

# Las Reformas del Impuesto sobre la Renta

(Problemas en su Interpretación y Aplicación)

Por el Lic. ROBERTO HOYO D'ADDONA

*Director del Impuesto sobre la Renta en la  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

## INTRODUCCION

POR Decreto de 28 de diciembre de 1961, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 del mismo mes, en vigor a partir del día 1o. de enero de 1962, se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Tanto las autoridades hacendarias como los sectores privados se han ocupado extensamente del contenido y alcance de las nuevas disposiciones. Se han organizado conferencias y mesas redondas para comentarlas y analizarlas. Se ha dicho de ellas que no fueron oportunas; que no son equitativas porque al gravar el ingreso total de las personas no reconocen la posibilidad de hacer deducciones, especialmente por cargas de familia. Se han formulado elogios y censuras respecto de la técnica legal en la redacción de los nuevos preceptos y dudas sobre los resultados económicos que podrán alcanzarse.

El tema resulta tan apasionante que, en el momento presente, no es posible emitir un juicio, sereno e imparcial, sobre la bondad o los defectos de la reforma. Y no parece que sea urgente o indispensable tal juicio, que no debe surgir del calor de la polémica sino de los datos precisos y objetivos de las estadísticas económicas y fiscales y, sobre todo, de los informes que en su oportunidad se obtengan sobre la eficacia y las consecuencias que en la realidad logren tener las nuevas disposiciones.

Varios hechos, sin embargo, son evidentes desde ahora:

a) El reconocimiento de que nuestro tradicional sistema cedular requiere importantes rectificaciones, principalmente por razones de justicia en la distribución de la carga tributaria. b) La aceptación de que es equitativo gravar diversas formas de ingreso que hasta ahora habían gozado de exención. c) La urgencia de modernizar, haciéndolas lógicas y posibles, las medidas administrativas para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales por parte de los causantes.

Dentro de una proyección más general han surgido dos hechos notorios:

1. La coincidencia de preocupaciones de los sectores público y privado para que el sistema fiscal coadyuve a una mejor distribución del ingreso nacional y

2. El propósito, también común, de hacer descansar la estructura fiscal sobre bases más amplias de justicia.

El mismo sector privado, en sus publicaciones, ha señalado su preferencia porque se estudie e implante un sistema de impuesto personal sobre la renta; y la Administración Fiscal habrá de examinar con el mayor interés las sugerencias concretas que a este respecto se le formulen; pero el sólo hecho de que este tema haya sido abordado tanto por los funcionarios públicos como por los causantes, pone de relieve que se ha iniciado el camino de la evolución de nuestro sistema fiscal.

Ciertamente no se ha establecido, en el Decreto que comentamos, un sistema personal de impuesto sobre la renta y se mantiene, con rectificaciones, adiciones y medidas complementarias, el mismo sistema cedular tradicional.

Dentro de las medidas de rectificación parcial del sistema cedular destaca, como más importante:

## LA TASA COMPLEMENTARIA SOBRE INGRESOS ACUMULADOS

a) *Su propósito esencial.*—La justicia en la mayor parte de las tarifas de la Ley del Impuesto sobre la Renta se logra a través de la progresividad de las mismas, que realiza el principio, cuya validez casi ya no se discute, de que las personas que tienen mayor capacidad económica contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos, no sólo con cantidad mayor sino en proporción más elevada.

Este principio de progresividad se rompe en el sistema cedulaar en el que, al pretenderse gravar el ingreso en forma distinta, según la diversa naturaleza de la fuente que lo genera (lo que constituye el mejor argumento en favor del sistema cedulaar), se acude a lo que no es más que una ficción, consistente en tratar a una sola persona cuyo ingreso proviene de diversas fuentes gravadas en diferentes cédulas, no como a un solo sujeto como en realidad lo es, sino como si se tratara de causantes diversos, ni siquiera relacionados entre sí. Al tratar separadamente cada fracción del ingreso de una persona, se da lugar a que se apliquen las tarifas progresivas, tantas veces como cédulas existen, sin que el ingreso total de la persona, que es lo que en definitiva expresa su capacidad económica, se hubiera tomado en cuenta, como base para determinar la medida de la obligación fiscal que en justicia le correspondía.

La tasa complementaria sobre ingresos acumulados tiende a corregir esta notoria deficiencia del sistema cedulaar y, manteniendo la diversidad de tratamiento fiscal al ingreso según la fuente que lo genera, atiende al total de ingresos obtenidos por la persona física para suplir, con una nueva tarifa progresiva, la insuficiente progresividad, resultante de la aplicación de las tarifas cedulaares sobre el ingreso fraccionado.

La nueva tasa, por ello, no tiene aplicación cuando el total de ingreso de una persona ha sido obtenido de fuente gravada en una sola cédula porque, por regla general, ya habrán sido gravadas adecuadamente con la progresividad de la tarifa en la cédula. Por ello la tasa sólo se causa cuando los ingresos de la persona han sido obtenidos de fuentes gravadas en dos o más cédulas; pues el propósito de la tasa sobre ingresos acumulados no fue aumentar la carga fiscal sobre los perceptores de ingresos, sino someter a una adecuada progresividad de tarifa, el total de los ingresos de la persona.

Debe reconocerse, sin embargo, que la justificación de la condición de que los ingresos estén gravados en dos o más cédulas es obvia cuando las tarifas cedulaares correspondientes son progresivas; pero no parece haber la misma justificación cuando las tarifas de las cédulas son proporcionales, como sucede en la cédula VII y en parte de la VI y de la VIII. Así, quien sólo percibe ingresos por dividendos por la cantidad de \$100,000.00 paga la misma tasa de impuesto (15%) que quien percibe ingresos por dividendos por la cantidad de \$1,000,000.00 sin que a pesar de la falta de progresividad de la tarifa, pueda aplicarse, dentro del sistema vigente, la tasa complementaria sobre ingresos acumulados. En cambio si una persona recibe \$500,000.00 por concepto de dividendos y \$500,000.00 por rendimiento de valores, ahora gravados en cédula VI, quedará sujeta a la aplicación de la tasa complementaria sobre ingresos acumulados.

Se siente, ante estos ejemplos, que al causante que obtuvo ingresos sólo por dividendos por la cantidad de \$1,000,000.00 debería gravársele también con la tasa sobre ingresos acumulados; pues se le aplicaría así una medida de progresividad sobre su ingreso personal, a la que no estuvo sujeto en la cédula VII; pero no creo que esto sea un error en la técnica de la tasa sobre ingresos acumulados sino una consecuencia de la falta de progresividad en la cédula, explicable por otros motivos; pero parece notorio que si se quisiera corregir la falta de equidad resultante, habría de pensarse más bien en la conversión en la cédula, de la cuota proporcional a tarifa progresiva y no en un cambio de estructura de la tasa sobre ingresos acumulados.

b) *La definición de ingreso neto "efectivamente percibido"*.—En varios puntos que comentaremos, la técnica de la tasa sobre ingresos acumulados se aparta de la que informa el resto de las disposiciones de la ley.

La primera de ellas es la relativa a la definición de ingreso "neto, efectivamente percibido". Ya el artículo 2o. de la ley en vigor da una definición de ingreso, como "cualquiera percepción en efectivo, en valores, en especie o en crédito, que modifique el patrimonio del contribuyente"; pero es indispensable definir los conceptos "neto" y "efectivamente percibido".

Por lo que toca al concepto de ingreso "neto" no parece existir problema especial ya que el artículo 197 de la ley lo define como el resultado de deducir de la percepción gravable en cédula, el impuesto pagado conforme a la misma así como los intereses pagados en el año, por pasivos creados para efectuar inversiones productivas. Sólo debe hacerse notar que este concepto de ingreso neto es distinto del señalado en

algunas de las cédulas v.gr.: el contenido en el artículo 29 de la ley que define al ingreso neto como el ingreso total del contribuyente menos los ajustes por concepto de devoluciones, descuentos, rebajas y bonificaciones. Lo que no está definido en la ley y que requerirá una consideración reglamentaria, es el concepto de ingreso "efectivamente percibido" que parece apartarse de la definición genérica de ingreso contenida en el artículo 2o. de la ley, principalmente en lo relativo a los ingresos en crédito.

Es obvio que al hacerse énfasis en este nuevo capítulo que la base del gravamen es el ingreso "efectivamente percibido", se pretende alcanzar la situación económica y la posibilidad de pago del causante cuando éstas son reales, no teóricas o formales. Así es claro, por ejemplo que si una sociedad tiene ganancias distribuibles, los socios de la misma deben pagar el impuesto de cédula VII, aunque la ganancia no se distribuya; pero para los efectos de la tasa complementaria sobre ingresos acumulados, la ganancia distribuible, aún no distribuida entre los socios, no constituye para éstos un ingreso efectivamente percibido que deba acumularse para los fines de la nueva tasa.

Aparentemente también es claro que en el caso de un acreedor por intereses vencidos pero no pagados, que ha obtenido un ingreso en crédito en los términos del artículo 2o. de la ley, podría estimarse que tal ingreso no lo ha percibido efectivamente sino hasta el momento en que logre que el deudor realice el pago; pero ya en torno a este último ejemplo surgen diversos motivos de duda, cuya solución puede a veces beneficiar al causante y a veces perjudicarlo.

Si se considera que el ingreso en crédito no está efectivamente percibido sino hasta que se logre el cobro, mientras ésto no sucede se beneficia al causante, en tanto que no tendrá obligación de acumular dicho ingreso para los efectos de la tasa complementaria; pero si los intereses se acumulan por varios años y se logra su cobro en una fecha determinada, se considerará el total como efectivamente percibido en un año, siendo que en realidad el ingreso se generó en varios ejercicios, dándose así lugar a la aplicación de una tasa más alta que la que hubiera podido corresponder al ingreso dividido en varios años.

Parecería ser una solución equilibrada la que dejara a opción del causante decidir, siempre que lo haga en forma consistente, como fecha de percepción efectiva la del vencimiento del crédito o la del pago de la deuda. En el primer caso tendría la ventaja de pagar el impuesto conforme a una tasa menor y el inconveniente de hacer el pago antes de haber logrado el cobro de su crédito. En el segundo caso, tendría la desventaja y la ventaja contrarias; pero la posibilidad de elección por el causante haría que él mismo adoptara la solución más adecuada a sus intereses, sin detrimento para los intereses fiscales, para los que una u otra solución serían igualmente aceptables. El sistema podría complementarse con una disposición que estableciera que cuando un crédito no es cobrado por causas imputables exclusivamente al acreedor, el ingreso se considerará efectivamente percibido en todo caso en la fecha de vencimiento y no en la fecha de pago con lo que se lograría evitar diferimientos artificiales en el cobro de créditos a fin de dejar de acumularlos en un determinado ejercicio.

Será preciso también definir en alguna cédula, o en algunas de ellas, lo que para los fines de la tasa sobre ingresos acumulados se entiende como ingreso efectivamente percibido. Así, en la cédula I la utilidad del causante mayor, persona física, no puede ser considerada como su ingreso efectivamente percibido, toda vez que si dicha utilidad se vio afectada por rechazo de gastos cuya comprobación no reunía los requisitos fiscales, el incremento resultante en la utilidad gravable de la cédula no parece que pueda reflejarse en un mayor ingreso efectivamente percibido por el comerciante y habrá que dar atención además al problema de si basta que el causante haya obtenido utilidad en su ejercicio, para considerar que ha percibido efectivamente un ingreso o para ello habrá que esperar a que dicha persona retire efectivamente de su negociación la utilidad obtenida.

Y en esta enumeración de problemas en torno a la definición de ingreso efectivamente percibido mencionaré además los siguientes:

¿Es ingreso efectivamente percibido el que obtienen los accionistas cuando la sociedad realiza pago de dividendos en

nuevas acciones? ¿Lo constituyen también las nuevas acciones que se entregan a los socios como consecuencia de la capitalización de la reserva legal o de reservas de reinversión legalmente constituidas?

c) *Ingresos "gravables en cédulas".*—Otro concepto utilizado en las definiciones de la Tasa sobre Ingresos Acumulados es el relativo a ingresos "gravables en las cédulas"; ya que deduciendo de ellos el impuesto cedular y los intereses a que la ley se refiere, se llega al ingreso neto base del impuesto en dicha Tasa.

De aquí se desprenden varias conclusiones:

1. Si el ingreso de una persona no queda comprendido dentro de la definición de gravamen en alguna de las cédulas, no es acumulable para los fines de la Tasa Complementaria. Así sucede con los ingresos derivados de loterías, donaciones, herencias o legados. Por ello es inexacto que el impuesto federal sobre herencias y legados, derogado al principiar este año, hubiere sido sustituido por el impuesto sobre la renta, que no incluye en sus cédulas y por tanto tampoco en la Tasa Complementaria, al incremento patrimonial derivado de la herencia o del legado.

2. En cada cédula se hace referencia expresa o tácitamente a ingresos que no causan el impuesto respectivo. Menciono como ejemplo la renta de inmuebles que no excede de \$1,000.00 mensuales por local, o el producto de valores de renta fija cuya tasa de interés sea inferior al 7% anual. Estos ingresos tampoco son acumulables.

3. Existen ingresos declarados "exentos" en las cédulas v.g.: los derivados de pensiones o jubilaciones, que a pesar de ciertas complicaciones de terminología, no pueden considerarse como ingreso gravable en cédula y tampoco son acumulables; pues no tendría sentido un gravamen complementario de otro, el cedular, si éste no existe.

4. Los mínimos de exención señalados en las cédulas dan lugar a un problema adicional, más de interés teórico que práctico debido a su escasa cuantía. En la cédula I v.g.: los primeros \$2,000.00 anuales de utilidad de cualquier causante están exentos de impuesto sobre la Renta y sólo por la utilidad que exceda de \$2,000.00 se causa el impuesto cedular respectivo. ¿Deben considerarse no acumulables en la tasa complementaria los mínimos de exención no gravados en la cédula? En una interpretación rigurosamente literal de las disposiciones de la ley podría concluirse que tales mínimos de exención cedular no son acumulables ya que no constituyen ingresos gravables; pero dentro de una proyección más amplia parece necesario concluir que si la justificación de la exención a un ingreso mínimo se debe a que quien lo percibe carece de capacidad económica para contribuir, esa razón no subsiste cuando se trata de computar el total de ingresos de una persona de amplia capacidad contributiva.

5. Por otra parte, todo ingreso gravable en cédula es acumulable para los efectos de la tasa complementaria, salvo las excepciones que la ley señala expresamente y que no son otras que las contenidas en el artículo 193 que señala como no acumulables los ingresos derivados de la enajenación de inmuebles y valores mobiliarios. A este respecto debe mencionarse la insistente petición ante la Secretaría, en relación con los dividendos en el sentido de que al pagarse en cédula VII la tasa adicional de 5% sobre los títulos de las acciones al portador, no debe acumularse el dividendo a los demás ingresos cedulares para los efectos de la aplicación de la tasa complementaria.

Es muy probable que esta petición haya sido inspirada por lo ocurrido en el año de 1953, en que el Gobierno Federal desistió de su propósito de crear una tasa complementaria y en su lugar aumentó el impuesto sobre ganancias distribuíbles de 10% a 15%. Lo que ahora se solicita equivale a aumentar la tasa de la cédula VII de 15% a 20%, a cambio de no acumular los dividendos sobre acciones.

No parece existir base legal para acoger esta petición que llevaría a otorgar a los productos de capital invertido en acciones un tratamiento preferente sobre otros productos de capital, v.g.: los derivados de los llamados valores de renta fija y sobre los ingresos derivados de otras fuentes. Ya la Secretaría, en las publicaciones que ha hecho al respecto, ha externado su criterio en el sentido de que el pago de la tasa

adicional de 5% sobre el rendimiento de acciones al portador en cédula VII, no libera al causante de acumular su ingreso por dividendos en la tasa complementaria.

d) *El problema de la falta de deducciones en la tasa complementaria sobre ingresos acumulados.*—Un motivo de crítica a la nueva tasa ha sido el de que por una parte pretende acercarse a un sistema de impuesto personal, al considerar para efectos fiscales el total de los ingresos percibidos por la persona física; pero que en cambio no se ha reconocido la posibilidad del causante de deducir sus gastos personales tales como los exigidos para la subsistencia de una familia, gastos médicos, gastos de educación de los hijos y otros, apartándose así el sistema de la ley, de sistemas extranjeros que reconocen la posibilidad de tales deducciones.

Si bien es cierto que no se permiten en la tasa complementaria tales deducciones, ello obedece a que la ley adopta un mínimo de exención (\$180,000.00 de ingreso anual) suficientemente amplio en nuestro medio para suponer que, a ese nivel de ingresos, las necesidades personales y familiares está ampliamente satisfechas lo mismo si el causante es soltero que si es casado, si tiene otras personas bajo su dependencia económica o si no las tiene. Si un causante tiene ingresos netos totales por \$200,000.00 causa \$6,000.00 por concepto de la nueva tasa; y no parece grave injusticia cobrarle dicha cantidad, independientemente de cuál sea su situación familiar.

Ello no quiere decir, sin embargo, que no sea equitativo considerar en la legislación fiscal el problema de las deducciones personales o familiares; pero cuando nuestro medio social y económico y nuestra organización administrativa estén preparados para acoger tal sistema de deducciones, habrá de iniciarse no por los causantes de elevados ingresos como son los de la tasa complementaria, sino por las personas de menores recursos para quienes la existencia y número de dependientes económicos produce muy importantes diferencias en cuanto a la medida de su capacidad económica.

Justo será también admitir gastos personales y familiares a los causantes con ingresos elevados; pero si se reconoce que sólo debe gravarse la capacidad resultante después de haberse cubierto los gastos de la persona y de su familia, habrá de aceptarse también que nuestras actuales tarifas requerirán una revisión completa en cuanto a su monto y a la naturaleza de su progresividad.

e) *El problema de la división del ingreso.*—Diversos causantes han pedido la orientación de la Secretaría respecto del tratamiento que deberá darse al ingreso de las personas casadas bajo el régimen de sociedad conyugal, buscando diversas soluciones que se contradicen entre sí y que podrían sintetizarse en las dos siguientes:

1. Que para los efectos fiscales resulte indiferente el régimen de bienes en el matrimonio y, por lo tanto, que se grave separadamente el ingreso de los cónyuges considerando como correspondiente a cada uno de ellos el que derive de bienes que estén titulados a su nombre personal. Esta posición inclina a suponer el propósito de que determinados ingresos gravados en una cédula se consideren recibidos exclusivamente por la mujer y otros ingresos, gravables exclusivamente en otra cédula, sean reconocidos como ingresos del marido. El resultado sería que, siendo cada cónyuge causante sólo en una cédula, ninguno de los dos daría lugar a la aplicación de la tasa complementaria.

2. A la inversa, se propone que para los efectos de la tasa complementaria se reconozca el régimen de sociedad conyugal y que, por lo tanto, se consideren divididos los ingresos de uno y otro cónyuge en los términos que al efecto dispongan las capitulaciones matrimoniales. Esta posición parece implicar el propósito de que al sumarse los ingresos de la sociedad conyugal y dividirse en la forma prevista en las capitulaciones, generalmente por mitad, o no se llegue a causar la tasa de ingresos acumulados por no excederse el límite de \$360,000.00, de ingreso anual, que en tal supuesto sería necesario, o bien que al rebasarse el límite los esposos sean alcanzados con tasa progresiva más baja, resultado de dividir entre ellos el ingreso de la sociedad conyugal.

El problema es en extremo delicado y, a mi juicio, trasciende más allá del ámbito tributario. Una solución de carácter puramente fiscal, sin atender a las características sociales del régimen de sociedad conyugal, podría crear incentivos para constituir o no constituir, sociedades conyugales,

o para liquidar, modificar o conservar las existentes, con el sólo propósito de obtener una ventaja fiscal, desvirtuando así las finalidades que en el Derecho Común se persiguen a través de los regímenes de sociedad conyugal o de separación de bienes.

Por su importancia, no podía dejar de mencionar este problema; pero como en tantos puntos de esta exposición me veo precisado a señalar únicamente la necesidad de una cuidadosa y meditada solución, sin aventurar la que, a mi juicio, pudiera ser la más acertada.

f) *Los procedimientos de control.*—La falta de precedentes en nuestro medio respecto de un impuesto como el de la tasa complementaria sobre ingresos acumulados hace muy difícil anticipar cuál va a ser el comportamiento de los causantes y cuáles resulten ser los mejores y más adecuados procedimientos de vigilancia.

Sólo puedo señalar que como un paso previo indispensable para que el control de los ingresos de los causantes en las diversas cédulas resultara posible, era necesario modernizar los sistemas mecánicos de la Administración fiscal. Afortunadamente, la Secretaría cuenta ya con equipos electrónicos, cuyas posibilidades son maravillosamente amplias, que le permitirán procesar y ordenar, con extraordinaria rapidez, series de datos que revelen los ingresos acumulados de los contribuyentes.

Desde otro punto de vista y como medidas reglamentarias o administrativas inmediatas, por lo que toca a obligaciones que deban cumplir los causantes de esta Tasa, parece lo más aconsejable simplificar al máximo dichas obligaciones reduciéndolas a la presentación de las dos declaraciones provisionales y de la definitiva que exige la ley y al pago del impuesto que resulte de tales declaraciones. No parece por tanto que sea necesario exigir a los contribuyentes en esta Tasa que lleven libros o registros de carácter fiscal.

## GANANCIAS DE CAPITAL INGRESOS DERIVADOS DE LA ENAJENACION DE BIENES INMUEBLES Y VALORES MOBILIARIOS

Este concepto de ingreso gravable desarrollado en la fracción IX del artículo 125 y en los artículos 127 a 131 de las disposiciones reformadas de la ley, no son del todo nuevas en nuestra legislación fiscal: ya la ganancia en la venta de inmuebles pertenecientes a sociedades o registrados como activos de la negociación mercantil de las personas físicas, estaba gravada dentro de la técnica general de las tres primeras cédulas. Incluso en una reforma anterior al artículo 58 de la ley, se había dado un tratamiento opcional al causante respecto del tratamiento que podría darse a la utilidad derivada de la enajenación de terrenos y edificios que hubiesen formado parte del activo fijo del causante por más de cinco años. La utilidad derivada de la compra de un inmueble "realizada con propósito de especulación mercantil" y de su venta posterior, realizada por un no comerciante, constituía un acto aislado de comercio y el ingreso de él derivado era gravable en los términos del artículo 59 de la ley. Por lo que toca a la ganancia derivada de la enajenación de valores mobiliarios no existía duda legal de que, tratándose de títulos de crédito, su enajenación constituía, cuando menos, un acto accidental de comercio y de que, por lo tanto, quedaba gravada la utilidad resultante en los términos del artículo 59 de la ley.

Lo que en realidad ha venido a hacer la nueva legislación respecto de los inmuebles, consiste en que el tributo que causaban sólo los comerciantes o las personas que realizaban actos aislados de comercio ha sido generalizado también a aquellos que obtengan una ganancia por la enajenación, aun cuando ésta sea de carácter civil.

Ya resultaba indispensable en nuestra legislación fiscal empezar a borrar la distinción para fines fiscales, de los actos civiles y de los mercantiles, justificable sólo para otros efectos. Lo importante en materia fiscal es el hecho mismo de la obtención de la ganancia y no si el propósito del sujeto era o no realizar un acto mercantil. Piénsese tan sólo en que la naturaleza del acto aislado de comercio depende del propósito de la persona que lo realiza y por lo tanto de una actitud subjetiva prácticamente imposible de demostrar. Así lo revela el hecho de que en el pasado haya sido insignificante

la recaudación de impuesto sobre la renta sobre ganancias en las compraventas de inmuebles, realizadas como actos aislados de comercio.

Como ya se ha dicho, el impuesto sobre ganancias derivadas de venta de bienes inmuebles, no producirá en el presente ni en un futuro inmediato, ingresos de consideración a la Hacienda Pública Federal y ello por la necesidad de actuar equitativamente quitando al gravamen sobre operaciones civiles, un aspecto discutible de retroactividad. Atendiendo a nuestras realidades, no se optó por considerar como ganancia la diferencia entre el precio de adquisición, ocurrida en años anteriores y el de venta que se hiciera con posterioridad a la reforma. Con ello se reconoció por una parte el hecho de que, por causas ampliamente conocidas, los precios de las compraventas de inmuebles efectuadas en el pasado, no coincidían con los efectivamente convenidos entre las partes. Y también se cuidó que el incremento de valor de los inmuebles de los no comerciantes, ocurridos dentro de periodos más o menos largos, en los que no estuvo en vigor el impuesto, no fueran afectados por la nueva disposición. Para ello el artículo 131 establece un punto de partida constituido por el valor de los inmuebles que se determinará por avalúo bancario, al 1.º de enero de 1962.

Con el transcurso del tiempo podrá dificultarse y ser más o menos discutible la valuación que se efectúe referida al 1.º de enero de 1962 y parece conveniente facilitar a los causantes el proveerse desde ahora de avalúos bancarios, a los que se darán efectos fiscales en años posteriores como prueba del valor del bien inmueble al 1.º de enero de 1962; pero este impuesto que indudablemente tendrá dificultades de aplicación en esta primera etapa, tiene perspectivas de ser un gravamen eficaz sobre la ganancia de las personas que compran inmuebles a partir del 1.º de enero de 1962 y los vendan con posterioridad.

Por lo que toca al impuesto sobre ganancias derivadas de la enajenación de valores mobiliarios, no puede menos que reconocerse que en el pasado y en el presente ha sido y es un impuesto de muy difícil control, no por problemas o deficiencias de carácter legal o administrativo, sino porque nuestros valores mobiliarios, casi en su totalidad, tienen la característica de ser al portador.

## ARRENDAMIENTO DE BIENES URBANOS

Tampoco este impuesto es nuevo en nuestra legislación de impuesto sobre la renta: ya existía para los ingresos por arrendamiento de inmuebles, percibidos por comerciantes, en relación con su actividad comercial, lo que ocasionó largas controversias en los tribunales que terminaron en el reconocimiento de la constitucionalidad del impuesto, aun cuando había sido establecido sólo para los comerciantes. La nueva legislación simplemente ha generalizado el gravamen para los arrendadores no comerciantes.

Llegó a expresarse la duda si con este impuesto la Federación invadía un campo de tributación reservado a los Estados. Desde luego debe advertirse que, constitucionalmente, no existe precepto o principio alguno que impida a la Federación gravar el ingreso derivado del arrendamiento de bienes inmuebles; y si con la objeción se aludía al hecho de que el impuesto predial lo tienen establecido exclusivamente los Estados, debe decirse que el impuesto sobre ingreso derivado del arrendamiento de inmuebles no es en manera alguna un impuesto predial.

El Distrito Federal y parte de los Estados de la República adoptan como bases del impuesto predial las siguientes: la del valor catastral o fiscal del inmueble para los casos en que éste sea ocupado por su propietario y la de la renta que el inmueble produzca O SEA SUCEPTIBLE DE PRODUCCION, cuando esté destinado total o parcialmente al arrendamiento. Pero es evidente que en ambos casos se grava la propiedad y no la renta; pues aun cuando el impuesto predial se calcule sobre la base de las rentas, el impuesto se causa sobre la propiedad o posesión del inmueble. Tan es así que, aun cuando el inquilino deje de pagar la renta y ésta sea incobrable, o cuando el propietario ocupe parte del inmueble o bien cuando parte del mismo se encuentre desocupado, no por ello deja de causarse ni se reduce el impuesto predial en cuyo caso se calcula sobre las rentas que el inmueble sea susceptible de producir.

En cambio el impuesto de cédula VIII sobre arrendamientos de inmuebles sólo se causa sobre el ingreso que obtenga el propietario en las condiciones que la ley determina y por tanto, las rentas incobrables y las que no se obtengan porque el propietario ocupa personalmente el inmueble o porque éste esté total o parcialmente vacío no dan lugar en manera alguna al pago de impuesto sobre la renta.

Pone más claramente de manifiesto el hecho de que no se ha invadido un campo de tributación de los Estados, la circunstancia de que el nuevo impuesto sobre la renta vino a sustituir al impuesto del timbre sobre recibos, legal y tradicionalmente reconocido como un impuesto federal.

La tasa del impuesto de cédula VIII es proporcional de 5% sobre el 70% del ingreso sobre rentas que excedan de \$1,000.00 mensuales por local arrendado y se paga por medio de estampillas que se adhieren a los recibos. Por necesidad de control y a pesar de que por estas rentas no se cause tarifa progresiva, parece conveniente pedir a los causantes la presentación de declaraciones anuales para el sólo efecto de comprobar, con los duplicados de los recibos y los taones de las estampillas, que el impuesto proporcional ha sido pagado. No es necesario pedir a estos causantes que lleven libros o registros para fines fiscales.

## PUNTOS DIVERSOS DE LA REFORMA

Por la necesidad de limitar la extensión de este trabajo no se hace comentario especial sobre los siguientes temas que habrán de ser tratados con toda amplitud con posterioridad.

1. El restablecimiento del impuesto sobre rendimiento de "valores de renta fija".

2. La posibilidad de establecer bases mensuales para el pago del impuesto de causantes menores de cédulas, I, II y III.

3. El tratamiento dado en la ley a los valores cuyos rendimientos tienen el carácter de participación en las utilidades del emisor, o están condicionados a la obtención de las mismas.

4. El tratamiento en cédula IV a los honorarios de los miembros de los consejos de administración o vigilancia, que vino a dar por terminado el tratamiento dual que administrativamente se había dado a estos ingresos.

5. Las modificaciones en cédulas V, VI y IX respecto a la cuantía del pago provisional que deben hacer los causantes, a medida que obtengan el ingreso.

6. La tasa adicional de 5% sobre ganancias distribuidas por sociedades, cuando los títulos que consignen el derecho a las mismas sean al portador y no se hubieren depositado en instituciones de crédito.

7. La posibilidad de revaluar con efectos fiscales y contables los activos de las empresas causantes en cédulas I, II y III apartándose así de la prohibición absoluta contenida en la ley anterior que impedía revaluar el activo para fines fiscales.

Y algunas otras de importancia menor; pero no podría dar por terminada esta exposición sin hacer referencia aunque breve a los dos puntos siguientes:

## LAS MEDIDAS DE FOMENTO POR VIA FISCAL EN MATERIA DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Ya han sido establecidas por otras disposiciones, separadas de la Ley del Impuesto sobre la Renta, medidas de fomento económico por vía fiscal relacionadas con este impuesto. Son de mencionarse las disposiciones de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias y el reciente Acuerdo Presidencial, cuya reglamentación está próxima a ser expedida, que otorga subsidios en materia de impuesto sobre la renta, a las utilidades que obtengan las empresas por el incremento de sus exportaciones.

Pero en la Ley misma del Impuesto sobre la Renta se han incorporado otras medidas de fomento por vía fiscal. La

más importante de ellas, por su trascendencia y novedad, es la que ha sido denominada como "depreciación acelerada" que pueden utilizar los causantes de cédulas II o III.

Se han mantenido en la ley los sistemas tradicionales de depreciación en línea recta, a porcentaje fijo, que puede seguir siendo modificado por la Secretaría cuando la utilización efectiva de los bienes por el causante ocurra, o se prevea que ocurra, en un tiempo menor que el supuesto por la ley. El nuevo sistema tiene por objeto esencial permitir al industrial o al agricultor depreciar para efectos fiscales en forma más rápida que la prevista por la ley y aun que la ocurra en la realidad, sus inversiones en maquinaria y equipo.

Se ha mantenido en la ley el sistema de franquicia fiscal para la reinversión de las utilidades de las sociedades mexicanas. Sólo se han suprimido los márgenes automáticos de 10% y de 20% adicional de reinversión, para dejar a la discreción de las autoridades administrativas el señalamiento por medio de disposiciones de carácter general y de autorizaciones específicas, de las condiciones y fines que deben alcanzarse por medio de la reinversión de utilidades.

Tanto en materia de depreciación acelerada, como respecto de reinversiones, que implican en una u otra forma un sacrificio fiscal, es indispensable subordinar el otorgamiento de estas franquicias a las necesidades superiores de fomento a las actividades económicas que sean indispensables o convenientes para el desarrollo industrial del país.

## MODIFICACIONES AL SISTEMA DE CONTROL DE LAS DECLARACIONES DE LOS CAUSANTES

En el orden administrativo interno, pero con consecuencias que trascienden a los causantes, la medida de administración más importante contenida en la reforma, es la de la supresión del régimen de calificaciones y clasificaciones formuladas por la autoridad fiscal.

El sistema anterior que suponía la calificación que llamaremos universal y anual de los causantes había dejado de tener posibilidades prácticas de aplicación y obligaba a la autoridad fiscal o a revisar a todos los causantes, lo que es imposible e innecesario, o bien, a calificarlos o clasificarlos sin revisión y sin conocimiento de causa, otorgando a través del acto de determinación del ingreso gravable lo que, para efectos prácticos, era un verdadero finiquito.

Y aunque a través de esta actividad era posible obtener en efecto se obtenían diferencias de impuestos más o menos apreciables según la habilidad y la actividad de los organismos calificadores, la gravedad del sistema consistía en quitar al causante la responsabilidad de producir sus declaraciones con veracidad y en que la Administración Fiscal asumiera a través de la actividad calificadora la tarea de depurar y aprobar las declaraciones anuales.

Al suprimirse el sistema de calificación la Administración Fiscal deja de tener la obligación de aprobar las declaraciones, con lo cual podrá dirigir su actividad revisora hacia aquellos causantes respecto de los cuales exista alguna razón para investigar con mayor detenimiento los resultados de su operación; se coloca la responsabilidad de la veracidad de la declaración sobre el propio causante (que debió tenerla siempre con las respectivas consecuencias prácticas) y se niega todo sistema de finiquito, al reservarse la Secretaría la posibilidad de practicar revisión cuantas veces lo estime necesario, mientras no se consume la prescripción, y de formular liquidaciones adicionales de impuesto siempre que obtengan nuevos datos que determinen rectificación del impuesto a cargo del contribuyente.

Medida de tal trascendencia en el orden administrativo habrá de dar lugar a la reorganización completa de la Dirección del Impuesto sobre la Renta, de la que habrán de desaparecer los tradicionales organismos de calificación, para ser sustituidos por nuevas dependencias que se encarguen de la planeación de los aspectos legales y de control administrativo del impuesto sobre la renta, de conciliar (en el sentido de depurar y no de transigir) las diferencias y conflictos entre los causantes y la Hacienda Pública y de ampliar, modernizar y hacer eficaces los múltiples servicios que el público necesita recibir de la Administración Fiscal.