

CRÍTICA DE LIBROS

EL FEDERALISMO FISCAL INDIGESTO¹

El México independiente tiene 203 años de vida. Y su régimen político federal cumple dos siglos de haberse inaugurado en 2004. La muy importante contribución de Luis Aboites Aguilar abre brecha al conocimiento panorámico y riguroso de la estructuración tributaria del Estado mexicano durante el siglo xx. Quizá lo más significativo de ella sea que muestra y demuestra cómo se agravó la indigestión del federalismo fiscal, del tributario en particular, heredada del porfiriato en el México posrevolucionario, planteando la precariedad e inequidad fiscales que acompañaron el centralismo impositivo y que ciertamente han seguido agravándose hasta los primeros años del siglo xxi. Esta indigestión, precariedad e inequidad subyacen en la organización del Estado nacional mexicano y en la atrofia estructural de su economía durante las últimas décadas. Su consideración fue

¹ Sobre el libro de Luis ABOITES AGUILAR, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2003, 447 pp. ISBN 968-12-1110-3.

la materia de la Cuarta Convención Fiscal Nacional convocada en 2004 para abordar el nudo gordiano de una reforma fiscal capaz de resolver la desorganización y atrofia. La investigación de Aboites concluye a principios de 1970, pero documenta y explica no sólo los antecedentes específicos de esa convención, sino más importante aún, tendencias y hechos históricos de medio siglo que es indispensable conocer para comprender y eventualmente estar en condiciones de resolver el nudo gordiano de la Hacienda Pública contemporánea.

El 4 de agosto de 1824, entre la expedición del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y de la primera Constitución Federal de México, el Congreso decretó un cambio a las raíces más profundas de tres siglos de estructuración fiscal centralista heredada de la Nueva España para dar sustancia al federalismo recién inaugurado.² El cambio no inventó, ni cambió impuestos, ni bases o tasas impositivas vigentes, sino que fue de distribución de competencias tributarias entre los nuevos estados y la Federación. El decreto siguió el principio federalista de atribuir expresamente en sus primeros diez artículos las “rentas” correspondientes de la Federación: “derechos de importación y exportación”; “el derecho de internación de los ‘efectos extranjeros’” por lo que “quedarán libres de alcabala en su circulación interior”; la renta de tabaco —incluyendo la “alcabala en los países de su cosecha” — “pólvora, correos, salinas y alcabalas de los territorios de la federación — no de

² *Decreto de 4 de agosto de 1824 del soberano congreso general constituyente por el que se formula la clasificación de rentas generales y particulares*, en DUBLÁN y LOZANO, vol. 1 núm. 415, pp. 710-712.

los estados—; bienes nacionales e inmuebles “que han pertenecido o pertenecen a las rentas generales”.³ El Congreso dispuso, residualmente, en el artículo 11 de su decreto que “las rentas que no están comprendidas en los artículos anteriores pertenecían a los estados”; lo que compensó al decretar en su artículo 12 que “los créditos activos y pasivos de rentas consignadas a los estados son del haber o cargo de los generales”.

No parecería haber elementos para que los gobiernos estatales protestaran por la distribución legislativa federal que establecía las bases para su autonomía financiera. Salvo por los gravámenes al comercio exterior que necesariamente debería ser de competencia federal, el fisco de los estados se llevó el grueso de las fuentes de tributación: las alcabalas, los impuestos sobre la minería en especial el oro y la plata, las capitaciones, la parte de la corona sobre los diezmos, sobre pulque, vino y aguardiente, peleas de gallos y lo demás.

Más aún el Congreso estableció el “contingente” con que los estados debían financiar a la Federación, mensual o quincenalmente, “desde que recibiesen sus rentas”.⁴ En forma un tanto arbitraria decretó “la suma de 3.136,875 pesos que se calcula deben faltar para los gastos generales” y que “se repartirá a los Estados de la federación” y se establecen los términos de “la repartición —que— se hará

³ “Y los que se han expensado por dos o más de los que antes eran provincias”. Véase art. 10.

⁴ Lo que se decretó fue veinticinco días después de expedido el decreto el 1º de septiembre de 1825, aunque la obligación se atemperó al establecerse que “se bajaron por el primer año la tercera parte del contingente con que deben contribuir los Estados. Véase art. 22.

por ahora e interim haya datos que ministren las proporciones debidas".⁵ Es interesante advertir que el decreto pareció buscar la modernización de las alcabalas en un sistema de tributación indirecta al consumo con un impuesto sobre las ventas para sostener las finanzas públicas locales, como el de los Estados en la Unión Americana.⁶ El intento fue fallido pues no logró eliminar la discriminación fiscal contra los bienes producidos fuera del Estado del cobro del gravamen, ni dismanteló las aduanas internas que distorsionaban el mercado nacional.

	<i>Pesos</i>	<i>Porcentaje</i>
⁵ "México debe pagar	975 000	31.08
"Jalisco	365 625	11.65
"Puebla	328 125	16.83
"Oaxaca	272 500	8.68
"Guanajuato	218 750	6.97
"Michoacán	175 000	5.57
"Yucatán	157 000	4.97
"Zacatecas	140 525	4.48
"San Luis Potosí	101 250	3.22
"Veracruz	97 865	3.11
"Querétaro	78 750	2.51
"Estado de Occidente	53 125	1.69
"Tamaulipas	24 500	0.78
"Tlaxcala	21 875	0.69
"Tabasco	18 750	0.59
"Chihuahua	16 875	0.53
"Coahuila	15 625	0.49
	3 136 875", art. 15	

⁶ Previno que "los efectos nacionales no podrán pagar más que una alcabala en el estado de su consumo" y que "en consecuencia, si se hubiese cobrado alcabala a un efecto nacional y después saliese para otro Estado, se devolverá el derecho que se haya exigido". Arts. 20 y 21.

La opción política por el régimen federal se consolidó en la Constitución liberal de 1857 y en la Constitución revolucionaria de 1917. Pero el federalismo fiscal con que prácticamente México nació a la vida independiente, en realidad no ha podido ser digerido ni dos siglos después, al entrar el siglo XXI. De hecho, la línea conductora de la historia fiscal del país, desde la perspectiva de la autonomía financiera o su ficción de las entidades federativas del país, puede entenderse en el proceso centralista por neutralizar el régimen federal y restablecer el centralismo de la administración borbónica colonial, identificándolo paradójicamente con la modernidad. La historiografía se ha concentrado en la investigación de la fiscalidad novohispana, y en el siglo XIX en la desarticulación fiscal, incluso en el florecimiento financiero de algunos estados y en el proceso de restablecer el centralismo a lo largo del siglo XIX a partir del intento fallido de abolir las alcabalas por la Constitución de 1857, estabilizado por el porfiriato en 1896.

La obra del profesor Aboites abre el conocimiento sobre el patrón de la estructuración tributaria no de un gobierno, de un sexenio, o de un periodo posrevolucionario. El medio siglo que cubre el riguroso y documentado análisis, sustenta el conocimiento de las bases tributarias del régimen de la revolución mexicana en su conjunto, hasta ahora singularmente relegado frente a la mayor atención que han merecido las finanzas públicas novohispanas y del siglo XIX. El título indica su hilo conductor en la continuación del proceso centralizador durante el siglo XX y "las excepciones y privilegios" otorgados políticamente por los gobiernos centralizadores de la Revolución a partir de su estabilización con el del presidente Álvaro Obregón.

La contribución, en el momento de una singular crisis fiscal en el país, no puede limitarse estrictamente a los ámbitos histórico y académico. Como se sugirió antes, también es significativa para comprender el problema contemporáneo de la precariedad, injusticia y disfuncionalidad que la Hacienda Pública en México plantea para el desarrollo del país y que el proceso político no da muestras de su capacidad para comprender, ya no se diga para resolver.

El trabajo de Aboites se da en el semillero de la obra institucional tan rica como destacada de El Colegio de México, principalmente por medio de su Centro de Estudios Históricos, pero también de trabajos interdisciplinarios, para conocer la historia de sus instituciones económicas en general y de sus instituciones fiscales o hacendarias en particular. No viene al caso presentar una historiografía, pero me parece que algunas referencias están en orden. Se inserta en un sentido amplio en la tradición de las investigaciones de Fernando Rosensweig, Enrique Calderón y Luis Cosío del volumen sobre "la vida económica" en la *Historia Moderna de México* que coordinó don Daniel Cosío Villegas, y a la que incluso han entrado estudiosos más preocupados por la historia de procesos políticos como Lorenzo Meyer con su obra sobre el petróleo, o Enrique Krauze, Jean Meyer y Cayetano Reyes sobre la reconstrucción económica en los orígenes institucionales del régimen de la Revolución. En particular la obra que comentamos es una de las más recientes aportaciones de los empeños del Centro de Estudios Históricos por desentrañar el origen y la génesis de la Hacienda Pública mexicana. El trabajo de Carlos Sempat Assadourian fue pionero. Jan Bazant ha hecho contribuciones definitivas. Marcello Car-

magnani llamó la atención a la encrucijada política entre centralismo y federalismo fiscal. Y Carlos Marichal no se ha limitado solamente a generar una abundante y definitoria obra como historiador de las finanzas públicas de México y también América Latina, sino también por su auténtico empresariado cultural en la mejor tradición de Cosío Villegas, para promover la investigación sobre la Hacienda Pública mexicana en El Colegio y fuera de él. Ahora Graciela Márquez y Sandra Kuntz se han incorporado a este importante empeño institucional, aunque por lo pronto desde la perspectiva de la contribución fiscal del comercio exterior. En el reconocimiento a la importante contribución del doctor Aboites, también está un reconocimiento al Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México que la enmarca.

En esencia la contribución de la investigación está en la innovadora articulación del conocimiento del régimen fiscal mexicano en el siglo XX, desde el gobierno del presidente Obregón al de Echeverría, integrando una visión estructural principalmente de la tributación indirecta, su dinámica, sus conflictos, incoherencias, tensiones, limitaciones, y su entreveración con los procesos político y económico. La organización del trabajo no obedece a una cronología descriptiva sexenal. Se estructura en una peculiar organización analítica tripartita, en la que en cada parte se abordan aspectos sobresalientes del medio siglo, materia de la investigación y el análisis.

El autor intitula la primera parte "tendencias generales 1910-1970". Integra, por un lado, la relación estadística de la evolución que han tenido en conjunto las cargas fiscales federales, estatales, del Distrito Federal y municipales. Acre-

quita el fortalecimiento de las cargas fiscales desde la institucionalización del régimen de la Revolución (4.66% del PIB en 1925) en relación con su extraordinaria precariedad que deja el porfiriato (3.13% del PIB en 1910) y su evolución positiva hasta el fin del periodo considerado (10.44% del PIB en 1972), así como el gran desequilibrio en favor de los ingresos tributarios federales que en 1972 representaban 82% del total de la recaudación. Pero su énfasis está en la precariedad de la “baja carga fiscal” que en balance deja el último tramo del periodo, en el carácter regresivo del sistema tributario por el fracaso de las reformas del impuesto sobre la renta en los años sesenta para gravar los ingresos de capital, y en su “corolario para la estructuración del Estado nacional” en términos del “privilegio a la minoría de propietarios y empresarios” —aunque resaltan el trato privilegiado a ejidatarios al que dedica posteriormente un análisis específico— y en términos de “participaciones cada vez menos significativas a estados y municipios”. Destaca igualmente el papel de la ciudad de México como núcleo motor del crecimiento económico y de la recaudación tributaria que, cuando son identificables los registros correspondientes, “en 1960, con 14% de la población nacional, aportaba más de un tercio del PIB y más de la mitad de los ingresos del gobierno federal” y que determinó el cambio estructural frente al siglo XIX en el sostenimiento “del gobierno general, de Veracruz hacia la capital del país”.

Por el otro lado, Aboites revisa tendencias generales en los “fiscos y causantes” desde fines del porfiriato. Parte de la hacienda federal y la evaluación de un especialista de la Universidad de Columbia, Henry Chandler, que concluía que el “sistema hacendario, además de confuso y desorga-

nizado, producía muy pocos ingresos” para analizar los elementos sobresalientes de la estructura recaudatoria heredada del porfiriato y los esfuerzos reformadores iniciales del régimen de la Revolución incluyendo el establecimiento del impuesto sobre la renta en 1924. Respecto a “las finanzas locales” parte de la observación del especialista de que estaban dominadas por “la multiplicidad de gravámenes, la confusión de leyes, la baja productividad y las inequidades” lo que hacía que “era casi imposible saber cuánto se recaudaba y cuánto costaba la recaudación”, aunque destaca que 60% de sus ingresos provenían de los impuestos predial y sobre la producción y el comercio, analizando su génesis y evolución con diversas ilustraciones estatales. Considera el estrangulamiento de las finanzas municipales en el siglo XIX y el papel declinante de los “propios”, el dominante de los “arbitrios” y el creciente de los “ajenos” por las participaciones en impuestos estatales y federales, así como su remate con la sujeción de sus fuentes de recaudación a las legislaturas estatales con la Constitución de 1917. Concluye con un inteligente y profundo análisis del papel que desempeñó la “desconfianza” recíproca de los tres rangos de gobierno para determinar la precariedad de las bases hacendarias generales.

Con la consideración de “la renuencia de los causantes” concluye la primera parte del libro que ilustra el antagonismo cultural al pago de impuestos. Aunque pone el énfasis de la cultura antitributaria en las primeras fases del régimen revolucionario, es insoslayable que en realidad ha minado la Hacienda Pública durante los dos siglos de la vida independiente. Atribuye la exacerbación de la renuencia al pago de impuestos, la arbitrariedad hacendaria y las

exacciones del periodo revolucionario, aunque justifica los tropiezos de “las intenciones gubernamentales por innovar y mejorar la cobranza” en “la geografía escabrosa y con la no menos escabrosa heterogeneidad cultural del país”. Ilustra la generalización de la resistencia al cumplimiento de responsabilidades fiscales que documenta desde la contumacia tributaria de las compañías petroleras extranjeras, hasta la renuencia de los núcleos ejidales a la responsabilidad fiscal y la negativa a aceptar el gravamen sobre uso de aguas federales, pasando por la resistencia al pago del impuesto predial y la oposición empresarial al establecimiento del impuesto sobre la renta.

La parte central del trabajo se intitula “cronología federal, 1922-1949”. Considera la particularización del proceso de centralización fiscal en los planteamientos federales de reformas, no sólo las exitosas, sino también las fallidas, durante ese cuarto de siglo desde los gobiernos de los presidentes Álvaro Obregón a Miguel Alemán. Inició con los “fracasos” de los intentos del secretario de Hacienda Alberto Pani con el presidente Obregón de imponer un impuesto predial federal en 1922 y con la iniciativa de reforma constitucional del presidente Calles en 1926 “para establecer de un solo golpe una organización centralizada de la Hacienda Pública, como vía para acabar con la anarquía que —según el autor— subsistía en la vida fiscal no a causa del liberalismo porfiriano sino de la organización federal creada en 1824”.

El primer éxito reformador que considera es el establecimiento del impuesto sobre la renta en 1924. Fue parteaguas fiscal del régimen de la Revolución frente a la herencia porfiriana y un esfuerzo por incorporar el Estado nacional

mexicano a los derroteros universales para fortalecer la responsabilidad del Estado por el bienestar social e imprimir equidad a la distribución del ingreso — aunque el libro no sigue la evolución de este impuesto salvo por algunas referencias aisladas y su consideración previa del fracaso de acumular y gravar progresivamente los ingresos de capital en los sesenta.

El grueso del trabajo está en la investigación del proceso centralizador de los impuestos indirectos y las tensiones entre los gobiernos federal y los estatales correspondientes. Después de considerar el significado decreciente en los ingresos federales (de 9,5% en 1923 a 2,3% en 1948) de la “contribución federal” — que en 1861 había sustituido al “contingente” establecido por el decreto de 1824 referido antes — y los intentos fallidos de subsidios a partir del mismo, y finalmente su liquidación en 1948, formula un detallado y documentado análisis del proceso de centralización política, legislativa y finalmente con pretensiones constitucionales, de los impuesto especiales a la producción y el comercio, que finalmente se trasladan en impuestos al consumo.

De la consideración a los impuestos sobre la minería y la industria de 1920-1930 llega al “colofón” con el impuesto sobre la cerveza en 1949 del incontenible proceso de centralización de los impuestos indirectos especiales, que Aboites considera en detalle, sobre la electricidad, el petróleo, las gasolinas y bienes relacionados con su producción, los tabacos labrados, la explotación forestal. Llama la atención sobre el postulado del “dominio directo” de la nación sobre los bienes del subsuelo del artículo 27 de la Constitución de 1917 y sobre las reformas y adiciones a su artículo 73, en sus fracciones X y XXIX, para facultar al

Congreso de la Unión a gravar centralmente la producción, la generación, el aprovechamiento y comercialización de esos y algunos otros productos. Considera el intento de 1947 del gobierno federal para consolidar el principio de su competencia general exclusiva sobre la tributación indirecta, prácticamente con la sustitución del impuesto del Timbre —que había establecido Matías Romero— por el impuesto sobre ingresos Mercantiles. El problema que subsiste para la teoría constitucional que pretendería facultades tributarias centralistas exclusivas, en una constitución federal como la mexicana, es que la atribución de facultades expresas para legislar, o la atribución del dominio directo de la nación, no implica la exclusión constitucional de las facultades de las entidades federativas para establecer impuestos sobre las materias respectivas en su territorio.

La tercera parte el autor la encabeza “problemas nacionales, 1922-1972” en donde considera las que él estima son las causas fundamentales de las contradicciones o distorsiones de la estructura fiscal mexicana. Parte, en sus términos, de “intentar mostrar la contradicción” entre la “excepción ejidal” con “el modelo modernizador impulsado por el gobierno federal” y de la contradicción ulterior que consolidó el despojo centralista de las competencias tributaria de pueblos y ayuntamientos sobre el aprovechamiento productivo de recursos.

Lo que caracteriza como “el federalismo federal” ilustra el finiquito fiscal de la opción constitucional originada en 1824 y confirmada en 1857 y 1917, simbolizada con la desaparición del contingente o contribución fiscal y por la consolidación del principio “de que el centro recaudara y

luego repartiera”. Destaca el papel del Congreso de la Unión y de las tres convenciones fiscales nacionales del periodo (1925, 1933 y 1947) como medios para impulsar el centralismo de las competencias tributarias. Ilustra la desigualdad regional que acompañó el centralismo, las “inconformidades y agradecimientos” por el proceso y la continuidad de la tendencia del siglo XIX al estrangulamiento de las finanzas municipales. Su epílogo gira en torno al incumplimiento de la formalidad constitucional de la prohibición de las alcabalas, al constatar su subsistencia en 1971 como trinchera de los gobiernos estatales para resistir su subordinación al impuesto sobre ingresos mercantiles, resalta las desigualdades regionales en la distribución de las participaciones en su recaudación.

El amplio, documentado, e innovador trabajo, como cualquiera obra que abre brecha, necesariamente debe provocar reacciones de todo tipo no sólo entre historiadores, sino también en los ámbitos políticos, económicos, jurídicos y administrativos sobre los que ilustra. Me parece que el trabajo plantea cuatro cuestiones sobresalientes estrechamente relacionadas entre sí que señalan derroteros para la investigación, el análisis y la reflexión ulteriores.

La primera cuestión es en qué medida el fundamento estructural primario de las “excepciones y privilegios” del régimen fiscal ha estado y está en la debilidad relativa e inequidad fundamental por dejar fuera los ingresos de capital, del impuesto sobre la renta cuyas características distintivas precisó Alberto Pani, el secretario de Hacienda que lo instauró en 1925 con el presidente Calles, al criticar la fiscalidad prerrevolucionaria, en los términos siguientes:

El sistema fiscal que legó la Dictadura porfiriana al Nuevo Régimen [refería Pani] consistía en una acumulación secular de gravámenes [el origen de algunos se remontaba hasta la dominación Española] en el que las cuotas, las bases de imposición, las reglamentaciones y las formas y épocas de pago se multiplicaban hasta un estado casi anárquico de complicada e incoherente confusión [...] procurando, de acuerdo con los principios de la vieja Escuela Liberal, favorecer a toda costa la producción, es decir, eximirla de impuestos o reducir al mínimo los que sobre ella gravitaban y, en general, colmarla de privilegios.

Por lo demás, el consumo, ofrece las líneas de menor resistencia a los gravámenes, aunque sea inevitable la incidencia de éstos sobre los precios, más lamentablemente, de los artículos de primera necesidad. El punto de mira de la recaudación máxima posible con las exenciones o reducciones indicadas produjo un sistema compuesto, casi exclusivamente, de impuestos indirectos, cuyo producto, respecto del total, excedía 90% y sabido es que tales gravámenes lesionan la equidad porque, mientras más se descende en la escala económica, más se acentúa el desequilibrio entre la renta y el consumo: en la base se encuentran los que gastan toda su renta [insuficiente para llenar las necesidades primordiales de la vida] y en la cima aquellos para quienes el consumo no forma más que una pequeña fracción de ella. Es el impuesto favorito de las clases acomodadas por ser la cuota regresiva en proporción a la renta.⁷

La consideración de Pani para fundar las bases tributarias establecidas en 1924 y cuyo desarrollo efectivo pudiera

⁷ Alberto J. PANI, *Apuntes autobiográficos*, México, Miguel Porrúa, 1950, p. 16.

haber insertado a México en la condición del Estado democrático y social de derecho que abrió el camino a la prosperidad de la dignidad humana en el siglo XX, sigue vigente y pendiente a principios del siglo XXI. Es imperativo profundizar en el conocimiento de las causas, los intereses, las corrupciones, las omisiones, las ignorancias, las insuficiencias, las miopías, que impidieron durante el régimen de la revolución mexicana consolidar lo que el autor caracteriza como “un impuesto nuevo que destaca tanto por su contenido político e ideológico como por su aportación recaudatoria”. Es particularmente interesante precisar el conocimiento del impacto que tuvo el trato privilegiado a los ingresos de capital por el impuesto sobre la renta en el estancamiento de la recaudación tributaria en relación con el PIB y el patrón de concentración del ingreso a partir de fines de los años sesenta.

La segunda cuestión, ineludiblemente vinculada con la anterior, es en relación con el significado y conocimiento de la representación político-social en la determinación de los impuestos, sus bases, sus causantes, sus efectos y el destino y responsabilidad por su aplicación. No está de más observar que en 1874 incluso desapareció del marco constitucional la base de representación legislativa de la población electoral de los diputados establecido en 1857, que fue sustituida por el principio abstracto de la *representación de la Nación*. Cuando el general Díaz se asumió como su representante,

⁸ François-Xavier GUERRA, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, título original *Le Mexique. De l'Ancien Régime a la Révolution*, París, L'Harmattan, 1985, vol. I, pp. 144-202.

los congresistas pasaron a ser los representantes de don Porfirio— y la “representación nacional” y la “representación democrática” se consolidaron como “ficciones”, para usar el concepto de François-Xavier Guerra.⁸ El Congreso Constituyente de 1917 dejó inalteradas estas bases abstractas de representación y responsabilidad legislativa. Cuando se consolidó el partido oficial, recayeron en el presidente.

De acuerdo con Aboites, estas condiciones políticas determinaron que “los recursos tributarios quedaron de manera creciente en manos federales, con ello el manejo de las excepciones y privilegios, es decir, los elementos básicos del arreglo político en esta materia, correspondió al ejecutivo federal, el representante de la nación”. La partidocracia de finales del siglo XX y principios del XXI tampoco permite ver un margen significativo de representación social en la estructuración de la hacienda pública al iniciar el siglo XXI. Hay que preguntarse, y tratar de responder, cuáles fueron las causas y las circunstancias que consolidaron un sistema político fundado en la tributación sin representación social que atrofia fundamentalmente el funcionamiento del Estado mexicano, de su democracia y de su economía.

La tercera cuestión está en aclarar lo que me parece es la identificación confusa de la “modernización” con la centralización tributaria, y su corolario inevitable y un tanto absurdo de confundir el federalismo tributario con la premodernidad. Parte medular de la investigación necesaria es precisar en qué medida el supuesto combate a las alcabalas en aras de una supuesta modernización fue un pretexto centralista para acabar primero e impedir después, incluso en la segunda mitad del siglo XX, cualquier autonomía significativa de las finanzas públicas locales. Hay que indagar

y aclarar si el concepto de “anarquía fiscal” en cuyo combate ha pretendido fundarse el centralismo no es en realidad el resultado de la ignorancia de una perdurable cultura centralista novohispana, en especial borbónica, sobre la naturaleza de un régimen federal y de sus requerimientos de descentralización y autonomía financiera en particular. Es de lo más significativo el papel de la Suprema Corte de Justicia posrevolucionaria para consolidar esta cultura centralista fiscal inveterada pretextando acabar con las alcabalas sin reparar mayormente en el texto constitucional claramente federalista. Para ello, la Corte tuvo que inventar otras teorías constitucionales. Declaró la inconstitucionalidad de impuestos estatales a las ventas en la jurisdicción de los estados, argumentó que se trata de “una de las múltiples formas alcabalatorias que la federación ha venido procurando por extinguir”.⁹ También declaró al margen de la Constitución impuestos estatales a las compras de primera mano de bebidas alcohólicas, porque son “alcabalatorias” y resultan en “falta de proporcionalidad manifiesta, tanto porque viene afectar sobre una sola industria, como porque puede traer como consecuencia inmediata que ésta se extinga o paralice”.¹⁰

Aboites comprueba la proyección en la hacienda revolucionaria, inmersa la cultura centralista anclada en el régimen colonial, de esta confusión con la modernidad. Continuó, en balance, con la neutralización del federalismo fiscal es-

⁹ Revisión Fiscal, *Jerónimo Pérez y Agraviados de 26 de agosto de 1938*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, t. LVII, p. 2087.

¹⁰ Revisión Fiscal, *Cía. Vinícola de Orizaba 27 de agosto de 1941*, SCJN, Segunda Sala, SJF, Sexta Época, t. LXV, p. 4619.

tablecido desde 1824 y confirmado por las Constituciones de 1857 y 1917 bajo el principio de que el gobierno federal y los gobiernos de los estados tienen competencias o facultades constitucionales concurrentes para gravar la riqueza y el ingreso, directa o indirectamente, por medio de los impuestos sobre la renta, a la producción, al comercio y al consumo. Las excepciones fueron el comercio exterior que se reservó expresamente al gobierno federal y la prohibición constitucional a las alcabalas que se planteó por la Constitución liberal de 1857, pero que no llegó a estabilizarse sino hasta la reforma porfiriana de 1896.

La realidad es que ni el porfiriato, ni el régimen de la Revolución, ni la Hacienda Pública contemporánea han podido asimilar el principio de concurrencia de facultades tributarias y articularon un antagonismo frontal. Cabe observar que el principio de concurrencia es similar al del federalismo de Estados Unidos —en donde incluso se complica por la participación de las competencias fiscales autónomas de las municipalidades que en el caso de México fue neutralizada por los poderes constitucionales de las legislaturas estatales. Así, mientras en el “régimen federal” mexicano la estructura recaudatoria de las entidades federativas es de 1% del PIB¹¹ en Estados Unidos es del orden de 10%,¹² y sería absurdo sugerir que el sistema estadouni-

¹¹ The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, *Mexico a Comprehensive Development Agenda for the New Era*, editado por Marcelo M. Gaugale, Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen, Washington, D. C., USA, 2001, p. 199.

¹² W. Elliot BROWNLEE, *Federal Taxation in America, a Short History*, Nueva York, Woodrow Wilson Center Press y Cambridge University Press, 1996, p. 108.

dense resulta por ello premoderno o anárquico en relación con el mexicano. Lo racional en una federación sería planear exactamente lo opuesto.

El atraso y el desorden tributarios no están en la efectividad de autonomía de estados y municipios. Aboites sugiere que en 1943, en la gestión del presidente Ávila Camacho, hay un giro cualitativo hacia la modernidad al darse “el partearguas de las finanzas publicas del México contemporáneo” porque “los ingresos federales crecieron de manera notable” y señaló el “momento clave” para “el inicio del así llamado milagro mexicano”. Hay que preguntarse cómo ponderar una modernidad por la que el aumento de la recaudación de 1.4% del PIB en 1943, se convirtió en caída recaudatoria de 1.5% del PIB en 1944 y que en el balance de ese gobierno el coeficiente de recaudación se estancó en relación con la expansión del sexenio previo así como su singular inestabilidad monetaria que no se controló, sino a partir de 1954.¹³

También hay que preguntarse sobre la modernidad de un sistema tributario que, a pesar de los cambios estructurales de la Hacienda Pública constructora del régimen de la Revolución, mantenía vicios heredados del porfiriato consignados en el informe de Chandler del que informa Aboites. Ramón Beteta, el secretario de Hacienda de Miguel Alemán, contrató también un diagnóstico estadounidense del sistema tributario heredado de Ávila Camacho. Su conclusión fundamental fue que es “ineficaz” porque no cumple con los principios de “producir consistente-

¹³ Fuentes: para la información sobre recaudación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuentas de la Hacienda Pública Federal; para el Producto Interno Bruto, *Estadísticas Históricas de México*, cuarta edición, México, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 2000, vol. I, p. 333.

mente” una recaudación considerable; de que las disposiciones sean “estricta y honradamente aplicadas”; de que la estructura y la administración sean “sencillas”; de que los adeudos fiscales sean “susceptibles de determinación exacta”; de que la estructura provea “un sistema equitativo de impuestos”.¹⁴ Más grave aún, en noviembre de 2002, los tres partidos políticos mayores de México, coincidían no sólo entre sí, sino con los informes de principios y mediados del siglo anterior, en un planteamiento conjunto resultante de un coloquio auspiciado por la Universidad Nacional Autónoma de México, en que destacaban que la bancarrota hacendaria debe atribuirse a:

La baja recaudación en el país [que a su vez] se debe principalmente a un sistema de pago complicado y confuso para el contribuyente; un sistema impositivo que incluye excesivas exenciones y tratamientos especiales; la inequidad del sistema tributario; el alto costo y las deficiencias de la administración tributaria; la existencia de prácticas de corrupción en la supervisión y aplicación de las disposiciones tributarias; los elevados niveles de informalidad y una creciente cultura de incumplimiento de las obligaciones fiscales.¹⁵

¹⁴ *Public Administration Services*, “Informe-Memorándum sobre la estructura y la administración de las rentas del gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos”, 1948, Washington, D. C., Estados Unidos de América. El texto traducido al español está transcrito en Manuel YÁÑEZ RUIZ, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1961, t. III, pp. 452-470.

¹⁵ Fundación Luis Donaldo Colosio del PRI, Fundación Rafael Preciado Hernández del PAN, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática del PRD, “Principios, consideraciones y convergencia hacia una política hacendaria de Estado”, mimeografiado, México, noviembre de 2002, p. 9.

La cuestión final a indagar que surge del trabajo de Aboites son las causas de las fallas institucionales comunes que comparte el sistema tributario del porfiriato, de la Revolución y de principios del siglo XXI y que determinan su ineficacia, inequidad y corrupción y que, ciertamente, impiden el establecimiento y desarrollo de un régimen democrático de derecho en México. Quizá la pregunta fundamental de la indagatoria deba girar en torno a las deficiencias conceptuales e institucionales que han impedido digerir el federalismo a dos siglos de su establecimiento.

Samuel I. del Villar Kretchmar
El Colegio de México