
LA CREACIÓN DEL *INCOME TAX* EN MÉXICO Y ARGENTINA. UN ESTUDIO COMPARATIVO.

MAURICIO MEJÍA CASTILLO*
Facultad de Filosofía y Letras, UNAM

Resumen

Este trabajo compara el establecimiento del *income tax* en estos países latinoamericanos. A partir de una perspectiva de historia global, pretendo identificar las conexiones y divergencias que se dieron con motivo del impuesto. A mi modo de ver, ambos países comparten problemáticas políticas y económicas similares que llevaron a la implementación del *income tax* como solución integral. La búsqueda de una hacienda pública más independiente del comercio externo, el surgimiento y aceleración de movimientos obreros y el enfrentamiento de los intereses de las élites con las propuestas progresistas en materia fiscal fueron los elementos que vincularon a México y Argentina durante este proceso. Por lo demás, la misma cronología es sintomática de que estos problemas eran comunes al mismo tiempo en distintas latitudes.

Palabras clave: Impuesto al ingreso, solución integral, hacienda pública, comercio externo, conciliación entre elites.

Clasificación JEL: H24, H3, N16

The Creation of the Income Tax in Mexico and Argentina. A Comparative Study

Abstract

This work compares the establishment of the income tax in these Latin American countries. From a global history perspective, I intend to identify the connections and divergences that occurred due to the tax. In my view, both countries share similar political and economic problems that led to the implementation of the income tax as a comprehensive solution. The search for a public treasury more independent of foreign trade, the emergence and acceleration of labor movements and the confrontation of the interests of the elites with progressive proposals in fiscal matters were the elements that linked Mexico and Argentina during this process. Furthermore, the same chronology is symptomatic of the fact that these problems were common at the same time in different latitudes.

Keywords: Income Tax, History of tax, Latin-American, management of a political solution.

JEL Classification: H24, H3, N16

* Agradezco a Luis Aboites y a Paolo Riguzzi su lectura y comentarios a este texto

Durante la década de 1920, la necesidad de implementar un impuesto a la renta fue ampliamente discutida en México y Argentina. En el primer país, la caída de los precios del petróleo a partir de 1923, así como la necesidad de transformar la hacienda pública que mantenía la misma fisonomía desde finales del siglo XIX, motivaron el decreto presidencial de 1924 que introducía el impuesto sobre sueldos, salarios y utilidades (ISSU), antecedente directo del actual impuesto sobre la renta. En Argentina fueron las consecuencias económicas de la Primera Guerra Mundial las que apuraron al gobierno a plantearse alternativas para aminorar la dependencia del comercio exterior, que había dado esplendor a la Nación en la segunda mitad de la centuria anterior. Antes de su implementación definitiva, en 1932, hubo dos intentos por implementar el impuesto sobre la renta en aquel país, el primero en 1918 y el segundo en 1924. En ambas ocasiones hubo un encendido debate entre los políticos radicales y las élites económicas. Algo similar sucedió en México, con la diferencia, según se verá, de que la discusión fue posterior al decreto que le dio vida.

Este trabajo compara el establecimiento del *income tax* en estos países latinoamericanos. A partir de una perspectiva de historia global, pretendo identificar las conexiones y divergencias que se dieron con motivo del impuesto. A mi modo de ver, ambos países comparten problemáticas políticas y económicas similares que llevaron a la implementación del *income tax* como solución integral. La búsqueda de una hacienda pública más independiente del comercio externo, el surgimiento y aceleración de movimientos obreros y el enfrentamiento de los intereses de las élites con las propuestas progresistas en materia fiscal fueron los elementos que vincularon a México y Argentina durante este proceso. Por lo demás, la misma cronología es sintomática de que estos problemas eran comunes al mismo tiempo en distintas latitudes.

Al mismo tiempo, son claras las diferencias entre los dos países, dada su legislación y su propia vida política. Argentina era un país más rico en cuanto a ingreso per cápita y con un nivel de urbanización mayor que México; además, si bien tenía un desarrollo político mayor, en términos de organización partidista, por ejemplo, las oligarquías terratenientes mantenían un enorme poder, lo cual terminó por obstruir la adopción del impuesto a la renta. México, por su parte, se encontraba en un proceso de institucionalización derivada de la lucha armada iniciada en 1910, lo cual desarticuló a las élites económicas de las décadas anteriores. Argentina, por último, estaba inmersa en el enfrenamiento de dos propuestas de país: la radical, iniciada en el gobierno de Hipólito Yrigoyen (presidente de 1916 a 1922 y de 1928 a 1930), y la conservadora, que había dado forma a la República Conservadora que desplazó Yrigoyen y que, a su vez, desplazó a Yrigoyen con el golpe de Estado de 1930, dando inicio a la llamada Década Infame (1930-1943). En el mismo sentido, la vida económica de ambos países mostraba diferencias importantes, pero no desmedidas, que hagan caprichosa una comparación entre sí.

Argentina

Durante el periodo de 1870 a 1930, Argentina sufrió una serie de cambios dramáticos en su vida política y económica, si bien se mantuvo como potencia agroexportadora a nivel global e incluso vivió un desarrollo acelerado. Sin embargo, la Guerra Europea y la Depresión posterior a 1929 fueron factores decisivos en el cambio de estructura económica argentina. Los impuestos ocuparon un papel fundamental en este reacomodo.

En 1916, cuando la Argentina sufría las consecuencias económicas de la Gran Guerra — iniciada dos años antes—, Hipólito Yrigoyen asumió la presidencia y con ello puso fin a la llamada República Conservadora, una serie de administraciones nacionales que gobernaron el país desde 1880.

Yrigoyen, candidato de la Unión Cívica Nacional, se propuso modificar el sistema tributario mediante medidas fiscales que atenuaran la dependencia argentina del comercio exterior, que en las primeras dos décadas del siglo XX representaba el 52% de los ingresos totales. Extintos los impuestos a la importación en la década de los ochenta, la gran fuente tributaria estaba en las exportaciones, siendo la aduana de Buenos Aires la que aportaba entre el 80 y el 90 por 100 de la recaudación fiscal.¹

Esta dependencia había sido criticada desde la crisis mundial de 1890, pero la estrepitosa caída del comercio internacional provocado por la Guerra del 14 obligó al gobierno argentino a replantarse las fuentes de su riqueza. Como ha señalado un historiador, “entre 1914 y 1919, los ingresos del Tesoro nacional cayeron un 10% y el déficit gubernamental alcanzó el 50% de la recaudación total, en un momento en que resultaba muy difícil conseguir crédito externo”.² Esto resultaba especialmente grave para la Argentina, pues durante las décadas anteriores había subsanado su desbalance financiero mediante la deuda externa. A finales del siglo XIX, la deuda argentina ascendía a 80 millones de libras esterlinas, o sea, 400 millones de dólares de la época, “una suma realmente colosal para un país con apenas cuatro millones de habitantes”, a decir de Carlos Marichal.³

Al mismo tiempo, el gobierno argentino se vio enfrentado a los movimientos obreros y de izquierda que, como en todo el mundo, se multiplicaron en los primeros años del siglo XX. La República Conservadora reprimió con lujo de violencia una buena cantidad de protestas, entre ellas siete huelgas obreras estalladas entre 1902 y 1910. En esos mismos años surgieron distintas organizaciones obreras que articularon el movimiento, tales como la Federación Obrera Argentina (FOA) y la Unión General de Trabajadores (UGT). Esta situación dio pie a la reforma política de 1912 que, con el voto secreto y obligatorio, facilitó el triunfo del radical Yrigoyen. Sin embargo, la violencia no se detuvo con el cambio de régimen, sino que alcanzó su punto culminante en la “semana trágica” de enero de 1919, en la cual fueron detenidos y asesinados varios trabajadores de Buenos Aires.⁴

En este panorama económico y social es entendible la inserción de un impuesto, el *income tax*, que por su carácter directo y progresivo atenuara el malestar de las clases trabajadoras y engrosara la hacienda pública. En agosto de 1917, el ministro de Hacienda, Domingo Salaberry, propuso al Congreso la primera iniciativa argentina del impuesto a la renta. La cuota que se proponía en ese proyecto era del 2% sobre las rentas líquidas de las personas domiciliadas en Argentina y el 3% sobre las de las personas o sociedades residentes en el extranjero. La cuota progresiva establecía un aumento del 0.5% anual para rentas comprendidas entre 2 500 y 5 000 pesos, hasta llegar al máximo del 7% para rentas de 100 000 pesos o superiores. Las personas que percibían rentas inferiores a los 1 500 pesos quedaban exentas del impuesto.⁵ En 1923 el sueldo medio de un trabajador varón de la ciudad de Buenos Aires era inferior a 150 pesos mensuales, es decir, 1 800 al año.⁶ En el Congreso, esta propuesta fue modificada por el presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, el diputado radical Víctor M. Molina, que tuvo un tono mucho más progresivo. En esta versión, el grupo de ingresos más rico alcanzaba el 10% de tasación.

Aunque fue aprobado en lo general a principios de 1920, el proyecto Salaberry con las modificaciones de Molina no fue discutida en lo particular, por lo que no fue turnado al Senado y, por lo tanto, nunca entró en vigor. A juicio de los especialistas, esta fue una de tantas

¹ Sánchez Román, *Los argentinos...*, p. 30

² Sánchez Román, *Los argentinos...*, p. 30.

³ Marichal, *Historia mínima...*, p. 140.

⁴ Ferrer, *La economía...*, pp. 178-179.

⁵ Trevisán, *Reforma...*, p. 204.

⁶ Sánchez Román, *Los argentinos...*, p. 31

expresiones del enfrentamiento entre Yrigoyen y el Senado conservador. De esta manera, se implementaron otras medidas fiscales para atenuar el desbalance en las cuentas nacionales. Una de ellas fue el gravamen a la exportación de algunos productos, mismo que había sido eliminado desde 1906. Para finales de la segunda década del siglo XX hubo un punto de inflexión entre la importancia de las importaciones y las exportaciones para la hacienda pública argentina.

En 1924, Molina, en calidad de ministro de Hacienda del presidente Marcelo T. de Alvear impulsó de nuevo la iniciativa tributaria sobre la renta. Esta vez no fue la oposición legislativa sino la de las oligarquías provinciales la que impidió la aprobación del proyecto. Los gobernadores de Salta, Jujuy, Santiago del Estero y Tucumán, provincias poderosas y con un alto nivel productivo, se reunieron en una conferencia para rechazar en conjunto el impuesto sobre la renta. Por su parte, la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP) aseguró que no existía un ambiente favorable para dicho gravamen, que por lo demás calificó de “injusto y parcial”. Entre tanto, en su afán por reformar profundamente el sistema fiscal argentino, Molina abrió otros frentes de batalla, como la reforma a los impuestos a las importaciones. La cuestión aduanera resultó mucho más apremiante que la tasación de la riqueza personal y el ministro advirtió que no podría aplicar todas sus reformas. El impuesto sobre la renta de nuevo fue descartado de las finanzas argentinas. De cualquier forma, según señala Sánchez Román, la aparente mejoría de la situación económica mundial favoreció el optimismo de los argentinos y los hizo pensar que en poco tiempo regresarían a administrar la abundancia. La crisis de 1929 puso fin a estos sueños.⁷

Otros grupos económicos se mostraron ambiguos con respecto a la implantación del *income tax*. Por ejemplo, la Unión Industrial Argentina estaba dispuesta a aceptar el impuesto pues significaría una solución “ante al desorden financiero originado por el solapamiento de impuestos y las necesidades de unificar el régimen impositivo nacional.”⁸ La verdadera oposición estuvo en el plano político, pues las provincias de interior se mostraron reacias a aceptar un impuesto nacional en detrimento de las haciendas provinciales. Más aún, el artículo 67 de la Constitución argentina establecía que el cobro de impuestos directos era una atribución de las provincias. Por ello era necesario que un impuesto a la renta en beneficio del gobierno central tuviera un carácter extraordinario. Este problema no fue exclusivo de los argentinos. Estados Unidos, por ejemplo, recurrió a la misma medida jurídica con la decimosexta enmienda, incorporada en 1913, que atribuía el cobro del *income tax* a la jurisdicción federal, por encima de los estados que conforman la Unión.

En 1930 un golpe militar al mando de José Félix Uriburu derrocó al segundo gobierno de Yrigoyen, que llevaba dos años en el poder. Con este acontecimiento dio inicio la llamada Década Infame de la Argentina, que terminó con otro golpe militar en 1943. Agustín Pedro Justo relevó a Uriburu como presidente de la Nación en 1932; durante su gobierno se instauró definitivamente el impuesto sobre la renta como parte de los ingresos de la hacienda pública argentina.

Las necesidades económicas de Argentina estuvieron por encima de las ideologías. Podría pensarse que un gobierno conservador, con visos fascistas, como el que dio inicio a la Década Infame, habría mostrado su distanciamiento respecto al régimen radical que derrocó. Pero en ámbito fiscal este distanciamiento no ocurrió. De hecho, el impuesto a los réditos fue celebrado como una medida justiciera dentro del sistema tributario. En términos generales, podríamos decir que dos ideas distintas de Estado, la de Uriburu y la Yrigoyen respondieron con la misma solución (*el income tax*) al mismo problema (la dependencia del comercio

⁷ Sánchez Román, *Los argentinos...*, p. 43.

⁸ Sánchez Román, *Los argentinos...*, p. 59.

exterior). Raúl Prebisch, subsecretario de Finanzas en el gobierno golpista, fue quien se asumió como el creador del *income tax* argentino. En 1923, Prebisch viajó a Australia—parte del Imperio Británico; no se olvide que el *income tax* fue un invento inglés— para conocer el funcionamiento del impuesto en ese país. Para 1930 había diseñado un proyecto de reforma fiscal que contemplaba esta fuente de ingresos. Por medio de un decreto, Uriburu creó el impuesto a los réditos, a principios de 1932.⁹

Un simpatizante de la Revolución de 1930, como se conoció al golpe de Estado, fue Egidio C. Trevisán, catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Trevisán, defensor del *income tax*, ha dejado una serie de estudios que resultan espléndidos como fuente histórica para conocer el proceso de implementación del impuesto a los réditos en la Argentina. Además, sus trabajos incluyen información estadística muy valiosa, sobre todo para quien estudia el fenómeno fuera del país.

Para aquel estudioso, una de las principales ventajas del *income tax* fue que contrarrestó la dependencia del fisco en cuanto a impuestos indirectos, especialmente los impuestos aduaneros y los llamados “impuestos internos”, que gravaban distintos productos de consumo, como el tabaco y la cerveza. Esto daba al sistema tributario un aire de injusticia social, al ser los consumidores, de cualquier ingreso, quienes respondían a los gravámenes. Trevisán no dudaba que el impuesto a los réditos era “el gran invento financiero moderno”, dado su carácter “justo y democrático”, además de ser bastante estable en cuanto ciertas rentas, como los sueldos, salarios, intereses, jubilaciones, etc.¹⁰

La gran observación que hacía Trevisán sobre el impuesto era su dificultad técnica para ser recaudado. Pensaba sobre todo en los ganaderos y otros trabajadores del campo que encontraban engorrosos los formularios de fiscalización. Pero reconocía que la administración que él llamaba revolucionaria se había encargado de facilitar los trámites de declaración, lo cual había sido provechoso para los ingresos en este rubro. Esta eficacia en la administración fiscal se expresaba en otros niveles. Los industriales y comerciales habían mejorado su sistema contable, lo cual fue otro beneficio para ellos. Por otro lado, el fisco era una de las áreas que en los años treinta habían afinado su labor dentro de la burocracia argentina. Trevisán mencionaba que a esto se debía la creación de nuevas instituciones, como el Banco Central de la República Argentina, la Oficina de Control de Cambios y la Dirección de Impuesto a los Réditos.¹¹

En general, la sociedad argentina tuvo una buena disposición al momento de hacer frente al nuevo impuesto. En último de los casos, las mayores críticas vinieron de quienes habían defendido el *income tax* una década antes, los radicales. Pero sus críticas tenían más que ver con la ilegitimidad del gobierno golpista, antes que con la eficacia o pertinencia del propio impuesto. A su juicio, ninguna reforma política o económica era válida en tanto que había sido enunciada por un régimen espurio.¹²

Lo cierto es que el impuesto sobre la renta en Argentina cumplió su propósito de sanar las finanzas públicas. En su primer año de vida, el Tesoro nacional recibió 120 millones de pesos por concepto de impuesto a los réditos y representó 0.62% del producto interno bruto. Para 1943, este porcentaje aumentó hasta alcanzar 2.56%. En 1942 fue la principal fuente de ingresos impositivos del gobierno nacional. Si bien perdió esta primacía en los siguientes años, la recuperó y mantuvo por lo menos hasta 1976.¹³

⁹ Sánchez Román, *Los argentinos...*, p. 62.

¹⁰ Trevisán, “La experimentación...”, p. 221.

¹¹ Trevisán, “La experimentación...”, p. 227.

¹² Sánchez Román, *Los argentinos...*, p. 77.

¹³ Sánchez Román, “Del impuesto...”, Cuadro 1, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-22532014000200003#footnote-118231-2 (consultado el 2 de diciembre de 2023).

México

México comparte con la Argentina algunos problemas derivados de la implementación del impuesto a la renta, pero también es evidente el distanciamiento entre ambos procesos. El más claro de ellos es la rapidez, o agilidad, de la creación del impuesto. Como expuse, pasaron quince años entre la discusión del primer proyecto de impuesto a la renta y su consolidación en la legislación fiscal, en el ínterin tuvo lugar un periodo de intensos conflictos políticos y un cambio radical de la política económica argentina. En México, si bien hubo un antecedente directo del *income tax* en la llamada Ley del Centenario de 1921, en febrero de 1924 se publicó el decreto que daba origen al impuesto sobre la renta (ISR), que fue modificado un años después pero que no sufrió mayores vaivenes en comparación con su homólogo sudamericano. Sin embargo, en este país las protestas de las élites económicas fueron más intensas. El gran punto en común es que el *income tax* se convirtió en la principal fuente de ingresos de sus respectivas haciendas: en Argentina en 1942 y en México a partir en 1957. En ambos países estaba la doble necesidad de abandonar la dependencia tan marcada de los impuestos indirectos y engrosar las finanzas públicas.

La creación del ISR mexicano respondió al objetivo fundamental de modernización, en el sentido de hacer más eficiente, y centralizar la hacienda pública. Este objetivo no fue necesariamente una innovación de los gobiernos revolucionarios, sino que venía desde finales del siglo XIX, con personajes como Matías Romero o José Yves Limantour.

La hacienda pública mexicana del siglo XIX estuvo primordialmente basada en los impuestos indirectos. Los ingresos aduanales, en este caso del puerto de Veracruz, eran, todavía en los primeros años del siglo XX, la principal fuente de ingresos. En México, como sucedió en Argentina, se buscó aminorar esta dependencia del comercio exterior. Para ello, durante el Porfiriato, el secretario de Hacienda, Matías Romero, decidió crear un nuevo impuesto indirecto, el del timbre, según el cual se gravaban trámites legales y productos mediante la compra de estampillas. Al mismo tiempo se redujeron los cargos a las importaciones y los de las exportaciones —como en Argentina— fueron eliminados. Otro elemento que perjudicó a las aduanas mexicanas, como la de Buenos Aires, fue la caída del comercio exterior como consecuencia de la Guerra Europea de 1914. Es importante señalar, que, desde la segunda década del siglo, Veracruz había decaído como principal puerto de ingreso de mercancías y fue superado en importancia por las aduanas norteamericanas, especialmente la de Tampico, por donde pasaba el petróleo. Este remplazo era un síntoma del cambio de rumbo de la economía mexicana: de tener como fin principal el comercio con Europa, pasó a darle preferencia a los Estados Unidos, flamante potencia económica, por medio de los ferrocarriles.¹⁴ Con el fortalecimiento de los ingresos aduanales en la frontera del norte, el gobierno federal buscaba centralizar las finanzas públicas. Pero el golpe maestro en este sentido vendría con el régimen revolucionario en la forma del impuesto sobre la renta.

La situación financiera de los primeros gobiernos de la Revolución era lamentable. Venustiano Carranza fue el primero que advirtió el desastre que en materia económica había causado la lucha armada. En un momento relativamente temprano de su gobierno (1914), Luis Cabrera y Rafael Nieto diseñaron un programa hacendario, pero fue Nieto quien terminó por encargarse completamente de aquella empresa. En su *Proyecto para la creación del Banco de México*, de 1915, Nieto consideró imperativo establecer de una manera ordenada las fuentes de ingresos mexicanas. Parte de ese plan era la creación del ISR; esta fue la primera vez que en México se planteó dicha posibilidad.¹⁵ Sin embargo, estas medidas no se realizaron.

El gobierno de Carranza fue derrocado en 1920 y fue sucedido por el del sonorenses Adolfo de la Huerta, quien cedió el poder mediante elecciones a su paisano Álvaro Obregón. Aparentemente, México se encontraba en una situación política más estable que permitía plantarse con mayor certeza un proyecto de Estado revolucionario. Sobre esta idea fueron creadas distintas instituciones con miras a hacer realidad el nuevo país. Las nuevas secretarías tuvieron como propósito modernizar el aparato gubernamental mexicano y cumplir con los propósitos sociales de la Revolución —cualquier cosa que

¹⁴ Cf. Aboites, *Estudio sobre...*, pp. 49-58.

¹⁵ Ibarra, "La contribución...", pp. 20-21.

eso signifique. Lo cierto es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sufrió una reestructuración a tono con la nueva política revolucionaria. Su cabeza, el ingeniero Alberto J. Pani, fue el encargado de implementar nuevas medidas que hicieran eficaz la administración hacendaria, al tiempo que se engrosaban los ingresos federales. Pani había sido secretario de Industria y Comercio cuando Rafael Nieto elaboró su *Proyecto*. Como ha observado Mónica Unda, para Pani “el establecimiento de instituciones conducentes al crecimiento económico involucraba cuatro grandes prerequisites: balancear las finanzas públicas, reorganizar el sistema fiscal, reactivar el sistema bancario y restaurar el crédito doméstico y extranjero”¹⁶

En 1921 se estableció la Ley del Centenario, un impuesto directo y extraordinario que gravaba la riqueza, pero que sólo debía ser pagado una sola vez con miras a financiar los festejos por el centenario de la consumación de la Independencia. El impuesto fue preparado por Miguel Palacios Macedo, jefe del departamento técnico fiscal de la SHCP. El cobro de este impuesto estaba basado en un sistema cédular, de acuerdo a los ingresos mensuales de los contribuyentes. La recaudación se llevó a cabo en septiembre de aquel año —cuando se cumplía en centenario— y reportó cerca de dos millones de pesos, aunque se esperaba que la suma superara los seis millones.¹⁷

El 27 de febrero de 1924 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para recaudación del nuevo impuesto sobre sueldos, salarios y emolumentos, con lo cual se dio vida al *income tax* mexicano. Como decía, esta ley podía entrar en vigor sin ser discutida en el Congreso en virtud de las facultades extraordinarias en materia hacendaria que tenía el presidente de la República desde mayo de 1917.¹⁸ Esta ley, sin embargo, fue derogada y en marzo de 1925 se expidió la ley definitiva del impuesto sobre la renta, que con modificaciones sigue en vigor hasta la fecha.

Para el nuevo proyecto hacendario, los impuestos directos tenían una especial importancia porque daban al arreglo fiscal un carácter justiciero y revolucionario. Además, significaba una gran oportunidad para restarle peso a los ingresos aduanales, que todavía en 1924 representaban 24% del total de ingresos.¹⁹

En la ley de 1924, el pago del impuesto sobre la renta estaba basado en un sistema cédular que contemplaba cuatro rubros, a partir de los 200 pesos mensuales. En ese año el ISR tuvo un impacto muy limitado porque no existían las condiciones administrativas que garantizaran una recaudación eficaz y certera.²⁰ La ley de 1925, publicada ya en la presidencia de Plutarco Elías Calles, con Pani de nuevo como secretario de Hacienda, consideraba, en cambio, siete cédulas: comercio, industria, agricultura, créditos, concesiones, sueldos y salarios y profesionistas liberales y artesano. Este sistema facilitaba la evasión, pero no fue sino hasta la década de 1960 cuando se adoptó el procedimiento de gravar los impuestos acumulados.²¹

Como ha señalado Aurora Gómez-Galvarriato, Pani advirtió la necesidad de un sistema fiscal que estuviera en consonancia con los principios sociales de la Revolución mexicana. Los impuestos al consumo, que todavía en 1923 significaban el noventa por ciento del producto de los impuestos vigentes, resultaban tremendamente injustos a ojos del secretario de Hacienda.²² La reforma fiscal era uno de los ejes de la política económica de aquella administración, junto con la reforma bancaria y la renegociación y reanudación del pago de la deuda (exterior e interior). Dicha reforma, además, implicaba la simplificación administrativa y la delimitación de las competencias federal, estatal y municipal en materia de tributación.²³

Las cámaras de comercio mexicanas fueron las más reacias a aceptar la nueva obligación. Los comerciantes se quejaban por un lado de que el impuesto era una carga excesiva, además de representar un trámite confuso y complicado; incluso exigían la derogación de la ley de ingresos.²⁴ Hubo amenazas

¹⁶ Unda, “El papel...”, p. 335

¹⁷ Ibarra, “La contribución...”, p. 27.

¹⁸ DOF, 27 de febrero de 1924.

¹⁹ Ibarra, “La contribución...”, p. 33.

²⁰ Ibarra, “La contribución...”, p. 38.

²¹ Aboites, *Excepciones y privilegios...*, p. 146.

²² Gómez-Galvarriato, “La política económica...”, pp. 294.

²³ Gómez-Galvarriato, “La política económica...”, p. 385.

²⁴ Aboites, *Excepciones y privilegios*, pp. 136-137.

de cierre de establecimientos y de suspensión de declaraciones fiscales. Los industriales, por su parte, opusieron una menor resistencia al pago del impuesto. Según un estudioso, al ser un sector minoritario con respecto a los comerciantes, “tenían menos posibilidades de oponerse al nuevo impuesto, pues el gobierno podía vigilarlos con mayor rigor.”²⁵

En su balance sobre la política hacendaria y la Revolución, publicado en 1926, Alberto J. Pani se congratulaba de la inserción del ISR como herramienta fiscal y como muestra del compromiso revolucionario con la equidad social, “a pesar de las ruidosas y enérgicas protestas que en las clases privilegiadas de todo el país provocó el anuncio y advenimiento” del impuesto. Resaltaba “la excelencia técnica, la moralidad y la justicia” que se había procurado mantener en las normas correspondientes e incluso celebrara que los contribuyentes hubieran tenido una mejor comprensión de las altas finalidades sociales que el income tax mexicano había contemplado.²⁶

Uno de los principales defensores del ISR mexicano fue Manuel Gómez Morin, quien por aquellos años trabaja en la creación del Banco de México. En una carta enviada a Daniel R. Aguilar, en mayo de 1924, el chihuahuense decía que “toda la agitación que se ha promovido en torno al impuesto progresivo sobre sueldos y utilidades carece absolutamente de justificación política y no puede encontrar, tampoco, en términos generales, fundamento técnico alguno.” Más aún: a su juicio se trataba de “uno de los primeros pasos que se han dado en México para organizar una renovación y un mejoramiento en el absurdo sistema fiscal que ahora opera en toda la República”. En conclusión:

La ley no es inoportuna porque el estado económico de la República es atroz; la ley no es inoportuna porque venga a constituir un gravamen insoportable a los causantes y menos aún es inoportuna porque sólo pudiera estar justificada para remediar una situación económica difícil del Gobierno causada por un trastorno político. Estos principios de inoportunidad son falsos.²⁷

En todo caso, Gómez Morin temía que se tratara de una medida precipitada, y que no se recaudara con la debida atención. Además, precisaba que era necesario que el *income tax* fuera parte de una reforma fiscal integral, y no sólo “un parche de tela nueva en un traje raído.”²⁸

En su primer año de vida, el ISR representó 5.4% de los ingresos federales totales. Diez años después ascendió a poco más de 12%.²⁹ A partir de 1957, cuando alcanzó 23% se convirtió en el impuesto más importante de la hacienda pública federal de México.³⁰

Conclusiones

México y Argentina compartieron muchos factores en su historia fiscal en cuanto a impuesto sobre la renta se refiere. En ambos países existía la necesidad de dejar de depender del comercio exterior, algo que se volvió imperativo tras la caída que significó la Primera Guerra Mundial. Los gobiernos centrales de los dos países buscaban engrosar sus ingresos y recurrieron a un impuesto progresivo y directo que tenía como aliciente una legitimidad social. Como ocurrió en otros países, adoptaron el sistema tributario cédular en lugar del pago acumulado por los ingresos totales de sus contribuyentes. Finalmente, el *income tax* terminó por constituir el ingreso más importante de ambas haciendas públicas, en la argentina en 1942 y en la mexicana en 1957. La cronología —en los dos lugares se comenzó a discutir la pertinencia del impuesto en 1917 y en 1924 se discutió su inserción, sin éxito en el país de las pampas— no es un dato menor, pues expresa que compartían problemáticas similares al mismo tiempo.

Sin embargo, las diferencias también son notorias. La principal radica en los procesos políticos y jurídicos que dieron origen al *income tax*. Si bien los gobiernos apelaron a leyes y decretos

²⁵ Aboites, *Excepciones y privilegios*, p. 137.

²⁶ Pani, *La política hacendaria...*, pp. 47-48.

²⁷ Carta de Manuel Gómez Morin a Daniel R. Aguilar, 8 de mayo de 1924, Archivo Manuel Gómez Morin, Sección Abogado, 532, 1.

²⁸ Carta de Manuel Gómez Morin a Daniel R. Aguilar, 8 de mayo de 1924, Archivo Manuel Gómez Morin, Sección Abogado, 532, 1.

²⁹ Ibarra, “La contribución...”, Cuadro 1.4.

³⁰ Aboites, *Estudio...*, p. 62 y Cuadro 4.1.

extraordinarios para la vigencia del impuesto, México lo implementó sin discusión en su Congreso, mientras que en la Argentina fue el Senado el que retrasó su implementación por varios años. Además, la oposición tuvo orígenes distintos. En Argentina provino principalmente de los gobiernos provinciales, que reclamaban el derecho a cobrar impuestos directos, mientras que en México fueron las organizaciones comerciales quienes reprochaban la carga que significaba esa nueva responsabilidad fiscal.

Este estudio permite comprobar que la expansión del *income tax* en las primeras décadas del siglo XX se debió a una serie de problemas políticos y económicos compartidos por distintos países. La mayoría implementó el impuesto de manera parecida, sobre todo en lo tocante al sistema cédular. Se puede decir que la historia de este impuesto es un bello hilo de Ariadna que permite darle sentido a la historia de las economías globales hasta nuestros días, lejos de ser un fenómeno exclusivo de algún Estado.

Archivos

Archivo Manuel Gómez Morin

Hemerografía

Diario Oficial de la Federación (DOF)

Referencias

- ABOITES AGUILAR, L. (2003). *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México.
- ABOITES AGUILAR, L. (2019). *Estudio sobre geografía tributaria mexicana, 1788-2005*, México, El Colegio de México.
- CELAYA NÁNDEZ, Y., & MÁRQUEZ, G. (2018)(eds.) *De contribuyentes y contribuciones en la fiscalidad mexicana, sigm.los XVIII-XX*, México, El Colegio de México.
- FERRER, ALDO & ROUGIER, M. (2008). *La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- GÓMEZ-GALVARRIATO, A. (2002). “La política económica del nuevo régimen. Alberto J. Pani, 1923-1927, 1931-1933”, en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821- 1933)*, Tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 381- 412.
- IBARRA MORALES, A. (2020). “La contribución del impuesto sobre la renta a la hacienda pública mexicana, 1939- 1953”, Tesis de licenciatura, México, UNAM.
- MARICHAL, C. (2014). *Historia mínima de la deuda externa de Latinoamérica 1820-2010*, México, El Colegio de México.
- PANI, A. J. (1926). *La política hacendaria y la Revolución*, México, Editorial Cvltura.
- SÁNCHEZ ROMÁN, J. A. (2014). “Del impuesto a la tierra al impuesto al capital: impuestos y reforma agraria en Argentina, 1958-1976”, *América Latina en la historia económica*, 21(2), 84-115.
- SÁNCHEZ ROMÁN, J. A. (2013). *Los argentinos y los impuestos. Lazos frágiles y fisco en el siglo XX*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- TREVISÁN, E. G. (1932). *Reforma del régimen rentístico argentino*, Buenos Aires, Casa Jacobo Peuser.