal no excedería del 25%, es de estimar que no se afectaría el incentivo a la inversión. Si lo afectara, el impulso que tuvieran las inversiones públicas contrarrestaría semejante efecto limitante. Además, en la medida en que se frene el consumo suntuario, el ahorro creado quedará a disposición de las inversiones en el mercado financiero y directamente en activos reales.

El sistema de depreciación acelerada propuesto en el gravamen a las empresas tiene precisamente por objeto hacer más atractiva la inversión en actividades industriales. En la medida en que esto se logre y tiendan a ello también otras disposiciones gubernamentales, se ensanchará la base productiva del país,

aumentarán la ocupación y el total de salarios y en general mejorarán las perspectivas de inversión.

5.6. Otro efecto de la reforma que interesa señalar es que servirá para atenuar la especulación con terrenos al incorporar al ingreso gravable las ganancias de capital, aún cuando sólo las que se realicen a partir de la vigencia de la reforma. Esta medida, junto con el gravamen de los alquileres, tendrá por [69] resultado impedir hasta cierto punto que se sigan formando grandes fortunas por medio de la acumulación de bienes raíces.

5.7. Es importante que en la actual etapa del país no se debilite más aún el mercado de valores. A tal fin, la reforma, al desalentar las especulaciones con inmuebles y al hacer menos atractivo el consumo suntuario, tenderá a desviar ahorros hacia la compra de valores. Se contrarrestaría esta inclinación a causa del gravamen que recaería sobre intereses y dividendos al incorporarse éstos al ingreso personal consolidado gravable a tasa progresiva y por el impuesto a las ganancias de capital; pero debe tenerse en cuenta que, al establecerse una tarifa única de impuesto, el causante no se beneficia al transferir sus inversiones en valores a otra forma de inversión, por lo que no debe temerse ningún efecto adverso sobre el mercado de valores, y aún menos si los intereses sobre bonos y obligaciones oficiales siguen quedando exentos.

5.8. En resumen, la reforma tributaria que se propone —cuya incidencia en los causantes no es en modo alguno excesiva y en especial no afecta a los sectores mayoritarios de bajos ingresos— no producirá efectos adversos en la economía. Al contrario, al tonificar la situación presupuestal, atenuar las extremas desigualdades de ingreso, estimular la inversión en fines productivos y repercutir favorablemente en la balanza de pagos, deberá ser estimulante para la [70] actividad económica general y ser factor importante en la ejecución de un programa de desarrollo acelerado de México.

EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA
1940-1960*

Confidencial

Grupo Secretaría de
Hacienda - Banco de México
Estudios sobre Proyecciones

Febrero de 1962

NOTA PRELIMINAR

Este trabajo fue redactado en julio de 1961, con objeto de precisar de un modo general las características del desarrollo de la economía mexicana en los últimos dos decenios. Se basa en nuevas elaboraciones de datos sobre los principales componentes de la demanda y la oferta globales, que difieren de las cifras publicadas oficialmente y de otros cálculos. La versión de julio de 1961 fue preparada principalmente por Víctor L. Urquidi, con la ayuda de Manuel Sánchez Lugo, y con valiosas sugerencias de Manuel Salas Villagómez, de la Secretaría de la Presidencia, y de Carlos Quintana, de Nacional Financiera, sin que a estos últimos deba atribuirse necesariamente responsabilidad en los datos o en el análisis. La presente versión incorpora ligeras revisiones de las cifras y del texto, y lleva anexos los cuadros en que se basa el análisis, con indicación de fuentes y método.

Febrero de 1962

* Archivo Histórico de El Colegio de México, Fondo Víctor L. Urquidi, Caja 46.

CONTENIDO

El crecimiento de la economía mexicana, 1940-1960

	<i>Pág.</i>
1. Crecimiento general y por habitante	1
2. Evolución de la demanda global: la demanda del exterior	3
3. La inversión	7
4. El consumo global	7
5. Los sectores de producción	8
6. Cambio estructural del comercio exterior	11
7. Estructura de la inversión pública	11
8. Inversión y productividad	12
9. Financiamiento de la inversión	13

Cuadros:

1. Producto bruto interno, total y por habitante, 1940-1960	2
2. Demanda global: principales componentes, 1940-1960	4
3. Oferta global: producto bruto e importaciones, 1940-1960	6
4. Tasas de crecimiento del producto interno y de sus componentes, 1940-1960	9
5. Distribución porcentual de la inversión del sector público, 1940-1960	12
6. Financiamiento de la inversión pública, 1940-1960	14
7. Ingresos públicos y producto bruto interno, 1940-1960	15

Cuadros anexos:

A-1 Oferta global, 1939-1960	16
A-2 Demanda global, 1939-1960	17
A-3 Exportaciones: principales grupos, 1940-1960	19
A-4 Importaciones: principales grupos, 1940-1959	20
A-5 Inversión pública por destino	21
A-6 Inversión bruta interna, ahorro interno y ahorro del exterior, 1940-1960	23

[1] EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA MEXICANA, 1940-1960

1. *Crecimiento general y por habitante*

Durante los últimos dos decenios la economía mexicana se ha desarrollado a un ritmo general medio de 6.5 por ciento anual. Dado que el crecimiento demográfico fue de 3.0 por ciento en el mismo período, el producto por habitante se elevó a razón de 3.4 por ciento al año. (Véase el cuadro 1.) El producto bruto interno a precios de 1955 se estima en 1960 en 117 688 millones de pesos, o sea 87 por ciento superior al de 1950. El producto bruto por habitante fue de 3 370 pesos en 1960, o sea 38.1 por ciento superior al de diez años antes; en dólares de 1955, se elevó de 137 en 1950 a 270 en 1960.¹ Gracias a un crecimiento bastante rápido y sostenido, México ha alcanzado en la época presente un nivel de producto por habitante representativo del promedio del conjunto de América Latina.

Sin embargo, México es uno de los países cuya tasa de crecimiento demográfico es de las más elevadas. La población aumentó a razón del 2.8 por ciento anual entre 1940 y 1950, y, según los datos del Censo de 1960, en el decenio más reciente la tasa fue de 3.1. En consecuencia, a pesar de que el producto bruto interno creció entre 1950 y 1960 a ritmo ligeramente superior al de los primeros diez años, el incremento medio del producto por habitante descendió de 3.6 a 3.3 por ciento al año. Si se examinan cifras quinquenales, se observa que entre 1941 y 1945 fue de 4 por ciento y que en el período 1956-1960, cuando el producto se elevó con menor rapidez que antes (al 6.1 por ciento anual), la tasa de aumento por habitante descendió al 2.9.

[2] **Cuadro 1.** Producto bruto interno, total y por habitante, 1940-1960

Año	Producto bruto interno a precios de 1955			Producto bruto interno por habitante, a precios de 1955				
	Millones de pesos	Relativos		Población (miles)	Dólares		Relativos	
		1955=100	1950=100		Pesos	de 1955	1955=100	1950=100
1940	33 627	38.4	53.4	19 653	1 711	137	58.6	70.1
1945	46 888	53.5	74.5	22 522	2 082	167	71.4	85.6
1950	62 928	71.8	100.0	25 791	2 440	195	83.6	100.0
1955	87 681	100.0	139.3	30 044	2 918	235	100.0	119.6
1960	117 688	134.2	187.0	34 923	3 370	270	115.5	138.1

¹ A precios corrientes de 1960 y en dólares de 1960, el producto bruto por habitante se estima en 336 dólares.

Cuadro 1 (conclusión)

Año	Producto bruto interno a precios de 1955			Producto bruto interno por habitante, a precios de 1955			
	Millones de pesos	Relativos		Población (miles)	Pesos de 1955	Relativos	
		1955=100	1950=100			1955=100	1950=100
<i>Tasa media de crecimiento</i>							
1941-1945	6.9			2.8	4.0		
1946-1950	6.1			2.8	3.2		
1951-1955	6.9			3.1	3.6		
1956-1960	6.1			3.1	2.9		
1941-1950	6.4			2.8	3.6		
1951-1960	6.5			3.1	3.3		
1941-1960	6.5			3.0	3.4		

Fuente: a) Producto bruto interno: véase el memorándum *Estimaciones revisadas del producto bruto interno de México, 1939-1960* (Grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México. Estudios sobre Proyecciones, enero de 1962); b) Población: Censos de Población.

[3] Lo anterior revela que la tasa de expansión de la economía mexicana, si bien considerable, no ha podido sostenerse en los últimos cinco años. El ingreso per cápita también se ha visto afectado por el empuje de la dinámica demográfica.

A fin de apreciar los factores generales que han influido en estas tendencias, es útil examinar el progreso del país desde dos puntos de vista: el de la evolución de los componentes del gasto o demanda global y el de la oferta representada por la producción en los distintos sectores de actividad y por las importaciones.

2. Evolución de la demanda global: la demanda del exterior

Respecto a la demanda global, es de notar, en primer lugar, que la demanda externa (incluido el gasto turístico en México), que representa entre la séptima y octava parte del total y, por lo tanto, influye considerablemente en la determinación general del producto bruto, ha dejado de crecer a una tasa que pudiera considerarse suficiente para inducir un desarrollo general tan veloz como en etapas anteriores. En cada uno de los cuatro quinquenios del período que se examina, ha decaído la tasa de crecimiento, desde 9.6 y 8.2 por ciento anual en 1941-1945 y 1946-1950 —períodos influidos por mayor demanda

[4] Cuadro 2. Demanda global: principales componentes, 1940-1960
(en millones de pesos, a precios de 1955)

Año	Inversión bruta			Consumo			Demanda interna			Demanda externa			Demanda global
	Pública	Privada	Total	Público	Privado	Total	Pública	Privada	Total	Exportación	Turismo	Total	
1940	1 646	2 229	3 875	2 617	25 299	27 916	4 263	27 528	31 791	3 665	1 288	4 953	36 744
1945	3 291	4 730	8 021	2 359	37 698	40 057	5 650	42 428	48 078	5 609	2 220	7 828	55 906
1950	5 005	5 445	10 450	3 155	48 514	51 669	8 160	53 959	62 119	7 880	3 737	11 617	73 736
1955	4 660	7 600	12 260	3 644	69 597	73 241	8 304	77 197	85 501	9 793	5 563	15 355	100 856
1960	6 374	9 125	15 499	5 958	94 105	100 067	12 332	103 234	115 566	8 490	7 456	15 946	131 512
<i>Tasas medias de crecimiento</i>													
1941-1945	14.3	16.2	15.2	-2.1	8.3	7.5	5.8	9.0	8.6	8.9	11.5	9.6	8.8
1946-1950	8.7	2.8	5.4	6.0	5.2	5.2	7.6	4.9	5.3	7.0	11.0	8.2	5.7
1951-1955	-1.4	6.9	3.3	2.9	7.5	6.7	0.3	7.4	6.6	4.4	8.3	5.7	6.5
1956-1960	6.5	3.2	4.8	10.3	6.2	6.5	8.2	6.0	6.2	-2.8	6.0	0.8	5.4
1941-1950	11.8	9.3	10.2	1.7	6.7	6.3	6.7	7.0	6.9	8.0	11.2	8.9	7.2
1951-1960	2.4	5.1	4.0	5.4	6.9	6.8	4.2	6.7	6.4	0.8	7.1	3.2	6.0
1941-1960	7.0	7.7	7.2	4.2	6.8	6.6	5.5	6.9	6.7	4.3	9.2	6.0	6.6

Fuente: véase el cuadro A-2 del Anexo.

del exterior y mejores precios— hasta 5.7 y 0.8 por ciento en 1951-1955 y 1956-1960. (Véase el cuadro 2.) De hecho, la demanda externa ha estado estancada en los últimos cinco años y la demanda interna ha atenuado su ritmo de crecimiento de 6.6 por ciento en 1951-1955 a 6.2 por ciento en 1956-1960. La economía mexicana no ha logrado compensar la pérdida de impulsos dinámicos derivados de la demanda externa.

[5] De no ser por el incremento todavía bastante rápido del turismo extranjero en el país durante el reciente quinquenio, la demanda externa incluso habría descendido, como lo demuestra la tasa media de disminución de 2.8 por ciento al año de la demanda generada por las exportaciones de mercancías. Aun el efecto del turismo no ha sido tan favorable como pudiera deducirse de su tasa anual de 6 por ciento en 1956-1960, debido a que tres cuartas partes del mismo los constituyen gastos fronterizos que se han traducido hasta ahora en muy gran medida en importaciones también fronterizas, cuyo monto se ha estado elevando recientemente al ritmo de 7.1 por ciento al año. (Véase el cuadro 3.)

Para evitar un decaimiento más pronunciado del desarrollo, la economía mexicana ha tenido que suplir la falta de impulso del mercado exterior a base de la demanda interna mediante: 1) el esfuerzo de capitalización que permitieron los limitados recursos de ahorro internos más el crédito neto obtenido del exterior, y 2) dejando crecer el consumo privado. Ambas formas de demanda han tenido que repercutir necesariamente en el volumen de importaciones, al grado de que éstas han aumentado, no obstante que menos rápidamente en los últimos diez años —sobre todo entre 1956 y 1960—, todavía a tasa bastante mayor que las exportaciones y el turismo. Aún generando un desequilibrio de la balanza de pagos en cuenta corriente que se ha podido cubrir con créditos e inversiones del exterior, la economía mexicana no ha podido recibir el impulso que su crecimiento demográfico hacía aconsejable.

[6] **Cuadro 3.** Oferta global: producto bruto e importaciones, 1940-1960 (en millones de pesos, a precios de 1955)

Año	Producto bruto interno	Importaciones			Oferta global	Quantum de exportación	Oferta interna
		Generales	Fronterizas	Totales			
1940	33 627	3 395	478	3 873	37 500	5 709	31 791
1945	46 888	6 958	999	7 957	54 845	6 767	48 078
1950	62 928	8 447	1 164	9 610	72 538	10 419	62 119
1955	87 681	11 046	2 129	13 175	100 856	15 355	85 501
1960	117 688	13 194	2 992	16 186	133 874	18 308	115 566

Año	Producto bruto interno	Importaciones			Oferta global	Quantum de exportación	Oferta interna
		Generales	Fronterizas	Totales			
<i>Tasas medias de crecimiento</i>							
1941-1945	6.9	14.0	15.9	15.5	7.9	3.5	8.6
1946-1950	6.1	3.9	3.1	3.3	5.8	9.0	5.3
1951-1955	6.9	5.5	12.9	6.5	6.8	8.1	6.5
1956-1960	6.1	3.6	7.1	4.2	5.8	3.6	6.2
1941-1950	6.4	9.5	9.3	9.5	6.8	6.2	6.9
1951-1960	6.5	4.6	9.9	5.4	6.3	5.8	6.4
1941-1960	6.5	7.0	9.6	7.4	6.6	6.0	6.5

Fuente: véase el cuadro A-1 del Anexo.

[7] 3. *La inversión*

La evolución de la inversión bruta lo pone de manifiesto. Pasado el período excepcionalmente dinámico de la segunda guerra mundial, la inversión total se elevó en los quinquenios subsiguientes a tasas apenas moderadas: 5.4 por ciento al año entre 1946 y 1950, 3.3 entre 1951 y 1955 y 4.8 en los últimos cinco años. (Véase de nuevo el cuadro 2.) Esta última tasa está influida casi en forma determinante por un incremento sin precedente de la inversión del sector público en 1960, hecho posible en gran parte por el mayor acceso al crédito externo; hasta 1959, la inversión estaba creciendo a sólo el 3.8 por ciento anual.

En general, la inversión privada —que comprende la construcción de casas y edificios— ha crecido con mayor rapidez, en los veinte años estudiados, que la del sector público: 7.7 por ciento anual, frente a 7.0. Además, los dos sectores de inversión han fluctuado en sentido inverso. Cuando se ha acelerado la inversión pública, como en 1946-1950, período en que alcanzó una tasa del 8.7 anual y representó del 5.5 al 6.5 por ciento de la demanda global, la inversión privada se elevó apenas a razón del 2.8 por ciento al año. Entre 1951 y 1955, ésta tuvo bastante dinamismo —6.9 como tasa anual— mientras que la inversión pública decayó aún en términos absolutos. De nuevo ocurrió lo contrario en el quinquenio más reciente.

La tendencia de los dos sectores de inversión a crecer con menor velocidad se ha reflejado en una disminución de la influencia relativa de la inversión bruta como determinante del gasto total. En los [8] últimos años ha significa-

do apenas del 11 al 12 por ciento de la demanda global, en comparación con el 14 al 16 por ciento entre 1946 y 1950. El coeficiente de la inversión bruta sobre el producto bruto interno, a precios constantes, es de 13 a 14 por ciento, contra 15 a 17 en las épocas anteriores en que la demanda externa crecía más rápidamente, y en contraste con los coeficientes extraordinarios del 17 al 20 por ciento registrados entre 1945 y 1950. La inversión pública, no obstante su recuperación en los años más cercanos y el nivel excepcional de 1960, no ha sido un factor de crecimiento tan dinámico como en quinquenios pasados, y, por su parte, la inversión privada también ha perdido ritmo gradualmente.

4. *El consumo global*

Lo anterior lleva a considerar el papel desempeñado por el consumo. En su conjunto, el consumo global se elevó durante veinte años a una tasa apreciable, de 6.6 por ciento anual, y lo hizo con regularidad: 6.3 en los primeros diez años y 6.8 anual en los segundos. Sólo el período 1946-1950 mostró un crecimiento más lento del consumo, no acorde con otros elementos de la demanda. (Véase el cuadro 2.) Sin embargo, el consumo privado fue el que se sostuvo de manera más uniforme, consideración ésta de importancia si se recuerda que representa alrededor de las tres cuartas partes de la demanda total.²

El consumo real del sector público fue de naturaleza fluctuante. Se rezagó mucho crecimiento entre 1941 y 1950, debido a un descenso absoluto durante los primeros cinco años, que fueron épocas de [9] inflación; aumentó apenas levemente entre 1951 y 1955 y sólo en el quinquenio más reciente experimentó un incremento importante, a tasa anual de 10.3 por ciento, cifra en que influyeron en especial los aumentos de 1958 a 1960. Aún así, el consumo público no pesa mucho en la demanda total, y ha sido a través de veinte años un renglón del gasto global tan poco dinámico como la exportación de mercancías.

5. *Los sectores de producción*

La economía mexicana ha hecho frente a estos diferentes impulsos de la demanda mediante un aumento bastante uniforme de la producción en los distintos sectores de actividad y adquiriendo importaciones a una tasa de incremento

² El consumo privado, como elemento residual de cálculo, comprende implícitamente las variaciones de existencias de toda clase, puesto que no fue posible estimar éstas como componente de la inversión bruta.

que, salvo el caso de las compras fronterizas, es globalmente inferior a la del crecimiento del producto bruto.

Ha sido especialmente notable el aumento de la producción industrial, y de las industrias petrolera y de energía eléctrica. La producción de manufacturas se elevó en veinte años 3.6 veces, o sea a una tasa anual de 7.9 por ciento, y con relación al producto bruto interno pasó de ser el 18.2 por ciento del total a representar el 24 por ciento en 1960. (Véase el cuadro 4.) La extracción, refinamiento y distribución de petróleo se elevó a tasa aún más alta (8.1 por ciento) y la de energía eléctrica al 7.5 anual; juntos constituyen ya el 4.6 por ciento del producto bruto, contra 3.5 en 1940. En ambos sectores se ha acelerado considerablemente el ritmo de expansión. El producto generado en el transporte se elevó a razón de 6.8 por ciento anual en los veinte años, y el correspondiente a gobierno, a comercio y a servicios varios al 6.2, al 6.7 y al 6.1 anual, respectivamente.

[10] **Cuadro 4.** Tasas de crecimiento del producto bruto interno y de sus componentes, 1940-1960 (a precios de 1955)

<i>Concepto</i>	1941- 1945	1946- 1950	1951- 1955	1956- 1960	1941- 1950	1951- 1960	1941- 1960
<i>Producto bruto interno</i>	6.9	6.1	6.9	6.1	6.4	6.5	6.5
1. Producción agropecuaria	1.9	8.6	7.4	2.8	5.5	5.1	5.3
a. Agricultura	5.5	10.9	9.2	1.8	8.2	5.4	6.8
b. Ganadería	-0.4	5.7	5.5	4.5	2.6	5.0	3.8
c. Silvicultura	-5.9	5.7	-4.4	3.8	-0.1	-0.4	-0.3
d. Caza y pesca	17.8	7.0	0.5	7.0	12.3	3.7	7.9
2. Manufacturas	9.7	5.9	6.7	9.0	8.1	7.8	7.9
3. Minería	1.1	-0.1	1.9	1.1	0.1	1.5	0.9
4. Energía eléctrica	4.0	7.6	9.8	9.8	5.8	8.6	7.5
5. Petróleo	2.8	8.5	8.0	12.7	5.9	10.3	8.1
6. Construcción	13.0	-2.3	6.0	7.9	5.1	7.1	6.0
7. Transporte	7.4	7.4	6.1	6.3	7.4	6.2	6.8
8. Comercio	8.1	6.4	7.3	5.4	7.2	6.4	6.7
9. Gobierno	8.5	5.2	5.2	5.9	6.8	5.5	6.2
10. Otras actividades	6.9	6.1	6.9	6.1	6.5	6.4	6.1

Fuente: véase el memorándum *Estimaciones revisadas del producto bruto interno de México, 1939-1960* (Grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México. Estudios sobre Proyecciones. Enero de 1962).

[11] Entre los sectores relativamente rezagados está en primer lugar la construcción, que ha tenido considerables fluctuaciones, consiguientes a las de la inversión, pero que en el último quinquenio se aceleró, particularmente en 1960.

Pero llama más la atención la evolución de la actividad agropecuaria, cuya tasa media de expansión en veinte años ha sido de sólo 5.3 por ciento anual. Dentro del sector, la falta de dinamismo de algunas actividades, como la producción forestal y la ganadera, ha restado impulso al conjunto. La producción forestal de 1960 se estima inferior, en términos reales absolutos, a la de 1950 y ésta a su vez más baja que la de 1940; el descenso medio ha sido de 0.3 por ciento al año, y no significa dicha producción en la actualidad sino menos de 0.5 por ciento del producto bruto interno. La producción ganadera, en veinte años, registra un incremento de sólo 3.8 por ciento anual, pero aún representa el 6.1 por ciento del producto nacional; la expansión de la producción ganadera en el quinquenio más reciente se estima incluso bastante más lenta que en 1946-1950, cuando estuvo afectada por el brote de fiebre aftosa. El incremento muy rápido de la producción pesquera durante los primeros diez años del período no compensa la evolución de los demás renglones, debido a su muy escasa importancia relativa; pero aún este renglón ha crecido con marcada lentitud en el último decenio.

La agricultura propiamente dicha explica, en gran parte, el relativo estancamiento del conjunto del sector agropecuario en fechas recientes. Hubo dos períodos de expansión muy intensa: 1946-1950, cuando el producto agrícola creció a razón de 10.9 por ciento al año, [12] y 1951-55, cuando continuó expandiéndose al 9.2 anual. Pero en el último quinquenio, coincidiendo con el debilitamiento de los mercados externos de algodón y café, y por malas cosechas relacionadas con el régimen pluviométrico incierto de México, la producción agrícola se estima haber aumentado sólo un 1.8 por ciento anual. La tasa media de 6.8 registrada en 20 años no puede considerarse como representativa, además de que el año de 1940, con que se compara, fue de producción anormalmente baja.

Por último, la producción minera, en parte a causa de la situación de los mercados mundiales, ha permanecido uniformemente estacionaria a través de los cuatro quinquenios del período que se estudia, y apenas registra una tasa media anual de 0.9 por ciento de aumento. Al mismo tiempo, su participación en el producto bruto total ha descendido de 5.6 por ciento en 1940, a 1.9 por ciento en 1960.

La evolución de todos los sectores de actividad ha entrañado, como es de suponer, modificaciones sustanciales de estructura en cada uno de ellos. Por ejemplo, en la producción agropecuaria, la de alimentos de consumo directo ha quedado relativamente rezagada frente a la de materias primas no alimenticias, que se destinan en su mayor parte a la exportación. Aún en la minería ha habido un cambio de estructura con el incremento relativo de la produc-

ción de hierro, manganeso y azufre, el primero de ellos para consumo interno. En la industria manufacturera han surgido sectores dinámicos, sobre todo la industria siderúrgica y de transformación de hierro y acero, la de [13] productos y sustancias químicas, la de celulosa y papel, la de equipo de transporte y la de construcción de maquinaria. En la industria petrolera ha sido notable el incremento del valor agregado en el proceso de refinación y la obtención de nuevos productos químicos. El transporte se ha caracterizado por un crecimiento mucho más rápido del tráfico por carretera que el ferroviario.

6. *Cambio estructural del comercio exterior*

La transformación estructural de la demanda externa es igualmente digna de mención. Por ejemplo, el turismo constituía en 1940 el 26 por ciento del total, mientras que en 1960, a precios constantes de 1955, representaba el 46.8 por ciento de la demanda externa y era ya de hecho el concepto individual de ingreso de divisas más importante de México. En el total de exportaciones de mercancías, cabe señalar que en veinte años México se ha convertido de país exportador de minerales en exportador agrícola. En 1959, el quantum de exportación de productos agropecuarios representaba el 69 por ciento del quantum total de exportación, comparado con apenas el 37 por ciento en 1940. (Véase el cuadro A-3 del Anexo.)

La demanda de importaciones, en virtud del cambio de la estructura de la producción y de la política arancelaria y de restricciones, ha tenido transformaciones considerables. La importación de bienes de consumo (excluidas las compras fronterizas), que en 1940 constituía el 29.5 por ciento del quantum total, en 1959 representaba sólo el 20.1 por ciento. La de materias primas en sus diversos grados de [14] elaboración, incluidas partes sueltas para integrar conjuntos, fluctuó alrededor del 40 por ciento del total en el mismo período. La de bienes de capital elevó su participación de 30.7 a 38.3 por ciento. Mientras la tasa media de incremento de la importación total fue de 7.5 por ciento anual en veinte años, la de la importación de materias primas fue de 6.8 por ciento hasta 1959, y la de bienes de capital de 8.1. Sin embargo, las tendencias de aumento fueron mucho menores en los quinquenios más recientes. (Véase el cuadro A-4 del Anexo.)

7. *Estructura de la inversión pública*

La inversión realizada por el sector público ha constituido alrededor del 40 por ciento de la inversión bruta en el período 1940-1960. Su participación en

la demanda global se elevó sustancialmente del 3.9 por ciento en 1939 al 6.8 por ciento en 1950. En la siguiente década su contribución fue menos intensa y perdió importancia frente a los demás integrantes de la demanda. En 1956 sólo representó el 4.1 por ciento y en 1960 se recuperó hasta alcanzar 4.9 por ciento.

La inversión del sector público ha tenido considerables variaciones en sus propósitos y su orientación. En 1940, el 48 por ciento se destinaba a transporte y comunicaciones y sólo el 19 por ciento a fomento industrial. (Véase el cuadro 5.) Para 1960, dado ya un impulso muy fuerte al sistema vial del país, se destinó al transporte sólo el 33.8 por ciento; en cambio, con el desarrollo energético, las inversiones para fomento industrial absorbieron el 31 por ciento en 1960. A las obras de beneficio social, entre ellas servicios urbanos y rurales, hospitales y

[15] **Cuadro 5.** Distribución porcentual de la inversión del sector público, 1940-1960 (porcientos sobre cifras a precios corrientes)

<i>Concepto</i>	1940	1945	1950	1955	1960
Fomento agropecuario	13.6	1.0	21.7	13.7	9.1
Fomento industrial	19.0	14.2	28.1	37.3	31.3
Transporte y comunicaciones	48.1	49.6	38.2	30.5	33.8
Obras de beneficio social	9.2	9.8	9.1	12.8	20.7
Otras	10.1	9.4	2.9	5.7	5.1

Fuente: véase el cuadro A-5 del Anexo.

[16] obras para servicio asistencial y vivienda, se destinó en 1960 al 20.7 de los gastos de inversión pública, en comparación con el 9.2 en 1940 y el 12.8 por ciento en 1955; este sector ha cobrado importancia principalmente a partir de 1955. En cambio, los gastos de inversión destinados al fomento agropecuario, en los que destaca la construcción de presas, que ha alcanzado ya metas muy considerables, no representaron sino el 9.1 por ciento en 1960 en contraste con el 13.7 por ciento en 1940 y el 21.7 por ciento en 1950.

Los cambios de composición de la inversión pública que se mencionan reflejan en parte el grado de adelanto logrado en distintos sectores, y las nuevas necesidades que la economía ha creado en el campo industrial y en el social. El descenso relativo de las inversiones en algunos sectores no significa tanto el abandono de los mismos como dificultad para conciliar las distintas necesidades de una economía en desarrollo mientras el nivel total de la inversión pública sea más bien reducido. La orientación obedece también a la naturaleza y fuente de financiamiento de diversas partes de los programas.

8. *Inversión y productividad*

Los programas de inversión pública y los proyectos privados han generado ingresos y producción en forma que ha contribuido a hacer posible el incremento del nivel medio de vida que antes se ha señalado. El desarrollo del país se ha efectuado acompañado asimismo de un incremento general de productividad media del capital. La relación producto-capital, estimada en 1940, en apenas 0.34 (su recíproca, el coeficiente [I7] capital-producto, 2.94) se elevó en los veinte años a una tasa media anual de 2.6 por ciento hasta alcanzar 0.57 (1.75) en 1960.³ Las mejoras de productividad han sido muy señaladas en numerosos cultivos agrícolas. En otras ramas de la economía la propia transformación de la estructura industrial ha originado mayor productividad y la acción recíproca del desarrollo simultáneo de los distintos sectores ha hecho posible un mejor aprovechamiento del capital real. Los programas educativos y sociales han tenido asimismo una influencia marcada.

9. *Financiamiento de la inversión*

El financiamiento del desarrollo ha descansado en México, como en la mayoría de los países, principalmente en el uso del ahorro interno y sólo en proporción secundaria en el endeudamiento con el exterior. En el quinquenio 1941-1945 incluso se logró una acumulación neta de divisas que permitió en esa época financiar la inversión totalmente con recursos internos. Sin embargo, en los últimos 10 años, y en particular a medida que la tasa de crecimiento de las exportaciones y el turismo decayó, ha destacado el uso del crédito del exterior y de los activos propios en divisas para financiar parte de la inversión bruta. En el período 1951-1954 el ahorro neto absorbido del exterior financió entre el 9.7 y el 13.5 por ciento de la inversión bruta interna (en 1955, año de auge externo, sólo el 2.7 por ciento) y en 1956-1960 una proporción semejante, del 11.0 al 13.4 por ciento, salvo 1957, cuando subió a 17.1 (Véase el cuadro A-6 del Anexo).

[I8] Una parte considerable de los recursos externos obtenidos ha servido en los últimos años para financiar las inversiones del sector público. Mientras en 1940 este sector no contó con ningún financiamiento externo, y en 1945 apenas el 4.5 por ciento, para 1950 el crédito bruto del exterior (antes de deducir las

³ Véase el memorándum *Estimación de la relación producto-capital de México, 1939-1960*. Grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México. Estudios sobre Proyecciones. Febrero de 1962. El concepto de capital empleado en este cálculo se circunscribe al capital fijo reproducible, excluidos los inventarios y el ganado.

amortizaciones) cubría el 15.5 por ciento de la inversión pública. Descendió ligeramente dicha proporción en los años subsiguientes, pero en 1958 fue del 25.3 por ciento y en 1960 significó todavía el 21.7 por ciento. (Véase el cuadro 6.) Dado que el ritmo general de la inversión pública real no ha sido muy elevado en los últimos años, el uso de recursos externos en tan alta proporción se explica por el cambio de composición de la inversión, ya citado, a favor de los sectores energéticos y por la aportación tributaria relativamente menor a los gastos de capital. Esta aportación llegó a ser del 49 por ciento en 1950, pero descendió hasta el 41.3 por ciento en 1959 y el 36.1 por ciento en 1960. Una parte apreciable de la inversión pública —del 30 al 35 por ciento— se ha financiado en los últimos diez años con recursos corrientes propios de los organismos y empresas del Estado. Es de notar, no obstante, que el financiar más de la tercera parte de la inversión pública con ingresos fiscales corrientes y casi un tercio con recursos propios del sector representa un esfuerzo muy importante para lograr una estructura financiera en que el mercado de capitales quede principalmente a disposición de la demanda de inversión privada. El crédito interno se ha empleado apenas en escasa proporción para cubrir el programa de inversiones del sector público.

[19] **Cuadro 6.** Financiamiento de la inversión pública, 1940-1960

<i>Concepto</i>	<i>1940</i>	<i>1945</i>	<i>1950</i>	<i>1955</i>	<i>1960</i>
<i>Inversión pública</i>					
(millones de pesos, a precios corrientes)	316	928	2 828	4 660	8 733
<i>Financiamiento</i>					
			<i>Porcientos</i>		
Recursos fiscales	37.7	40.4	49.0	42.8	36.1
Recursos propios	52.2	36.6	30.6	28.2	32.0
Crédito interno	10.1	18.5	4.9	17.8	10.2
Crédito externo	-	4.5	15.5	11.2	21.7

Fuente: Comisión Mixta y Dirección de Inversiones de la Secretaría de la Presidencia.

[20] La carga tributaria general ha sido baja y, si bien se elevó ligeramente en el último decenio —un promedio de 9.8 por ciento del producto bruto, en comparación con 9.1 por ciento en 1941-1950— (véase el cuadro 7), no ha significado un gravamen suficiente para permitir al Estado expandir en la medida necesaria algunos de los servicios sociales y administrativos que son indispensables, o cubrir la misma proporción de los gastos de inversión que anteriormente, deficiencia que tiene importancia en virtud de la orientación reciente de una parte sustancial del gasto de inversión del sector público hacia obras de beneficio social.

[21] **Cuadro 7. Ingresos públicos y producto bruto interno, 1940-1960**

<i>Años</i>	<i>Producto bruto interno</i>	<i>Ingresos fiscales totales</i>	<i>Por ciento</i>
1940	7 208	737	9.3
1945	19 335	1 615	8.3
1950	41 550	3 970	9.6
1955	87 681	9 043	10.3
1960	146 619	15 137	10.3
<i>Promedios</i>			
1941 - 1950			9.85
1951 - 1960			9.08

Fuente: a) Producto bruto interno, véase el cuadro 1. b) Ingresos fiscales: Departamento de Estudios Económicos del Baco de México.

[22] **Cuadro A-1. Oferta global, 1939-1960**
(en millones de pesos de 1955)

<i>Año</i>	<i>Producto bruto interno (1)</i>	<i>Importaciones</i>			<i>Oferta global (1) - (2)</i>	<i>Quántum de exportación (6)</i>	<i>Oferta interna (5) - (6)</i>
		<i>Total (2)</i>	<i>Importaciones (3)</i>	<i>Comercio fronterizo (4)</i>			
1939	33 456	3 778	3 317	461	37 234	6 305	30 929
1940	33 627	3 873	3 395	478	37 500	5 709	31 791
1941	37 746	5 314	4 754	560	43 060	6 240	36 820
1942	41 049	4 309	3 651	658	45 358	6 119	39 239
1943	42 439	4 738	4 060	678	47 177	6 990	40 187
1944	45 215	6 543	5 797	746	51 758	5 848	45 910
1945	46 888	7 957	6 958	999	54 845	6 767	48 078
1946	49 349	10 091	9 265	826	59 440	7 045	52 395
1947	51 623	10 661	9 938	723	62 284	7 205	55 079
1948	52 758	9 169	8 025	1 144	61 927	7 584	54 343
1949	56 774	7 917	7 185	732	64 691	8 682	56 009
1950	62 928	9 610	8 447	1 163	72 538	10 419	62 119
1951	68 356	12 209	11 010	1 199	80 565	10 484	70 081
1952	71 431	12 103	10 749	1 354	83 534	10 431	73 103
1953	72 683	12 085	10 427	1 658	84 768	11 201	73 567
1954	79 806	12 516	10 375	2 141	92 322	12 349	79 973
1955	87 681	13 175	11 046	2 129	100 856	15 355	85 501
1956	93 041	15 466	13 036	2 430	108 507	16 025	92 482
1957	101 570	16 117	13 595	2 522	117 687	15 968	101 719
1958	107 512	15 518	13 006	2 512	123 030	15 854	107 176
1959	111 220	15 282	12 040	3 242	126 502	18 526	107 976
1960	117 688	16 186	13 194	2 992	133 874	18 308	115 566

Fuente: *Producto bruto interno*: véase el memorándum *Estimaciones revisadas del producto bruto interno, 1939-1960*.

Importaciones: CEPAL; los datos de 1960 son preliminares. *Quántum de exportación*: CEPAL, incluye los ingresos por concepto de turismo; los datos de 1960 son preliminares.

Cuadro A-2. Demanda global 1939-1960
(en millones de pesos de 1955)

Año	Inversión			Consumo			Demanda interna			Exportación		Demanda global	
	Total (1)	Pública (2)	Privada (3)	Total (4)	Público (5)	Privado (6)	(1) - (4) (7)	Total (8)	Mercancías (9)	Turismo (10)	(7) - (8) (11)		
											(7)	(11)	
1939	3 479	1 401	2 078	27 450	2 419	25 031	30 929	5 194	3 932	1 263	36 123		
1940	3 875	1 646	2 229	27 916	2 617	25 299	31 791	4 953	3 665	1 288	36 744		
1	4 480	1 716	2 764	32 340	2 768	29 572	36 820	5 014	3 512	1 503	41 834		
2	4 218	2 147	2 071	35 021	2 684	32 337	39 239	5 116	5 809	1 306	44 355		
3	5 062	2 630	2 432	35 125	2 497	32 628	40 187	6 727	5 167	1 560	46 914		
4	6 483	2 789	3 695	39 427	2 251	37 176	45 910	6 456	4 745	1 711	52 366		
5	8 021	3 291	4 730	40 057	2 359	37 698	48 078	7 828	5 609	2 220	55 906		
6	9 849	3 236	6 613	42 546	2 139	40 407	52 395	8 127	5 640	2 487	60 522		
7	11 508	3 957	7 551	43 571	2 301	41 270	55 079	8 462	6 344	2 117	63 541		
8	10 610	3 904	6 706	43 733	2 826	40 907	54 343	9 295	6 377	2 918	63 638		
9	8 980	3 667	5 313	47 029	3 031	43 998	56 009	8 962	6 149	2 814	64 971		
1950	10 450	5 005	5 445	51 669	3 155	48 514	62 119	11 617	7 880	3 737	73 736		
1	11 505	4 586	6 919	58 576	2 746	55 830	70 081	12 575	8 772	3 803	82 656		
2	11 101	4 749	6 352	62 002	3 354	58 648	73 103	12 597	8 782	3 815	85 700		
3	10 083	4 148	5 935	63 484	3 168	60 316	73 567	11 564	7 531	4 032	85 131		
4	10 777	4 817	5 960	69 196	3 637	65 559	79 973	12 847	8 303	4 545	92 820		
5	12 260	4 660	7 600	73 241	3 644	69 597	85 501	15 355	9 793	5 563	100 856		
6	12 818	4 460	8 358	79 664	3 873	75 791	92 482	15 918	9 743	6 175	108 400		
7	13 492	4 898	8 594	88 227	4 128	84 099	101 719	15 510	8 547	6 963	117 229		
8	13 793	5 115	8 678	93 383	4 804	88 579	107 176	14 677	8 442	6 235	121 853		
9	14 213	5 344	8 869	93 763	5 243	88 520	107 976	16 564	8 954	7 611	124 540		
1960	15 499	6 374	9 125	100 067	5 958	94 109	115 566	15 946	8 490	7 456	131 512		

Fuente: véase la nota adjunta en la p. 259.

[24]

Cuadro A-2 (conclusión)

Fuente: *Inversión pública*: De 1939 a 1944, Comisión Mixta, cuadro 14; de 1945 a 1960, datos revisados de la Dirección de Inversiones de la Secretaría de la Presidencia. La inversión pública a precios corrientes se deflacionó con un índice ponderado de materiales de construcción (60%), materias primas metálicas (10%) e importación de equipos (30%). Los dos primeros se tomaron del índice de precios al mayoreo de 210 artículos del Banco de México, el tercero se obtuvo de la CEPAL. El año de 1960 se deflacionó con el incremento del subíndice "Artículos de producción" del índice de precios al mayoreo del Banco de México. *Inversión privada*: De 1939 a 1950, Comisión Mixta, cuadro 14; de 1951 a 1959, Nacional Financiera, 1960, Banco de México. La inversión a precios corrientes se deflacionó con un índice especial de precios de materiales de construcción, materias primas metálicas e importación de equipos. Se tomó la ponderación correspondiente a cada uno de los años del período 1939-1959. El año de 1960 se deflacionó con el incremento del subíndice "Artículos de producción". *Consumo total*: Se obtuvo por diferencia entre la oferta interna y la inversión total. *Consumo público*: equivale a los gastos corrientes del sector público, los cuales se obtuvieron de la Comisión Mixta de 1939 a 1949 y del Banco de México y la Dirección de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1950 a 1959; el dato de 1960 es una estimación. Los gastos corrientes a precios de cada año se deflacionaron con el subíndice "Artículos de consumo" del índice de precios al mayoreo de 210 artículos del Banco de México. *Exportación*: capacidad para importar en términos reales (ingresos por exportación y turismo corregidos por el índice de precios de importación).

[25]

Cuadro A-3. Exportaciones: principales grupos, 1940-1960

Años	Productos agrícolas y forestales	Productos ganaderos y de la pesca	Combustibles	Minerales	Varios	Total
<i>Millones de pesos de 1955</i>						
1940	1 091	526	473	2 257	74	4 421
1945	1 625	510	209	2 144	962	5 450
1950	3 251	364	346	2 581	488	7 030
1955	5 547	534	616	2 399	697	9 793
1959	6 215	821	417	2 479	781	10 713
1960	6 258	896	284	2 396	666	10 500
<i>Porcientos del total</i>						
1940	24.7	11.9	10.7	51.0	1.7	100.0
1945	29.8	9.4	3.8	39.3	17.7	100.0
1950	46.3	5.2	4.9	36.7	6.9	100.0
1955	56.3	5.4	6.3	24.5	7.1	100.0
1959	58.0	7.7	3.9	23.1	7.3	100.0
1960	59.6	8.5	2.7	22.8	6.3	100.0
<i>Tasas de crecimiento medio anual</i>						
1941-1945	8.3	-0.7	-17.7	-1.1	5.4	3.8
1946-1950	4.9	-7.5	10.6	3.8	-14.6	5.2
1951-1955	11.3	8.0	12.2	-1.5	7.4	7.0
1956-1960	2.4	10.9	-16.7	-0.1	-0.9	1.4
1941-1950	11.6	-8.1	-3.2	1.4	20.7	4.8
1951-1960	6.8	9.4	2.0	-0.7	3.2	4.1
1941-1960	9.1	2.7	-2.6	0.3	11.6	4.4

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

[26] Cuadro A-4. Importaciones. principales grupos 1940-1959

Años	Bienes de consumo	Materias primas	Bienes de capital	Totales		Bienes de consumo más compras fronteras
				Excluye compras fronteras	Incluye compras fronteras	
<i>Millones de pesos de 1955</i>						
1940	900	1 427	1 042	3 395	3 873	1 378
1945	1 693	2 661	2 556	6 958	7 957	2 692
1950	1 682	3 330	3 381	8 447	9 610	2 845
1955	2 576	4 113	4 340	11 046	13 175	4 705
1959	2 425	4 995	4 606	12 040	15 282	5 667
<i>Porcientos del total</i>						
1940	29.5	42.0	30.7	100.0	100.0	35.6
1945	24.3	38.2	36.7	100.0	100.0	33.8
1950	19.9	39.4	40.0	100.0	100.0	29.6
1955	23.3	37.2	39.3	100.0	100.0	35.7
1959	20.1	41.5	38.3	100.0	100.0	37.1
<i>Tasas de crecimiento medio anual</i>						
1941-1945	13.5	13.3	19.7	15.4	15.5	14.3
1946-1950	-0.1	4.6	5.8	3.9	3.3	1.1
1951-1955	8.9	3.8	5.1	5.5	6.5	10.6
1956-1959	-1.5	5.0	1.5	2.2	3.9	4.8
1941-1950	6.2	8.9	12.5	9.5	9.5	7.5
1951-1959	4.1	4.6	3.5	4.0	5.3	8.0
1941-1959	5.4	6.8	8.1	6.9	7.5	7.7

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

[27] **Cuadro A-5. Inversión pública por destino**
(millones de pesos)

<i>Concepto</i>	1940	1945	1950	1955	1960
Total	316	928	2 828	4 660	8 733
1. Fomento agropecuario	44	144	615	605	579
Riego	36	140	372	602	535
Otros	8	4	243	3	44
2. Fomento industrial	60	132	796	1 738	2 731
Energía	3	16	362	369	1 455
Petróleo y gas	57	113	398	1 055	1 393
Hierro y acero	-	-	-	35	23
Otros	-	3	46	279	239
3. Comunicaciones y transportes	152	460	1 079	1 422	2 953
Carreteras	57	184	364	591	834
Ferrocarriles	89	250	605	662	1 360
Ductos	-	-	-	-	468
Obras marítimas	5	25	84	150	166
Otros	1	1	26	11	125
4. Obras de beneficio social	29	91	256	597	1 811
Servicios públicos, urbanos y rurales	22	54	113	446	662
Hospitales y centros asistenciales	4	28	80	21	520
Educación e investigación	3	9	29	74	197
Vivienda	-	-	34	56	433
5. Otros	31	101	82	298	659

(continúa)

[28]

Cuadro A-5 (conclusión)

<i>Concepto</i>	<i>1940</i>	<i>1945</i>	<i>1950</i>	<i>1955</i>	<i>1960</i>
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Fomento agropecuario	13.9	15.5	21.7	13.0	6.6
Riego	11.4	15.1	13.2	12.9	6.1
Otros	2.5	0.4	8.5	0.1	0.5
2. Fomento industrial	19.0	14.2	28.1	37.3	31.3
Energía	1.0	1.7	12.8	7.9	16.7
Petróleo y gas	18.0	12.2	14.1	22.6	11.6
Hierro y acero	-	-	-	0.8	0.3
Otros	-	0.3	1.2	6.0	2.7
3. Comunicaciones y transportes	48.1	49.6	38.2	30.5	33.8
Carreteras	18.0	19.8	12.9	12.7	9.6
Ferrocarriles	28.2	26.9	21.4	14.2	15.6
Ductos	-	-	-	0.2	5.4
Obras marítimas	1.6	2.7	3.0	3.2	1.9
Otros	0.3	0.2	0.9	0.2	1.3
4. Obras de beneficio social	9.2	9.8	9.1	12.8	20.7
Servicios públicos, urbanos y rurales	7.0	5.8	4.0	9.6	7.6
Hospitales y centros asistenciales	1.2	3.0	2.9	0.5	6.0
Educación e investigación	1.0	1.0	1.0	1.5	2.2
Vivienda	-	-	1.2	1.2	5.0
5. Otros	9.8	10.9	2.9	6.4	7.6

Fuente: Comisión Mixta y Dirección de Inversiones de la Secretaría de la Presidencia.

[29] **Cuadro A-6.** Inversión bruta interna, ahorro interno y ahorro del exterior, 1940-1960

Año	<i>Inversión bruta interna</i>	<i>Ahorro público</i>	<i>Ahorro privado</i>	<i>Ahorro del exterior</i>
	<i>(en millones de pesos a precios corrientes)</i>	<i>(Porcientos)</i>		
1940	773	36.7	63.3	— ^a
1941	970	23.4	60.3	16.3
1942	1 005	27.2	73.8	— ¹
1943	1 277	36.2	63.8	— ^a
1944	1 730	39.5	60.5	— ^a
1945	2 276	31.4	68.6	— ^a
1946	3 224	22.6	62.5	14.9
1947	4 115	25.1	52.9	22.1
1948	4 537	32.1	55.5	12.3
1949	5 137	33.3	66.7	— ^a
1950	6 122	36.8	63.2	— ^a
1951	7 704	33.4	54.5	12.1
1952	8 232	36.3	54.1	9.7
1953	7 869	35.0	52.6	12.4
1954	9 788	34.9	51.6	13.5
1955	12 260	27.0	70.3	2.7
1956	13 992	30.0	56.6	13.4
1957	16 070	27.7	55.2	17.1
1958	16 926	23.4	63.5	13.1
1959	17 817	24.8	59.5	11.0
1960	20 733	27.7	59.8	12.5

Fuentes: *a)* Inversión bruta: de 1939 a 1950, Comisión Mixta; de 1951 a 1959, Nacional Financiera; 1960, estimación del Banco de México.

b) Ahorro público: de 1939 a 1944, Comisión Mixta; de 1954 a 1960, cifras revisadas de la Dirección de Inversiones de la Secretaría de la Presidencia.

c) Ahorro privado: obtenido por diferencia entre el ahorro interno total y el ahorro público.

d) Ahorro del exterior: Banco de México, cifras revisadas del saldo en cuenta corriente incluyendo el saldo neto de errores y omisiones.

* Años en que el saldo de la balanza de pagos fue positivo, o sea que México efectuó inversión neta en el exterior.

MÉXICO: PLAN DE ACCIÓN INMEDIATA 1962-1964. RESUMEN*

Secretaría de Hacienda y Crédito Público
7 de mayo de 1962

ÍNDICE

- I. Introducción
- II. Metas de inversión del Plan de Acción Inmediata
- III. Financiamiento del Plan de Acción Inmediata
- IV. Tendencias y proyecciones de la economía mexicana
- V. Programa de desarrollo agrícola
- VI. Fomento industrial
- VII. Promoción del turismo

[1] I. INTRODUCCIÓN

El Gobierno de México, de acuerdo con los compromisos de la carta de Punta del Este y dentro del marco de la política de desarrollo económico y mejoramiento social en que han estado empeñados los esfuerzos de la colectividad mexicana durante los últimos 40 años, se ha propuesto acelerar el crecimiento económico del país en los próximos años y sentar bases para un desarrollo más intenso a largo plazo.

A través de los mecanismos creados para las tareas de planificación, en particular la reciente Comisión Coordinadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia, y con la colaboración de la Secretaría de Industria y Comercio, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, el Banco de México y la Nacional Financiera, se han puesto en marcha los trabajos necesarios para determinar las metas globales y sectoriales de la economía mexicana en 1965 y 1970 y los medios de alcanzarlas.

* Archivo Histórico de El Colegio de México, Fondo Víctor L. Urquidi, Caja 46.

Al mismo tiempo, debido a la urgencia de impulsar los programas que ya están en marcha desde hace tres años y de remediar ciertos [2] factores adversos del crecimiento reciente, se ha elaborado un Plan de Acción Inmediata 1962-1964 que abarca la inversión tanto del sector público como del privado y considera las formas en que podría financiarse dicha inversión. El Plan está encuadrado en las proyecciones de los quinquenios 1961-1965 y 1966-1970. En particular, la formulación de este Plan permite precisar las necesidades de financiamiento externo de los próximos tres años.

El Plan toma en cuenta especialmente la situación económica que prevaleció en 1961, cuando el volumen de inversión privada fue inferior a las necesidades mínimas de la economía mexicana y cuando casi todas las ramas de la producción crecieron a tasas apenas moderadas. En consecuencia, el Plan incorpora diversas orientaciones de política económica cuyo objeto es estimular la inversión privada y la producción agrícola e industrial, así como la provisión de servicios turísticos.

Forman parte del Plan la reforma tributaria iniciada el presente año, una mejor orientación del crédito agrícola e industrial y en general un ordenamiento más adecuado del financiamiento interno y mayor aprovechamiento de las fuentes de ahorro.

[3] A la vez, la atención que se presentará a los programas de mejoramiento social será mayor, y en particular el gobierno está fomentando la construcción de vivienda barata, la introducción de agua potable y alcantarillado, los programas sanitarios, la extensión del seguro social, la ampliación y el mejoramiento de la educación pública a todos los niveles, la creación de centros de bienestar rurales y urbanos y el robustecimiento de las condiciones de vida en las zonas agrícolas.

Continúa asimismo el programa de reforma agraria, que, en México, dada la repartición de tierras llevada a cabo en los últimos decenios, está orientado en la actualidad principalmente a la consolidación del sistema ejidal y a la introducción de técnicas agrícolas más avanzadas y medios más eficaces de comercialización tanto en dichas formas de tenencia de la tierra como en las explotaciones sujetas al régimen de pequeña propiedad. Ha merecido atención en los últimos años la creación de unidades agropecuarias y forestales bajo el sistema ejidal.

En su conjunto, el plan constituye un esfuerzo por integrar los diversos programas públicos y privados con objeto de obtener resultados a corto plazo que, a su turno, permitan llegar con mayor [4] facilidad a las metas ulteriores.

Debe tenerse en cuenta que la situación de balanza de pagos de México en los últimos años, si bien no ha sido desfavorable, ha encerrado dificultades

importantes derivadas de la situación de los mercados de los productos básicos, y que las perspectivas no son suficientemente buenas para garantizar que sin crédito del exterior México puede alcanzar las metas que se propone. Se estima que será especialmente durante el período 1962-1964 cuando el crédito del exterior tendrá una importancia decisiva, pues las perspectivas de exportación no muestran de inmediato una tendencia muy dinámica. En años posteriores, si se confirman las proyecciones más alentadoras del comercio exterior que se han formulado, es probable que las necesidades de crédito sean menores.

[5] II. METAS DE INVERSIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN INMEDIATA

El Plan de Acción Inmediata tiene por objeto lograr un monto de inversión pública y privada durante el período 1962-1964 que permita asegurar que el producto bruto interno crezca a una tasa media anual del 5%, como mínimo, en el quinquenio 1961-1965. Como en 1961 el incremento del producto fue de sólo 3.5% y la inversión bruta fija total fue 1 000 millones de pesos inferior a la considerada necesaria, es preciso que en el período del plan se recupere el terreno perdido. Es decir, a las inversiones que normalmente debería realizarse en 1962-1964 hay que añadir el faltante de inversión de 1961.

De acuerdo con los estudios que se han hecho, se requerirán 79 200 millones de pesos de inversión bruta fija de 1962 a 1964. De este total, el programa de inversiones del sector público (Gobierno Federal, entidades federativas y municipios, organismos descentralizados y empresas de participación estatal) deberá ascender a 39 800 millones de pesos, o sea el 50.3%. La inversión privada requerirá [6] alcanzar como mínimo 39 400 millones de pesos en el trienio. El ritmo de la inversión privada en los últimos años ha sido inferior al de la inversión pública y probablemente tardará algún tiempo en recuperarse. Se tomó en cuenta la conveniencia de que en el año de 1964 no decaiga el ritmo de la inversión pública, a fin de que la administración que llegue al poder a fines de ese año pueda iniciar sus programas de 1965 sin pérdida de impulso.

La distribución por años de la inversión pública y la privada se proyecta como sigue:

	(Miles de millones de pesos)			<i>Trienio</i>
	<i>1962</i>	<i>1963</i>	<i>1964</i>	<i>1962-1964</i>
<i>Inversión bruta fija</i>	23.8	26.4	29.0	79.2
Pública	12.0	13.8	14.0	39.8
Privada	11.8	12.6	15.0	39.4

Se advertirá en lo anterior que si bien la inversión pública deberá aumentar cada año, conforme a los programas que ya se han elaborado, se espera que la inversión privada se acelerará y que [7] para 1964 supere ligeramente en monto a aquella. En años anteriores, la proporción representada por la inversión pública constituía de un 35 a un 40% del total; pero por deficiencias de la inversión privada y por incorporación reciente al sector público de algunas empresas como las eléctricas, sería difícil que en el plazo previsto por el Plan se volviera a las proporciones de hace algunos años.

Los montos globales de inversión suponen que la inversión bruta interna (inversión fija más inventarios) pasará de un 15.5% del producto bruto interno en 1960 a un 18.4% en 1965, con vistas a llegar a un 19.5% en 1970, con objeto de que entre 1966 y 1970 el incremento medio del producto bruto sea como mínimo del 6% al año. Así, el Plan de Acción Inmediata, con el monto de inversiones que entraña, está encuadrado dentro de una proyección a largo plazo que supone una tasa de formación de capital mayor que la de los años precedentes al plan. La razón fundamental por lo que es necesario aumentar la tasa de inversión en México es que la demanda externa, que en épocas anteriores [8] determinaba en gran medida el ritmo de crecimiento económico general, no tiene ya perspectivas de aumento de igual amplitud debido al exceso de oferta mundial de los principales productos básicos que México exporta (algodón, café, metales no ferrosos).

El programa de inversiones del sector público ha sido elaborado en detalle por la Secretaría de la Presidencia, con base en los planes presentados por las diversas dependencias oficiales, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, y teniendo en cuenta la necesidad de una mejor coordinación de todos esos programas. Del total de 39 800 millones de pesos de inversión en el trienio 1962-1964, la distribución aproximada será como sigue:

[9]

	Millones de pesos	% del total
<i>Fomento agropecuario</i>	6 600	16.6
Irrigación	6 280	
Otras inversiones	320	
<i>Fomento industrial</i>	12 720	32.0
Energía eléctrica	5 160	
Petróleo y gas	6 360	

	Millones de pesos	% del total
Hierro y acero	360	
Carbón y coque	80	
Minería	160	
Otras industrias	600	
<i>Comunicaciones y transportes</i>	<i>11 320</i>	<i>28.4</i>
Carreteras	4 600	
Ferrocarriles	4 920	
Ductos	560	
Marítimas	760	
Aéreos	200	
Telecomunicaciones	280	
<i>Obras de beneficio social</i>	<i>8 760</i>	<i>22.0</i>
Servicios públicos, urbanos y rurales	4 320	
Hospitales y centros asistenciales	960	
Educación e investigación	1 200	
Vivienda	2 280	
<i>Otros</i>	<i>400</i>	<i>1.0</i>
Total	<i>39 800</i>	<i>100.0</i>

Del anterior cuadro se desprende que en el programa de inversión del sector público, más del 75% corresponde a obras y proyectos básicos de desarrollo, y menos de la cuarta parte a obras de beneficio social. Sin embargo, estas últimas representarán una proporción un poco mayor del total que durante el período 1956-1961. El [10] aspecto más destacado en el cambio de composición del programa de inversión pública es la proporción considerablemente aumentada que se asigna a los proyectos de fomento agropecuario, especialmente al programa de obras de riego y de rehabilitación de distritos de riego. En cambio, la proporción del programa que se destina a transporte y comunicaciones será menor que en años anteriores, dado que la red de carreteras del país ha sido objeto de gran expansión en los últimos 10 años; no obstante, el programa de ampliación y rehabilitación ferrocarrilera será en el próximo trienio más importante que en fechas anteriores.

Con relación a la inversión privada que se considera necesaria en el trienio 1962-1964, se estima provisionalmente que su distribución por sectores puede ser aproximadamente la siguiente:

	Millones de pesos	% del total
Actividad agropecuaria	5 600	14.2
Minería	300	0.8
Industria manufacturera	16 000	40.6
Construcción	13 000	33.0
Transporte	3 800	9.6
Otros	700	1.8
Total	39 400	100.0

[11] Los 16 000 millones que se considera pueden invertirse en la industria se derivan de datos recopilados sobre los planes y proyectos de expansión y de nueva inversión en las principales ramas industriales. De ese total, más de 4 000 millones de pesos se invertirán en la industria siderúrgica básica, más de 2 500 millones en la industria automotriz, unos 3 200 millones en otros sectores de la industria de fabricación de equipo y maquinaria, unos 1 700 millones en las industrias química y químico-farmacéutica, unos 1 600 millones en la industria petroquímica, alrededor de 1 000 millones en la modernización de la industria textil, más de 600 millones en la industria del papel, unos 500 millones en la industria del cemento y más de 400 millones en la industria de aparatos y materiales eléctricos. Debe tenerse en cuenta la posibilidad de que no todos estos proyectos se realicen y la de que se lleven a cabo con algún retraso. En cambio, no se tiene información sobre proyectos de expansión en las industrias elaboradoras de alimentos, bebidas, tabaco, calzado y vestido y muchas otras que producen principalmente bienes duraderos y no duraderos de consumo. [12-1] Por lo pronto, tendrá que aceptarse que el total de 16 000 millones de pesos comprende la expansión de estas últimas industrias.

En cuanto a la escasa inversión prevista en la minería, se atribuye a la situación que guardan los mercados externos de los productos minerales y a que la industria minera se encuentra en una etapa de reestructuración financiera y de reorganización.

La estimación sobre el importe de la construcción privada en el próximo trienio es de carácter muy preliminar, basada en el supuesto de que será preciso recuperar el impulso perdido en los dos últimos años y de que se podrán otorgar facilidades de financiamiento y de estímulo a la construcción de casas-habitación de bajo precio en escala mucho mayor que hasta ahora. Se tiene en cuenta el hecho de que el aumento en el ritmo de la construcción tendrá repercusiones favorables en gran diversidad de industrias nacionales.

Los demás sectores de inversión privada constituyen estimaciones enteramente preliminares basadas en tendencias, excepto que en la inversión agropecuaria se ha considerado que los programas gubernamentales inducirán mayores inversiones privadas que antes en algunos sectores agrícolas y en la ganadería.

[12-2] III. FINANCIAMIENTO DEL PLAN
DE ACCIÓN INMEDIATA

Con base en un examen de las perspectivas fiscales, y de las posibilidades de reinversión de recursos propios de parte de los organismos descentralizados y las empresas del Estado, así como en consideraciones sobre el desarrollo del mercado de capitales, se ha formulado un plan de financiamiento de la inversión pública y de la inversión privada, como sigue:

	(Miles de millones de pesos)			
	1962	1963	1964	Trienio 1962-1964
<i>Financiamiento de la inversión pública</i>	12.0	13.8	14.0	39.8
Con recursos fiscales	2.7	3.0	3.3	9.0
Recursos propios de organismos descentralizados y empresas del Estado	2.7	3.0	3.3	9.0
Crédito interno	0.6	0.7	0.7	2.0
Crédito externo	6.0	7.1	6.7	19.8
<i>Financiamiento de la inversión privada</i>	11.8	12.6	15.0	39.4
Reinversión de utilidades y acceso al mercado de capitales	10.3	11.1	13.4	34.8
Capital privado extranjero	1.2	1.2	1.2	3.6
Crédito externo	0.3	0.3	0.4	1.0

Con relación a la inversión privada, se supone que su financiamiento provendrá en su gran mayoría de reinversiones de utilidades [13] y de acceso al mercado de capitales y a los recursos del sistema crediticio. El gobierno se propone dejar que el mercado de capitales quede principalmente a disposición del sector privado de la economía. Además, la política fiscal actual tiene importantes modalidades de aliento para la reinversión y para la expansión de las inversiones industriales.

Es propósito también del gobierno continuar dando al capital privado extranjero amplias oportunidades de colaborar en el desarrollo industrial del país. Se ha supuesto que la aportación anual nueva del capital privado extranjero pueda ser de alrededor de 1 200 millones de pesos anuales (cerca de 100 millones de dólares), sobre la base de que se ha extendido considerablemente el sistema de empresas de capital mixto y de que en muchas de las industrias para las cuales existen proyectos de expansión se requiere el uso de técnicas y procedimientos desarrollados por empresas de otros países. Además, se estima necesario contar con un ingreso neto de por lo menos 100 millones de dólares anuales de capital privado a fin de compensar la transferencia anual al exterior de utilidades, intereses y regalías sobre inversiones hechas con anterioridad.

[14] Es bien conocida la política del Gobierno de México respecto al capital privado extranjero por lo que hace al tratamiento no discriminatorio y en relación con la sujeción a las leyes mexicanas. El Gobierno de México mantiene una preferencia por que en las empresas en las que se invierta capital extranjero éste no constituya más del 49% del capital social, y se propone seguir esta política. Sin embargo, está dispuesto, bajo ciertas condiciones, a permitir excepciones que se tratarán caso por caso. Para estos fines, se considera conveniente establecer un procedimiento mediante el cual la Nacional Financiera y la Corporación Financiera Internacional actúen conjuntamente como promotores a fin de formar grupos mixtos de inversionistas extranjeros y nacionales, en el entendimiento de que cuando no sea posible obtener suficiente participación de capital mexicano en esas empresas, se permitirá transitoriamente que la proporción de capital extranjero sea superior al 49% y aún llegue a la casi totalidad, siempre que la empresa se comprometa a asociarse con capital mexicano en fecha posterior hasta llegar a las proporciones básicas de 49-51%.

Se prevé también que una parte de la inversión privada se [15] financie, como hasta la fecha, con créditos de corto y mediano plazo del exterior, por un monto de alrededor de unos 25 millones de dólares al año.

El financiamiento del plan de inversión pública presenta problemas más difíciles de resolver. Se estima necesario someter a la consideración de los organismos financieros internacionales y las demás fuentes de crédito del exterior la conveniencia de apoyar con recursos crediticios externos el 50% del plan de inversiones públicas, o sea por un monto total de 19 800 millones de pesos (1 584 millones de dólares) durante el período 1962-1964.

Esta suma, superior a los 500 millones de dólares anuales, que excede en unos 200 millones de dólares al monto bruto de recursos crediticios de que ha dispuesto México anualmente en 1960 y 1961, se justifica por la imposi-

bilidad inmediata de elevar el monto de los recursos financieros internos no inflacionarios destinables al programa de inversiones del sector público.

En los últimos años, se había llegado a financiar con recursos fiscales alrededor de un tercio de la inversión del sector [16] público. Sin embargo, el plan del trienio 1962-1964 exige un total de inversión pública considerablemente incrementado y se refiere a un sector público ampliado. Por estas razones, y porque los gastos corrientes de la Federación, que también están creciendo, tienden a absorber una proporción cada vez mayor de los recursos fiscales, no es de prever que la aportación fiscal al plan de inversión pública pueda exceder de 9 000 millones de pesos, o sea el 23% de la inversión prevista. Se ha tenido en cuenta que el sistema tributario pueda volverse más elástico, sobre todo en virtud de la reciente reforma tributaria y de las mejoras administrativas; pero no se considera prudente estimar una aportación fiscal mayor a la indicada, aún dentro del supuesto de que la carga tributaria total deberá aumentar cada año.

El otro componente interno importante del financiamiento de la inversión pública está constituido por los recursos propios de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. En años anteriores, estos fondos han contribuido con alrededor de un tercio del total de la inversión pública, pero dada la intensificación de los programas de inversión en las industrias de generación de energía [17] eléctrica y en la petrolera, los crecientes gastos de mantenimiento, las dificultades pasajeras de algunas de las empresas descentralizadas y los casos en que ocurren pérdidas (como en los ferrocarriles), es dudoso que pueda mantenerse la misma proporción. La reestructuración reciente de las tarifas eléctricas y otras medidas indispensables han permitido fortalecer la situación de muchas empresas del sector público, pero parece prudente no estimar por ahora una aportación de recursos propios superior a 9 000 millones de pesos en el período 1962-1964.

Se considera también que unos 2 000 millones de pesos del programa de inversión pública podrán financiarse mediante emisiones netas de bonos de la deuda pública interior. Dichos valores se colocarán en el sistema bancario en la misma forma en que se ha venido haciendo en los últimos años, como parte de las reservas de las instituciones de crédito, y podrán ser absorbidos también por las compañías de seguros y en parte por el público (bonos del ahorro, etc.).

En resumen, para llevar a cabo el plan de acción inmediata en lo que respecta al sector público, resulta indispensable contar con la aportación de crédito externo de la magnitud señalada, pues de otra [18] manera, por inelasticidad actual de los recursos financieros internos, inclusive los fiscales, no podría alcanzarse la meta de inversión que se ha fijado. Si no se pudiera efectuar la

inversión pública de 39 800 millones de pesos, la alternativa para que se cumplan las metas generales de crecimiento que se ha propuesto el Gobierno de México, sería que se pudiera producir un monto mucho mayor de inversión privada del que se ha previsto en el Plan de Acción Inmediata. Debe considerarse como escasamente probable que se supere la cifra de inversión privada estimada, por las razones ya indicadas derivadas de la situación de 1961 y porque muchos de los sectores de expansión industrial son evidentemente ramas de industria muy complejas, orientadas muchas de ellas al abastecimiento de partes y productos intermedios, equipo, etc., en los cuales el mercado es más difícil de estimar y a veces muy diversificado. Se trata en general de proyectos que requieren la incorporación de tecnologías complejas y, en muchos casos, de financiamientos muy considerables. Si es dudoso que se realicen dentro del período 1962-1964 todos los proyectos de industria privada a que se ha hecho referencia, lo será aún más que pudiera intensificarse el proceso.

[19] Interesa hacer notar que hasta 1965 las perspectivas de crecimiento de la demanda externa son poco favorables en general para los productos básicos que México exporta, por más que estén surgiendo muchas nuevas posibilidades de exportación de productos industriales y de artículos primarios de importancia menor. Según estudios que se han hecho para proyectar la demanda externa a largo plazo, en el quinquenio 1966-1970 es probable una tasa de crecimiento más rápida que en 1961-1965, a la vez que se considera que la industrialización habrá hecho posible reducir a proporciones moderadas el incremento de las importaciones de importantes grupos de productos manufacturados. En la medida en que la campaña de promoción del turismo y el Programa Nacional Fronterizo tengan éxito a corto plazo se mejorarían las perspectivas generales de la balanza de pagos hasta 1965, pero lo más probable es que dichas campañas no rindan resultados sustanciales sino durante el quinquenio 1966-1970.

Por estas consideraciones, puede afirmarse que el período 1962-1964 será crítico en el desarrollo de la situación de la balanza de pagos y que es cuando más se necesitará la aportación de crédito del [20] exterior, mientras que a partir de 1965 es muy probable que las necesidades de crédito externo se reduzcan considerablemente, a condición de que tenga éxito el Plan de Acción Inmediata y de que los plazos de amortización de los nuevos créditos sean suficientemente largos.

[21] IV. TENDENCIAS Y PROYECCIONES
DE LA ECONOMÍA MEXICANA

1. *Evolución reciente*

El rasgo distintivo de la evolución reciente de la economía mexicana es la presencia de distintos elementos depresivos que han actuado sobre dos de los factores más dinámicos de los años anteriores: la demanda externa y la inversión privada.

En 1961, el producto bruto interno por habitante apenas aumentó 0.4%. Esta situación no sería tan alarmante si representase una circunstancia transitoria; pero lejos de ello, la tasa de crecimiento del producto por habitante ha venido descendiendo: en 1956-1960 fue de 2.9% anual, o sea inferior a la de 3.6% anual registrada en 1951-1955. El Plan de Acción Inmediata constituye el primer eslabón de una política a largo plazo abocada a alterar esa tendencia.

La disminución de la tasa de crecimiento de la inversión privada, de 6.9% anual en 1951-1955 a sólo 3.2% anual en 1956-1960, se agudizó en 1961 cuando, por primera vez en los últimos veinte años, la inversión privada descendió en cifras absolutas. En consecuencia, la participación de la inversión privada en la inversión fija total se [22] redujo del 62% en 1955, al 59 y al 53% en 1960 y 1961, respectivamente.

La demanda externa generada por las exportaciones de mercancías, la cual había mantenido en el pasado relación estrecha con el nivel del ahorro interno privado, se redujo de 1956 a 1960 a razón del 2.8% anual. En el quinquenio anterior se había obtenido un incremento de 4.4% anual. El turismo permitió, gracias a su crecimiento, si bien menos rápido que en 1951-1955, lograr una tasa positiva en el conjunto de la demanda externa de 0.8% anual, pero que contrasta con el 5.7% anual de 1951-1955.

El sector público hizo un esfuerzo considerable por contrarrestar los factores depresivos; pero con éxito limitado. La tendencia de la inversión pública experimentó fuertes cambios. Después de haber descendido durante 1951-1955 a razón de 1.4% al año, se elevó de nuevo al 6.5% anual durante 1956-1960. Este comportamiento influyó decididamente en el crecimiento de la inversión total a una tasa anual de 4.8%; pero debe destacarse que hasta 1959 sólo fue de 3.8%. La aceleración tuvo lugar en 1960, influida por el fuerte crecimiento de la inversión pública hecho posible por la mayor afluencia de crédito externo. [23] En 1961, se incrementó nuevamente la inversión pública en un 19% en términos reales.

El consumo público, cuyo crecimiento en 1951-1955 fue lento, se aceleró en 1956-1960 con un incremento medio anual de 10.3%. Este aumento con-

tribuyó a frenar el deterioro de la demanda global y, a la vez, representó un esfuerzo del gobierno por atender necesidades urgentes en materia social que en épocas anteriores de mayor auge económico se habían postergado hasta cierto punto.

La evolución de la producción nacional por sectores permite concretar las tendencias globales apuntadas en los párrafos anteriores.

Los sectores estrechamente vinculados a la exportación —agropecuario y minero— se han estancado. El ritmo de expansión de la producción agropecuaria, determinante de la capacidad de compra de alrededor del 50% de la población, se redujo de una tasa anual de 7.4% en 1951-1955 a una de sólo 2.8% en 1956-1960. En particular, se redujo la participación relativa de la agricultura en el producto bruto total de 13.5% en 1955 a 11.0% en 1960. Cabe recordar que en esta actividad [24] el elemento dinámico lo había constituido la producción para el mercado externo, ya que la producción de alimentos destinada al consumo interno ha tenido un crecimiento semejante al de la población.

La contribución de la minería al producto bruto se ha reducido de 3.1% en 1950 a 2.4% en 1955 y a 1.9% en 1960. En 1961 la producción descendió.

La producción industrial experimentó en 1961 uno de los incrementos menos elevados de los últimos veinte años, de apenas 3.5% según estimaciones preliminares. Pero, en el conjunto del último quinquenio, ha mantenido una tasa de crecimiento superior a la del producto bruto total. El debilitamiento de la demanda efectiva —explicado en parte por la situación de la agricultura y la deficiente distribución del ingreso— ha afectado en especial a la industria ligera (alimentos, bebidas, calzado, textiles de algodón, etc.), en la cual existe capacidad instalada que podría movilizarse a corto plazo. El crecimiento de la industria se ha centrado en la producción de artículos intermedios y bienes de capital aprovechando el margen de sustitución de importaciones. Sin embargo, el debilitamiento observado en 1961 muestra que es preciso [25] incrementar el ritmo de expansión de la demanda interna, ya que el margen restante de sustitución de importaciones es decreciente en muchas de las ramas industriales.

La reducción que se ha venido observando en la inversión privada se ha reflejado en la actividad de la industria de la construcción, que ha permanecido casi estacionaria, no obstante el aumento considerable de la inversión pública. La disminución de la inversión privada y del ritmo de expansión de la economía en su conjunto también afecta seriamente a los sectores del transporte y el comercio.

En el quinquenio 1956-1960 los sectores dinámicos por excelencia han estado vinculados a la expansión de la inversión pública. Los incrementos de la

producción de energía eléctrica —tasa anual de 9.8%— y de petróleo y derivados —tasa anual de 12.7%, más del doble de la del producto— permitieron que la tendencia depresiva del producto bruto no fuera más acentuada.

El hecho escueto es que los factores de estancamiento han comprobado ser en los últimos seis años más fuertes que los factores de aliento. Por ello, es preciso plantear en otros términos el desarrollo [26] futuro, orientando la política económica conforme a lineamientos concretos a largo plazo capaces de alterar las tendencias depresivas.

2. *Las metas a largo plazo*

Las proyecciones de la economía a largo plazo, tanto globales como sectoriales, parten de una apreciación objetiva de las posibilidades de crecimiento —condicionadas por las tendencias recientes antes apuntadas— y no reflejan apreciaciones subjetivas sobre lo que sería deseable, ni sobre la diversidad de necesidades insatisfechas.

Esta orientación sirvió de punto de apoyo en la selección de la tasa de crecimiento del producto bruto que debería constituir la meta de la política económica. Al efecto, se analizaron las implicaciones de 5 alternativas de crecimiento, que fluctúan entre la mínima de 5% anual de 1961 a 1970 y la máxima de 6% anual en 1961-1965 y 7.5% en 1966-1970. En las cinco hipótesis el problema estriba en acelerar el crecimiento durante el primer quinquenio.

Se hicieron razonamientos para seleccionar la alternativa más viable y se concluyó que las metas más razonables serían las de procurar un crecimiento del producto bruto interno de 5% de 1961 a 1965 y, a [27] la vez, sentar las bases para crecer más rápidamente durante el segundo quinquenio a razón de una tasa de 6% anual. En el decenio se lograría un incremento medio anual de 5.5% o sea 2.3% por habitante, aproximado al mínimo establecido en la Alianza para el Progreso. Cabe destacar que dado el ritmo de crecimiento de la población mexicana de 3.1% al año —uno de los más altos del mundo—, alcanzar la meta señalada implica un serio esfuerzo, particularmente cuando se parte de condiciones económicas deprimidas. Si las condiciones de demanda externa fueran más favorables que lo previsto hasta ahora, y si la inversión privada se estimulara más allá de las metas del Plan de Acción Inmediata, el objetivo de largo plazo de crecer al 2.3% por habitante podría superarse.

La meta seleccionada presupone que el coeficiente de inversión de 15.5% del producto bruto interno en 1960 pasaría a 18.4 y 19.5 en 1965 y 1970, respectivamente. La inversión bruta interna aumentaría en el primer quinquenio

al ritmo de 8.8% anual, y de 7.2% en el segundo. El consumo global mantendría una tasa de crecimiento de 3.9% en 1961-1965; pero en el segundo quinquenio se aceleraría hasta alcanzar una tasa promedio de 5.3%. Se conseguiría, por lo tanto, un cierto [28] equilibrio a través del efecto conjugado de una mayor capitalización y un incremento relativamente satisfactorio del consumo.

Para lograr lo anterior, el principal problema estriba en actuar sobre el volumen de ahorro interno a fin de obtener de 1960 a 1965 un incremento del 19%, y en asegurar la aportación necesaria de crédito e inversiones del exterior, especialmente para la inversión del sector público.

[29] V. PROGRAMA DE DESARROLLO AGRÍCOLA

El sector agropecuario, si bien ha tenido un crecimiento similar al de la economía en general durante los últimos veinte años, no es todavía suficientemente elástico, en particular por lo que hace al abastecimiento de productos para el consumo interno. El gobierno, consciente de la lentitud con que están creciendo importantes ramas agropecuarias, tiene en preparación programas de gran alcance para aumentar la productividad agrícola, ampliar las zonas de cultivo y mejorar las condiciones de vida en las áreas rurales. La tasa de incremento demográfico de México impone al país la necesidad de hacer un esfuerzo especialmente grande para promover la agricultura.

Existen en el país superficies desarrollables a corto plazo que no requieren inversiones básicas por parte del Gobierno y que cuentan con población ya asentada que conoce en forma práctica los cultivos propios del lugar. En muchos casos, las dificultades son de organización y de financiamiento. A dichas zonas se añaden otras [30] en las franjas costeras y en algunos puntos del interior donde se cuenta con suficiente humedad y pueden establecerse cultivos especializados comerciales y nuevas explotaciones ganaderas, para abastecer los grandes centros de consumo. Como ya se ha indicado al examinar el programa de inversión del sector público, las obras de riego y de control de avenidas ocuparán en el período 1962-1964 un lugar muy destacado.

En las zonas de explotación hay posibilidades de elevar los rendimientos, lo que se obtendrá, en parte, completando los distritos de riego, efectuando obras de drenaje y otras, y logrando un uso más eficaz del agua y de la tierra. La rehabilitación de superficies de riego ensalitradas tiene muy elevada prioridad. En las zonas de agricultura de temporal se proyecta intensificar los esfuerzos para detener la destrucción de los suelos; en especial, se ha implantado un programa para conservar y ampliar zonas de silvicultura, controlar

el funcionamiento de las cuencas de los ríos y consolidar y aumentar las áreas aptas para la ganadería y para los cultivos [31] permanentes. La selección de semillas, el mejoramiento de los métodos de cultivo, la aplicación de fertilizantes y otros aspectos del progreso técnico agrícola hacen prever posibilidades inmediatas de elevar los rendimientos. En algunos casos, como en el del café, se tiene en preparación, además, un programa para diversificar la explotación agrícola en áreas que se sustraigan a la plantación de café.

Con base en lo anterior, los programas del Gobierno se orientan hacia la construcción de drenajes y obras complementarias en los distritos de riego; la construcción de obras de pequeña irrigación en las zonas de agricultura de temporal; la realización de obras de conservación del suelo y de los bosques, incluso cambios en el uso de la tierra, formación de praderas y plantación de árboles; obras en escala experimental para aprovechar tierras inundadas en las zonas tropicales; trabajos de experimentación para evaluar la índole de las reservas de tierras en las zonas tropicales y en las áridas y semiáridas y estudios de zonificación de la actividad agropecuaria en diferentes [32] regiones del país para integrar en forma adecuada en cada una la agricultura, la ganadería y el aprovechamiento forestal en términos que aumenten la eficacia y permitan preservar los recursos naturales.

El Gobierno tiene trazado además un plan para impulsar un sistema de granjas de producción agropecuaria integrada, que servirán como centros de difusión de semillas, pies de cría y plantas productivas. El plan se aplicará desde 1962 y se intensificará en años posteriores. Funcionará a través del sistema bancario privado e incluirá a agricultores medianos y pequeños de diversas zonas seleccionadas, los cuales deberán cumplir además una función demostradora de técnicas más eficientes. Para realizar este plan se espera contar en 1962-1964 con un crédito del exterior de 60 millones de dólares, que se canalizarían a través del Fondo de Garantía de la Agricultura y la Ganadería que maneja el Banco de México.

[33] VI. FOMENTO INDUSTRIAL

Los proyectos de inversión industrial privada y los que forman parte del sector público corresponden en general a ramas de la producción en las que, según los estudios realizados, puede esperarse una considerable expansión de la demanda. Si esta demanda no se satisface con producción interna, tenderá a satisfacerse con importaciones. Por esta razón, uno de los objetivos de la política de industrialización es seguir promoviendo la sustitución de las importaciones

por producción nacional. Otro de los objetivos es procurar una mayor integración de importantes ramas industriales y en particular procurar la plena utilización de la capacidad instalada y la modernización técnica en las industrias que tienen equipo obsoleto, como la textil, o que tienen todavía costos muy elevados.

Por otro lado, el Gobierno se esfuerza por lograr que los recursos disponibles para inversión se utilicen evitando duplicación en campos industriales que ya cuentan con suficiente capacidad de producción. A este respecto, se procurará orientar a los [34] inversionistas hacia campos insuficientemente desarrollados en los cuales su inversión alcance una rentabilidad satisfactoria y la estructura de costos y precios no sea onerosa para los consumidores. El Gobierno está realizando también considerables esfuerzos para fomentar la investigación tecnológica y para acelerar la formación de técnicos de distintos niveles.

Otra característica de la actual política de desarrollo industrial es la de estimular la localización de nuevas plantas en zonas que hasta ahora han permanecido rezagadas en su desarrollo económico, en relación con las áreas correspondientes a los grandes mercados. En tal virtud, se procura limitar el crecimiento de las zonas con excesiva concentración industrial y se dan facilidades para inversión en otras en que se cuenta con suficiente población de trabajo, agua y otros recursos naturales, energía eléctrica, etc.

Los proyectos de expansión industrial y de modernización no podrían realizarse con éxito si el Gobierno no continuara y racionalizara su política de estímulos fiscales, crediticios y de protección [35] del mercado. En forma muy resumida, las medidas de estímulo de carácter fiscal más importantes son las siguientes: simplificación de los trámites administrativos en el pago de los impuestos sobre la renta en las actividades industriales y agrícolas; exenciones en el impuesto sobre ganancias distribuibles para la formación de fondos de reinversión; depreciación fiscal acelerada del equipo industrial; concesiones fiscales para industrias nuevas y necesarias; subsidios y exenciones a la actividad minera; exenciones para favorecer la exportación de productos industriales; subsidios a las industrias que abastezcan las zonas fronterizas; reducción de fletes ferroviarios sobre productos industriales destinados al consumo de dichas zonas.

Entre las medidas de estímulo de carácter comercial, además de la protección arancelaria y de los controles de importación, figura ahora la creación de un fondo para fomentar la exportación de productos elaborados, destinando a él un impuesto especial del 10% sobre la importación de algunos artículos no necesarios. La participación de México en la Zona Latinoamericana de Libre Comercio constituye también parte de la política de estímulo a las exportaciones.

[36] Desde el punto de vista de la política monetaria y crediticia, las autoridades continúan encaminando los recursos bancarios hacia el crédito a mediano y a largo plazo y hacia las actividades cuya importancia es básica para el desarrollo del país. Además de la política de control selectivo del crédito, se actúa para favorecer el mercado de valores, se crean fideicomisos específicos, y se toman otras medidas para otorgar crédito en condiciones adecuadas. Existen fondos de garantía y fomento para la pequeña y mediana industria y para las actividades artesanales, los cuales han permitido extender considerablemente el crédito industrial.

[37] VII. PROMOCIÓN DEL TURISMO

El gobierno incluye también en su Plan de Acción Inmediata un programa de fomento turístico, rama que desempeña un papel decisivo en el suministro de divisas para el financiamiento de las importaciones necesarias. En 1961, el turismo aportó el 47% de la demanda externa y, según las proyecciones, en virtud del crecimiento previsto a una tasa anual de 7.4%, esta proporción podrá ser de más del 55% en 1965, o sea más que toda la exportación de mercancías.

Las labores de promoción toman en cuenta que a corto plazo las decisiones nacionales no podrán alterar sustancialmente las tendencias de la demanda de servicios turísticos. Esta depende fundamentalmente de factores exógenos y, en particular, del nivel del ingreso personal disponible de los ciudadanos de los Estados Unidos. En consecuencia, el programa será más bien de carácter cualitativo, destinado a lograr una utilización plena de las facilidades actuales y el aumento y la diversificación de los servicios turísticos.

[38] Como se espera que la mayor parte del turismo extranjero futuro sea el que acuda a las zonas fronterizas del norte del país, una parte apreciable de los programas de inversión se destinará a proveer mayores facilidades en esa región. A este respecto, debe tenerse en cuenta que el ingreso bruto percibido en las zonas fronterizas se filtra con rapidez en importaciones de bienes de consumo, no obstante que la industria nacional podría ofrecer artículos semejantes.

El Programa Nacional Fronterizo se ha propuesto abordar el aspecto dual de incrementar la demanda externa y de integrar paulatinamente las zonas fronterizas a la economía nacional. Se ha previsto una inversión total de 360 millones de pesos en 1962-1964, de los cuales sólo unos 100 millones corresponden a inversión pública, ya que el desarrollo de los servicios comerciales y turísticos atañe más directamente a la inversión privada.

La oferta interna de servicios de turismo parece ser adecuada en la Ciudad de México, Acapulco y otros centros tradicionales. [39] Es en lo general cuantitativamente adecuada, pero se mejorarán los sistemas de atención y servicios personales y la coordinación entre los distintos elementos que constituyen la actividad con el objeto de hacer más amena la estadía de los turistas e influir sobre el gasto medio.

CARTA DE VÍCTOR L. URQUIDI A ANTONIO ORTIZ MENA
SOBRE EL DOCUMENTO “EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA
MEXICANA, 1950-1963 Y PROYECCIONES A 1970 Y 1975”,
21 NOVIEMBRE 1964*

[1] Sr. Lic. D. Antonio Ortiz Mena,
Secretario de Hacienda y Crédito Público,
Presente.

En relación con el trabajo titulado *Evolución de la economía mexicana, 1950-1963 y proyecciones a 1970 y a 1975* del que hice a usted entrega recientemente, quisiera ahora expresarle algunas ideas y preocupaciones que surgen del mismo, así como de la serie de estudios sobre el desarrollo económico de México y sus proyecciones que a partir de 1961 ha realizado el cuerpo técnico que, por acuerdo suyo, se integró bajo mi dirección y con la colaboración de personal del Banco de México.

El propósito de estos trabajos, sobre lo cual me permití llamar su atención desde que principié a colaborar con usted en marzo de 1959, ha sido el de señalar metas factibles y pautas que sirvieran a usted para orientar y formular la política financiera del país en forma que garantizara a largo plazo un ritmo de desarrollo más elevado y a la vez la estabilidad del tipo de cambio por fortalecimiento de los renglones fundamentales de la balanza de pagos. En dicho planteamiento estuvo siempre presente, además, el problema de corto plazo, en cuyo estudio colaboré también entre 1959 y 1961 y cuya importancia no ha sido en ningún momento desdeñable; pero siempre he creído que si bien en los fenómenos de corto [2] plazo y en la actuación correspondiente de las autoridades ha habido apoyo en numeroso personal técnico de la propia Secretaría de Hacienda, del Banco de México y de otras dependencias, en el estudio de los problemas a largo plazo ha habido la tendencia a destinar a ellos relativamente poco personal.

El esfuerzo invertido en esta clase de trabajos está disperso. En diferentes dependencias se han hecho algunos estudios generales y sectoriales muy valiosos, a veces con fines específicos, pero no han estado coordinados entre sí ni se ha dispuesto en todos de la necesaria información básica, ni del apoyo firme

* Archivo Histórico de El Colegio de México, Fondo Víctor L. Urquidi, Caja 63.

requerido. La pequeña parte de estos trabajos en que desde mediados de 1961 se ha ocupado el cuerpo técnico que, por encargo suyo, ha colaborado conmigo, ha tenido la ventaja de poder llevarse a cabo con independencia de criterio y con cierta flexibilidad en el trabajo, pero en cambio con la no menos importante desventaja de carecer propiamente de autoridad para conseguir toda la información indispensable y para coordinarse con otros estudios. No obstante, creo que se ha logrado, con la experiencia obtenida y gracias a la relativa concentración y continuidad del esfuerzo, llegar a madurar algunas ideas respecto al conjunto de los fenómenos del desarrollo de México que quizá tengan algún valor, aun cuando reconociendo a la vez que la falta de estudios e investigaciones de [3] carácter fundamental sobre las variables de la economía mexicana, así como las deficiencias de la información estadística, son de tal magnitud que mucho de lo que se pueda decir sobre la evolución económica de México y sobre las proyecciones y las metas del futuro no pasan de ser apreciaciones más o menos razonadas, basadas en cuantificaciones cuyo margen de error se desconoce.

En 1961, con motivo de la conferencia de Punta del Este y gracias a algunos trabajos iniciados oportunamente, entre ellos una revisión de las cifras macroeconómicas básicas y una proyección de la demanda externa a 1970, fue posible, con la colaboración de personal técnico de la Nacional Financiera, del Banco de México y de la Secretaría de la Presidencia, armar un cuadro de proyecciones de la economía mexicana a 1965 y 1970 dentro del cual pudiera colocarse un programa de inversiones del sector público y definirse mejor una política económica de estímulo al sector privado, de manera que el esfuerzo conjunto hiciera prever una tasa de desarrollo conmensurable con los objetivos de la Alianza para el Progreso y que, en particular, contrarrestara la situación y la perspectiva relativamente desfavorable en que se encontraba la economía mexicana en ese momento. De dicho intento derivaron posteriormente otros trabajos que, con igual colaboración, más la que se solicitó de diversas otras dependencias, permitieron integrar el documento que se llamó Plan de Acción Inmediata 1962-1964. Desde el punto de [4] vista formal, dicho documento fue preparado por la Comisión Intersecretarial, integrada por dos representantes de la Secretaría de Hacienda (de los cuales fui uno) y dos de la Secretaría de la Presidencia, establecida por acuerdo presidencial en marzo de 1962.

El llamado Plan consistió en las proyecciones antes aludidas, establecidas como marco general, y en un programa de inversión pública federal elaborado por la Secretaría de la Presidencia y acerca del cual nunca tuvimos oportunidad de hacer ningún estudio ni expresar opinión. Después de diversas demoras que pusieron de relieve, sobre todo, las dificultades de la cooperación y coordi-

nación al nivel técnico entre las dependencias encargadas de formular el Plan, éste fue sometido en septiembre de 1962 a la consideración simultánea de la Nómina de los Nueve de la Organización de los Estados Americanos, conforme a lo previsto en la Carta de Punta del Este, y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

El propósito inmediato y el efecto práctico del llamado Plan fue asegurar el volumen de financiamiento externo considerado indispensable para dar mayor impulso a la economía mexicana y en especial hacer posible el nivel deseado de inversión pública sin afectar la estabilidad cambiaria. [5] El Plan no constituía en verdad un plan articulado de desarrollo en función de metas específicas, y cuando mucho fue una guía aproximada para el financiamiento del sector público. El documento en sí no tuvo circulación en el seno del propio gobierno, y no fue conocido por la opinión pública sino a través de un breve resumen incluido en un documento que se preparó por la primera reunión del Consejo Interamericano Económico y Social celebrada en México en octubre de 1962.

El grupo técnico continuó haciendo estudios y revisando cifras y en el curso de 1963 colaboró estrechamente con las misiones designadas por la Nómina de los Nueve de la OEA y por el Banco Mundial para evaluar el Plan. Ambas evaluaciones tropezaron con considerables dificultades de información y con la circunstancia de que a mediados de 1963 resultaba de poco valor evaluar un conjunto de programas iniciado dieciocho meses antes y cuya fecha límite estaba a igual distancia. Al sugerir ambos organismos que se prolongara el Plan hasta 1965 inclusive, se encontró que si bien nuestras proyecciones globales, con algunos ajustes, seguían teniendo validez, muy pocos organismos del sector público estaban en posibilidad de definir sus programas más allá de 1964 y que la Secretaría de la Presidencia no consideraba oportuno que el programa trienal del [6] sector público se extendiera un año más. El Banco Mundial, con la colaboración nuestra, estimó hasta donde fue posible, en contacto con los organismos y las dependencias del sector público, las inversiones efectivamente realizadas en 1962 y 1963, los programas previsibles en 1964 y su proyección razonable a 1965. En todos los casos el Banco Mundial hizo estudios más o menos profundos de casi todos los programas del sector público. De esta manera la evaluación final hecha por el Banco Mundial, y a base de ella, por la OEA, comprendieron el período 1963-1965. A principios del presente año ambos organismos, nuevamente con cooperación nuestra, revisaron y actualizaron sus cifras. El informe definitivo del Banco Mundial fue sometido a usted el mes de julio pasado y el del Comité de la OEA apenas a mediados de agosto. Ambos informes sirvieron de base a la consideración que el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso hizo en la segunda

quincena de agosto de las necesidades de financiamiento externo de México en 1965 y las proyectadas provisionalmente a 1966.

El Plan de Acción Inmediata, con las actualizaciones y revisiones que sufrió posteriormente, que de hecho significan que el Plan como tal dejó de tener validez formal, puesto que oficialmente no se reformó, tuvo importantes deficiencias en su elaboración. La principal de ellas fue el no haber sido posible [7] una discusión plena y a conciencia de sus lineamientos y sus implicaciones en el seno del propio gobierno y con los organismos financieros oficiales. No menos importante fue el hecho de que se careció de toda precisión respecto a los programas y proyectos de inversión del sector privado, que constituyen más de la mitad de la inversión total. Sin embargo, la política financiera implícita en el Plan y en su prolongación se ha llevado a cabo en forma aproximada y se ha asegurado por lo menos la colaboración del Banco Mundial, el Banco Interamericano y la AID en el grueso de los programas de inversión del sector público. A la vez, gracias a la política monetaria y a la actuación decidida del gobierno en materia de deuda externa, se creó un ambiente favorable al financiamiento privado externo en el desarrollo económico del país. A éste también ha contribuido, sin duda, la evaluación favorable hecha por el Banco Mundial.

Sin embargo, todo lo anterior sigue dejando en pie el problema de la formulación de programas a largo plazo, basados a su vez en estudios y proyecciones adecuados, y se plantea, más aún, el problema ya casi inmediato de asegurar el financiamiento externo de 1966 en adelante. De allí que, independientemente de lo que el gobierno resuelva hacer en el próximo sexenio respecto a la programación general y en especial a la formulación concreta de sus planes [8] de orden financiero, me parezca útil expresarle a continuación en forma sucinta [*sic*] mis ideas sobre algunos problemas del desarrollo que plantea el análisis que hemos hecho en el período 1950-1963, y que están implícitos en las proyecciones-guía que hemos hecho a 1970 y 1975.

El primer hecho fundamental es que la población mexicana, conforme a los estudios más recientes de que hemos dispuesto y que merecen la mayor confianza, es superior en un millón al número de personas que se venía estimando y tiene tendencia a crecer a una tasa superior a la que se suponía hasta ahora. En el momento actual la población pasa de 42 millones de habitantes y a mediados de 1970 llegará a 51 millones, a una tasa media de incremento, para entonces, de 3.6% anual, en lugar de los 46.7 millones que antes se estimaban. Estas cifras tienen gran número de consecuencias importantes en la política educativa, de salud, de vivienda, etc., así como en los cálculos de demanda futura de alimentos, en la distribución del ingreso y muchos otros elementos condicionantes del desarrollo.

Para los fines de las proyecciones a 1970 y 1975, las nuevas cifras quieren decir que en términos generales el esfuerzo que tendrá que hacer México, a través de la inversión pública y [9] privada y en especial por medio del desarrollo industrial para absorber el incremento global de la fuerza de trabajo junto con el resultante de la fuerte migración de zonas rurales a centros urbanos, tendrá que ser considerablemente mayor que el realizado en cualquier período anterior de nuestra historia si se ha de lograr un incremento apreciable y constante del nivel de vida.

No obstante la rapidez del desarrollo económico de los últimos 25 años, subsiste en México un alto grado de subocupación rural y urbana que, además de estar a la vista, se refleja en las cifras sobre distribución del ingreso, de las que las más recientes, obtenidas de la encuesta sobre ingresos y gastos familiares que se llevó a cabo para un estudio de proyecciones agrícolas, lo confirman plenamente. Es probable, además, que el grado de desocupación abierta sea considerable, a juzgar por el resultado de encuestas llevadas a cabo en Monterrey¹ por el Centro de Investigaciones de la Facultad de Economía de la Universidad de Nuevo León. No será posible precisar estos fenómenos mientras no se lleven a cabo encuestas serias a los niveles nacional y regional, pero puede adelantarse que éste será uno de los graves problemas que afrontará el país en los próximos diez a quince años. A pesar de que nuestras proyecciones suponen un nivel creciente de inversión de todas clases, [10] un crecimiento industrial más rápido y un aumento apreciable de la producción agropecuaria, no garantizan que pueda reducirse la desocupación a un mínimo o que pueda modificarse sustancialmente la situación de subocupación.

En relación con esto mismo, el problema de la distribución del ingreso probablemente continuará siendo uno de los fenómenos más difíciles de modificar favorablemente, en parte por la presión demográfica y en particular porque no se cuenta con elementos que permitan valorar el efecto que en la distribución tienen los programas de desarrollo en su conjunto y las políticas sociales y redistributivas. Por ejemplo, se ignora cuál sea realmente la distribución de la carga fiscal; no se ha hecho un estudio de los beneficios netos que para los sectores de bajo ingreso representan los dos grandes sistemas de seguridad social; no existe información adecuada que permita precisar la proporción de la fuerza de trabajo que beneficie de los aumentos de salario y de los precios de garantía; no se han evaluado las consecuencias que en un régimen tributario de poca progresividad efectiva (porque no grava en la realidad los altos

¹ Se estimó que en abril de 1964 estaba sin trabajo en Monterrey el 6% de la fuerza de trabajo.

ingresos ni las grandes fortunas) tienen el sistema de subsidios al transporte y a la alimentación en la ciudad de México y otros que constituyen ya una carga financiera muy considerable del gobierno federal y que afectan [11] la capacidad de financiamiento de la inversión pública. Nadie duda, sin embargo, de que el mejoramiento de la distribución del ingreso es indispensable, no sólo por razones puramente sociales y políticas, sino para garantizar un desarrollo económico más rápido y para ampliar y racionalizar la capacidad industrial del país y con ella absorber mayor proporción de la fuerza de trabajo.

Constituye un aspecto estratégico en el desarrollo futuro la capacidad del sector público para financiar sus programas de inversión en la mayor medida posible con ahorro propio (diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes), a fin de fijar dentro de límites prudentes el endeudamiento tanto interno como externo. En los últimos años, y a pesar del aumento del ahorro público en 1963, resultado en gran parte de la reforma fiscal, la insuficiencia relativa de dicha fuente fundamental de financiamiento ha hecho necesarios endeudamientos externos superiores a lo estrictamente indispensable (en muchos casos a plazos demasiado cortos) y ha llevado al gobierno y al resto del sector público a utilizar el crédito interno de origen bancario en forma tan considerable que, de no corregirse, podría constituir un obstáculo a la política monetaria y a la canalización adecuada del crédito al sector privado. En las proyecciones se prevé que el endeudamiento externo constituya [12] en el futuro una carga decreciente en la balanza de pagos y no exceda de lo que sería rigurosamente necesario para cubrir el déficit en cuenta corriente y mantener la estabilidad cambiaria a largo plazo. De aceptarse tal premisa y de suponerse, como se proyecta, que la inversión pública tendrá que seguir aumentando a un ritmo considerable y que constituirá no menos del 48% de la inversión bruta total del país en los próximos diez años, queda planteado en forma clara que el principal problema financiero será el de aumentar el ahorro del sector público. Según nuestras proyecciones, tendría que hacerse a un ritmo de incremento no inferior al de la inversión pública misma. Ello supone elevar la carga tributaria federal del 7.6% en 1960 al 10% en 1970 y al 11-12% en 1975, limitar y racionalizar el incremento de los gastos corrientes y mejorar considerablemente el superávit (o reducir en su caso el déficit) de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

No se desconoce ni se menosprecia la dificultad de semejante tarea, pero no se ve otra salida en el marco de la política de estabilidad interna y externa que debería seguir la evolución monetaria y financiera, a menos que la inversión pública aumentara en el futuro con menor rapidez que lo proyectado. Esta última es una alternativa que no nos hemos planteado porque, si bien no

[13] conocemos los programas sectoriales a 1970 ni hemos realizado las proyecciones detalladas necesarias, no es de creer, por razones de la experiencia de los últimos seis años y de épocas anteriores, que se pueda mantener un ritmo de desarrollo general adecuado sin un alto volumen de inversión pública que continúe proveyendo la ampliación de la infraestructura y los servicios sociales básicos.

Ante las limitaciones y dificultades que ofrece lograr aun el nivel y la proporción proyectados de la inversión pública, destaca la importancia de formular una política adecuada y firme para la inversión privada. El análisis del período precedente demuestra que la inversión privada, con las salvedades que presentan las cifras poco precisas con que se cuenta, ha fluctuado considerablemente en función de perspectivas del comercio exterior y del ambiente general. Durante el sexenio que termina se produjo un retraimiento severo de la inversión privada, provocado en parte por la situación política internacional y sus repercusiones peculiares en México, y a duras penas pudo ser compensado por incremento de la inversión pública.

A la luz de estos acontecimientos y en términos de las proyecciones que se han hecho, es evidente que en el futuro corresponderá al sector privado desempeñar un papel por lo menos tan importante como al sector público en el incremento de la [14] capacidad productiva, y deberá ser incluso predominante en la industrialización y en el desarrollo agrícola. Pero a fin de asegurar la colaboración de la iniciativa privada en los sectores fundamentales será preciso procurar su participación activa en el examen de las metas sectoriales y en el cumplimiento de las mismas. De aceptarse la colaboración de la iniciativa privada, es de suma importancia elaborar una política congruente que ofrezca a la inversión privada los estímulos necesarios por el lado fiscal, el de comercio exterior, el de crédito y el laboral, pero también convendría que el Gobierno definiera los alcances de su propia actuación como empresario de industrias y como administrador de empresas ya existentes. Se hará sentir también sin duda la necesidad de fortalecer la pequeña y la mediana industria proveyéndola de la infraestructura técnica y administrativa sin la cual no podrá desenvolverse frente a la gran industria que hasta ahora absorbe casi toda la atención del Gobierno. Una política articulada de estímulo a la inversión privada requeriría hacer de Nacional Financiera un instrumento más positivo, en el sentido de que sea una verdadera institución de fomento y no simplemente de financiamiento. Requeriría también ahondar en el estudio del proceso de sustitución de importaciones para tomar oportunamente las medidas que la induzcan en mayor grado. Supondría asimismo una política más activa y de mayor alcance de promoción de la exportación de manufacturas. Requerirá,

en fin, medidas destinadas a disminuir la excesiva protección y [15] el privilegio monopolístico de que gozan muchas actividades industriales en detrimento de los usuarios de sus productos. Como puede verse, la proyección de una tasa más elevada de crecimiento industrial se vincula íntimamente con el problema del fomento de la inversión privada en general y de las limitaciones financieras y otras a que está sujeta la inversión pública.

En el sector agropecuario, donde pueden esperarse un continuado progreso técnico que eleve los rendimientos y una ampliación constante de la superficie del cultivo, se presentan, conforme a las proyecciones, posibilidades de crecimiento bastante alentadoras. Pero son esencialmente proyecciones de demanda y el que se cumplan o no dependerá de muchos factores, no todos reconocidos, relativos a la eficiencia de la programación agrícola en diferentes zonas del país. La población rural seguirá creciendo en términos absolutos y en muchas partes no será posible incrementar de manera apreciable su ingreso a menos de que se hagan esfuerzos redoblados para elevar la técnica agrícola a base de experimentación, servicios de extensión bien organizados, mejores programas de crédito y una comercialización más racional. Aun cuando haya sectores de la agricultura cuyo porvenir seguirá muy ligado a la demanda externa, no hay que olvidar que el consumo interior tiende [16] a absorber una proporción creciente de la producción. Las políticas de precios de garantía, de seguro agrícola, etc. no son por sí mismas factores de estímulo a la producción agrícola a menos de que se faciliten a la vez grandes aumentos de la productividad, que son los verdaderamente determinantes del incremento del ingreso real del agricultor. En particular, la política de precios de garantía necesitaría discriminar las condiciones regionales y las de producción, a fin de que el precio de la Conasupo no se convierta en un premio innecesario al productor eficiente y en un estímulo inoperante al productor de baja productividad. Además, el sistema representa un enorme y creciente costo para el Gobierno Federal, que absorbe costos de almacenaje y transporte, pérdidas, subsidios y otros gastos.

Uno de los renglones de menor dinamismo en el desarrollo de los últimos 25 años ha sido la minería, aun cuando la producción de algunos minerales ha aumentado considerablemente. Es evidente que no todo el problema reside en la debilidad de los mercados externos. Pero aun suponiendo ésta, el desarrollo general del país va a requerir de más en más un consumo interno de los metales y minerales principales, por lo que será necesario volver a plantear integralmente la política de desarrollo minero en estos términos y no en los tradicionales de exportación.

[17] Una de las incógnitas que arroja el análisis del desarrollo pasado y su proyección es la utilización del ahorro que genera el sector privado de la eco-

nomía. No se han hecho estudios ni elaborado cifras adecuadas que permitan tener una idea medianamente precisa de las fuentes del ahorro privado y de la canalización de éste. Se tiene la impresión de que el ahorro marginal ha aumentado considerablemente, no obstante, las empresas que tienen capacidad de ahorro son probablemente las que más uso hacen del crédito bancario, a expensas de las empresas que más pudieran necesitarlo. Se ha ampliado también la capacidad de ahorro personal sin que todavía se haya podido canalizar dicho ahorro al mercado de valores en general, sino sólo a programas específicos como el de vivienda y otros. Supuestas las tasas de crecimiento de los próximos 10 años, y aun en el caso de que parte del ahorro marginal creado se capte en forma de mayor tributación, es de esperar un crecimiento considerable de la capacidad de ahorro del sector privado, para lo cual habrá que ahondar en los problemas de su adecuada utilización. Dicha capacidad de ahorro, de no aprovecharse, podrá constituir, por la liquidez que representará en el sistema financiero, una amenaza latente sobre el tipo de cambio mediante eventuales fugas de capital.

Las proyecciones de balanza de pagos hasta 1970 y 1975 son relativamente alentadoras por lo que hace a la exportación [18] y el turismo. Pero son proyecciones de demanda, y para lograrlas será preciso realizar una política de aliento y diversificación de las exportaciones, sobre todo de manufacturas, que no tiene precedente. Ello requerirá no sólo medidas internas sino plantearse en términos más realistas la política comercial exterior y la relación de México con los grandes bloques arancelarios externos, concretamente con Estados Unidos y los países europeos en función de sus negociaciones mutuas y su posición ante el resto de los países, y lo mismo por lo que hace a la actuación de México en la ALALC. Será preciso, a la luz de nuevas realidades externas, formular una política a largo plazo que a su vez facilite la obtención de las metas generales de desarrollo. Aunque el crecimiento del turismo extranjero en México puede tomarse como factor de permanencia, no por ello debe descuidarse la necesidad de facilitar el turismo y proveerlo de los servicios indispensables, sobre todo el turismo de mediano nivel, en vista de que cada día tendrá México que competir en mayor medida con otras zonas de atracción turística.

En la perspectiva de balanza de pagos hay dos renglones que deben ser motivo de especial preocupación en los próximos diez años. Uno de ellos es el problema de las compras fronterizas, cuyo volumen está determinado esencialmente por el alto nivel de [19] ingreso de la población de las ciudades del norte y de la zona fronteriza, en donde se concentran importantes actividades de producción y servicios de alta productividad. No obstante los propósitos y las perspectivas del programa nacional fronterizo, ha de estimarse en forma

realista que el ritmo de incremento de las compras fronterizas de los mexicanos del norte continuará siendo muy elevado. El problema de intercomunicación económica en las zonas fronterizas, como en tantos otros países, no tiene fácil solución, y menos, como lo demuestra también el Canadá, en una zona adyacente a áreas norteamericanas de alto nivel de vida.

El otro problema de balanza de pagos de suma importancia es la tendencia al aumento de las utilidades y otros ingresos transferibles al exterior de la inversión privada extranjera directa. Según los estudios que hemos podido hacer, el rendimiento del capital extranjero será uno de los conceptos más dinámicos de egreso de divisas, debido a que dicha inversión se concentra crecientemente en los sectores de mayor perspectiva y rentabilidad de la industria mexicana, en donde con frecuencia más falta hace el uso de la tecnología desarrollada en el exterior. Esto plantea en términos nuevos la política que pueda desarrollarse respecto a la inversión extranjera, particularmente respecto a [20] la participación de capital nacional y a la progresiva mexicanización de las industrias subsidiarias.

A lo expresado hasta aquí sobre balanza de pagos cabe agregar que la proyección de crecimiento moderado de las importaciones, de la cual depende esencialmente la perspectiva global de balanza de pagos, da por supuesto que se realizarán con intensidad los programas de incremento de la producción nacional que permiten una sustitución dinámica de las importaciones. De otra manera tendrían que reconsiderarse todas las proyecciones.

Con todo, el déficit de balanza de pagos en cuenta corriente tenderá a mantenerse y aún a aumentar en los próximos años y su crecimiento podría ser aún más pronunciado después de 1970. Sobre éste y otros aspectos de las cifras proyectadas debe tenerse en cuenta que las mayores cifras absolutas no significan nada por sí mismas, sino que habrá que relacionarlas con las demás magnitudes globales que también crecerán. En términos relativos, la proyección del déficit en cuenta corriente no ofrece motivo grave de preocupación y lo mismo puede decirse respecto del crédito externo que se ha calculado como necesario para hacer frente al déficit, con la salvedad de que dependerá de supuestos específicos que se han hecho, entre ellos el de que se alargará el plazo promedio de los nuevos empréstitos.

[21] La utilización de mayores volúmenes de crédito exterior en los próximos 10 años, vinculada en gran parte a las necesidades de inversión del sector público, deberá examinarse cada vez en mayor medida a la luz de la composición de los programas de inversión pública en su conjunto y de su productividad. La experiencia obtenida hasta ahora indica que, no obstante los adelantos en materia de coordinación de programas y evaluación de los mismos logrado

por medio de diversos mecanismos, entre ellos la Secretaría de la Presidencia, el sector público no opera con la eficiencia que sería conveniente. Se está todavía en una etapa de planeación por dependencias u organismos que, con escasas excepciones, no es ni siquiera planeación sectorial, y cuya suma no constituye un plan nacional. Los mecanismos de la Secretaría de la Presidencia han servido para detener o retrasar proyectos malos o dudosos, pero no ha habido evaluación adecuada de los programas en sí ni de los programas en función de metas generales, como tampoco ha habido promoción activa de programas o proyectos necesarios. Continúan ocurriendo duplicaciones a la par que se dejan sin atender huecos importantes, y se desaprovechan algunas inversiones por falta de las complementarias que corresponden a diferentes organismos.

Del mismo modo, ha habido falta de correlación entre la programación de las inversiones del sector público y su [22] financiamiento. En muchos casos la falta de financiamiento ha restringido la realización de buenos programas y en otros la facilidad con que se ha obtenido financiamiento, muchas veces externo, ha dado impulso a programas o proyectos que no han sido de primer grado de urgencia. En parte como resultado de todo ello, la estructura de la deuda externa deja mucho que desear, circunstancia a la cual debe agregarse el hecho de que se carece de una información sistematizada y actualizada que permita analizar la evolución de la deuda externa por plazos de vencimiento, fuentes de financiamiento y destino final del mismo.

La información estadística con que se cuenta en general en México para los trabajos de proyección y planeación a corto y a largo plazo es sumamente deficiente. México es uno de los poquísimos países que no ha logrado elaborar sistemáticamente sus cuentas nacionales. Algunos elementos vitales de las mismas, como las cifras de inversión pública y privada, son de una imprecisión muy considerable. En el caso de la inversión pública no se ve por qué no se haya podido depurar e integrar debidamente la información y establecer un sistema de actualización periódica. En ésta una tarea relativamente fácil, como lo sería también la integración de la información financiera que permitiera conocer con periodicidad adecuada el monto del ahorro del sector público y su composición. La estadística de producción agrícola no pasa, en algunos de los [23] cultivos fundamentales, de ser una aproximación muy relativa a la realidad. Muchos de los índices de producción son inadecuados. Los índices de precios son totalmente insuficientes para reflejar la situación general del país, dado que se refieren exclusivamente a la ciudad de México y se basan en ponderaciones antiguas. No se dispone de un buen índice del costo de la vida. No hay información sobre inventarios. No se hacen elaboraciones, que podrían ser muy útiles, con los datos contenidos en las declaraciones de ingresos y gas-

tos de las empresas presentadas al impuesto sobre la renta. Aun la estadística bancaria y financiera ofrece muchos inconvenientes para un análisis adecuado del financiamiento. No hay motivo por el cual no se pueda en los próximos años hacer un esfuerzo serio e intenso de mejoramiento de la estadística.

Todo lo anterior no tiene por objeto ofrecer excusas o pretextos para justificar la imprecisión del trabajo de análisis y de proyecciones que se ha venido haciendo, sino señalar las muy reales limitaciones a que está sujeta en México esta clase de trabajos. De cualquier manera, pese a estas limitaciones, la naturaleza real de los problemas se puede definir y creemos, los que han colaborado conmigo y yo, que el marco general de proyecciones que hemos establecido puede ser una guía útil para la formulación de la política de desarrollo en los próximos años. Pero también somos de la firme opinión de que México debiera hacer un esfuerzo [24] mucho mayor para mejorar la calidad de sus trabajos de planeación aprovechando para ello el considerable número de técnicos bien preparados pero deficientemente utilizados con que ya cuenta. Ello no será posible sin un centro coordinador de estudios que a su vez tenga el respaldo y la autoridad necesarias.

Sería muy arriesgado para el Gobierno comprometerse a un proceso de planeación integral sin las bases técnicas necesarias. Esto se ha dicho siempre, pero en cada intervalo de seis años se adelanta relativamente poco en el robustecimiento de esos cimientos técnicos. La naturaleza de los problemas de desarrollo que se han esbozado hace pensar que cada vez será menos fácil establecer las políticas de desarrollo adecuadas sin esas bases técnicas, y que la coyuntura actual de facilidad para obtener financiamiento externo no debiera inducir a descuidar el enfoque fundamental de nuestros problemas consistente en ampliar el margen disponible de recursos financieros internos, mejorar su utilización y racionalizar crecientemente el gasto público y el privado. De adoptarse medidas para mejorar las bases técnicas de la planeación y para establecer un mecanismo más eficaz de programación, sería necesario en todo caso prever un período de transición a fin de no caer en improvisaciones y en sistemas que sean contraproducentes, dada la tradición de actuación poco coordinada que tienen todas las dependencias y organismos del sector público y dada la idiosincrasia burocrática. [25] Convendría programar la programación con prudencia y constituir oportunamente el acervo de información y de personal técnico sin el cual no sería posible adoptar metas razonables ni organizar la ejecución coordinada de los programas.

Los estudios sobre el desarrollo económico de México y su proyección que hemos elaborado en los últimos años constituyen, retrospectivamente, una experiencia útil pero un trabajo imperfecto; aun así, esperamos que sean

de valor para quienes tengan a su cargo las tareas más inmediatas en el próximo período de gobierno, y quienes hemos participado en ellos agradecemos a usted la oportunidad que nos brindó de prestarle nuestra colaboración y de acometer trabajos de investigación y análisis que hayan contribuido en alguna forma a orientar la política del gobierno.

México, D.F. 21 de noviembre de 1964

VÍCTOR L. URQUIDI

Este volumen de las
Obras escogidas de Víctor L. Urquidi
titulado *El fracaso de la reforma fiscal de 1961.*
Artículos publicados y documentos del archivo de
Víctor L. Urquidi en torno a la cuestión tributaria en México
se terminó de imprimir en noviembre de 2011
en los talleres de Reproducciones y Materiales, S.A. de C.V.
Presidentes 189-A, col. Portales, 03020 México, D.F.
Composición tipográfica: El Atril Tipográfico, S.A. de C.V.
Cuidó la edición Luis Aboites y El Atril Tipográfico,
bajo la supervisión de la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.