

Luis ABOITES AGUILAR

Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972
México, El Colegio de México, 2003, 447 pp.

Este libro entretiene dos líneas de análisis que conjugan los números, instrumentos y ritmos de la historia fiscal con los debates, negociaciones y resistencias políticas que intervinieron en la formación de la hacienda pública mexicana del siglo XX. De ahí que la aparición de un nuevo impuesto, o los cambios en las potestades tributarias de los diferentes niveles de gobierno, sean examinados tanto en su dimensión económica como en su dimensión política, con los costos, beneficios y negociaciones que cada uno de ellos implica. La hacienda pública así analizada nos ofrece una mirada privilegiada en torno al complejo proceso de modernización y centralización que tuvo lugar entre 1922 y 1972.

Dividido en tres partes, el tema central del libro es la creación de una hacienda federal fuerte, cimentada en privilegios y excepciones otorgadas a grupos sociales diametralmente opuestos. En la primera parte, el autor describe las tendencias generales en el período 1910-1950. Un primer dato cuantitativo revela una creciente concentración de recursos en manos de la hacienda federal, frente a la pérdida relativa de las haciendas de estados y municipios. Además, puede observarse cómo hacia mediados del siglo la hacienda federal alcanza una meta largamente anhelada: la estructura de los impuestos mostró que las fuentes de ingreso internas superaron a la recaudación de los impuestos sobre el comercio exterior. Dicho de otro modo, se rompió con el predominio secular de los impuestos aduanales en la estructura impositiva, fenómeno que caracterizó las finanzas públicas decimonónicas. Esto, a su vez, trajo consigo un reordenamiento geográfico de la base tributaria del país, de la aduana de Veracruz, a la de Ciudad de México.

Otra tendencia que fue definiéndose en la primera mitad del siglo XX fue la baja carga tributaria, como corolario de la debilidad de las haciendas locales y la política de exenciones y privilegios que se impulsó desde el ámbito federal. Esta baja carga tributaria subsistió a pesar de que la modernización fiscal concentró en manos del gobierno federal fuentes impositivas más estables, a costa de las haciendas estatales y municipales. Para disminuir la resistencia de estados y municipios frente al crecimiento de la hacienda federal, el sistema de participaciones en los impuestos federales intentó resarcirlos del nuevo acomodo de las potestades tributarias de los tres niveles de gobierno. El cuadro de tendencias generales se completa con la actitud de los contribuyentes frente a los cambios fiscales. Muchas fueron las razones que esgrimieron los distintos grupos sociales para permanecer al margen de las obligaciones tributarias.

La segunda parte del libro ordena cronológicamente, en cuatro capítulos, la forma en que se construyó la hacienda pública federal entre 1922 y 1949. Al inicio de

los años veinte había pocas dudas sobre la necesidad de modernizar la hacienda federal, pero los rumbos exactos estaban por definirse. No obstante, la eliminación de la anarquía fiscal, y la regulación de la concurrencia fiscal entre la federación y los estados y municipios aparecían como los ejes rectores del esfuerzo federal. Con el examen de éxitos y fracasos, el autor nos deja ver que los planes de centralización del Ejecutivo y los argumentos de la Secretaría de Hacienda enfrentaron distintos grados de resistencia e, incluso, diferentes soluciones inesperadas. Para legitimar el nuevo orden se exploraron varios caminos, desde la reforma constitucional de 1926 hasta la formación de consensos entre los representantes de los estados y la federación en las convenciones hacendísticas de 1925, 1933 y 1947. También se recurrió al diseño de nuevos impuestos, con sus correspondientes sistemas de incentivos, que tenían como propósito centralizar la recaudación. Finalmente, el repertorio de impuestos bajo control federal creció hasta incluir renta, tierras, aguas, bosques, petróleo, gasolina, electricidad, minería, tabacos y cerveza. Para que tal federalismo fuera posible, se hizo necesario negociar con las distintas partes implicadas, organizar tres convenciones hacendísticas, renunciar a pretensiones tributarias de mayor envergadura y, sobre todo, ofrecer a estados y municipios incentivos suficientemente atractivos como para concitar su apoyo al proyecto de centralización. No obstante, la anarquía que con tanto ahínco se buscaba combatir no desapareció del todo, pues hubo que ceder en varios frentes: a través de las participaciones, el gobierno federal aceptó distribuir parte de los ingresos que había centralizado; con frecuencia los acuerdos alcanzados sólo se respetaban temporalmente, lo cual, además de hacer inestables dichos acuerdos, elevaba la incertidumbre de los agentes económicos; y, más aún, fue frecuente que las haciendas locales simplemente no respetaran los ordenamientos federales o, en el mejor de los casos, los atendieran sólo parcialmente.

Uno de los ejemplos más interesantes de esta dinámica recogidos en el libro lo encontramos en el impuesto sobre ingresos mercantiles, puesto en marcha en la segunda mitad de la década de 1940. Medido por la oposición que despertó en 14 entidades federativas, el último eslabón de la tendencia centralizadora reveló que las ganancias en eficiencia ofrecidas por el gobierno federal no compensaban, ni convencían a muchos, de renunciar al control de los gravámenes sobre las transacciones mercantiles. Además, el rechazo al acuerdo entre el gobierno federal y los estados permitió la subsistencia de los impuestos alcabalatorios, que a mediados del siglo XX hacían palidecer los brillos del esfuerzo modernizador.

La tercera y última parte del libro es, desde mi punto de vista, la más sugerente para los estudiosos de los temas de modernización y centralización fiscales. En los cinco capítulos finales, el autor se concentra en temáticas que habían aparecido una y otra vez entreveradas a lo largo de las dos primeras partes del trabajo. Es en esta última parte donde Luis Aboites introduce los elementos de, lo que podría llamarse, la economía política de la reforma hacendaria. Por ejemplo, junto a los esfuerzos modernizadores del gobierno federal en los ejidos, se promovieron exenciones que

llegaron a constituir un verdadero proteccionismo fiscal. Debido a que la base del reparto agrario fue el federalismo del territorio, los ejidos quedaron exentos del pago de impuestos estatales y locales, pues incluso el predial dejó de pagarse a los estados. Los privilegios así otorgados a los ejidos permitieron al gobierno federal “garantizar la funcionalidad de las mayorías en términos de su aportación en productos y fuerza de trabajo a la “moderna” economía nacional” (p. 251). Otro ejemplo de la interacción de los intereses de grupos en distintas esferas fueron las posturas, aparentemente contradictorias, de senadores y diputados que aprobaron reformas sin dilación alguna en el seno del Congreso, pero que, en cambio, como delegados en las convenciones hacendísticas, refutaron duramente las propuestas del Ejecutivo.

Por otra parte, el sistema de participaciones, tratado en el capítulo 8, nos remite a una discusión sobre el papel de la hacienda pública en la reducción de las desigualdades regionales y estatales. Las participaciones en los impuestos federales debían, por fuerza, resarcir a las haciendas locales de las pérdidas de ingreso generadas en las nuevas realidades tributarias. Pero, al lado de este componente de resarcimiento podía, o no, existir un componente redistributivo que, en teoría, debería disminuir las distancias entre los estados. Pero es muy probable que el efecto de la inversión pública haya sido mayor, tanto por monto como por impacto, y que en el diseño de este tipo de gasto no hayan primado criterios redistributivos. Esto nos lleva a pensar que el trabajo de Luis Aboites que hoy presentamos debe ser una invitación para que exploremos el otro componente de la ecuación fiscal del siglo XX: el gasto público.

Los lectores de *Excepciones y privilegios* encontrarán un libro sólido, bien escrito y sugerente. Estoy segura que de las preguntas planteadas por su autor fructificarán en muchos más estudios sobre la cuestión fiscal que enriquecerán el debate del pasado y del presente.

Graciela Márquez
El Colegio de México