

<http://dx.doi.org/10.18232/20073496.1401>

Artículos

La construcción del Estado tributario (pobre) mexicano

The construction of the (poor) Mexican tax State

Mónica Unda-Gutiérrez¹, *  0000-0001-6231-1208¹ Marquette University, Milwaukee, Estados Unidos.* Correspondencia: monica.unda-gutierrez@marquette.edu

Resumen. El Estado mexicano es un Estado pobre. En la última mitad del siglo su recaudación ha rondado entre el 8 y 13 % del PIB. El problema de baja recaudación no es nuevo, al contrario, tiene raíces históricas. En este trabajo se muestra cómo durante los procesos de reconstrucción del Estado mexicano posterior a la Revolución y de reconfiguración de alianzas entre el Estado y la elite económica se establecieron instituciones tributarias poco recaudatorias y regresivas. Las décadas posteriores a la guerra dieron cuenta de la tensión entre dos tipos de alianza que estuvieron latentes para pautar el desarrollo del país: la alianza “progresista” y la “conservadora” o “alianza por las ganancias”. Las medidas de política tributaria que se estudian en este trabajo dan cuenta de la tensión entre las distintas facciones del Estado y la élite y del fortalecimiento paulatino de esta última. Los hallazgos en archivos históricos me permiten reconstruir los procesos de toma de decisiones de las medidas de política tributaria más importantes de estas décadas, y los actores –representantes del Estado y la élite económica– que influenciaron estos procesos. Con ello sustento el reflejo de la adopción de una alianza por las ganancias en el terreno tributario que pretendió incentivar la industrialización con una carga tributaria débil, pero a costa de construir un sistema tributario poco extractivo y regresivo.

Palabras clave: reforma tributaria; economía política de los impuestos; élite económica; progresividad.

Abstract. The Mexican state is a poor tax State. Its low tax collection problem is not new but rather has historical roots. This article shows how regressive and low-extractive tax institutions were established during the processes of both state-building and alliance reconfiguration between the state and the economic elite

CÓMO CITAR: Unda-Gutiérrez, M. (2023). La construcción del Estado tributario (pobre) mexicano. *América Latina en la Historia Económica*, 30(3), 1-24. DOI: [10.18232/20073496.1401](https://doi.org/10.18232/20073496.1401)



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

after the Mexican Revolution. The decades after the Revolution displayed the tension between two latent alliances to guide the country's development: the 'progressive alliance' and the 'alliance for profits.' The tax policies analyzed here expose the tension between state factions and the economic elite and show the gradual strengthening of the elite. Archival findings allow me to reconstruct the decision-making processes of the most important tax policies of the 1925-1964 period, and the actors that influenced these processes. This lends support to the proposition that the adoption of an alliance for profits in the tax domain was intended to incentivize the industrialization of the country but at the cost of building a regressive and low-extractive tax state.

Key words: tax reform; political economy of taxes; economic elite; progressiveness.

JEL: N16; N26; N46.

Recibido: 27 de julio de 2022.

Aceptado: 20 de febrero de 2023.

Publicado: 29 de mayo de 2023.

INTRODUCCIÓN

El Estado mexicano es un Estado pobre: los ingresos que recauda por impuestos hoy equivalen a 13.1 % del PIB. Esta cantidad es muy baja para hacer frente a los problemas socioeconómicos que aquejan a la sociedad mexicana, como la falta de crecimiento y el número de personas que vive en situación de pobreza, 43.9 % en 2020 (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2021). Es una cantidad muy baja, también, en comparación con lo que recaudan otros países del mismo nivel de ingresos. En 2019 Brasil, Argentina y Sudáfrica recaudaron 33.1, 28.7 y 26.2 % de su PIB (Organization of Economic Cooperation and Development [OCDE], 2022). Esta anomalía es y siempre ha sido uno de los retos más graves para el desarrollo de México en el último siglo.

En este trabajo se muestra cómo durante la reconstrucción del Estado mexicano, posterior a la revolución, se establecieron instituciones tributarias poco recaudatorias y regresivas. Esto fue consecuencia del tipo de alianza que acabó pactado entre el Estado mexicano con la elite económica: una alianza en pro de un modelo de desarrollo que priorizaba el crecimiento económico mediante la industrialización por encima de atender objetivos distributivos.

La revolución mexicana dio pie a la edificación de nuevas instituciones, así como a la creación de nuevas alianzas entre el Estado y los sectores emergentes de la sociedad como el campesinado, los trabajadores y los dueños del capital. La *pugna* entre dos tipos de alianza que estuvieron latentes para pautar el desarrollo de México: la alianza *progresista* y la *conservadora* o también llamada la alianza por las ganancias (*alliance for profits*) (Reynolds, 1972; Hamilton, 1982; Knight, 2001)¹ fue evidente en las décadas posteriores a la revolución. La primera implicaba coaliciones entre los funcionarios públicos, gobernadores y burócratas y la clase trabajadora y campesina; la segunda una alianza en la que funcionarios del aparato del Estado se ligaran a la elite económica

¹ Los términos de alianza progresista y conservadora son los empleados por Hamilton (1982). Reynolds (1972) se refiere a la alianza conservadora como la alianza por las ganancias. Knight (2001) utiliza otros términos para calificar el tipo de alianza que el Estado mexicano pudo haber instaurado, pero la esencia entre ellas es la misma.

o clase dominante. Mientras la alianza progresista daba prioridad a las demandas distributivas, la conservadora priorizaba la estabilidad política y la acumulación de capital en aras del crecimiento económico a través de la industrialización.

La propuesta de emparejar la construcción del Estado con el establecimiento de los sistemas tributarios no es nueva. Para muchos (Brautigam, Fjeldstad y Moore, 2008; Levi, 1988; Schumpeter, 1954; Tilly, 1975) la creación de la capacidad extractiva del Estado es un componente esencial del Estado mismo. En palabras de Burke (en Levi, 1988, p. vi), “el ingreso del Estado es el Estado”.

Es igualmente importante recalcar que para indagar sobre la capacidad de los Estados para recaudar hay que conceptualizar esta capacidad no como un fenómeno absoluto, sino como uno relacional (Centeno, 1997). Es decir, la capacidad de recaudar es una relación de dos partes. Ya que, por un lado, la capacidad de recaudar está ligada con la disposición de la sociedad para aceptar esta extracción y, por otro, con la capacidad del Estado de convencer y coaccionar para lograrlo (Levi, 1988). Sin embargo, en países tan desiguales como México,² la dimensión relacional del Estado que afecta el nivel de recaudación está dada mayormente por la relación entre el Estado y la elite económica. La elite “es crítica para el desarrollo del Estado tributario pues esta controla la mayor parte de los recursos tazables, especialmente en sociedades desiguales” (Lieberman, 2003, p. 16 [traducción de la autora]).

El proceso de reconfiguración de alianzas entre el Estado y la elite a partir del shock que implicó la contienda revolucionaria no fue un proceso lineal o siempre congruente hacia la misma dirección (alianza progresista o alianza conservadora). Así como el Estado mexicano estaba lejos de ser un monolito, la oligarquía terrateniente porfiriana (elite económica prerrevolución) había sido debilitada por la contienda y estaba reconfigurándose (Knight, 1991). Las medidas de política tributaria que se estudian en este trabajo muestran este proceso de reconfiguración y conflicto entre las distintas facciones que habitaban el Estado y la realineación y fortalecimiento paulatino de la elite.

Así, las medidas iniciales de política tributaria dan muestras de decisiones *ad hoc* con una alianza progresista que buscaba “la distribución por medios pacíficos” (Pani, 1926) mediante la creación del impuesto sobre la renta (en adelante ISR) en 1925 o la creación de varios otros impuestos directos que buscaban una mayor extracción y progresividad (los impuestos al superprovecho, a las utilidades excedentes o a las instituciones de crédito).³ Sin embargo, para finales de la década de 1940, la tónica es otra y el resultado es reformas progresivas fallidas –como las de 1951 y 1953 y las de 1961 y 1964– en las que se observan conflictos al interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante SHCP) y una influencia cada vez mayor de las organizaciones representantes de los intereses de la elite económica.

Por elite económica entendemos un grupo minoritario de personas con poder e influencia sobre los procesos de toma de decisión en posesión de activos en distintos sectores productivos y que controlan los recursos económicos. La elite económica en México en esta época se constituye de individuos y familias que controlaban los grupos económicos. Estos grupos eran corporaciones industriales, mercantiles e instituciones financieras que se relacionaban por propiedad común y

² México se ubica en el lugar 119 de 155 países en cuanto a la desigualdad del ingreso con un coeficiente de Gini de 0.434 según el *Informe de Desarrollo Humano* de 2019 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019). Sin embargo, cálculos que consideran ajustes por subdeclaración de ingresos arrojan una situación más grave: un Gini de 0.74 en 2016 (Reyes, Teruel y López, 2017).

³ El impuesto al superprovecho es similar al *corporate excess profits tax* y el de utilidades excedentes al *tax on windfall profits*.

consejos mancomunados (Alba, 2005, p. 157; Hamilton, 1982, p. 33). Las organizaciones principales que representan a la elite económica en el periodo de estudio y que tuvieron incidencia en el tema tributario son la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (en adelante CONCANACO) y la Confederación de Cámaras Industriales (en adelante CONCAMIN). Ambas creadas en 1917 por iniciativa de Alberto J. Pani –en ese entonces secretario de Industria y Comercio– con el fin de facilitar la comunicación y cooperación entre el Estado y el sector privado (Collado, 1996, p. 121). Y la Confederación Patronal de México (en adelante COPARMEX) fundada en 1929, y creada por iniciativa de los hombres de negocios de Monterrey.

A través de evidencia original proveniente de archivos históricos⁴ observo y analizo la formación de instituciones tributarias entre 1925 y 1964. Los archivos históricos (especialmente documentos internos de la SHCP) permiten reconstruir los procesos de toma de decisiones de las medidas de política tributaria más importantes de la época y los actores (representantes del Estado y la elite económica) que influenciaron estos procesos. Con ello sustento el reflejo de la adopción de una *alliance for profits* en el terreno tributario, mismo que se dio a costa de la construcción de un sistema recaudatorio poco extractivo y regresivo.

La evidencia recopilada de los archivos permite ver el conflicto entre funcionarios del Estado que buscaban establecer un sistema tributario moderno –más extractivo y progresivo– y entre otros que consideraban que la prioridad era incentivar, con una carga tributaria diluida en extremo, la acumulación de capital para propiciar la industrialización. De igual manera, el material de los archivos muestra cómo hacia finales de la década de 1940 la relación entre la SHCP y la elite se hace cada vez más estrecha. Los representantes de la elite económica son invitados a tomar asiento en las comisiones tributarias donde se discuten las propuestas de reforma en las décadas de 1950 y 1960. Las discusiones en estas comisiones denotan cómo la coincidencia de intereses e ideología entre los que tomaban las decisiones fiscales desde el gobierno federal y los de la elite convergieron. El resultado de la estrechez de esta relación y el decantarse por una “alianza por las ganancias” para guiar el desarrollo de México tuvo como precio la construcción de un Estado tributario poco recaudador y regresivo.

HIPÓTESIS ALTERNAS

Antes de analizar el proceso de hechura de las políticas tributarias más importantes en 1925-1964 conviene discutir una de la hipótesis mayormente sugerida para explicar la baja recaudación en México: la presencia de recursos alternos, y en particular los recursos petroleros (Álvarez-Estrada, 2007; Elizondo, 1999, 1994; Martínez-Vázquez, 2001). La lógica es que mientras el gobierno se pueda financiar a través de fuentes que conlleven un menor costo político que el que implica el aumento de impuestos, se evitará elevar la recaudación.

Sin embargo, el contar con fuentes alternas no explica del todo el problema. La recaudación en México ya era baja mucho antes del auge petrolero de la década de 1970. De acuerdo con Haber, Maurer y Razo (2003) la producción petrolera en México declina de manera acelerada desde 1921 y para 1930 representaba 20% de ese entonces. Los niveles de producción de 1921 no se vuelven a alcanzar, sino hasta 1974 y México nunca retoma la proporción de la producción

⁴ Archivo General de la Nación (AGN), fondos Presidentes y Archivo Central de Hacienda y Crédito Público; Archivo Histórico del Colegio de México, Archivos Incorporados, Víctor L. Urquidí; Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada, fondos Archivos Económicos e Histórico de Hacienda Antonio Ortiz Mena.

mundial que ostentó a finales de la década de 1910 (25 % del mercado). Para 1935, México ya recaudaba mucho menos, en términos de ingresos tributarios per cápita que la mayoría de las economías de países similares en América Latina (véase cuadro 1). Mi argumento es que las fuentes alternas de financiamiento, como los ingresos petroleros, no explican la raíz del problema de la baja recaudación, sino que la han agravado en los periodos en que ha habido bonanza de ingresos petroleros, como ha sucedido de manera intermitente desde finales de la década de 1970.

CUADRO 1. RECAUDACIÓN PER CÁPITA 1935 (DÓLARES ESTADUNIDENSES)

| <i>País</i> | <i>Recaudación per cápita</i> | <i>País</i> | <i>Recaudación per cápita</i> |
|-------------|-------------------------------|----------------|-------------------------------|
| Argentina | 12.93 | Estados Unidos | 28.47 |
| Venezuela | 13.71 | Gran Bretaña | 74.21 |
| Uruguay | 10.2 | Francia | 52.49 |
| Chile | 9.02 | Alemania | 35.03 |
| Costa Rica | 7.06 | Suecia | 28.37 |
| Brasil | 5.44 | Canadá | 27.66 |
| México | 3.34 | Noruega | 27.23 |
| Perú | 3.14 | España | 20.81 |
| Colombia | 2.59 | Sudáfrica | 18.91 |

Fuente: Studenski (1939, p. 37).

En el mismo sentido, la recaudación total de México como porcentaje del PIB, por lo menos desde 1950, era mucho más baja que lo que recaudaban Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú (véase cuadro 2). Desde entonces y hasta ahora, la carga fiscal mexicana siempre ha ido muy detrás de países comparables, no se diga de altos recaudadores como Francia, Suecia o Noruega que en 2019 recaudaron 45, 43 y 40 % de su PIB respectivamente (OCDE, 2021).

CUADRO 2. INGRESOS TRIBUTARIOS (PORCENTAJE PIB)

| <i>Año</i> | <i>Argentina</i> | <i>Brasil</i> | <i>Chile</i> | <i>Colombia</i> | <i>México</i> | <i>Perú</i> |
|------------|------------------|---------------|--------------|-----------------|---------------|-------------|
| 1950 | 17 | 16 | 16.7 | 12 | 7.5 | 14 |
| 1960 | 14.2 | 20.1 | 16.5 | 10.4 | 7.1 | 14.9 |
| 1970 | 15 | 27 | 21.8 | 13.4 | 7.9 | 18.9 |

Fuente: Fitzgerald (1978).

Una segunda fuente alterna de financiamiento para el Estado mexicano pudo haber sido el ingreso paraestatal. Sin embargo, según los datos históricos más consolidados que se disponen, las paraestatales apenas pueden justificarse como fuente de ingresos del Estado (véase cuadro 3).⁵ Al contrario, en el caso del sector paraestatal y en especial de Petróleos Mexicanos (PEMEX) desde la década de 1970, estos añadieron una deuda externa considerable a las finanzas públicas

⁵ Cabe mencionar que en estas cifras se incluyen las paraestatales más importantes como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Altos Hornos de México o Teléfonos de México (TELMEX).

CUADRO 3. SECTOR PARAESTATAL (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

| <i>Año</i> | <i>Ingresos</i> | <i>Egresos</i> | <i>Déficit o superávit</i> | <i>Déficit o superávit (como porcentaje ingreso total del gobierno federal)</i> |
|------------|-----------------|----------------|----------------------------|---|
| 1965 | 28 502 | 27 304 | 1 198 | 1.86 |
| 1966 | 33 364 | 33 558 | -194 | -0.29 |
| 1967 | 38 942 | 38 599 | 343 | 0.43 |
| 1968 | 42 384 | 42 298 | 86 | 0.1 |
| 1969 | 48 648 | 48 185 | 463 | 0.47 |
| 1970 | 56 972 | 56 582 | 390 | 0.36 |
| 1971 | 65 675 | 65 545 | 130 | 0.11 |
| 1972 | 71 821 | 71 538 | 283 | 0.19 |
| 1973 | 102 734 | 101 792 | 942 | 0.46 |
| 1974 | 140 489 | 140 688 | -199 | -0.07 |
| 1975 | 200 566 | 200 234 | 332 | 0.08 |
| 1976 | 241 637 | 245 065 | -3 428 | -0.65 |
| 1977 | 374 458 | 375 461 | -1 003 | -0.14 |
| 1978 | 496 317 | 495 363 | 954 | 0.1 |
| 1979 | 622 557 | 519 364 | 103 193 | 7.98 |

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2014, cuadros 16.7 y 16.11).

contribuyendo al llamado “crecimiento desequilibrado”⁶ que exacerbó la gravedad de la crisis de la deuda que estalló en 1982. A raíz de esta crisis, en México y América Latina se abandonó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y se introdujeron políticas de ajuste estructural de corte neoliberal que dieron pie al proceso de privatización del sector paraestatal, que significó ingresos extraordinarios a la hacienda pública durante la década de 1980 y principios de la de 1990. Pero también dieron pie al adelgazamiento del Estado y una menor capacidad para dirigir y regular la economía.

Si bien las paraestatales, fuera de los ingresos petroleros señalados antes, no han sido una fuente de ingresos para el gobierno federal, su desempeño en el desarrollo económico y social de México durante buena parte del siglo xx fue clave. Según Aspe (1993) en el periodo de 1920 a 1970 las primeras empresas del Estado se fundaron con el objetivo de apoyar la reconstrucción del país, crear la infraestructura necesaria para estimular la inversión privada y administrar los recursos naturales; las siguientes buscaron impulsar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones mediante la inversión en transportes y comunicaciones, la creación de la banca de desarrollo e instituciones de seguridad social. Muchas de estas empresas proveían insumos al sector productivo por debajo de los precios de mercado, al igual que subsidiaban el consumo de bienes

⁶ Durante el periodo de la industrialización por sustitución de importaciones la literatura reconoce dos etapas: el desarrollo estabilizador (1950-1970) y el desarrollo desequilibrado (1970-1982). El primero fue una fase en la que se combinaron altas tasas de crecimiento (6 % por año) y estabilidad de precios (3 % anual) (Lustig, 1992, pp. 220-221). En contraparte, en el segundo se continuó con tasas relativamente altas de crecimiento, pero se empezaron a sufrir lapsos de inestabilidad macroeconómica con episodios de devaluación, inflación y un elevado endeudamiento externo.

básicos de las masas. En 1970 existían 272 paraestatales, pero propiciado por la bonanza petrolera, el crédito externo y una perspectiva de planificación económica estatal no antes vista, para 1982 estas crecieron a 1 155 (Aspe, 1993, pp. 178-181). Este enorme sector público mexicano, más que ofrecer una explicación a la baja recaudación, nos permite reconciliar la imagen de un Estado grande e interventor en la economía durante el periodo de la industrialización por sustitución de importaciones con la pobreza tributaria del Estado mexicano.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA ALIANZA PRO INDUSTRIALIZACIÓN Y SU REFLEJO EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

Este apartado está dividido en cuatro secciones marcadas por una periodicidad pautada por las medidas de política tributaria que se tomaron entre 1925 y 1964. El análisis detallado de cada uno de estos periodos, además de contribuir a llenar un hueco en la literatura, pretende fundamentar el argumento de que el sistema tributario que se consolidó para entonces fue el resultado de forjar una relación entre el Estado y la elite económica que con el tiempo se fue haciendo cada vez más estrecha y que tenía por objetivo empujar un modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones que implicaba favorecer la acumulación de capital con una baja carga tributaria.

La creación del impuesto sobre la renta: la revolución en el terreno fiscal

El sistema tributario federal mexicano del siglo XIX estaba compuesto casi en su totalidad por impuestos indirectos, a pesar de varios intentos llevados a cabo para introducir contribuciones directas y para establecer catastros (Serrano, 2006, 2007; Sánchez, 2006). Los impuestos directos en ese siglo nunca contribuyeron más allá de 5.5% de los ingresos fiscales totales (Servín, 1939, p. 8). Una carga tributaria tan regresiva no era coherente con las demandas de justicia social emanadas de la revolución, ni tampoco con la transformación que se estaba llevando a cabo en los sistemas impositivos de países más avanzados a inicios del siglo XX (Steinmo, 1993).

Así que el presidente Álvaro Obregón en su primer discurso a la nación en 1921 discutió la necesidad de reformar el sistema tributario como “un acto de justicia que no sólo incrementará las ganancias de la Hacienda, sino que también le dará al Estado una mejor posibilidad de intervenir pacíficamente regulando de una manera equitativa la distribución de la riqueza y asegurando el bienestar colectivo” (Cámara de Diputados LX Legislatura, 2006, pp. 31-32). La carga tributaria tenía que ser distribuida de acuerdo con la capacidad de pago de los contribuyentes y las masas tenían que ser liberadas de los onerosos impuestos sobre el consumo.⁷ Entonces, el presidente, en uso de sus facultades extraordinarias decretó el impuesto sobre sueldos, salarios y utilidades que al año siguiente se convertiría en el impuesto sobre la renta.

La adopción del ISR marca un parteaguas en la historia fiscal de México. Marcó el inicio de un impuesto que por primera vez prometía extraer recursos de una base social que hasta entonces había gozado de privilegios fiscales. En perspectiva histórica era una clara alteración al *status quo* que había reinado en materia de incidencia tributaria y que evidentemente fue facilitada por el contexto de crisis y reconstrucción en el que la elite porfiriana había sido debilitada (Knight, 2001).

⁷ Los impuestos principales en las primeras dos décadas del siglo XX eran: los impuestos al comercio exterior (exportaciones mineras y petroleras principalmente), el impuesto del timbre, y el impuesto de la contribución federal.

Otro de los factores que explican la introducción del ISR fue el espíritu de cooperación que se logró alrededor de esta medida entre la SHCP y la CONCAMIN. Esta confederación fue creada por el secretario de Hacienda de ese entonces, Alberto J. Pani, quien, como explica Puga (1978, pp. 107-108), tenía una “inclinación natural hacia los hombres de negocios” y una “clara racionalidad capitalista” que lo hacía el intermediario perfecto entre el gobierno y el sector empresarial. A diferencia de la CONCANACO, que fue mucho más beligerante para oponerse a la adopción del ISR (Unda-Gutiérrez, 2017), la CONCAMIN contaba con miembros progresistas⁸ que consideraban la introducción del impuesto como algo moralmente legítimo. En este sentido, es de llamar la atención que la CONCAMIN presentó las primeras iniciativas de la ley del trabajo y del sistema de seguridad social para los trabajadores (Puga, 1978, p. 114).

El hecho de que el ISR estaba en sintonía con la ideología progresista de la época también propició su adopción. Países como Estados Unidos, Francia y Canadá introdujeron impuestos sobre el ingreso en 1913, 1914 y 1917, respectivamente. El impuesto se convirtió en la herramienta fiscal ideal para ir de la mano de la construcción de Estados modernos con mayor injerencia en la esfera económica y social. Es de notar también que, en estos tres países, a diferencia del caso mexicano, la adopción de impuestos al ingreso responde incluso a la necesidad de financiar sus gastos de guerra. El ISR en México quedó instaurado en 1925 –quizá, una de las medidas distributivas más importantes tomadas en el siglo xx.

Medidas tributarias entre 1925 y 1952: entre progresividad e industrialización

Durante el periodo 1925-1952 se hicieron algunos ajustes al sistema tributario. Se crearon tres impuestos directos nuevos de corta duración y se llevaron a cabo reformas al ISR en 1941. Se introdujo el impuesto sobre ingresos mercantiles en 1947, que fue una de las principales medidas tomadas dentro de la estrategia de centralización fiscal que el gobierno federal persiguió desde la década de 1920 (Aboites, 2003, pp. 190-213). Los cambios tributarios que se dan en esta época inicialmente reflejan impulsos redistributivos, con la creación de impuestos enfáticamente progresivos (impuesto al superprovecho, a las instituciones de crédito y a las utilidades excedentes) y con cambios en el ISR, que fomentaron una mayor recaudación de los ingresos del capital. Sin embargo, de manera paralela se introdujeron las leyes de la industria de la transformación en 1941 y la de fomento de industrias de la transformación en 1946. Estas medidas dejan ver la relevancia que iba adquiriendo el sector industrial en el terreno fiscal. Las leyes de la industria de la transformación son ejemplo de medidas de exención tributaria concedidas a la industria manufacturera para propiciar su crecimiento.

El impuesto al superprovecho se estableció en 1939 y estuvo vigente por dos años.⁹ Era un impuesto general sobre las empresas que buscaba complementar al ISR (Servín, 1942, p. 12). Lo pagaban empresas de cierto nivel de ingresos hacia arriba, se cobraba sobre las utilidades que rebasaban el 15 % del capital contable de la empresa y contaba con tasas progresivas.¹⁰ Según el *Diario*

⁸ Puga (1978, p. 114) reconoce a Alberto Henkel, Aldolfo Prieto y Jaime Gurza como las figuras progresistas de la CONCAMIN que facilitaron la introducción del impuesto.

⁹ Este impuesto emula al *corporate excess profits tax*. En Estados Unidos, de 1917 y hasta 1921, estuvo en práctica un impuesto federal a las ganancias excesivas. El impuesto se argumentó bajo principios de equidad y por lo fructífero que era.

¹⁰ La tasa más alta era 35 % a las utilidades que rebasaran 33 % del capital contable o patrimonio neto (*net equity*).

de *Debates de la Cámara de Diputados* (21 de diciembre de 1939)¹¹ el impuesto se discutió con los representantes del sector bancario, industrial, minero y comercial. En la discusión, el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, alegaba que algunas compañías mineras, por ejemplo, invertían 1.5 millones de pesos y por ello obtenían el superprochecho de 8 000 000 de pesos en un año. En los debates se nota cierta preocupación por parte del gobierno federal por limitar las ganancias excesivas debido al impacto que esto podría tener en el funcionamiento de los mercados. La recaudación de este impuesto significó alrededor del 25 % de la recaudación del ISR en 1940 y 1941.

En 1939 se creó también un impuesto a las instituciones de crédito con el fin de tasar las ganancias adicionales que se generaron por las fluctuaciones en el tipo de cambio y que beneficiaban al sector exportador. Según Servín (1942, p. 17) esto tenía sentido ya que el sector financiero recibía una carga fiscal ligera. Este impuesto solo estuvo activo por un año. Nótese que estos dos impuestos fueron adoptados durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940), mismo que encarna la expresión más fiel de una alianza progresista de los gobiernos del siglo xx. Aun así, cabe preguntarse por qué no se fue más allá en el terreno tributario. Sugiero que al implementar medidas redistributivas Cárdenas le dio prioridad a la política agraria y laboral por encima de la tributaria. Lo que se antoja más conveniente políticamente y *ad hoc* con la lógica del Estado que se estaba construyendo, mismo que debía ser el garante de las demandas revolucionarias externadas en los artículos constitucionales 27 y 123. A diferencia de estos mandatos revolucionarios y constitucionales, la carta magna no provee directrices claras para orientar la política tributaria. Al contrario, los artículos dedicados al tema impositivo no presentan cambios relevantes respecto a su versión de la constitución de 1857.

Probablemente la reforma más importante de este periodo fue la aprobación de una nueva ley del ISR en 1941. Los dos objetivos principales de esta reforma eran mejorar el aspecto regulatorio del ISR y recaudar más. Según un reporte del jefe del departamento del ISR, Luis G. Pardo, el impuesto había acumulado un sinnúmero de decretos, enmiendas y decisiones jurisprudenciales que lo hacían muy complejo y confuso (Pardo, 1929). Lo que era peor, el problema de tener esta “jungla legal,” como Pardo lo calificaba, era que hacía posible interpretar la ley, lo que abría la posibilidad a las disputas entre contribuyentes y el fisco y daba también posibilidades de elusión (se creaban *lagunas*). De ahí que el jefe del ISR recomendara desde entonces simplificar las disposiciones legales en torno al impuesto. La tendencia de parchar la ley persistió a pesar de las advertencias de Pardo. La tendencia siguió siendo evitar cambios estructurales al marco legal del ISR y en consecuencia solo añadir modificaciones superficiales sin una lógica holística del impuesto (Margáin, 1956, p. 14).

Por eso, la ley de 1941 buscó darle mayor coherencia al impuesto y se le añadieron aspectos técnicos que clarificaran la ley. Para recaudar más, la reforma al ISR incluyó el aumento a las tasas de las cinco cédulas bajo las cuales se organizaba el impuesto.¹² Las cédulas I (Agricultura, comercio e industria), y III (Participaciones obtenidas por explotación del subsuelo) recibieron los incrementos más altos. De igual manera aumentaron las tasas de la cédula II (Colocación de dinero,

¹¹ Véase en <http://cronica.diputados.gob.mx/>

¹² En 1925 el ISR se implementó y organizó bajo el diseño cédular. Cada cédula correspondía a una fuente de ingreso y no con base en los dos tipos de receptores de ingreso que existen: individuos y empresas (estructura bajo la cual se organizan la mayoría de los impuestos al ingreso en el mundo en la actualidad). En 1925 las cédulas del ISR eran: 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 se reorganizaron las cédulas del impuesto y las primeras tres se consolidaron en una sola.

valores y créditos), iv (Sueldos derivados del trabajo) y v (Profesiones liberales). El ISR aumentó su recaudación de 1941 a 1943 de 0.6% del PIB a 1.7%, y provino en su mayor parte de aumentos a las cédulas que generan ingreso a partir del capital y no del trabajo. Este patrón de recaudación continuó hasta la reforma al ISR en 1953 (Unda-Gutiérrez, 2010, pp. 188-190).

A la par de la reforma al ISR se introdujo también la ley de la industria de la transformación, que buscaba apoyar ciertas industrias manufactureras por cinco años mediante la exención de: *a*) impuestos a la importación de maquinaria, equipo y materias primas; *b*) impuestos a la exportación, *c*) el timbre, y *d*) la contribución federal. Esta ley se extendió en 1946 bajo la ley de fomento de industrias de la transformación para aquellas industrias que fueran estratégicamente relevantes (Cárdenas, 1994, p. 110).

Sin embargo, los estudiosos de la política industrial tuvieron una postura escéptica o negativa sobre la efectividad de medidas pro industria de ese periodo (Mosk, 1954; Urquidi, 1956; Martínez de Navarrete, 1967). Mosk (1954, pp. 196-197) critica las leyes de industria de 1941 y 1946 pues estas no eran selectivas, ni temporales y tampoco estaban sujetas a desempeño ya que se carecía de monitoreo por parte de las autoridades.

De acuerdo con Servín (1948) y Torres (1951) las exenciones tributarias otorgadas no eran necesarias dadas las ya de por sí condiciones favorables que ofrecían la demanda doméstica e internacional. En consonancia, Cárdenas (1994, p. 138) sustenta que de los posibles factores¹³ que estimularon la inversión privada en la década de 1950, el más importante fue el que los productores mexicanos tuvieran un mercado cautivo. Según los cálculos de Martínez de Navarrete (1967) las excepciones incluidas en estas leyes representaban alrededor de 12% de la recaudación total. La SHCP tenía clara la ineffectividad de estos estímulos, de ahí el comentario del secretario Ramón Beteta (1951, p. 58) que 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”.

En 1947, en el marco de la tercera convención fiscal,¹⁴ se elimina el impuesto del timbre para poder dar paso a la creación del impuesto a los ingresos mercantiles con el objetivo primordial de homogeneizar los impuestos al comercio que imponían los tres niveles del gobierno. Este impuesto es un impuesto a las ventas de 3%, muy influenciado por el *sales tax* adoptado en 1946 por 23 entidades de Estados Unidos (Aboites, 2003, p. 209). Al crear el impuesto sobre ingresos mercantiles se les propuso a los gobiernos estatales y municipales que cedieran sus impuestos al comercio y a cambio el gobierno federal les compartiría un porcentaje de lo recaudado por el nuevo impuesto. Pero este acuerdo no lograría añadir a todos los estados a dicho pacto sino hasta principios de la década de 1970 (Aboites, 2003, pp. 190-213). En esta convención también se aprovecha para eliminar la contribución federal, una carga puesta en vigor en 1824 que obligaba a los estados y municipios a entregar una parte de sus ingresos al gobierno federal, lo que, argumenta Aboites (2018), marca una nueva época en las relaciones entre el centro y los gobiernos subnacionales, donde el centro concentra los recursos fiscales. Así, los gobiernos subnacionales que en

¹³ Los factores que sugiere Cárdenas son: *a*) el incremento de los precios relativos de las materias primas y la mano de obra, *b*) los incentivos fiscales, *c*) las mejores fuentes de crédito, *d*) el mercado doméstico cautivo, *e*) las externalidades positivas de la inversión privada.

¹⁴ Las primeras convenciones fiscales se dieron en 1925 y 1933. El objetivo de estas reuniones convocadas por la Secretaría de Hacienda era unificar y simplificar el sistema tributario, era el marco en que se discutía sobre las jurisdicciones fiscales de los tres niveles de gobierno. Pero en esencia, lo que se buscaba con estas convenciones era la centralización fiscal, lo que no se logra de manera más contundente hasta 1972 (Aboites, 2003).

la posindependencia aportaban importantes recursos al centro, dejaron de ser importantes para su financiamiento y, al contrario, empezaron a recibir recursos del gobierno federal en forma de participaciones.¹⁵

Al inicio del sexenio de Miguel Alemán la secretaría de Hacienda llamó la atención al incremento en la evasión y el fraude fiscal (SHCP, 1947, pp. 7, 30). El gobierno adoptó una actitud de colaboración con el sector privado y en muestra dictó algunas medidas de amnistía fiscal en el *Diario Oficial de la Federación* (31 de diciembre de 1947).¹⁶ Pero, al mismo tiempo, el gobierno introdujo una ley sobre fraude fiscal que no fue del agrado de las organizaciones representantes de los intereses del sector privado como la CONCANACO, CONCAMIN y la COPARMEX pues, según estas, no se les consultó antes de adoptar la ley (Aboites, 2003, p. 211).

En 1948 se introdujo el impuesto sobre utilidades excedentes (*tax on windfall profits*), mismo que complementó las cédulas del ISR en las que tributaban las empresas. Este impuesto, al inicio, recaudó alrededor de 12% del ISR, pero a partir de la reforma tributaria de 1953 su recaudación se redujo drásticamente. En la exposición de motivos con la que se propuso el impuesto el presidente Miguel Alemán (*Diario de Debates*, 22 de diciembre de 1948) argumenta que el impuesto se insta para recaudar más, pues se quiere evitar incurrir en déficits fiscales, y también para desincentivar que las ganancias excedentes se dedicaran al consumo o significaran fuga de capitales. En la opinión del poder ejecutivo, por voz del secretario de Hacienda Ramón Beteta, las ganancias excedentes eran producto de las condiciones derivadas de la segunda guerra mundial y también de los programas de desarrollo económico implementados por el gobierno (*Diario de Debates*, 22 de diciembre de 1948).

La creación de los impuestos al superprovecho, a las instituciones de crédito, a las utilidades excedentes, a los ingresos mercantiles y las reformas al ISR, denotaban esfuerzos por parte del gobierno federal por fortalecer el sistema tributario para recaudar más y de manera progresiva. Más a tono con la priorización de un modelo de crecimiento propiciado por la industrialización por sustitución de importaciones son las leyes de industria que entran en vigor en 1942 y estas muestran el interés por diseñar y poner en práctica una política industrial de apoyo a las empresas manufactureras mediante estímulos tributarios, que como se evidenció, no eran necesarios. Esta sección se interpreta como un periodo de transición en que las medidas de decisión tributaria todavía persiguen objetivos recaudatorios y distributivos, pero también de fomento a la industrialización.

Las reformas al ISR de 1953 y 1955: el inicio de una relación estrecha con la élite económica

Esta sección analiza las reformas de 1953 y 1955. Lo más importante de ello es la observación de lo que sucedió tras bambalinas al interior de la secretaría de Hacienda en este periodo. Los archivos históricos evidencian el proceso de toma de decisiones que implicaron ambas reformas. La reforma de 1953, advierte por primera vez que las organizaciones empresariales son invitadas a deliberar en la discusión de propuestas tributarias. Más aún, este análisis señala la incipiente y estrecha relación que se inicia entre las organizaciones empresariales y la SHCP. Debido a la naturaleza de

¹⁵ De hecho, las finanzas de los estados y más aún las de los municipios se debilitaron desde finales del siglo XIX dada la supresión de las alcabalas en 1896 y de los impuestos de capitación en la década de 1910, pero sobre todo por el proceso de concentración del poderío fiscal en el gobierno federal (Aboites, 2018).

¹⁶ Véase en <https://www.dof.gob.mx/>

las reformas que acabaron pasando en 1953 y 1955, la recaudación siguió aletargada y el patrón de extracción del ISR se invirtió. El ISR empezó a recaudar más de los ingresos derivados del trabajo que de los del capital.

A principios de 1953 se estableció la Comisión Revisora de Leyes Fiscales para analizar el marco legal tributario y proponer cambios necesarios. La comisión se integró con algunos miembros de la SHCP y los directores de los departamentos del ISR, del impuesto sobre ingresos mercantiles y de aranceles. Se incluyó también un representante de la CONCANACO y, a petición de la CONCAMIN (Lagos, 20 de marzo de 1953), un representante de este sector también fue incluido.¹⁷

La comisión trabajó por varios meses; lo que resultó en reportes, estudios y proyecciones que apoyaran la propuesta de reforma tributaria que habían de presentar. La comisión coincidió en que había que publicar una nueva ley de ISR que abrogara la de 1941 para lograr un mayor orden en el impuesto. Y lo más importante, la comisión sugirió que se introdujera una cédula complementaria que permitiera avanzar en el proceso de transformar el impuesto en un ISR personal global que permitiera recaudar más y de acuerdo con la capacidad de pago de los contribuyentes. La cédula complementaria imponía la obligación de agregar todas las fuentes de ingreso del contribuyente para ser tasadas en esta nueva cédula.

Como ya se mencionó, desde sus inicios el ISR se organizó a través de cédulas, cada una con base en una fuente de ingreso diferente. Sin embargo, esto hacía que el objeto del impuesto fueran las fuentes de ingreso y no el individuo o la empresa. La estructura cedular era un problema técnico del impuesto que impedía agregar todas las fuentes de ingreso que tuviera un individuo y con ello la verdadera capacidad de pago del contribuyente no se podía medir, ni cobrar ISR respectivamente (Servín, 1942, 1956; Urquidí, 1956). En consecuencia, el potencial distributivo del impuesto estaba coartado, y la cédula complementaria buscaba empezar a corregir ese problema.¹⁸

Los problemas derivados del esquema cedular no eran exclusivos del ISR mexicano. Muchos otros países habían diseñado su impuesto al ingreso de ese modo, pero por las mismas razones recaudatorias y de progresividad que se argumentaban en la comisión revisora reformaron sus impuestos en algún momento. En esta línea y bajo la influencia de las propuestas de Henry Simons (1938), Estados Unidos impulsó el ISR global (*global income tax*) como la mejor forma de satisfacer las necesidades de ingreso y equidad poco antes de la segunda guerra mundial (Tanzi, 2008, p. 2). Y otros países latinoamericanos, alrededor de la década de 1950, adoptaron sistemas de renta mixtos derivados de la adopción de cédulas complementarias (Margáin, 1956, p. 12).

A pesar de todo esto, la propuesta de añadir una cédula complementaria al ISR para tasar los ingresos acumulados de los contribuyentes se retiró de la propuesta presentada al Congreso en diciembre de 1953.¹⁹ El presidente Ruíz Cortines justificó la cancelación de la cédula complementaria aduciendo que “por razones de interés público se retiraba la propuesta. [Que] según la opinión de algunos grupos de interés, un ISR global personal podría impedir la normalización de

¹⁷ El representante de la CONCANACO era Ernesto Flores Zavala, y el de la CONCAMIN, Enrique Martínez del Sobral.

¹⁸ En sintonía con este diagnóstico, Izquierdo lo puso 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 global), se favorecería exclusivamente a un solo sector de la población” (1995, p. 72).

¹⁹ Otra medida que había sido propuesta en la comisión revisora también quedó fuera del proyecto de ley enviado al Congreso. Se había considerado que el sector privado estuviera obligado a comprar bonos del gobierno con las utilidades que tenía que reinvertir para poder ser sujeto de deducciones tributarias. Pero en las reuniones que se sostuvieron con el secretario de Hacienda, Carrillo Flores, y los representantes del sector privado se dio vuelta atrás a la propuesta (Margáin, 1956, p. 24).

la tendencia de la inversión privada, [y que] el ejecutivo a cambio confía en que el sector privado responderá acelerando sus esfuerzos para cumplir su función en la economía” (*Diario de Debates*, 26 de diciembre de 1953). Se dijo que la cédula complementaria quedaría latente para ser aplicada en una siguiente reforma.

Al final, la reforma al ISR que pasó en 1953 apuntó a la reorganización del sistema cédular y a estimular la inversión privada. Varias medidas fueron adoptadas en este sentido pues algunos al interior de la SHCP creían “que apoyar el sector industrial significaba apoyar el desarrollo económico del país” (Margáin, 1956, p. 25).

La evidencia encontrada en los archivos históricos nos permiten ver que había funcionarios en la secretaría de Hacienda que siguieron convencidos de la necesidad de introducir la cédula complementaria. Los reportes y estudios confidenciales elaborados por la Dirección de Estudios Hacendarios liderada por Rafael Urrutia son reveladores en este sentido. En uno de esos reportes confidenciales, Urrutia (6 de octubre de 1954) se planteaba la necesidad de incrementar la recaudación y usar la política fiscal y monetaria para fomentar la inversión privada y las exportaciones. Se proponía que el incremento de la recaudación se guiara por el nivel deseado de gasto público guardando unas finanzas públicas equilibradas. Estimaba también que la introducción de la cédula complementaria a partir de 1956 podría incrementar la recaudación en 3.2% del PIB. Se sugería que la cédula complementaria aumentara su progresividad de una manera gradual para aminorar su impacto al inicio y concluía que “el nuevo impuesto afectaría a la población de altos ingresos que en la actualidad no paga impuestos de acuerdo con su capacidad económica” (SHCP, 1954).

Como se había planeado, el ejecutivo presentaría un proyecto de ley de ingresos en 1955 que incluyera modificaciones tributarias importantes para complementar las introducidas en 1953. Sin embargo, antes de presentar el proyecto al congreso, la CONCAMIN (28 de noviembre de 1955) le pidió al secretario de Hacienda que le compartiera el borrador de este. La versión final de la propuesta de reforma, de nuevo, omitió la cédula complementaria e incluyó medidas de ISR favorables a los ingresos del capital. El mismo ejecutivo aclaró en su presentación del proyecto que “la reforma no buscaba incrementar el ingreso tributario sino apoyar a las pequeñas y medianas empresas [...] y que] los cambios implementados buscaban la reinversión de utilidades” (*Diario de Debates*, 28 de diciembre de 1955). Esta segunda ronda de reformas, no hizo más que profundizar la trayectoria que ya se había establecido con la reforma de 1953 y estrechar la relación con los intereses del sector privado. A partir de los cambios al ISR en 1953, la recaudación sobre los ingresos al trabajo aumentó más rápido que la de los ingresos derivados del capital (Unda-Gutiérrez, 2010, pp. 167-178).

Al interior de la SHCP se tenía claridad sobre las consecuencias de las decisiones tomadas en relación con las reformas tributarias de 1953 y 1955 y de la necesidad de seguir impulsando el ISR global. En otro reporte confidencial de la Dirección de Estudios Hacendarios (Urrutia, 28 de agosto de 1958) se hizo un balance de la situación de las finanzas públicas del sexenio de Ruiz Cortines y en consecuencia se propusieron varias medidas. El reporte explicaba que durante el sexenio surgió un ligero desequilibrio fiscal debido al aumento en tres rubros: inversión pública, gastos corrientes y transferencias a paraestatales. Se estimaba que el déficit fuera más grande en 1959 (de alrededor de 1 500 millones de pesos) debido a las transferencias realizadas a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), PEMEX y Ferrocarriles Nacionales. En consecuencia, el reporte proponía dos medidas principales: aumentar la recaudación mediante una reforma tributaria profunda, y apretar el control y coordinación del sector paraestatal. En cuanto a lo tributario, Urrutia sugirió de nuevo introducir el ISR personal global, tasar las ganancias por bonos, y reinstaurar el impuesto a

las utilidades excedentes que se había minimizado en 1953. También recomendó mejoras administrativas para reducir la evasión tributaria. El reporte cerraba diciendo que las finanzas públicas seguían relativamente sanas, pero que estaban en riesgo de caer en déficits mayores de no aumentar los ingresos tributarios y continuar con la tendencia de gasto del sector paraestatal. Este balance se confirma con el análisis de Cárdenas (1994, p. 35) quien juzga que las finanzas públicas mexicanas desde la gran depresión y hasta finales de la década de 1950 fue ortodoxa, donde el banco central tuvo una participación limitada en el proceso inflacionario y los presupuestos equilibrados fueron la norma.

Los datos en el reporte confidencial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Banxico (1961, p. 12) ayudan a detectar y dimensionar las fuentes de ingreso del sector público mexicano y la relevancia de cada una de ellas para financiar la inversión pública. En 1940, 90 % de la inversión pública se financiaba con ingresos tributarios y de las paraestatales (véase cuadro 4).²⁰ Para 1960 el crédito interno y externo ya financiaba 31.9 % de la inversión. La inversión pública como porcentaje del PIB en 1940, 1950 y 1960 fue de 4.2, 6.7 y 5 %. En los mismos años la inversión privada fue equivalente a 4.4, 6.7 y 10 % del PIB (INEGI, 2014). De estos datos se puede interpretar que, ante la necesidad de incrementar la inversión pública, los recursos requeridos no surgieron de una mayor recaudación, como se aconsejaba en los reportes, sino con acceso a nuevos créditos en especial a partir de en la década de 1950.

CUADRO 4. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

| | <i>Ingresos fiscales</i> | <i>Ingresos propios de paraestatales</i> | <i>Crédito interno</i> | <i>Crédito externo</i> | <i>Inversión pública total</i> |
|------|------------------------------|--|----------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| 1940 | 37.7 | 52.2 | 10.1 | 0 | 100 |
| 1945 | 40.4 | 36.6 | 18.5 | 4.5 | 100 |
| 1950 | 49 | 30.6 | 4.9 | 15.5 | 100 |
| 1955 | 42.8 | 28.2 | 17.8 | 11.2 | 100 |
| 1960 | 36.1 | 32 | 10.2 | 21.7 | 100 |

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Banxico (1961, julio).

Al interior del ejecutivo federal (SHCP) existían presiones de un frente de funcionarios en favor de cambios fiscales que hicieran más recaudador y progresivo al sistema tributario. Sin embargo, sus propuestas más importantes no se introdujeron del todo en las reformas de 1953 y 1955. La evidencia proveniente de los archivos sugiere que el secretario de Hacienda prestó oídos a la opinión de las organizaciones empresariales (CONCAMIN, CONCANACO y COPARMEX) y decidió considerar su opinión (intereses) en materia tributaria a cambio de que aumentaran su tasa de inversión en pro de la industrialización de México. Lo cual es coincidente con el sentido de la alianza por las ganancias que –se alega en la literatura– prevaleció al cabo de las primeras décadas posteriores a la revolución.

²⁰ Según el reporte de Urrutia (1954), las paraestatales tuvieron acceso a financiamiento a partir de 1949.

La gran oportunidad perdida en 1961 y la consolidación de una relación estrecha con la elite económica

Esta sección analiza la reforma fallida de 1961, que, como lo proponen Aboites y Unda-Gutiérrez (2011), fue la oportunidad más clara con que se contó en el siglo xx para cambiar de manera profunda el sistema tributario. La historia de este fracaso sirve como otro referente dentro de este recuento de medidas tributarias posrevolucionarias que reflejan la consolidación de una “alianza por las ganancias” y la estrechez de la relación entre el Estado y la elite económica. La evidencia proporcionada aquí muestra la tensión que existía entre dos facciones al interior de la SHCP, una que pugnaba por modificar de raíz el corte poco extractivo y regresivo del sistema tributario y otra que no concebía utilizar el sistema tributario para distribuir y que, al contrario, lo concebía como un instrumento para fomentar la acumulación de capital y la industrialización. De igual manera, las discusiones internas previas a las reformas del 1961 y 1964 muestran con claridad la influencia que ejercieron las organizaciones representantes de la elite económica en ambos procesos.

Antonio Ortiz Mena (6 de julio de 1960), secretario de Hacienda durante dos sexenios (1958-1970), invitó al profesor Nicholas Kaldor para evaluar y proponer cambios al sistema tributario mexicano. El economista poskeynesiano había fungido como asesor en temas fiscales en países como Chile, India y Australia (Palma y Marcel, 1999). Su reporte para México abre diciendo: “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” (Kaldor, 28 de septiembre de 1960).

Kaldor calificó el sistema tributario como ineficiente e injusto. Era ineficiente porque no podría evitar la evasión, ni lograba tasar las ganancias del capital.²¹ Y era injusto porque privilegiaba al capital con respecto al trabajo mediante un sinnúmero de deducciones,²² exenciones, omisiones y tratos preferenciales sin paralelo en otros países similares. 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.

El reporte de 110 páginas es meticuloso en dar un diagnóstico detallado de las debilidades y el carácter regresivo del sistema y en proponer cambios.²³ Entre las reformas que sugiere estaban: a) eliminar el anonimato de la propiedad mueble,²⁴ b) crear un impuesto directo que gravara los ingresos de los individuos y las empresas, es decir, el ISR personal y empresarial, y que este impuesto fuera progresivo y global (que obligara a la acumulación de ingresos),²⁵ c) eliminar los estímulos fiscales dados en pro de la industrialización por su falta de efectividad, d) crear impuesto

²¹ Kaldor (28 de septiembre de 1960) señala que muchos ingresos del capital no eran tasados y si lo eran no recibían tasas progresivas. Era el caso de ingresos por bonos gubernamentales, por bonos de empresas privadas, intereses y rendimientos por valores financieros.

²² Tanto Kaldor como Servín (1946), quince años atrás, recomendaban que el principio rector para otorgar deducciones era solo permitir aquellos gastos que generaban ingreso, no más.

²³ Para ver el detalle del diagnóstico y las propuestas de Kaldor véase Aboites y Unda-Gutiérrez (2011, pp. 30-33).

²⁴ Desde las propuestas sugeridas por la comisión revisora de leyes fiscales de 1953 se propuso abordar el problema del anonimato en los valores de renta variable emitidos por las sociedades anónimas. Sin embargo, el sistema no cambia a un sistema nominativo sino hasta 1985 (Izquierdo, 1995).

²⁵ Kaldor ponía énfasis en los impuestos que se le debían de cobrar a los dividendos para incentivar la inversión y, concluyó que en la práctica estaban casi completamente libre de carga fiscal debido a las exenciones que se les otorgaba de manera *discrecional*.

sobre la riqueza que acumulara todos los activos de la persona física, e) la mejora del impuesto sobre las herencias y legados y f) crear un impuesto personal al gasto. Según cálculos de Kaldor, de implementar los cambios que concernían al ISR en un escenario optimista la recaudación podía aumentar doce puntos del PIB y en un escenario conservador tres puntos (la recaudación total en 1960 era de 6.4 % del PIB).

A partir del reporte de Kaldor, el secretario de Hacienda conformó una comisión tributaria para que redactara el proyecto de ley a presentar a finales de 1961. El grupo estuvo integrado por funcionarios de la SHCP, el Banco de México y Víctor L. Urquidí,²⁶ quien fungía como asesor del secretario. Esta comisión trabajó por más de ocho meses y sus avances y discusiones se pueden observar gracias a las minutas meticulosas que tomó Urquidí.²⁷ Los debates en la comisión, así como la opinión de varios de los involucrados, denotan que la comisión tuvo fricciones serias entre dos grupos que Ortiz Mena denominó los abogados y los economistas (Turrent, 2004, p. 192).

Los puntos de mayor discordia entre estos dos grupos fueron: el establecimiento del impuesto personal global y la depreciación rápida como medida *principal* para fomentar la inversión (en vez de las exenciones que se daban para estimular la reinversión de utilidades). Los abogados se oponían a ambas medidas. A pesar de que los economistas también veían la importancia de otros cambios, como la eliminación del anonimato en las acciones al portador, las recomendaciones del grupo liderado por Urquidí (los economistas) habían seleccionado solo “algunas batallas” que había propuesto Kaldor. En esencia, el grupo de los economistas sabía que el sistema cédular del impuesto y su falta de progresividad mermaba la recaudación, como se había dicho ya en la antesala de la reforma de 1953. Era un impuesto anacrónico que no concordaba con la exigencia de los tiempos. En palabras de Urquidí, según Efigenia Martínez, “México gastaba a la moderna, pero recaudaba a la antigua”.²⁸

A pesar de los argumentos esgrimidos por los economistas en la comisión, y que esas propuestas estaban también respaldadas por la recomendación general que había hecho la dirección de Estudios Hacendarios en 1953 y 1955 y por Nicholas Kaldor, el secretario de Hacienda se inclinó²⁹ por la postura de los abogados, por una reforma moderada (Urquidí, 1987, p. 923; Izquierdo, 1995, p. 74).³⁰ De hecho, cabe preguntarse por qué Ortiz Mena invita a Kaldor a hacer

²⁶ Víctor L. Urquidí es considerado como uno de los economistas de mayor influencia en México. Se graduó de la London School of Economics in 1940, trabajó para el Banco Central de México, tomó parte de la conferencia de Bretton Woods, fue director regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Después fue asesor de Ortiz Mena y dirigió El Colegio de México de 1966 a 1985.

²⁷ El archivo personal de Víctor L. Urquidí se cedió a El Colegio de México, buena parte de la evidencia de esta sección provienen del mismo. Algunos de estos documentos también fueron reimpresos en Aboites y Unda-Gutiérrez (2011).

²⁸ Efigenia Martínez (miembro de la Comisión Tributaria) (26 de marzo de 2009). Comunicación personal.

²⁹ Cabe recalcar el poder que ha ejercido el secretario de Hacienda y sus funcionarios en la historia de México. Su dominancia se puede rastrear hasta el régimen de Porfirio Díaz con los científicos liderados por José Yves Limantour (Cockcroft, 1968). El poder de la secretaría de Hacienda durante el periodo del desarrollo estabilizador (1958-1972) (Camp, 1992, p. 76) y la recuperación de su poder dominante a partir de la crisis de la deuda en 1982 (Centeno y Maxfield, 1992). Para muchos, el secretario de Hacienda en México ha sido como un vicepresidente (Silva-Herzog, 1975, p. 502).

³⁰ De hecho, cabe preguntarse por qué Ortiz Mena invita a Kaldor a hacer una propuesta si era de anticiparse que su recomendación iba a ser radical. Es posible que el secretario de Hacienda no tenía un interés legítimo en la propuesta de Kaldor, pero sí en cómo una reforma del calibre sugerido por él podía ser utilizada en todo tipo de negociaciones entre el gobierno y los representantes de la élite económica. Al fin y al cabo, optar por la propuesta de los abogados se podía leer como una concesión a la élite.

una propuesta si era de anticiparse que su recomendación iba a ser radical. Es posible que el secretario de Hacienda no tenía un interés legítimo en la propuesta de Kaldor, pero sí en cómo una reforma del calibre sugerido por él podía ser utilizada en todo tipo de negociaciones entre el gobierno y los representantes de la elite económica. Al fin y al cabo, optar por la propuesta de los abogados se podía leer como una concesión a la elite. A la postre, Ortiz Mena propuso que en una segunda ronda de reformas se eliminaría el sistema cedular (Urquidi, 1961).

El grupo de funcionarios de la SHCP y el Banco de México que formó parte de la comisión tributaria de 1961 seguía trabajando al mando de Urquidi y en 1964 elaboró un estudio para reforzar y actualizar los argumentos para impulsar la reestructuración del ISR (Urquidi, 1964). Así, en 1964 se dio la reforma a la ley del ISR para eliminar el sistema cedular y estructurarlo en ISR personal e ISR empresarial. Por fin el objeto del impuesto eran las personas físicas y las personas morales. Así, a partir de 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, sobre esto se aplicarían las deducciones. De acuerdo con Solís (1988, pp. 43-44) las empresas también recibieron exenciones y tratamientos preferenciales que les permitieron darle la vuelta al pago de impuestos.³¹

En cuanto al ISR personal, a pesar de que la ley³² en el artículo 79 establecía la consolidación de ingresos de las personas físicas, las autoridades tributarias decidieron dejarlo sin efecto. La artimaña que emplearon para anular la consolidación fue introducir un artículo transitorio en la ley de ingresos que dispusiera que no era obligatorio consolidar.³³ Según Izquierdo (1995, p. 76) el artículo transitorio fue redactado por representantes del sector privado. De hecho, esta fue la primera vez de muchas por venir, que las organizaciones empresariales ejercen tal intromisión en menesteres de política tributaria.

En este sentido no es de llamar la atención el comentario hecho en la asamblea de la CONCAMIN de 1965: “Las reuniones entre Antonio Ortiz Mena y los presidentes de la CONCAMIN, CONCANA-CO, COPARMEX y la Asociación de Banqueros, 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” (Izquierdo, 1995, p. 77). Por su parte, Ortiz Mena (1998, p. 162) justificó su decisión sobre el ISR personal global “pues de haber establecido mayores impuestos a los ingresos de capital se hubiera mermado el desarrollo del sistema financiero del país”. Los resultados de la reforma de 1964 dejan clara la influencia ejercida de los representantes del sector privado y también la coincidencia entre la racionalidad de la SHCP y los intereses de la elite económica.

³¹ Por ejemplo, el impuesto sobre utilidades excedentes se derogó y se introdujo el arrastre de pérdidas, con la cual se beneficiaron por décadas muchas empresas (Solís, 1988, p. 44).

³² Véase Ley del Impuesto sobre la Renta (31 de diciembre de 1964) en <https://www.dof.gob.mx>

³³ El artículo transitorio 38 se lee así: “En relación con el 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” (Izquierdo, 1995).

La consecuencia inmediata de los intentos fallidos de 1961 y 1964 fue el cambio en la composición del ISR. El ISR aumentó en su desproporción de incrementar más lo que recaudaba de los ingresos por salarios y servicios profesionales que por los ingresos derivados del capital (Izquierdo, 1995, pp. 66-67). Así, lo que se extrae de los ingresos derivados del trabajo crece tres veces como proporción del PIB entre 1955 y 1966 (véase cuadro 5).

CUADRO 5. COMPOSICIÓN DEL ISR PERSONAL

| | <i>Recaudación ISR personal sobre ingresos del trabajo</i> | | <i>Recaudación ISR personal sobre ingresos de capital</i> | |
|------|--|-----------------------------|---|-----------------------------|
| | <i>Recaudación total ISR (porcentaje)</i> | <i>PIB (porcentaje)</i> | <i>Recaudación total ISR (porcentaje)</i> | <i>PIB (porcentaje)</i> |
| 1955 | 16.9 | 0.4 | 18.4 | 0.5 |
| 1956 | 17 | 0.5 | 16.8 | 0.4 |
| 1957 | 19 | 0.5 | 17.3 | 0.4 |
| 1958 | 21.9 | 0.5 | 16.6 | 0.4 |
| 1959 | 22.4 | 0.5 | 14.8 | 0.4 |
| 1960 | 23.3 | 0.6 | 16.2 | 0.4 |
| 1961 | 23.9 | 0.7 | 16.2 | 0.4 |
| 1962 | 29 | 0.8 | 16.1 | 0.5 |
| 1963 | 30.5 | 1 | 12.5 | 0.4 |
| 1964 | 29.4 | 1.1 | 12.3 | 0.4 |
| 1965 | 30.7 | 1.2 | 8.2 | 0.3 |
| 1966 | 32.8 | 1.2 | 5.7 | 0.2 |

Fuente: Anguiano (1968, p. 196).

El patrón de extracción del ISR mermó su capacidad distributiva, lo que contribuía al mínimo efecto que tenía la política fiscal en su conjunto para disminuir la concentración del ingreso a finales de la década de 1960 (Reyes-Heroles, 1976, pp. 289-290). Sin embargo, este resultado va de la mano de la visión del secretario Ortiz Mena, quien adjudicaba como objetivos primordiales del sistema tributario el estimular la inversión y el ahorro. Según él, el sistema tributario no era la manera más conveniente para distribuir el ingreso, para ello era mejor utilizar el gasto (Ortiz, 1998, pp. 162-163).

Los fracasos por reformar el sistema tributario en las décadas de 1950 y 1960, fue que con ello se dio inicio al desequilibrio en las cuentas públicas que terminaría en la crisis de la deuda de la década de 1980 (Aboites y Unda-Gutiérrez, 2011). Esto es algo que ya se había advertido en la Comisión Revisora de 1953 y al secretario de Hacienda en 1964. En una carta que le dirige Urquidí (1964) se lee: “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 en el futuro”. Cabe recordar, la participación de las paraestatales, que, junto con la pobreza tributaria, contribuyeron al desequilibrio de las cuentas públicas y la crisis de la década de 1980.

CONCLUSIONES

Este trabajo, con su riqueza empírica proveniente de archivos históricos, permite hacer el recuento de una parte de la historia fiscal de México poco estudiada (excepto por la década de 1960). Aquí se han mostrado los procesos de edificación de instituciones tributarias en México de 1925 a 1964. En un principio las medidas tomadas reflejaron impulsos redistributivos y la aspiración de construir un sistema tributario moderno, progresivo y recaudador. Ejemplo de ello fue la introducción del ISR, y de impuestos al superprovecho, a las instituciones de crédito y a las ganancias excedentes. La introducción de estos impuestos coincide con una elite económica debilitada y en proceso de reconfiguración después de la conmoción de la revolución.

Sin embargo, la evidencia recopilada aquí, permite observar que hacia finales de la década de 1940 la influencia de la elite aumenta y va de la mano de la conformación de una relación entre la SHCP y de esta cada vez más estrecha. Los representantes de la elite económica son invitados a tomar asiento en las comisiones tributarias donde se discuten las propuestas de reforma en las décadas de 1950 y 1960. Las discusiones en estas comisiones muestran cómo la coincidencia de intereses e ideología entre los que al final tomaban las decisiones fiscales desde el gobierno federal y los de la elite fueron convergiendo. El resultado de la estrechez de esta relación y el decantarse por una *alliance for profits* para guiar el desarrollo del país tuvo como precio la construcción de un Estado tributario poco recaudador y regresivo.

En este sentido, este trabajo se diferencia de otras propuestas que buscan explicar la baja carga tributaria mexicana argumentando “la resistencia de una elite económica excepcionalmente movilizada”, que a su vez se debe a “una ideología antiestatal nacida de los conflictos con el Estado, especialmente en la década de 1930” (Ondetti, 2017). En cambio, en este texto la atención se centra en el tipo de relación que se construye entre el Estado y los representantes de las elites para explicar la construcción de un Estado pobre. Con ello se le adjudica responsabilidad al Estado por la edificación de un sistema tributario poco extractivo pues no se asume, como hacen otros estudiosos, que el Estado busca por sobre todo cobrar impuestos.

En retrospectiva, lo que sí se puede sugerir es que el sistema tributario que se edificó y quedó cimentado³⁴ en la década de 1960 contribuyó a restarle autonomía al Estado mexicano en relación con la elite económica. Es entendido que el control o acceso a los recursos económicos facilita la autonomía del Estado ya que eso fortalece su capacidad para llevar a cabo una agenda política que va más allá de los intereses particulares de grupos sociales individuales (Gold, Lo y Wright, 1975). Un Estado impositivo pobre que recauda en 1970 7.9% de su PIB o 13.1% en la actualidad, carece de los recursos económicos para ser autónomo respecto a la elite pues depende, en consecuencia, de la capacidad que la elite tenga para invertir y generar empleos.

³⁴ Fuera de otro intento fallido de reforma en 1972 que buscó aumentar la progresividad del sistema tributario (Elizondo, 1994), solo está como cambio estructural la creación del impuesto al valor agregado (IVA) en 1981. De ahí en más no ha habido cambios que denoten modificaciones estructurales en el sistema tributario.

LISTA DE REFERENCIAS

- Aboites, L. (2003). *Excepciones y privilegios: Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*. México: El Colegio de México. DOI: [10.2307/j.ctv47wdfp](https://doi.org/10.2307/j.ctv47wdfp)
- Aboites, L. (2018). La construcción del centro político en México. Un acercamiento a partir de la extinción de la contribución federal (1948). *Historia Mexicana*, 67(4), 1779-1810. DOI: [10.24201/hm.v67i4.3569](https://doi.org/10.24201/hm.v67i4.3569)
- Aboites, L. y Unda-Gutiérrez, M. (2011). *La reforma tributaria de 1961: La gran oportunidad perdida y la derrota de Urquidí. Obras y documentos de Víctor L. Urquidí sobre la cuestión tributaria en México (décadas de 1950 y 1960)*. México: El Colegio de México.
- Alba, C. (2005). Las relaciones entre los empresarios y el Estado. En I. Bizberg, L. Meyer y F. Alba (eds.), *Una historia contemporánea de México* (pp. 157-196). México: Oceano.
- Álvarez, D. (2007). México: La tributación directa, cálculo de evasión en el impuesto a la renta y desafíos. En J. P. Jiménez, J. C. Gómez y A. Podestá (eds.), *Evasión y equidad en América Latina* (pp. 287-323). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Anguiano, R. (1968). *Las finanzas del sector público en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aspe, P. (1993). *Economic transformation the Mexican way*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- Beteta, R. (1951). *Tres años de política hacendaría. Perspectiva y acción*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Brautigam, D., Fjeldstad, O.-H. y Moore, M. (eds.). (2008). *Taxation and State-building in developing countries: Capacity and consent*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: [10.1017/CBO9780511490897](https://doi.org/10.1017/CBO9780511490897)
- Cámara de Diputados (1939, diciembre 21). *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura XXXVII, año III, Periodo Ordinario, núm. 28.
- Cámara de Diputados (1948, diciembre 22). *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. (Legislatura XL, año III, Periodo Ordinario, núm. 37).
- Cámara de Diputados (1953, diciembre 26). *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura XLII, año II, Periodo Ordinario, núm. 37.
- Cámara de Diputados (1955, diciembre 28). *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura XLIII, año I, Periodo Ordinario núm. 43.
- Cámara de Diputados LX Legislatura (2006). *Informes presidenciales. Álvaro Obregón [1921-1924]*. México: Centro de Documentación, Información y Análisis.
- Camp, R. (1992). *Biografías de políticos mexicanos, 1935-1985*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, E. (1994). *La Hacienda pública y la política económica, 1929-1958*. México: Colegio de México.
- Centeno, M. A. (1997). Blood and debt: War and taxation in Nineteenth-Century Latin America. *American Journal of Sociology*, 102(6), 1565-1605. DOI: [10.1086/231127](https://doi.org/10.1086/231127)
- Centeno, M. A. y Maxfield, S. (1992). The marriage of finance and order: Changes in the Mexican political elite. *Journal of Latin American Studies*, 24(1), 57-85. DOI: [10.1017/S0022216X00022951](https://doi.org/10.1017/S0022216X00022951)
- Cockcroft, J. D. (1968). *Intellectual precursors of the Mexican Revolution, 1900-1913*. Austin: University of Texas Press.

- Collado, M. C. (1996). *Empresarios y políticos, entre la restauración y la revolución, 1920-1924*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Confederación de Cámaras Industriales [CONCAMIN] (1955, noviembre 28). *Telegrama a la Secretaría de Hacienda* [Telegrama]. AGN (Caja 81, carpeta 101-300-10, ACHCP/SPS/ACF).
- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021). *Multidimensional measurement of poverty in Mexico: An economic wellbeing and social rights approach*. México: Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Elizondo, C. (1994). In search of revenue: Tax reform in Mexico under the administrations of Echeverría and Salinas. *Journal of Latin American Studies*, 26(1), 159-190. DOI: [10.1017/S0022216X00018885](https://doi.org/10.1017/S0022216X00018885)
- Elizondo, C. (1999). El reto interno: Balance fiscal en un contexto democrático. *Gaceta de economía*, 5(9), 209-225.
- Fitzgerald, E. (1978). The Fiscal Crisis of the Latin American State. En J. F. J. Toye (ed.), *Taxation and economic development* (pp. 126-160). Estados Unidos: Frank Cass and Company Limited.
- Gold, D. A., Lo, Y. H. y Wright, E. O. (1975). Recent developments in Marxist theories of the capitalist State. *Monthly Review*, 27(5), 29-43. DOI: [10.14452/MR-027-05-1975-09_3](https://doi.org/10.14452/MR-027-05-1975-09_3)
- Haber, S., Maurer, N. y Razo, A. (2003). When the law does not matter: The rise and decline of the Mexican oil industry. *The Journal of Economic History*, 63(1), 1-32. DOI: [10.1017/S0022050703001712](https://doi.org/10.1017/S0022050703001712)
- Hamilton, N. (1982). *The limits of State autonomy: Post-revolutionary Mexico*. Princeton: Princeton Univ Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2014). *Estadísticas Históricas de México*. México: Autor.
- Izquierdo, R. (1995). *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*. México: El Colegio de México.
- Kaldor, N. (1960). *Reporte sobre la reforma fiscal mexicana*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. AHCOLMEX (Caja 85, AI-VLU).
- Knight, A. (1991). Land and society in revolutionary Mexico: The destruction of the great haciendas. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 7(1), 73-104. DOI: [10.2307/1052028](https://doi.org/10.2307/1052028)
- Knight, A. (2001). The modern Mexican State: Theory and practice. En M. A. Centeno y F. López-Alves (eds.), *The other mirror: Grand theory through the lens of Latin America* (pp. 177-218). Princeton: Princeton University Press.
- Lagos, L. [Presidente de la C.] (1953, marzo 20). *Carta a la Comisión Revisora de Leyes Fiscales*. AGN (Caja 83, carpeta 101-110-6, FACHCP/SPS/ACF).
- Levi, M. (1988). *Of rule and revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Lieberman, E. S. (2003). *Race and regionalism in the politics of taxation in Brazil and South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: [10.1017/CBO9780511615658](https://doi.org/10.1017/CBO9780511615658)
- Lustig, N. (1992). Equity and growth in Mexico. En S. Teitel (ed.), *Towards a new development strategy for Latin America: Pathways from Hirschman's thought* (pp. 220-232). Washington: Inter-American Development Bank.
- Margáin, H. B. (1956). *Ley del impuesto sobre la renta de 1954 y sus reformas de 1956*. México: Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.
- Martínez de Navarrete, I. (1967). *Los incentivos fiscales y el desarrollo económico en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Martínez-Vázquez, J. (2001). *Mexico: An evaluation of the main features of the tax system* (Núm. 01-12). Estados Unidos: Georgia State University.
- Mosk, S. A. (1954). *Industrial revolution in Mexico*. California: University of California Press.
- Ondetti, G. (2017). El poder de las preferencias. Las elites económicas y tributación baja en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(231), 47-76. DOI: [10.1016/S0185-1918\(17\)30038-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(17)30038-7)
- Organization of Economic Cooperation and Development [OECD] (2022). *Revenue statistics 2021: The initial impact of COVID-19 on OECD tax revenues*. Washington: OECD Publishing. DOI: [10.1787/6e87f932-en](https://doi.org/10.1787/6e87f932-en)
- Ortiz, A. (1960, julio 6). *Carta a Nicholas Kaldor*. AHCOLMEX (Caja 85, AI-VLU).
- Ortiz, A. (1998). *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*. México: El Colegio de México.
- Pani, J. A. (1926). *La política hacendaria de la revolucion*. México: Cultura.
- Pardo, L. G. (1929). *Reporte sobre el impuesto sobre la renta al secretario de Hacienda*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. AGN (Caja 3, carpeta 101-033-20, FACHCP/SPS/AJP).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). *Informe sobre desarrollo humano 2019: Más allá del Ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Puga, C. (1978). La Confederación de Cámaras Industriales. *Trimestre Político*, 3(1), 103-131.
- Reyes, M., Teruel, G. y López, M. (2017). Measuring true income inequality in Mexico: Measuring true income inequality in Mexico. *Latin American Policy*, 8(1), 127-148. DOI: [10.1111/lamp.12111](https://doi.org/10.1111/lamp.12111)
- Reyes-Heroles, J. F. (1976). *Política fiscal y redistribución del ingreso, estimación de la incidencia del sistema fiscal mexicano en 1968* (Tesis de licenciatura). Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.
- Reynolds, C. (1972). *La economía mexicana en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez, E. (2006). La fiscalidad directa en el México decimonónico: El caso de la contribución rústica 1835-1846. En L. Jáuregui (ed.), *De riqueza e inequidad, el problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX* (pp. 225-250). México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Schumpeter, J. A. (1954). The crisis of the tax State. *International Economic Papers*, 6, 5-38.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Banxico. (1961). *El crecimiento de la economía mexicana 1940-1960*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Banxico. AHCOLMEX (Caja 46, AI-VLU).
- Serrano, J. A. (2006). Contribuciones directas y reformas fiscales en las regiones de México, 1820-1836. En L. Jáuregui (ed.), *De riqueza e inequidad: El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX* (pp. 183-224). México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Serrano, J. A. (2007). *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad: Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Servín, A. (1939). Antecedentes históricos de nuestra política tributaria. *Revista de Hacienda*, 3(14), 7-25.
- Servín, A. (1942). *Evolución técnica del sistema impositivo federal*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Servín, A. (1946). La concepción técnica del ingreso gravable y nuestra ley del impuesto sobre la renta. *El Trimestre Económico*, 13(1), 34-71.
- Servín, A. (1948). Las industrias nuevas y necesarias y la indulgencia fiscal. *RFF*, 3(14).
- Servín, A. (1956). *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Silva-Herzog, J. (1975). *La economía política en México: 1810-1974*. México: Cuadernos Americanos.
- Simons, H. (1938). *Personal income taxation: The definition of income as a problem of fiscal policy*. Chicago: Chicago University Press.
- Solís, L. (1988). *Intento de la reforma económica de México*. México: El Colegio Nacional.
- Steinmo, S. (1993). *Taxation and democracy: Swedish, British, and American approaches to financing the modern state*. New Haven: Yale University Press.
- Studenski, P. (1939). Los sistemas fiscales modernos, sus características y tendencias de desarrollo. *Revista de Hacienda*, 6(37).
- Tanzi, V. (2008). The role of the state and public finance in the next generation. *OECD Journal on Budgeting*, 8(2), 1-27. DOI: [10.1787/budget-v8-art6-en](https://doi.org/10.1787/budget-v8-art6-en)
- Tilly, C. (1975). Reflections on the history of European state-making. En C. Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe: Ed. By Charles Tilly. Contr. Gabriel Ardant (and Others)*. (pp. 3-83). Princeton: Princeton University Press.
- Torres, R. (1951). Notas sobre el estudio del Profesor Sanford A. Mosk. *Problemas Agrícolas e Industriales en México*, 3(2), 259-273.
- Turrent, E. (2004). Política tributaria: El arte de lo posible (entrevista con Antonio Ortiz Mena). *Análisis Económico*, 19(40), 185-196.
- Unda-Gutiérrez, M. (2010). *The building of a poor tax state: The political economy of income tax in Mexico, 1925-1964* (Tesis de doctorado). Universidad de Londres, Londres.
- Unda-Gutiérrez, M. (2017). A tale of two taxes: The diverging fates of the federal property and income tax decrees in post-revolutionary Mexico. *Investigaciones de Historia Económica-Economic History Research*, 13(2), 107-116. DOI: [10.1016/j.ihe.2016.02.002](https://doi.org/10.1016/j.ihe.2016.02.002)
- Urquidi, V. (1956). El impuesto sobre la renta en el desarrollo económico en México. *El Trimestre Económico*, 23(4), 424-437.
- Urquidi, V. (1961). *Minutas sobre la Comisión Tributaria, del 23 de marzo al 23 de octubre de 1961*. AHCOLMEX (Caja 85, AI-VLU).
- Urquidi, V. (1964). *La evolución de la economía mexicana 1950-1963 y algunas proyecciones para 1970 y 1975* [Estudio]. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. AHCOLMEX (Caja 63, AI-VLU).
- Urquidi, V. (1987). Nicholas Kaldor (1908-1986). *El Trimestre Económico*, 54(4), 919-925.
- Urrutia, R. (1954). *Planeación de una política impositiva 1955-1958*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. AGN (Caja 85, carpeta 101-300-10. FACHCP/SPS/ACF).
- Urrutia, R. (1958). *La situación de la Hacienda pública y sugerencias de política fiscal y financiera* [Reporte confidencial al secretario de Hacienda]. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. AGN (Caja 85, carpeta 101-300-10, FACHCP/SPS/ACF).

Hemerografía

Diario de Debates de la Cámara de Diputados

Legislatura xxxvii, año III, Periodo Ordinario, núm. 28, 21 de diciembre de 1939.

Legislatura xl, año III, Periodo Ordinario, núm. 37, 22 de diciembre de 1948.

Legislatura xlii, año II, Periodo Ordinario, núm. 37, 26 de diciembre de 1953.

Legislatura xliii, año I, Periodo Ordinario núm. 43, 28 de diciembre de 1955.

Archivos

AHCOLMEX Archivo Histórico del Colegio de México Archivos incorporados, Víctor L. Urquidi (AVLU), Ciudad de México, México.

AGN Archivo General de la Nación, fondo Archivo Central de Hacienda y Crédito Público, sección Secretaría Particular del Secretario (FACHCP/SPS), Alberto J. Pani (AJP) y Antonio Carrillo Flores (ACF), Ciudad de México, México.