

## SUBDESARROLLO Y REFORMA IMPOSITIVA: EL CASO DE MÉXICO

1) Un panorama inquietante. 2) El jurista y el subdesarrollo. 3) Derecho impositivo y subdesarrollo. 4) Los bajos ingresos. 5) La desequilibrada repartición de ingresos. 6) Una agricultura atrasada. 7) El problema agrario y los impuestos. 8) El fomento industrial por medios impositivos. 9) Un nudo obstructivo: la clase media. 10) La democracia incipiente. 11) Subdesarrollo y corrupción. 12) El hinchado sector de los intermediarios. 13) Subdesarrollo y deficiente control de la natalidad. 14) Subdesarrollo y dependencia. 15) Conclusión

1) *Un panorama inquietante*.<sup>1</sup> Uno de los hechos fundamentales de nuestra época es el creciente alejamiento entre los países desarrollados y los subdesarrollados,<sup>2</sup> y la toma de conciencia al respecto en casi toda la parte subdesarrollada del mundo, donde también comienza a reconocerse que la miseria humana no es una necesidad que nazca de las leyes del cosmos, sino simplemente un defecto de ingeniería social, síntoma de que algunos grupos, desde hace mucho tiempo, han estado faltando a su responsabilidad humana.

La situación se agrava por la circunstancia de que la parte subdesarrollada del planeta recibió “el control de la mortalidad” antes que “el control de la natalidad”.<sup>3</sup> Además, el panorama mundial se ensombrece a

<sup>1</sup> Desde que este trabajo fue escrito, en el verano de 1964, ha habido importantes modificaciones en la ley del impuesto sobre la renta: algunas corresponden a la crítica aquí formulada (verbigracia: se mejoró el impuesto global de personas físicas); otras, por el contrario, agravaron los defectos señalados (desapareció toda huella de la señalada lucha incipiente contra la acción al portador); se ha conservado el tratamiento excesivamente favorable que reciben los ingresos derivados del arrendamiento; se desatendió la recomendación de Kaldor de implantar una tarifa proporcional a los ingresos netos de las empresas.

<sup>2</sup> No estoy de acuerdo con la moda de designar a los países subdesarrollados como “países en vía de desarrollo”: este término, demasiado optimista para algunos países subdesarrollados, francamente estancados, provoca falsas ilusiones, y, sobre todo, no corresponde al evidente hecho de que los países maduros se encuentran “en vía de desarrollo” hacia el milenio, a un ritmo mucho más veloz que los países subdesarrollados. Para el problema del subdesarrollo, el progreso que hace la tortuga es mucho menos interesante que la creciente distancia entre la tortuga y la liebre.

<sup>3</sup> Gracias a una loable labor, más adelantada en Asia y en el norte de África que en Latinoamérica, sólo desde unos quince años los beneficios de las modernas técnicas

causa de cierto descontento fundamental, de un ambiente neurótico y nervioso, en la parte *desarrollada* del planeta, descontento que dificulta la solución del grave problema del desarrollo (cfr. Freud, *El malestar de la cultura*).

Este conjunto de problemas está desenvolviéndose sobre el fondo de nuevas técnicas bélicas, para las cuales el hombre medio de nuestra época no está políticamente preparado.

El sector subdesarrollado del mundo tiene grandes dificultades para poder progresar al ritmo anual del uno o dos por ciento *per capita*. En cambio, en la parte desarrollada del mundo no es una excepción el progreso anual del cinco o seis por ciento. En siglos anteriores, un incremento de tensión entre regiones ricas y pobres no solía durar mucho tiempo. Invasiones (como la famosa de los bárbaros en el mundo mediterráneo, fenómeno tan complejo) resolvían el problema. Actualmente, empero, las regiones ricas están mejor protegidas: hay fronteras claramente definidas, fortificaciones, medios rápidos de comunicación; y también las organizaciones internacionales comienzan a impedir que los pobres se trasladen desde sus raquíticas estepas hacia las verdes praderas de los ricos. En vez de las enormes migraciones de la antigüedad, vemos severas leyes migratorias con avaras cuotas, precarios arreglos braceriles, convenios con gobiernos como el australiano o el canadiense respecto de traslados minuciosamente preparados de emigrantes, especialmente seleccionados, por millares y no por millones. Gotas en vez de olas. Pero entretanto, aumenta la población de las regiones subdesarrolladas y crece el desnivel entre la prosperidad media de los países maduros y la de los pobres, despertándose al mismo tiempo la conciencia de tal desnivel.

Si en la antigüedad la "invasión de los bárbaros" causaba escenas de terror alrededor del estricto itinerario de la invasión, desde hace algunos años la tensión señalada podría traducirse en algo que cabría fuese la ruidosa escena final del drama humano: "*The rest is silence. Radioactive silence...*"<sup>4</sup> No olvidemos que la fuerza destructiva acumulada en los almacenes militares, se calcula ya en veinticinco toneladas de TNT por cada habitante del planeta!<sup>4</sup> En el fondo de la labor humana está surgiendo en estos años el *Spectre of Overkill*, y la situación es tan inquietante que merece atención la sugestión del profesor Norman Douglas<sup>5</sup> de que quizás estemos presenciando la puesta en marcha del dispositivo autoeliminador que la naturaleza había insertado en el "experimento-hombre" para el caso eventual de su fracaso ("exactamente como el experimento-dinosaurio se autoeliminó"). Tal vez entre frenéticos ruidos jazzistas, es

del control de la natalidad están ya alcanzando allí al proletariado. En estos últimos años, la tarea respectiva está organizándose seriamente también en nuestra parte del mundo.

<sup>4</sup> Véase el bello librito del profesor André Tunc, *Dans un monde qui souffre* (Paris, 1962), p. 40 y ss.

<sup>5</sup> *Life against death*, Wesleyan University Press, 1959, p. 307.

tridentes experimentos sinfónicos, pinturas esquizofrénicas, gritos de masas excitadas por fútbol y toros, aludes de libros pomposamente incomprensibles, anuncios cada vez más infantiles, ideologías políticas cada vez más deshumanizadas, nos estamos moviendo hacia el fin en forma acelerada, como la piedra que en su caída hacia el abismo da brincos cada vez mayores, para tomar una imagen de Spengler. Es posible, aunque todavía me niegue a creerlo. Prefiero pensar que la humanidad se encuentra delante de uno de esos “retos” de que nos habla Toynbee y que de la reacción de la *élite* frente al señalado e ingente problema —es decir: de su capacidad para inspirar entusiasmo y provocar un despertar general— dependerá el juicio de las futuras generaciones sobre nuestra actual civilización.

Así, el primer deber del hombre responsable de nuestra época es el de agudizar la conciencia propia y ajena respecto a la gravedad del problema del subdesarrollo, defenderse contra la tentación de fáciles y deshonorosos escapes psicológicos a ese propósito, y buscar cada uno en su profesión qué aportación, por modesta y parcial que sea, pueda hacer a la solución del tremendo problema que está surgiendo alrededor de nosotros.

2) El *jurista y el subdesarrollo*. Los problemas del subdesarrollo pertenecen en gran parte a la economía y a la política. Sin embargo, como toda cuestión social, también el subdesarrollo tiene repercusiones jurídicas. Ya empieza a esbozarse una nueva disciplina jurídica: un *derecho del desarrollo*, que cruza la línea divisoria entre el derecho público y el privado.<sup>6</sup> Se trata de un *droit engagé*, en el sentido de Mounier, basado en ideales y orientado hacia la acción. En todo sistema legal encontramos factores de conservación y de transformación, pero en el *derecho del desarrollo* el acento se traslada, desde luego, hacia la transformación: es un derecho poco respetuoso de las tradiciones, y la discusión alrededor de su formación revestirá fácilmente tonos ideológicos.<sup>7</sup> También es un derecho de reacciones rápidas, no orientado hacia la previsibilidad y la seguridad jurídicas; un derecho, además, basado a menudo en reglamentos y delegaciones de poder por el legislador a la administración; un derecho, finalmente, elaborado mediante procedimientos en los cuales predominan los técnicos y los grupos de presión.<sup>8</sup>

El derecho del desarrollo tiene varios temas en común con el derecho

<sup>6</sup> Véase Roger Granger, en *Dix ans de conférences d'agrégation; Études offertes a Joseph Hamel* (Paris, 1961, pp. 47 y ss. *Pour un droit du développement*; también J. Hamel, *Vers un droit économique* (Econ. Contemporaine, noviembre-diciembre de 1951), p. 1 y ss.

<sup>7</sup> Es precisamente en este “derecho del desarrollo” donde el método de la *tópica*, que está abriéndose paso en la civilística moderna, resulta ser el más adecuado. Véase Viehweg, *Topik und Jurisprudenz*, 2ª ed. (München, 1963). Como el fin general del “desarrollo económico” encierra en sí una multitud de fines particulares, que muestran a menudo relativa incompatibilidad, el aspecto jurídico del problema del subdesarrollo no se presta a un tratamiento deductivo-sistemático.

<sup>8</sup> Véase P. Durand, *La décadence de la loi dans la Constitution de la V République*, “C. CP”, I, 1470.

civil. Por ejemplo: como los países subdesarrollados sufren frecuentemente cierto *pluralismo social*, es necesario hacer concesiones a la *ignorantia iuris* (cfr. artículo 21 código civil D. F.) En las regiones subdesarrolladas, la frecuente desorganización de la familia, en combinación con el impacto particularmente fuerte de la *birth-quake* en las mismas, da perfiles especiales al derecho protector de la infancia. También es menester introducir varias normas de *ius cogens* en diversas materias contractuales, en los casos en que es frecuente que grupos de nivel muy distinto entren en contacto (cfr. artículo 2311 código civil D. F.) Otros aspectos del derecho del desarrollo se relacionan con la Constitución. Por ejemplo: la tentativa de salir rápidamente del subdesarrollo, ha dado nacimiento a una amplia legislación económica, a menudo difícil de conciliar con ciertas "garantías individuales" de espíritu liberal, que a veces entraron por imitación extralógica en nuestras constituciones y que eran demasiado "burguesas" para el turbulento siglo pasado, en Latinoamérica, y demasiado individualistas para el siglo actual. También abundan las zonas comunes entre el derecho del desarrollo y el derecho internacional público: para poder vencer este creciente problema del subdesarrollo se impone la necesidad de una creciente solidaridad planetaria. La ayuda técnica y financiera, bilateral o multilateral, que vemos crecer en estos últimos años, aunque no en forma suficiente,<sup>9</sup> ha introducido nuevos problemas y nuevas instituciones en el derecho internacional. Sin embargo, donde encontramos más reflejos del subdesarrollo es, desde luego, en el derecho administrativo.

3) *Derecho impositivo y subdesarrollo*. Uno de los campos en los que el jurista puede hacer una contribución útil al arsenal de medidas para el desarrollo (a condición de colaborar íntimamente con el economista) es el derecho fiscal, o sea la zona de condominio entre el derecho y la economía.<sup>10</sup> Quiero tratar de exponer sistemáticamente los diversos puntos de contacto entre el sistema impositivo y los diversos aspectos típicos del subdesarrollo, concentrando la atención en los problemas de México, sin omitir, en caso necesario, algunas *sidelights* sobre otros países subdesarrollados.

<sup>9</sup> La ayuda total a los países subdesarrollados, incluyendo la militar, gira alrededor de 6.000 millones de dólares, predominando en esta cantidad la ayuda norteamericana, seguida de la soviética y la francesa. En cambio, el gasto total para fines militares es aproximadamente veinticinco veces superior. A pesar del enorme esfuerzo norteamericano para dicha ayuda, su costo total es entre un medio y un tercio de lo que los Estados Unidos gastan en tabaco o en publicidad.

<sup>10</sup> La literatura sobre las relaciones entre el sistema impositivo y el desarrollo, todavía no es abundante. Además de los libros de B. Higgins (*Economic Development*, New York, 1959), N. Kaldor (*An expenditure tax*, London, 1955, e *Indian Tax Reform*, Delhi, 1956) Sinh (*Federal finance and underdeveloped economy*, Bombay, 1952), Van Philips (*Public finance and less developed economy*, La Haya, 1957), H. P. Wald (*Taxation of agricultural land in under-developed economics*, Harvard, 1959), Wald and Froomkin (*Papers and proceedings of the Conference of agricultural taxation and economic development*, Harvard, 1954), de las obras citadas en este

En la actualidad, se habla mucho de la necesaria "reforma fiscal", en México. Tal reforma tiene cuando menos tres aspectos: la faceta impositiva, la de los egresos y la estructuración de la deuda pública. Quiero limitarme a la "reforma impositiva", dentro de la cual la reforma del impuesto sobre la renta ocupa lugar principal.<sup>11</sup>

Expondremos ahora los problemas típicos que suelen acompañar el subdesarrollo, para señalar cómo se relaciona la reforma impositiva con cada uno de estos aspectos neurálgicos.

4) *Los bajos ingresos.* En primer lugar, en los países subdesarrollados el ingreso anual *per capita* es bajo: inferior a 500 dólares. Los cálculos al respecto son necesariamente vagos; como se trata, en gran parte, de países cálidos o subtropicales, la naturaleza les regala ciertos valores que los países desarrollados incluyen en el cálculo de su ingreso. Además, como los países subdesarrollados son generalmente países con una insuficiente clase media, las estadísticas privadas y las oficiales respecto de varios temas básicos, e inclusive las diversas estadísticas oficiales sobre un mismo punto, no concuerdan. También debe señalarse que la existencia habitual de un amplio sector "no monetizado", dificulta el cálculo del ingreso nacional y del ingreso *per capita*, de manera que no debe asombrar la discrepancia, por ejemplo, entre las estadísticas nacionales y las de la CEPAL acerca de este extremo. Muy probablemente, México se encuentra en relación con su ingreso *per capita* en una zona central superior dentro del panorama general de los países subdesarrollados, ya que su ingreso anual *per capita* parece acercarse a los 350 dólares,<sup>12</sup> posición que concuerda bastante bien con la nuestra en materia de subalimentación (con 2.000 a 2.500 calorías, México está asimismo en una zona central superior de subalimentación, aunque en orden a *unidades* de proteína esté sólo en la zona central).

A primera vista, una reforma impositiva no puede ayudar a remediar esta situación sino en forma indirecta sólo, o sea mediante su repercusión sobre la situación económica general del país. Sin embargo, merece atención la observación del conocido fiscalista internacional Nicholas Kaldor,<sup>13</sup> de que, en una sociedad donde parte del campesinado no siente grandes impulsos de trabajar más de lo necesario para alcanzar un nivel de subsistencia (quizás leyenda negra respecto del indio, pero posiblemente un residuo del latifundismo que poco a poco desaparecerá a la luz de la

artículo y de algunas publicaciones de las Naciones Unidas y del Instituto Internacional de Finanzas Públicas, la literatura consiste sobre todo en artículos de diversas revistas especializadas ("Finances Publiques"; "Economie Appliquée"; "Quarterly Journal of Economy"; "Revue de Science Financière."

<sup>11</sup> Los estudios y la discusión que precedieron a la reforma fiscal chilena de 1963, tienen interés, por su buen nivel, en toda América Latina. Véase, por ejemplo, González Ruiz, *La reforma tributaria frente a la economía chilena*, 1962.

<sup>12</sup> Véase la conferencia del doctor A. Navarrete, en *Novedades* del 12 de octubre de 1964.

<sup>13</sup> *Investigación Económica*, "UNAM" núm. 89, 1963, p. 71.

reforma agraria), una extensión del impacto impositivo hacia el sector agrícola más atrasado, a pesar de consideraciones sociales y administrativas que parecen desaconsejar tal paso, puede aumentar la producción y ayudar a introducir el sector más arcaico de la agricultura en la circulación económica nacional. Además, un impuesto general sobre la tierra que tomara en cuenta la producción media alcanzable en terrenos de cierta calidad, podría ser un estímulo para aumentar el ingreso nacional, ya que castigaría la riqueza ociosa. Lo anterior requeriría, sin embargo, un catastro nacional, tarea en la que la autoridad federal (financiamiento y cuidado por uniformidad de criterio) debería colaborar con las autoridades locales (conocimiento individualizado). Veremos en seguida que también para otros aspectos del subdesarrollo tal impuesto sobre la tierra tendría su utilidad.

5) *La desequilibrada repartición de los ingresos.* En los países subdesarrollados, la distribución del ingreso nacional (y de la propiedad) suele ser muy irregular. Se encuentra generalmente un sector privilegiado con ingresos que, inclusive, en países maduros se considerarían fabulosos; luego una delgada clase media; y finalmente, la enorme masa de los *have-nots*.

México proporciona una clara ilustración de esta situación, y hay motivo para inquietarse seriamente al respecto. Del estudio del doctor A. Navarrete, subdirector de la "Nacional Financiera", de mayo de 1964, resulta que en los últimos siete años se ha agravado en México el señalado desequilibrio en la pirámide de los ingresos.

No es muy fuerte el argumento de que esta desigualdad sea útil, ya que aumenta la fuente del financiamiento potencial para el desarrollo nacional y a causa de la progresividad de las tarifas, el ingreso fiscal: ¡recuérdese la tendencia al consumo de nuestra élite, las amplias oportunidades de evasión fiscal y la insuficiente imposición de varias formas de ingreso!

Una reforma impositiva tendría varios contactos con este problema. Los observadores de nuestro sistema impositivo se asombran siempre ante el hecho de que varias formas de ingreso personal queden gravadas con tarifas proporcionales (los intereses de bonos: artículos 125-XI y 131 de la ley del impuesto sobre la renta con proporcionalidad dentro de cada clase de rendimientos, sin tomar en cuenta los ingresos totales; los dividendos: artículo 154 ley citada; las rentas de inmuebles: artículos 156-II y 162 l. cit., con proporcionalidad dentro de cada categoría de renta, sin acumular las rentas totales). En cambio, mientras que tales ingresos personales, que deberían gravarse mediante tasas progresivas, son gravados en forma *proporcional*, los beneficios de las empresas, en relación con los cuales la progresividad no tiene objeto (ya que falta todo nexo con una psicología individual) son gravados mediante tarifas *progresivas*.

La Constitución obliga a estructurar el sistema impositivo de manera equitativa y "proporcional" (artículo 31-IV Constitucional), interpretándose el término "proporcional" como "proporcional a la capacidad impositiva, es decir, como "correspondiente al principio de igualdad de sacrificio". Por tanto, tratándose de impuestos sobre el ingreso personal (quizás debería gravarse más bien el ingreso familiar) deberíamos ver siempre una *progresividad*. Por otra parte, la "igualdad de sacrificio" supone una psicología individual en el sujeto del impuesto, de manera que *no* puede aplicarse a una sociedad.

La razón de extender la progresividad, a pesar de lo dicho, a los beneficios de las sociedades es, sin embargo, la existencia de múltiples sociedades que, en realidad, sirven de fachada a las operaciones de un solo hombre de negocios. No obstante, con la tendencia actual hacia un impuesto sobre los ingresos personales acumulados, y la incipiente lucha contra el anonimato en la propiedad mobiliaria y contra la simulación en materia de acciones y obligaciones, se acerca quizás el momento de poder cambiar de rumbo a este respecto.<sup>14</sup>

La mencionada progresividad (que poco a poco se acentúa a medida que sube el nivel de los precios), además de su carácter anómalo, arriba señalado, produce fácilmente el resultado contraproducente de que los empresarios hábiles reparten sus negocios entre varias sociedades, provocando así un efecto regresivo en la imposición total, y complicando innecesariamente la administración. Creo, al respecto, que los "premios a la habilidad" en materia impositiva, no deben llegar a niveles excesivos: el hecho de que los impuestos puedan a menudo evadirse legalmente con ayuda de los especialistas en la materia, tiende a aumentar aún más la importancia de la clase de los intermediarios, que de todos modos reciben en los países subdesarrollados un porcentaje excesivo del ingreso nacional: es mejor un sistema transparente, que no invite de tal manera a la prestidigitación de los especialistas fiscales.

Para justificar la tarifa tan drástica de la Cédula IV, que grava los ingresos del trabajo, se alega lo siguiente: es menester evitar que las ganancias gravables de las empresas se esfumen en forma de salarios exagerados, otorgados a los propios socios para fines de evasión. Sin embargo, uno se pregunta si no sería mejor fijar límites a tales salarios, de acuerdo con la importancia de cada empresa, para evitar el peligro de gravar con una tarifa excesiva los salarios auténticos.

Otro aspecto del impuesto sobre la renta que llama la atención, es que no prevé las deducciones por cargas familiares, omisión que perjudica en forma especial a las familias de la pequeña clase media y que no corresponde al requisito constitucional de "equidad" y "proporcionalidad" (sc. a las posibilidades financieras). Por otra parte, es evidente que la determi-

<sup>14</sup> Parece que el informe de N. Kaldor, de fines del año pasado, aún no publicado, recomienda la introducción de un gravamen proporcional respecto de los beneficios de las empresas, con algunos privilegios para las pequeñas empresas.

nación de las cargas familiares traería consigo gran cantidad de problemas administrativos, difíciles de vencer en un país de escasa clase media, en virtud de los frecuentes cambios, de la notoria desorganización de la familia latinoamericana, del hecho de que muchos padres no sustentan realmente el hogar y del peligro de simulación (utilización de un solo hijo para varios "padres"). De todos modos, en caso de introducirse tales deducciones, sería mejor tomar en cuenta, para ellas, el ingreso global (no meramente el ingreso en la Cédula IV), y quizás, en vez del ingreso individual, el ingreso familiar.

En caso de implantar el sistema de deducciones por cargas familiares, deberá resolverse una importante cuestión: ¿habrá deducciones fijas, o deducciones basadas en comprobantes? El segundo sistema tendría una gran ventaja: se introduciría la costumbre de que cada vez el público solicitase recibos de sus médicos, etcétera, de manera que se facilitaría el control sobre muchos ingresos que ahora escapan a la atención del fisco. Sin embargo, en un país cuya administración fiscal sufre de escasez de clase media, el sistema más sencillo de las deducciones fijas daría quizás mejor resultado.

a) Además, llama la atención que el profesional libre reciba mejor tratamiento que la persona asalariada. En primer lugar, tiene derecho a ciertas deducciones por gastos profesionales (libros, suscripciones, coche); en segundo, la tarifa de la Cédula V es más favorable que la de la Cédula IV, sobre todo en relación con los ingresos medios y altos, a pesar de que exista el mismo peligro de que una empresa con pocos socios disminuya sus ganancias mediante pagos excesivos y simulados a profesionales, amigos de la casa.

Si el profesional recibe un tratamiento ligeramente mejor que el asalariado, es todavía más llamativa la situación privilegiada, otorgada a ciertos grupos de propietarios mediante la estructura de las Cédulas VI y VII. La tarifa del artículo 131 de la ley del impuesto sobre la renta para los ingresos procedentes de bonos, progresiva según el tipo de rendimiento pero no progresiva según la totalidad del ingreso, es realmente muy favorable, y lo mismo puede decirse de las ganancias distribuibles, gravadas con un 15% (ISR), más eventualmente un castigo del 5% por el anonimato (artículo 143 ISR).

Así vemos que el sistema cedular, recomendado para facilitar la estrategia del desarrollo económico-social y para mayor equidad, ha dado lugar, en la práctica, a un sistema en el cual ciertos grupos de propietarios reciben un tratamiento privilegiado, seguidos de los profesionales, grupo semiprivilegiado, y finalmente por los sufridos asalariados, mientras que hubiéramos esperado precisamente el orden inverso. La ausencia de deducciones por cargas de familia hace aún más sensible esta falta de equidad.

b) Otro ejemplo del tratamiento excesivamente favorable que da la ley actual a ciertos ingresos procedentes de inversiones, es el artículo 162 ISR que grava las rentas con una tarifa muy baja (Cédula VIII). Existe al respecto una rudimentaria progresividad según el importe de cada renta, pero no según la totalidad de las rentas cobradas. El que gane \$ 5000 por mes por su trabajo, paga más en la Cédula IV, de lo que pagara en la Cédula VIII una persona que cobrase la misma cantidad por concepto de renta.

c) Otro rasgo de nuestro sistema impositivo que no concuerda con la necesidad de redistribuir los ingresos, es el hecho de que se ha suprimido desde el 30-XII-1961, el impuesto federal sobre herencias y legados, a pesar de que se trata de un instrumento potencialmente tan importante para corregir el desequilibrio en la pirámide, de las fortunas y de los ingresos. La justificación de esta medida consistía en la circunstancia de que el anonimato de las acciones y de los bonos hacía de este impuesto un gravamen para la clase media (la evasión de este impuesto por parte de los ricos era realmente demasiado fácil, a causa de la práctica de incorporar grandes fortunas en sociedades con acciones al portador, solución más práctica que el *trust* anglosajón, utilizado a menudo en otros países para disminuir el impacto de dicho impuesto).

Sin embargo, uno se pregunta si, en vez de eliminar este impuesto, no hubiera sido mejor corregir sus defectos, combatiendo aquel anonimato tan nocivo desde tantos puntos de vista, o siguiendo el ejemplo de Uruguay, con su "Impuesto sustitutivo del de herencias y legados" que grava anualmente a las sociedades, que emiten tales títulos "anónimos", con una tasa especial.

d) Un rasgo más de nuestro sistema impositivo, incompatible con la necesidad de redistribuir los ingresos, es la existencia de una enorme evasión fiscal, quedando repartidas en forma desigual las oportunidades para la evasión.

Especialmente, la clase obrera queda obligada a un alto grado de honradez fiscal (Cédula IV), de manera que la considerable evasión tiene efectos netamente contrarios a la redistribución de los ingresos.

En México, los impuestos representan un porcentaje modesto del ingreso nacional, algo como un 10%. Esto es mucho menos de lo que vemos al respecto en otros países subdesarrollados; mucho menos, también, de lo que sería aconsejable para una enérgica política de desarrollo. Ahora bien, aunque la presión media es baja, la carga sobre ciertos grupos resulta muy sensible, y estos grupos son, *grosso modo*, las grandes empresas y la masa trabajadora. Dificilmente pueden escapar a la atención fiscal. Constituyen islas de relativa "honradez fiscal a regañadientes", dentro del

océano de la evasión fiscal.<sup>15</sup> Para muchos, México es un “paraíso impositivo” (sólo un 10% de los profesionales parece ganar más de \$ 20.000 al año...), y esta situación obliga al fisco a desquitarse con los que no tienen escape. Así se vio recientemente que cuando el Estado tuvo necesidad de ingresos adicionales para la educación (uno de los importantes nudos obstructivos para el desarrollo de México), recurrió al sector más indefenso, aumentando la imposición al trabajo y a los servicios personales.<sup>16</sup> Además de la evasión ilegal por parte de las empresas de tamaño medio, de los profesionales, cuyos clientes no siempre necesitan un recibo timbrado, y de las personas que a causa de la fuente inconfesable de sus ingresos, no pueden registrarlos todos (pensemos en la corrupción), y aparte del hecho de que las cantidades que *de facto* recibe la Iglesia (*de jure* no puede recibir nada, por carecer de personalidad jurídica), queden exentas, encontramos ciertos privilegios en la ley misma que pugnan con la idea de la redistribución de ingresos, como son las exenciones para escuelas particulares, para editoriales, los privilegios para la cinematografía y algunos casos más. Como el Estado necesita una creciente cantidad de dinero para la elaboración de su infraestructura (que afortunadamente no se quiere crear mediante la inflación y *forced saving*), el fisco tiene que apoyarse cada vez más en el sector no-evasivo, con el señalado efecto antirredistributivo. Al lado de estos argumentos, que subrayan que el sistema impositivo actual no es favorable para la redistribución, existen también varios factores consoladores: en los últimos años hubo algunas innovaciones que favorecen una mejor distribución de los ingresos.

- a) Las ganancias obtenidas por particulares, por la compraventa de sus inmuebles, son ahora gravadas por el impuesto sobre la renta (artículos 125-IX y 130 ISR).
- b) Para los ingresos personales acumulados que excedan de 180.000 M.N. es necesario pagar una sobretasa progresiva. El principio es bueno, aunque está formulado de una manera quizá no muy satisfactoria, dando lugar a la posibilidad de que un ligero aumento de ingresos alrededor de los \$ 180.000 M.N. cause un sensible salto en el total de los impuestos. De todos modos, el principio de este impuesto sobre los ingresos acumulados, primer paso hacia un impuesto global personal, es saludable y disminuye la tendencia hacia aquella forma de evasión fiscal que consiste en distribuir los ingresos de una sola persona entre diversas cédulas.

<sup>15</sup> En la XXVII Convención Nacional de Centros Patronales, del mes de mayo de 1964, se consideró que la evasión llegaba aproximadamente a la mitad de lo que debería pagarse al fisco. Una comparación muy global entre el ingreso nacional de acuerdo con las estadísticas y el ingreso nacional según los datos del impuesto sobre la renta, confirma que la evasión fiscal es considerable.

<sup>16</sup> El tan combatido 1% para la educación.

- c) La distribución de utilidades entre los obreros, es una medida colocada en una zona gris entre el derecho fiscal y el obrero, y grava los beneficios con una tasa que va del 2.8% al 12.62%. Es verdad que esta medida aumenta el peligro de financiamiento mediante deudas (bonos), en vez del financiamiento por acciones, peligro inherente a todo nuestro sistema del impuesto sobre la renta, pero esta tendencia queda en parte contrarrestada por el impuesto sobre utilidades excedentes, que obliga a aumentar concomitantemente el capital con las ganancias (es ésta quizá la única justificación del impuesto sobre beneficios excedentes, producto de la guerra, poco productivo, muy injusto en casos de utilización intensa de un capital de rápida rotación, y causa de complicaciones administrativas y *red tape*).
- d) Para otorgar una mayor eficacia al impuesto sobre los ingresos acumulados, se imponía una lucha incipiente contra el anonimato, mediante el famoso “castigo” de cinco puntos en la Cédula VII (artículo 154 ISR). ¡Ojalá que esta modesta medida sea el comienzo de una guerra general contra el anonimato, que bajo el pretexto de fomentar nuestra raquítica vida bursátil, ha abierto la puerta a una amplia evasión de muchas de nuestras leyes (pensemos en la “zona prohibida”, o en la mexicanización de la industria nacional), además de facilitar la ocultación de fondos obtenidos por la corrupción política y de impedir que nuestro sistema impositivo se oriente hacia la igualdad de sacrificio, mediante un impuesto progresivo sobre toda la renta personal (requisito implícito en el artículo 31-IV de la Constitución, que aún dista mucho de ser cumplido).
- e) El Registro Federal de Causantes, hazaña administrativa, recientemente instituido, ayudará a combatir la evasión. Sin embargo, a pesar de que los ejidatarios quedan exentos del impuesto sobre la renta, la inscripción de menos de cinco millones de causantes (personas físicas y *morales*) sobre una población económicamente activa de unos trece millones de personas, implica, a primera vista, que muchos causantes no han cumplido aún con su deber de registrarse.

Así resulta que, dentro de este “socialismo sin dogmas”, tan realista, del México moderno, ya se han dado varios pasos importantes para aumentar la eficacia redistributiva del sistema impositivo, aunque quede todavía mucho por hacer.

6) *Una agricultura atrasada.* Un tercer rasgo típico del subdesarrollo es la enorme importancia que tiene, dentro del panorama económico nacional, una agricultura, en gran parte ineficiente. México no es ninguna excepción al respecto: cerca del 50% de la población activa se dedica a la agricultura (de la cual las grandes empresas quedan casi totalmente excluidas, en virtud del artículo 27 Constitucional), mientras que, por

otra parte, esta agricultura es en promedio tan poco productiva, que para varios importantes productos sólo llegamos a una cuarta o sexta parte de la producción norteamericana o europea, de manera que únicamente del 19 al 23% del ingreso nacional va al sector agrícola. Esta situación constituye un grave obstáculo para el desarrollo industrial (a causa de la protección arancelaria, gran parte de la industria mexicana se encuentra más orientada hacia el débil mercado interior que hacia la exportación).

Tomando en cuenta lo anterior, el impuesto sobre la renta grava la agricultura con una tarifa que, en promedio, es una tercera parte más leve que la correspondiente a las Cédulas I y II. Además, los ejidatarios están exentos del impuesto sobre la renta (artículo 18-XI ISR). Sin embargo, uno se pregunta, si esta solución es la más acertada y si deberíamos conceder nuestros favores fiscales indistintamente a santos y pecadores, entre los agricultores. Hay ejidos que florecen; hay ejidatarios prósperos ¿por qué concederles una exención? Hay pequeños propietarios, e inclusive aun grandes propietarios, que hacen fortunas con la agricultura ¿por qué someterles a una tarifa más benigna, además de la amplia oportunidad para evasión fiscal a la que se presta la agricultura? La proposición de N. Kaldor<sup>17</sup> de establecer un impuesto general sobre la tenencia de la tierra, tomando en cuenta la productividad media de ésta, según su clasificación cualitativa, podría servir de estímulo a una técnica menos primitiva, podría disminuir las extensiones baldías, o dar un incentivo para que, en virtud de las leyes del mercado, la tierra no utilizada debidamente, sea trasladada hacia personas dispuestas a trabajarla.<sup>18</sup>

Por otra parte, el establecimiento del catastro respectivo (tarea, por su naturaleza técnica, más bien federal que local) y las revaluaciones periódicas, constituyen un inmenso problema en un país que no dispone de una amplia clase media para sus tareas administrativas.

En relación con la agricultura, cabe observar aún que, si logramos someter este sector de la economía nacional a una imposición normal de la renta, sería equitativo tomar en cuenta el fenómeno de ciclos de años buenos y malos, de manera que la compensación de las pérdidas de un ejercicio, con las ganancias de otro, debería ser más generosa de lo que permite el artículo 151-II ISR.

7) *El problema agrario y los impuestos.* En cuarto lugar, los países subdesarrollados no tienen sólo problemas agrícolas, sino, además, quebraderos de cabeza, de índole agraria. A este respecto, México tiene cierta ventaja: logró tener su revolución agraria en una época en la que las revoluciones aún podían conservar cierta independencia nacional, y, además, eliminó a tiempo el bloque conservador de terratenientes, que vivían

<sup>17</sup> *Trimestre Económico*, México, num. 89, 1963, p. 78 y ss.

<sup>18</sup> Cfr. la Convención centroamericana de mayo de 1962, con el fin de preparar mapas de la región para establecer un impuesto sobre la tierra en este sentido. El impuesto de Nicaragua, sobre tierras no explotadas (abril de 1963), y el del Paraguay, sobre latifundios (1963), son pasos en esta dirección.

en armonía con el gobierno, precisamente uno de los principales inconvenientes del latifundismo latinoamericano. Actualmente, una cuarta parte de la tierra mexicana se encuentra organizada en forma ejidal; otra cuarta parte es inutilizable y la mitad se encuentra explotada bajo diversas formas de tenencia, entre las que aún predomina la gran propiedad.<sup>19</sup>

Por tratarse de tierras a menudo de baja calidad, esta "gran propiedad" no significa necesariamente que la reforma agraria no haya cumplido razonablemente con una de sus principales tareas, la redistribución de la tierra; pero se ha observado cierto renacimiento de la gran propiedad, inclusive en zonas fértiles del país, en forma incompatible con la reforma agraria, bajo la protección de grupos políticos, de manera que un impuesto progresivo sobre la tierra, según el tamaño de la tenencia familiar, como sugiere N. Kaldor<sup>20</sup> puede ser una certera medida para evitar la concentración de grandes extensiones de tierra buena entre las manos de unos pocos.

8) *El fomento industrial por medios impositivos.* En quinto lugar, los países subdesarrollados se caracterizan generalmente por la existencia de una industria insuficiente y a menudo orientada en forma exclusiva hacia los mercados extranjeros. Lo que sirve para ayudar a salir del subdesarrollo, no es una "industria de enclave", que recibe todos sus técnicos y máquinas del extranjero y que envía sus productos a otros países, sino una industria en la que cada unidad es una célula dentro del vivo tejido de la economía nacional, orientada hacia la demanda y oferta de otras industrias nacionales y encajándose, en última instancia, en el mercado consumidor del propio país. Sólo así obtendremos el efecto de "bola de nieve", de "reacción en cadena", gracias al cual pasaremos de nuestro estado actual de semidesarrollo a una madurez definitiva.<sup>21</sup> Lo anterior presupone una planificación nacional, basada en algo más que en un mero programa de prioridades, como el Plan-Calles de 1933, y más concreta que el segundo Plan sexenal (1941-1946). Las Comisiones de Inversiones de Alemán (1947) y de Ruiz Cortines son otros pasos más hacia la buena dirección, aunque no se trate todavía de centros de planificación, si bien la Oficina de Planificación de la Secretaría de la Presidencia, desde 1958, y el Plan de Acción Inmediata de la Secretaría de Hacienda y C. P., para el periodo 1962-1964 marcan un notable progreso al respecto. La ley respectiva, actualmente en preparación, y la presión hacia la planificación que viene del lado de la ALPRO, garantizan con razonable seguridad que México está lanzándose al camino del desarrollo económico planificado, para el

<sup>19</sup> Véase Jean Sirol, *La réforme agraire au Mexique*, en "Tiers Monde", Paris, julio-septiembre de 1963, pp. 407 y ss.

<sup>20</sup> *Investigación Económica*, XXIII (1963), núm. 89, pp. 78 y ss.

<sup>21</sup> Por otra parte, no debemos descartar la posibilidad de que una bien dirigida inversión marginal en la agricultura produzca quizás un aumento del ingreso nacional mayor que la inversión industrial, como señalan recientes experimentos en México (véase el *Hispanic-Am. Report* de la Universidad de Stanford, julio de 1964).

cual necesitaremos pronto una considerable mejora en nuestro aparato estadístico, para poder producir eventualmente, como brújula, un *input-output-analysis* a la Leontief.

Esta planificación ayudará quizás a evitar parte del despilfarro que tan frecuentemente ha acompañado el desarrollo basado en el *laissez-faire*; en una Federación, empero, que quiere continuar adhiriéndose formalmente al ideal federal, como México, la planificación económica central es siempre un problema. Aquí viene en nuestra ayuda un defecto del sistema impositivo, a saber: la insuficiencia de los impuestos locales, que hace a los Estados más dependientes de la Federación, otorgando a ésta una ingerencia considerable en las grandes obras públicas locales. El simple hecho de que la Federación reciba unas tres cuartas partes de los ingresos impositivos de México, y todos los Estados juntos una octava parte (además, el Distrito Federal recibe una décima parte, y el pequeño resto corresponde a los municipios), significa que, de hecho, la armonización de las obras públicas, con el fin de obtener una infraestructura correspondiente a una planificación *nacional*, no queda fuera de las posibilidades.

Toda la pirotecnia de la teoría económica moderna no puede modificar el hecho elemental de que sólo existen dos caminos para el desarrollo: a) buscar, o respectivamente admitir, la ayuda extranjera o b) trabajar más, aumentar el ahorro e invertirlo. En caso de seguir el segundo camino, el ahorro nacional puede aumentarse por el *forced saving*, resultado de la inflación —método acompañado de evidentes inconvenientes—; también puede ser el producto de la libre decisión del público —método generalmente insuficiente—, o bien puede proceder de medidas a través de las cuales el Estado absorbe fondos que de otra manera se hubieran destinado al consumo, pero que el Estado invierte ahora en capital productivo (por ejemplo, en la “infraestructura”). En todos esos supuestos, el ahorro se nutre del “excedente económico nacional”, o sea de la diferencia entre el producto nacional total y el mínimo acumulado de subsistencia de la población.

Con base en la planificación deberemos tratar de alcanzar la reinversión de una parte razonable del “excedente económico nacional”, completando tal inversión nacional (pública y privada) mediante la ayuda extranjera, para llegar, en total, a una inversión anual de aproximadamente un 25% del ingreso bruto nacional (véase más adelante la justificación de esta estimación). En la actualidad, empero, aún nos encontramos muy lejos de ese porcentaje, que es alto para nuestro actual sistema político, pero de ninguna manera inalcanzable (ahora la inversión fluctúa probablemente alrededor del 15-18% del ingreso nacional), de manera que debemos ver cómo la estructura impositiva puede ayudar a alcanzar una mayor inversión industrial, sin que tengamos que recurrir a métodos tan radicales como los que utilizó China para aumentar la reinversión de su excedente económico nacional y hacer su “gran brinco”, hasta 1959.

En primer lugar, convendría, desde luego, desanimar mediante medidas fiscales el consumo suntuario. Un impuesto sobre el gasto personal y un impuesto sobre la propiedad no-productiva podrían tener este efecto, además de captarse así, mediante un rodeo, ciertos ingresos que se hubiesen escapado al impuesto sobre la renta.

También se ha utilizado en México el sistema de exenciones federales, temporales, a favor de ciertas industrias nuevas<sup>22</sup> respecto al impuesto sobre la renta (reducciones hasta de un 40%), impuestos de importación y exportación, la parte federal del impuesto sobre ingresos mercantiles y el impuesto del timbre. Varios Estados han seguido este ejemplo federal.

A primera vista, el método parece impecable. Sin embargo, los estudios detallados sobre su eficacia han provocado, entre los conocedores, un ambiente crítico respecto de su utilidad. En la mayoría de los casos, las grandes ganancias no se presentan durante los primeros años de la existencia de una empresa, de manera que una exención parcial del impto sobre la renta no parece ser muy importante. Además, de los casos investigados resulta que muchas de las industrias en cuestión se hubieran establecido también sin el aliciente fiscal, y en varios casos en los que la exención fue negada, de todos modos se estableció la industria.<sup>23</sup>

En vez de sacrificar ingresos para obtener lo que de todos modos obtendríamos, parece más sensato cobrar a toda la industria los mismos impuestos, y utilizar los fondos públicos para generar una amplia infraestructura, mejorar la seguridad interna, la administración de justicia, la capacitación profesional y el estado de salubridad: tales alicientes son más atractivos y socialmente más provechosos que las exenciones fiscales.

Además de las exenciones de índole federal, tenemos las utilizadas por los Estados con el fin de atraer la industria. Éstas son más discutibles aun que las federales, por provocar, mediante medidas artificiales (una respecto de la actividad económica) una distribución no justificada por factores objetivos y permanentes. Además, como tantos Estados utilizan esta práctica, el resultado total podría desembocar fácilmente en una competencia ruinosa entre los erarios locales<sup>24</sup> (que muestran, además, una generosidad por cuenta ajena, ya que de todos modos no logran

<sup>22</sup> Véase la Ley de fomento de industrias nuevas y necesarias, publicada en el "Diario Oficial" de 4 de enero de 1955.

<sup>23</sup> Véase Heller and Kauffman, *Tax Incentives for Industry in less developed Countries*, Harvard, 1961; Ross and Christensen, *Tax Incentives for Industry in Mexico*, Harvard, 1959, con conclusiones muy escépticas sobre estas exenciones. Sin embargo, son utilizadas en muchos países: Irak, Líbano, Pakistán, Filipinas, Birmania, Perú (con la particularidad de que la exención se concede por plazos más largos cuando se trata de inversiones en regiones más remotas), Paraguay, Israel y Puerto Rico.

<sup>24</sup> Este peligro se presenta también en el plano internacional: véase el Convenio Centroamericano de 1960 al respecto.

financiar sus propias obras públicas, de manera que las exenciones significan, a menudo, que la Federación deberá contribuir más).

La tendencia general de los especialistas es la de desaconsejar el sistema de exenciones como anzuelo para atraer la industria, y el informe de N. Kaldor, de fines del año pasado (aún no publicado, a pesar de su importancia) no constituye una excepción al respecto.

Otros métodos para estimular la inversión, y que pueden servir al mismo tiempo para una política anticíclica, son el de la depreciación acelerada (que da como resultado práctico algo como un préstamo sin intereses, concedido por la Federación a la industria en cuestión (artículo 75-V ISR), método aceptable, pero que sería más eficaz si las solicitudes respectivas se concediesen o negasen con fundamento en una planificación nacional; y asimismo la exención en cédula VII de las reservas para reinversión (artículo 151-II-e/f ISR), medio que también padece del defecto de no insertarse en un plan económico nacional y que mantiene eventualmente los fondos distribuibles fuera del mercado de capitales en general, de manera que el capital ahorrado sirve para aumentar lo ya demasiado grande, y no para financiar aventuras industriales.

El control sobre la realidad de la reinversión industrial resulta, además, deficiente: no es imposible que en algunos casos, en vez de pagarse dividendos, se haga, primero, una reserva para reinversión, exenta en la Cédula VII, para abonar luego su importe a las cuentas particulares de los socios, en la contabilidad de la empresa.

Evidentemente, el aspecto arancelario es también muy importante para la industrialización, pero ya es una perogrullada decir que debemos darnos cuenta de que cada medida protectora al respecto, es un sacrificio que imponemos al consumidor, que sólo se justifica en caso de que haya perspectivas para su abolición o cuando su efecto multiplicador sea considerable (tratándose, por ejemplo, de salvar un nudo obstructivo para el desarrollo industrial en general). La reciente mejora de la nomenclatura, la corrección del sistema de la Regla XIV y la diferenciación de las tarifas dentro del marco de la ALALC, son ejemplos de cómo se está manipulando y mejorando el sistema arancelario dentro de la gradual reforma impositiva general. Especialmente, es importante para un país ya básicamente industrializado como México, la disminución de la barrera arancelaria respecto de países que tienen un grado semejante o inferior de industrialización, para que se amplíe el mercado que quede a la disposición de la industria mexicana (tan obstaculizada por la debilidad económica del sector agrícola).

En relación con el arsenal de las medidas impositivas, a la disposición de una política industrializadora, aún quiero mencionar la posibilidad, explorada por varios países subdesarrollados (Brasil, Turquía, Colombia y otros), pero todavía no aprovechada por México, de obligar a los contribuyentes a invertir parte de sus ingresos en ciertos proyectos industriales, mediante la compra de títulos que pagan intereses y que son amor-

tizables, pero que sólo pueden ser negociados bajo ciertas condiciones, muy restrictivas. Así se suavizan las inevitables injusticias de todo sistema impositivo, ya que no se trata de pagos à *fonds perdu*. Durante las primeras experiencias con este sistema quizás no convendría combinarlo inmediatamente con complicaciones administrativas, como son las loterías para una amortización anticipada, premios, pensiones, etcétera.

Otra proposición interesante al respecto se encuentra en el estudio de André Nicolai sobre *Tunisie: fiscalité et développement*,<sup>25</sup> en el cual propone que las industrias no declaradas “básicas” —y que, por lo tanto, no reciben exenciones fiscales para la reinversión de sus ganancias— puedan invertir sus beneficios distribuibles en *bons d'investissement*, expedidos por el Estado, evadiendo así en forma legal el impuesto sobre la renta. Esta proposición corresponde al requisito de que, en un país subdesarrollado, los impuestos deben gravar en forma especial la parte del excedente económico nacional, que sin la intervención fiscal se gastaría en consumo de lujo o iría al extranjero.

9) *Un nudo obstructivo: la clase media*. En los países subdesarrollados, la debilidad numérica de la clase media suele ser un freno para el desenvolvimiento del comercio y de la industria. Al mismo tiempo, se trata de un impedimento para el verdadero florecimiento de la democracia y para un limpio funcionamiento de la burocracia, requerida por una economía planificada. Como hemos visto, el sistema impositivo actual pesa mucho sobre el sector mesoclasista asalariado; por otra parte, deja más libertad al sector de los pequeños empresarios, permitiéndoles la evasión fiscal con relativa facilidad. Especialmente, el sistema de los impuestos municipales sobre la actividad económica, con máximos y mínimos entre los cuales elige un tesorero municipal (o, en casos mejores, una junta calificadora), con nocivos efectos sobre los ingresos municipales, y una notoria facilidad para “arreglarse” con funcionarios del gobierno local, favorece a la clase media empresarial.<sup>26</sup> A pesar de que en México, el crecimiento de la clase media es algo tan necesario, uno se pregunta si esta capilaridad social, causada por las posibilidades de evasión, es realmente recomendable y si no habría medios más adecuados para incrementar nuestra clase media, que en la actualidad se calcula (junto con la clase superior) en un 16.9% de la población, dentro de un panorama estadístico que atribuye a Chile un 21.9% y a Argentina un 35.9%. Parece que, al respecto, México se encuentra, en una zona media, entre sus hermanos latinoamericanos.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> “Tiers Monde”, Paris, III-II (julio-septiembre de 1962), especialmente pp. 469 y ss.

<sup>26</sup> Datos interesantes al respecto se encuentran en la ponencia del señor Roberto Orozco Melo y en los comentarios correspondientes a la XXVII Convención Nacional de Centros Patronales, mayo de 1964.

<sup>27</sup> Véase *Latin America*, “C.I.F.” Study, núm. 1, Socio-Economic Data, Cuernavaca, 1964, p. 163.

La abolición del impuesto sobre herencias y legados, que no gravaba a la clase proletaria (ya que no tiene nada) ni tampoco a la clase superior (ya que tiene abogados), de manera que pesaba sobre todo en la clase media, ciertamente ha sido una decisión favorable al respecto, aunque hubiera sido preferible corregir este impuesto, en vez de suprimirlo.

Ultima observación al respecto: la debilidad de la clase media debería inclinarnos a favor de un sistema impositivo sencillo, aunque disminuyera el valor de la estructura tributaria para fines de estrategia económica. Un sistema en que ya sólo la Federación cuenta con unos 70 impuestos y que basa su impuesto sobre la renta en varias cédulas, combinadas con un impuesto sobre utilidades excedentes, un impuesto sobre ingresos acumulados y una sobretasa para educación, es quizás más complicado de lo que aguante la estructura sociológica del país.

10) *La democracia incipiente.* En íntima conexión con la faceta anterior del subdesarrollo, encontramos la debilidad de la democracia en nuestros países. A este respecto, México (con Uruguay, Chile y Costa Rica) se encuentra del mejor lado, dentro del mundo subdesarrollado. Es verdad que tenemos un partido oficial, pero la oposición puede organizarse y manifestar sus opiniones con amplia libertad; es verdad que el gobierno distribuye el papel y ejerce cierto control sobre los periódicos mediante una junta calificadora y normas de ética para el periodismo, pero a menudo la prensa se permite un tono crítico e independiente. Aunque aún existen los caciques, el actual gobierno ha intervenido numerosas veces en los gobiernos ejidales con el fin de restaurar allí el ambiente democrático, y el amparo forma un obstáculo para el desarrollo de los satrapismos locales: no andamos mal; andaríamos mejor, sin embargo, si pudiéramos desarrollar una verdadera vida municipal, tan eminente escuela de la democracia, ya que en la política municipal se trata de problemas concretos, materiales, raras veces ideológicos y abstractos.

Precisamente en el año de la Conquista de México, 1521, los municipios españoles habían perdido la lucha contra la tendencia centralizadora de la Corona (batalla de Villalar); desde entonces, a pesar de algunas tentativas, desde 1907, de reanimar el municipio, la democracia municipal no ha conocido ningún florecimiento remotamente comparable al que vemos, por ejemplo, en la vida anglosajona, cuya democracia difícilmente podría explicarse sin tomar en cuenta este factor municipal. El hecho de que sólo un 3 o 4% de los ingresos públicos llegue a manos de los municipios, a través de "leyes de arbitrios" de los Estados (ya que el municipio no tiene el derecho de crear impuestos), es una clara manifestación de esta situación. Impulsar la democracia municipal mediante un fortalecimiento de las finanzas municipales, con atribución de impuestos privativos, impuestos concurrentes y participaciones en ciertos tributos locales y federales, sería una importante tarea dentro de la reforma im-

positiva, que podría inspirarse, al respecto, en las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal acerca de la clasificación de los impuestos.<sup>28</sup>

11) *Subdesarrollo y corrupción*. Otro aspecto del subdesarrollo es la importancia del aprovechamiento indebido del poder, ya no tanto en materia judicial, pero muy frecuente todavía en materia administrativa.<sup>29</sup> No quiero decir que este fenómeno haya desaparecido totalmente del mundo desarrollado, pero se nota gran diferencia, al respecto, entre ambos sectores del planeta, por el clamor público, cada vez que se descubre algún escándalo oficial en un país desarrollado, y la relativa indiferencia frente a este fenómeno en el sector subdesarrollado. Una mejor técnica impositiva les dificultará más a las empresas esconder importantes fondos erogados para la corrupción, o financiarla con alguna "caja negra", alimentada con ventas no facturadas, etcétera. Además, la ya iniciada lucha contra el anonimato (el precitado "castigo de cinco puntos" en la Cédula VII del ISR) hará más difícil que los funcionarios deshonorados inviertan su dinero ocultamente, de manera que será más eficaz el control sobre los patrimonios de los funcionarios, previsto en el sistema mexicano (artículo 103 y ss. de la Ley de Responsabilidades). Sin embargo, un control más enérgico sobre los patrimonios de los funcionarios, incrementaría el peligro de que las ganancias ilícitas se refugiaran en cuentas bancarias extranjeras (v. gr., las famosas cuentas suizas).

Un impuesto sobre el gasto no-productivo<sup>30</sup> y sobre la propiedad criterios impositivos (a menudo más visibles que los ingresos) podrían también contribuir a mejorar la equidad impositiva, gravando, cuando menos, parte del producto de las actividades ilícitas de los funcionarios, aunque el botín mismo no haya contribuido al impuesto sobre la renta.

12) *El hinchado sector de los intermediarios*. El próximo aspecto típico del subdesarrollo es el alto porcentaje del ingreso nacional que va hacia los diversos intermediarios, relativamente improductivos, en materia comercial y política. La lucha contra este fenómeno tiene conexión más íntima con los gastos públicos (cf. CONASUPO, que desinfla los ingresos de ciertos intermediarios, mediante una competencia financiada por el Estado), que con el aspecto tributario. Sin embargo, las exenciones de las cooperativas, destinadas a sustituir a determinados grupos de intermediarios, son un factor que la reforma impositiva, en un país sub-

<sup>28</sup> Véase también la XXVII Convención Nacional de Centros Patronales y los arts. 73, frac. XXIX, y 115 de la Constitución. De todos modos, deberemos cuidar que la necesaria lucha contra el alcoholismo y la culta campaña de algunos Estados contra los anuncios al respecto, no queden contrarrestadas por el interés tributario de los municipios en cuanto a las cantinas y los odiosos carteles.

<sup>29</sup> Es curioso que sobre este aspecto tan importante de la vida latinoamericana se hayan publicado tan pocos estudios serios, hecho que contrasta con la relativa abundancia de estudios sobre la corrupción en el mundo noratlántico y el Asia.

<sup>30</sup> Colombia introdujo en mayo de 1963 un impuesto sobre el consumo.

desarrollado, no debe descuidar. Por otra parte, no deben esperarse milagros de tales exenciones: el éxito del movimiento cooperativo depende de muchos factores. La desconfianza del proletariado latinoamericano, que ya vio desvirtuarse tantos proyectos para su ayuda y que ya escuchó tanta oratoria política,<sup>31</sup> y una cierta tolerancia frente a malos manejos por parte de mesas directivas, etcétera, son graves obstáculos que requieren medidas más fundamentales que las exenciones impositivas. Además, estableciendo tales exenciones (artículo 18-X ISR, por ejemplo) debe intensificarse también el control estatal para evitar que las empresas "capitalistas" se disfrazen de cooperativas, con el fin de gozar del régimen tributario privilegiado.

13) *Subdesarrollo y deficiente control de la natalidad.* Otro aspecto importante del subdesarrollo es la falta de suficiencia del "control de la natalidad", al que deberá acompañar el "control de la mortalidad", que ya penetró en amplios sectores de la población. La razón de este desequilibrio entre control de natalidad y de mortalidad, es evidente: para éste, el Estado puede hacer lo necesario con la cooperación de un equipo de especialistas relativamente reducido; en cambio, para aquél se necesita la colaboración de la mayoría de los ciudadanos. El problema es grave, sobre todo en Latinoamérica. México tiene actualmente una tasa de crecimiento anual neto, que se mueve entre el 3.5 y el 4%. Si añadimos a esta tasa un porcentaje del 2.5% de progreso material anual *per capita* (la meta del Alpro, que México —a diferencia de la mitad de los países latinoamericanos— alcanza ahora efectivamente) necesitaremos, para poder continuar sobre este nivel un aumento del 6% al año en el ingreso nacional (en términos reales, no monetarios); y suponiendo que nuestro multiplicador gire alrededor de 4,<sup>32</sup> deberíamos invertir casi una cuarta parte del ingreso nacional. China logra invertir más o menos una tercera parte, de manera que no se trata de una imposibilidad; pero nuestro sistema político no permite comprimir el consumo de las clases media y superior al estilo chino; no podemos iniciar "campañas-tres-anti" o "cinco-anti", convirtiendo a cada ciudadano en un espía de sus conciudadanos, para ver si no gasta demasiado en consumo de lujo, etcétera. El excedente económico nacional cae, en gran parte, entre las manos de personas inclinadas a un consumo conspicuo, o de personas que, a veces por mala conciencia, prefieren mandar el dinero al extranjero. En tales circunstancias, ya es muy meritorio si obtenemos una inversión del 15-18% del ingreso nacional (Chile no llega a más del 12%), de manera que una reducción de la natalidad sería camino más aconsejable para resolver nuestro problema que un aumento del ahorro y de la inversión.

<sup>31</sup> Interesantes observaciones sobre esta desconfianza, producto de la historia, inclusive frente a proyectos contemporáneos de obvia buena fe, en Huizer, *A community development experience*, "Am. Indígena", XXIV, 3 (1964).

<sup>32</sup> Para justificar esta suposición, véase P. Moussa, *Les Nations Proletaires*, Paris, 1963, pp. 82 y ss.

Se trata de cuestiones no muy ligadas a la reforma impositiva, salvo por lo que se refiere a un punto: ¿no aumentemos la tendencia a la proliferación, si mejoramos el presupuesto de las grandes familias proletarias mediante un eventual sistema de deducciones por cargas familiares? Quizás no. El peor enemigo del control de la natalidad es la falta de confianza en una posible mejora de la existencia, para la próxima generación. El doctor Estanislau Fischlowitz, de Río de Janeiro, en su informe de 1963 al Congreso de Sociología celebrado en Culiacán, relató la experiencia brasileña al respecto: en el Brasil a pesar de los premios familiares, no se había notado un aumento en el promedio de las familias favorecidas, ¡al contrario!

14) *Subdesarrollo y dependencia*. Por último, encontramos como frecuente aspecto del subdesarrollo, el que depende el mundo subdesarrollado de unos países maduros. Es verdad que existe, dentro del sector subdesarrollado, un bloque neutral, bajo cierto liderazgo de la India; pero unos 1400 millones de habitantes de este mundo, pertenecientes a países subdesarrollados (es decir,  $\frac{2}{3}$ ), están bajo la influencia de algún país maduro. En tales casos, es interesante contrabalancear las influencias, y México ha tenido mucho éxito al respecto. El comercio exterior con los EE. UU. bajó un 12% en los últimos diez años; las inversiones alemana, francesa y japonesa están subiendo; tenemos un creciente contacto comercial con China, Escandinavia, etcétera y en la OEA, México acaba de mostrar una llamativa señal de independencia.

¿En qué sentido podría una reforma impositiva tomar en cuenta esta situación?

La tradición mexicana es la de no discriminar entre capitales de diversos orígenes extranjeros; es verdad que existe, en los últimos años, una marcada tendencia a favor de la *joint ventures* y que, mediante la discrecionalidad del poder ejecutivo y de ciertas disposiciones legales, se ha creado una discriminación impositiva en contra del capital extranjero puro (o sea no asociado con una porción de capital mexicano),<sup>33</sup> pero hemos visto, en estos últimos años, que esta política se dirige de la misma manera contra empresas norteamericanas que, por ejemplo, contra una conocida empresa holandesa. El sistema impositivo contiene muchos aspectos en los que la discrecionalidad de la Administración juega un papel

<sup>33</sup> Por otra parte, una empresa "mexicana", afiliada a una casa matriz extranjera, goza de ciertos privilegios de que carece una empresa estrictamente nacional: mediante una decisión interna de la dirección central respecto de los precios de transfer, los beneficios pueden trasladarse de un país a otro, dirigiéndose por lo tanto a algún *tax-haven*, peligro frenado por el artículo 32 ISR y los arts. 40 y ss., —sobre todo el artículo 43— del Reglamento respectivo. Además, existe, respecto de tales empresas, la posibilidad de una celebración de convenios, más o menos ficticios, de asistencia técnica, que mediante un impuesto del 20% (más la cuota federal de Ingresos Mercantiles) privarían al fisco mexicano de la imposición de parte de las ganancias de la empresa "ayudada" en Cédulas II y VII.

importante (exenciones, permisos para depreciación acelerada, autorización para reservas especiales para reinversión, etcétera), pero no se puede decir que esta discrecionalidad haya sido empleada a favor de capitales no estadounidenses y en contra del capital norteamericano, solución ésta que de ninguna manera quisiera recomendar tampoco.

Otra política que podría corregir, en parte, la excesiva dependencia respecto de algún mercado de capitales extranjeros, y que, a causa de sus evidentes peligros, México no ha emprendido, es la de la *fiscalité convenue*, de caso a caso, política que fácilmente daría al público la impresión de cierta extraterritorialidad de determinadas empresas.

La única diferenciación impositiva que parece ser recomendable al respecto, y que México ha aceptado, es la que no se refiere al origen de los capitales invertidos, sino a la orientación del comercio exterior: la formación de un mercado común latinoamericano y eventualmente más tarde, una unión aduanal, posible paso hacia un mayor acercamiento político.<sup>34</sup>

15) *Conclusión*. Pasando revista a los diversos aspectos típicos del subdesarrollo, hemos visto que la "reforma impositiva" o "reforma tributaria" (es decir: un aspecto, entre varios, de la "reforma fiscal") tiene contactos, a veces muy íntimos, con cada una de estas facetas. Así, para poder colaborar en la reforma impositiva, necesitamos juristas capaces de mirar más allá de las fronteras de su especialidad jurídica. Un jurista que sea meramente un jurista, no puede ser, aquí, de mucha utilidad. Lo anterior, empero, es sólo una ilustración especial de que en nuestro siglo xx, más que en las épocas relativamente calmadas que nos precedieron, de nuevo hay cierta verdad en la exagerada cuasidefinición, tan famosa y tan criticable, que Ulpiano da de la ciencia del derecho (*jurisprudencia*) en D. 1.10.2.: "divinarum et humanarum rerum notitia"...

GUILLERMO FLORIS MARGADANT S.

Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México

<sup>34</sup> Admirable introducción a los problemas respectivos, en *Génèse du Marché Commun Latino-Américain* de Víctor L. Urquidí, "Tiers-Monde", 1962.