

# Algunas Consideraciones Sobre la

## Nueva Ley del Impuesto

### Sobre la Renta

POR JORGE EDUARDO NAVARRETE LÓPEZ \*

NO se intenta aquí presentar un análisis completo del significado e importancia de la nueva ley del impuesto sobre la renta, recientemente promulgada,<sup>1</sup> por varias razones. Quizás la más importante de ellas radique en la necesidad de observar en la práctica el funcionamiento de las nuevas disposiciones para poder emitir algún juicio valedero sobre su procedencia. Otras estriban, por ejemplo, en la extensión que reclamaría un examen completo de algunos de los preceptos (por ejemplo, los procedimientos establecidos para la determinación del ingreso gravable en los diversos casos que contempla la ley, o la efectividad del sistema propuesto en ella para las deducciones por cargas familiares), que rebasaría con mucho los límites impuestos a estas notas. Aquí solamente se encontrará, por tanto, una serie de consideraciones, generales las más, sobre los aspectos de la ley —y los de la economía sobre la que actuará— que parecen de mayor trascendencia.

Con el fin de proceder con cierto orden, se presentarán primero algunas reflexiones sobre el papel de un sistema impositivo moderno, y de su principal herramienta: la imposición sobre los ingresos, en una economía en desarrollo, aludiendo sobre todo a México. El señalamiento anterior se propone conducir a una definición todo lo explícita que sea posible, de los requisitos mínimos de una reforma fiscal efectiva. No habrá de presentarse un resumen o descripción de las disposiciones contenidas en la nueva ley, debido, sobre todo, a que éstas parecen ser ya ampliamente conocidas, a juzgar por la notable difusión de que han disfrutado.<sup>2</sup> Simplemente, en la segunda parte del trabajo, se presentarán comentarios y consideraciones sobre algunas de ellas.

La necesidad de que el sistema impositivo sea reformado en la mayoría de los países en proceso de desarrollo, parece estar ahora fuera de toda duda razonable. Las estructuras tributarias anticuadas que en buena medida los caracterizan no funcionan ni como instrumentos propulsores del desarrollo a través de la inversión privada, ni como medios efectivos de proporcionar al gobierno ingresos suficientes para convertirse en un factor dinámico del crecimiento, por medio de la inversión pública. Lo primero debido a que, sin afectar el grado de concentración del ingreso (e incluso acentuándolo), no

aseguran la canalización productiva de los ingresos excedentes —muy cuantiosos— de los sectores más favorecidos; y lo segundo en atención a que proporcionan al gobierno una parte exigua de la riqueza del país. (En los países en desarrollo, de acuerdo con Kaldor, el ingreso fiscal se sitúa entre 8 y 15 por ciento del PNB, en tanto que en los industriales tal proporción alcanza al 25 o aun al 30 por ciento.<sup>3</sup> En México, los ingresos impositivos totales representaron, en 1960, el 10.7% del PNB, y algo más en los últimos años. Diez años antes tal porcentaje había sido de sólo 8.3%.<sup>4</sup>)

Buena parte de la ineffectividad de los sistemas tributarios de los países en desarrollo procede de la dependencia excesiva de los impuestos indirectos y del escaso desarrollo de procedimientos más avanzados —directos— de imposición. No deben pasarse por alto el hecho de que los gravámenes indirectos son, por lo general, francamente regresivos. Sin embargo, no puede olvidarse tampoco que “aun siendo bien concebido el impuesto sobre la renta y bien administrado (en países en etapas muy iniciales de su proceso de desarrollo); su rendimiento está limitado por la estrechez de la base tributaria misma, y carece de suficiente elasticidad”.<sup>5</sup> En México, de acuerdo con datos oficiales, el 38% de los ingresos totales del Gobierno Federal en 1964 procedieron del impuesto sobre la renta, y un porcentaje ligeramente mayor —38.3% aproximadamente— de los impuestos al consumo. Con las nuevas disposiciones de impuesto al ingreso se prevé oficialmente que en 1965 el impuesto sobre la renta proporcionará el 42% del ingreso total de la Federación, en tanto que la aportación de los impuestos al consumo será de alrededor de 40%. Es claro entonces que, en el mecanismo tributario mexicano, los impuestos indirectos representan aún una proporción sustancial del ingreso fiscal, que comunica al sistema en su conjunto un grado importante de regresividad.

Si un país busca desarrollarse preferentemente a través de la inversión privada, reclamará un sistema impositivo orientado a proveer incentivos eficaces a esa inversión. Esto no quiere decir, desde luego, que se favorezca irrestrictamente la concentración del ingreso, sino que, por una parte, se establezcan incentivos a la canalización productiva adecuada de los ingresos excedentes y se sancione su uso dispendioso y, por otra, se provean medios efectivos de redistribución de ingreso que aseguren la existencia de una demanda efectiva interna dinámica. En la Conferencia de Santiago (diciembre

\* Propiamente, el autor no es sino el redactor final del trabajo. Buena parte de las ideas contenidas en él se deben a Javier Alejo López y a otras personas, con quienes, además, se discutió el enfoque y tratamiento de muchos de los puntos incluidos.

1 “Ley del Impuesto sobre la Renta”, *Diario Oficial*, Tomo CCLXVII, No. 49, México, 31 de diciembre de 1964, pp. 14-35.

2 El texto de la nueva ley apareció, íntegro, como suplemento de *Comercio Exterior* de enero último. Puede encontrarse también en el número de 11 de enero de 1965 de *El Mercado de Valores*, de Nacional Financiera, S. A.

3 Nicholas Kaldor, *Ensayos sobre desarrollo económico*, CEMLA, México, 1933, p. 156.

4 Ifigenia M. de Navarrete, *Política fiscal de México*, UNAM, México, 1964, p. 179.

5 Víctor L. Urquidí, *La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina*, Programa Conjunto de Tributación OEA-BID-CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1962, Documento CFP-DB-8, p. 17.

de 1962) del Programa Conjunto de Tributación OEA-BID-CEPAL, se dijo:

“Los participantes estuvieron de acuerdo en que, al fijarse las tasas de impuesto a la renta de las sociedades anónimas, hay que armonizar los factores que se examinan a continuación. Las tasas no deben establecerse a un nivel tan alto como para frenar la inversión interna, en general, y las que suponen riesgos, en particular. Por otro lado, tampoco deben estar a niveles tan bajos que se pierdan cantidades ingentes de recaudación... Aunque puede justificarse alguna progresión para ayudar a las empresas pequeñas, hay que cuidar su continuidad a través de todos los niveles de ingreso, como en el caso del impuesto personal a la renta. Esa progresión continua evita la fragmentación de las empresas y la evasión, e impide el aprovechamiento de las economías de escala, a la par que premia a las firmas ineficientes porque las grava a tasas más bajas precisamente porque sus utilidades son menores que las que obtendrían si fueran eficientes.”<sup>6</sup>

Aunque la concesión de gracias impositivas tan considerables como las recomendadas por los expertos de la Conferencia de Santiago —nótese que de hecho se señala como conveniente la aplicación de una tarifa proporcional, si es que no regresiva, a los ingresos de las empresas— no se justificaría en el caso de México, país en el que la inversión pública es el factor de desarrollo más dinámico; en la nueva ley del impuesto sobre la renta, se señala:

“Al proponerse el impuesto sobre el ingreso global (de las empresas) y la supresión de los tributos adicionales existentes en la actualidad, o sea la tasa complementaria de utilidades excedentes y el impuesto sobre ganancias distribuibles, resultó indispensable formular nuevas tarifas que se inician con la tasa de 5% (llegan a una tasa de 32.5% al nivel de un millón de pesos de ingreso gravable) y alcanzan la marginal máxima de 42%... Las empresas, al no causar en el futuro el impuesto de ganancias distribuibles, podrán aplicar las utilidades a propósitos de desarrollo o a satisfacer las necesidades de capital de operación, propiciándose de esa manera la libre reinversión de utilidades”.<sup>7</sup>

(Incidentalmente, cabe considerar que: “una exención o deducción de impuesto únicamente elimina un posible obstáculo existente, no crea incentivos donde tales incentivos no existían antes. Una exención del impuesto sobre la renta no va a inducir a la gente a invertir en empresas que no ofrezcan perspectivas de utilidades”.<sup>8</sup>)

En todo caso, cuando se adopta un sistema de imposición poco progresivo —o proporcional— sobre el ingreso de las empresas, es preciso adoptar medidas adicionales que permitan tener una mayor seguridad de que operarán efectivamente los estímulos brindados a la expansión de las inversiones privadas. En especial, es indispensable sancionar la canalización improductiva de los ingresos excedentes. A este fin puede ser muy efectivo un fuerte gravamen a las ganancias de capital derivadas de inversiones en inmuebles. “La inexistencia de impuestos sobre las ganancias de capital aumenta el atractivo de la especulación en bienes raíces comparado con el de inversiones que son más productivas desde el punto de vista social... Es sumamente difícil distinguir claramente ingresos ordinarios procedentes de inversiones y ganancias de capital. A menudo se pueden convertir deliberadamente ingresos ordinarios en ganancias de capital... Una diferencia sustancial entre impuestos sobre ganancias de capital e impuestos sobre ingresos ordinarios sin duda estimulará la concepción de métodos ingeniosos para evitar el segundo impuesto.<sup>9</sup> Además, la adopción de una tarifa de escasa o nula progresividad en el impuesto a las empresas acentúa la característica gene-

ral de regresividad del sistema impositivo en su conjunto, derivado de la alta participación de los impuestos indirectos.

En un país como México, en el que la inversión pública es el factor dinámico por excelencia del proceso de desarrollo, las consideraciones relativas al estímulo de la inversión privada, pierden en cierto grado su validez frente a consideraciones de otro tenor. Es urgente elevar la participación del sector público en el ingreso nacional para que el remanente para gastos de capital sea suficiente como para sostener una tasa de formación de capital —y un ritmo de inversiones públicas directamente productivas— plenamente compatible con las necesidades de crecimiento acelerado. En tal circunstancia, bien vale la pena arriesgar la posibilidad de un desincentivo —posibilidad que por lo general se exagera— de la inversión privada, si de tal modo se asegura un volumen suficiente de ingreso público. No es necesario decir que sólo vale la pena correr tal riesgo si, por otra parte, se cuenta con una política racional de gasto público que efectivamente eleve, en forma sustancial, la tasa de formación de capital.

En un país en que los ingresos excedentes cuantiosos de personas físicas no desembocan en tasas de ahorro elevadas, sino en formas variadas y afrentosas de consumo suntuario, pierde casi toda validez el argumento de que una imposición fuertemente progresiva de tales ingresos determinará una caída sustancial de la tasa de ahorros. Por el contrario, de contarse con un mecanismo idóneo de recaudación, los fondos rescatados del consumo dispendioso pueden aplicarse a inversiones públicas directamente productivas, con lo que se obtendrá un aumento neto de la tasa de formación de capital. Existen, por otra parte, pruebas estadísticas de que en los países en desarrollo ha sido muy sobrestimada la relación entre la cuantía del ingreso y la propensión al ahorro y, en consecuencia, la influencia de la progresividad del impuesto al ingreso en la tasa de ahorro global. Además, no pueden olvidarse los efectos en materia de presiones sociales que pueden derivarse de un sistema de impuesto a la renta que propulse —abierto o veladamente— la concentración del ingreso en sectores muy reducidos de la población.

Recientemente la economía de México ha atravesado por un período en el que el ritmo de desarrollo se moderó muy considerablemente. En efecto, entre 1960 y 1962 el producto bruto real por habitante creció a una tasa media anual de sólo 0.8%, frente a un ritmo de 2.8% en 1950-59 y a uno de 4.0% en 1940-49.<sup>10</sup> Ese lapso de moderación del ritmo de crecimiento parece haberse superado en 1963 y, especialmente, en 1964. En el primero de los años últimamente citados, el producto bruto real por habitante creció a una tasa de 2.4%.<sup>11</sup> Y, de acuerdo con estimaciones preliminares, en 1964 el PNB real se elevó en una proporción superior a 7%, lo que implicaría un crecimiento de 3.5-4% en el producto bruto real por habitante.<sup>12</sup>

Parece haber muy pocas dudas sobre cuál fue el factor determinante, si bien no único, de esa recuperación: la inversión pública. En todo caso, aunque el resto de los factores propulsores se hubieran comportado como lo hicieron, sin la aportación decisiva del sector público no se hubiesen alcanzado esas tasas de crecimiento, especialmente por lo que respecta a 1964. Cabe conjeturar, desde luego, que una orientación más definida hacia la inversión productiva del gasto público hubiera elevado muy sensiblemente el ritmo de crecimiento de la economía.

Lo que en este contexto importa establecer es que el factor dinámico más importante del desarrollo económico de México en años recientes es la actividad del sector público, por una parte; y, por otra, que el factor limitativo más importante de ese crecimiento radica en la escasa capacidad de absorción del mercado interno, determinada por la defectuosa estructura de distribución del ingreso. De aquí se sigue sin dificultad que los objetivos básicos de una reforma del sistema impositivo mexicano, que en realidad son al mismo tiempo los requisitos que dan validez a cualquier intento de reforma son:

<sup>6</sup> *Política fiscal para el desarrollo de América Latina*. Resumen y conclusiones de la Conferencia de Santiago (diciembre de 1962), Programa Conjunto de Tributación OEA-BID-CEPAL, Washington, 1963, p. 7.

<sup>7</sup> “Exposición de motivos de la Ley del Impuesto sobre la Renta”, *El Mercado de Valores*, Nacional Financiera, Año XXV, Núm. 5, México, 1 de febrero de 1965, p. 80.

<sup>8</sup> Richard Goode, *El impuesto personal sobre la renta en América Latina*. Programa Conjunto de Tributación OEA-BID-CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1962. Documento CEPF-DB-2T, p. 28.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 16-17.

<sup>10</sup> Véase, del autor, “Factores de estancamiento del desarrollo económico de México”, *Comercio Exterior*, Tomo XIV, Núm. 4, México, abril de 1964, pp. 260-264.

<sup>11</sup> “La economía mexicana en 1959-1963”, *Seis años en el comercio exterior de México*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1964, p. 49.

<sup>12</sup> “Sección nacional: la economía en 1964”, *Comercio Exterior*, Tomo XV, Núm. 1, México, enero de 1965, p. 36.

LEY ANTIGUA (a)

CEDULA IV

Ingreso bruto	Impuesto gravable (pesos)	Impuesto causado	Tasa real (%) <sup>1</sup>
48 000	48 000	2 388	4.98
96 000	96 000	8 022	8.36
144 000	144 000	15 912	11.05
264 000	264 000	44 402	16.82
480 000	480 000	119 308	24.86

CEDULA V

Ingreso bruto	Impuesto gravable (pesos)	Impuesto causado	Tasa real (%) <sup>1</sup>
48 000	48 000	2 647	5.51
96 000	96 000	7 235	7.54
144 000	144 000	14 453	10.04
264 000	264 000	32 223	12.21
480 000	480 000	72 028	15.01

LEY VIGENTE (a)

ASALARIADOS

Ingreso bruto	Impuesto gravable <sup>2</sup> (pesos)	Impuesto causado	Tasa real (%) <sup>1</sup>
48 000	38 400	2 867.56	5.97
96 000	76 800	8 981.80	9.36
144 000	115 200	17 247.80	11.98
264 000	211 200	41 021.40	15.54
480 000	384 000	97 331.40	20.28

PROFESIONISTAS

Ingreso bruto	Impuesto gravable <sup>3</sup> (pesos)	Impuesto causado	Tasa real (%) <sup>1</sup>
48 000	30 720	1 975.02	4.11
96 000	61 440	6 276.33	6.54
144 000	92 160	12 052.42	8.37
264 000	168 960	29 785.74	11.28
480 000	307 200	70 451.00	14.68

a) Desde luego, la nueva ley incorpora el 1% de impuesto para la educación, que no estaba incluido en las antiguas Cédulas IV y V.

1) Sobre ingreso bruto.

2) 20% de deducción (Art. 54).

3) 20% de deducción (Art. 51) y 20% de deducción sobre el nivel neto (Art. 54).

Como puede apreciarse, la nueva tarifa grava menos pesadamente los sueldos y salarios superiores a \$96,000 anuales, con lo que su carácter se torna menos progresivo para ingresos elevados por salarios. En cambio, grava con mucho mayor benignidad que la tarifa de Cédula V (clasificados) anterior, los ingresos de los profesionistas. También se reduce sensiblemente la progresividad del impuesto en este caso.

Al gravar los productos o rendimientos del capital obtenido por personas físicas, la ley establece numerosas excepciones a la aplicación de la tarifa general, con propósitos, por lo general, de reducir la carga impositiva. Tal es el caso, por ejemplo, de los rendimientos de bonos certificados de instituciones de crédito, obligaciones, cédulas hipotecarias y certificados de participación no inmobiliaria, los que, de acuerdo con el artículo 62-V, están exentos si su rendimiento simple no excede de 7% anual, o cuando la tasa del rendimiento capitalizado no pase de 7.2%. Para los rendimientos mayores de los señalados, se establece (Art. 67) una tarifa especial, cuyo gravamen máximo es de 10%. La enajenación de inmuebles particulares, es tratada en forma similar a las ganancias de capital. Se autoriza una deducción de 30% (Art. 72) a los ingresos por arrendamiento y se les grava con una tasa máxima de 5%. Estas disposiciones y otras de semejante tenor dan lugar a que el tratamiento que la ley brinda a los ingresos derivados del capital sea mucho más benigno que el que se da a los derivados del trabajo personal. Baste el siguiente ejemplo: con ingreso bruto de \$48,000 se gravan los salarios con una tasa real de 5.97%, los honorarios de 4.11%, la renta de inmuebles de 3.5% y los intereses sobre valores de 5%.

La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas está exenta (Art. 62-VIII) del pago del impuesto sobre productos o rendimientos del capital. Pero queda gravada (Art. 48) por el impuesto sobre productos del trabajo. Es interesante señalar, a este respecto, que en 1963 los in-

gresos derivados de la participación de utilidades se gravaban en Cédula IV, y en 1964 se decidió que se gravarían en Cédula VII, aplicándoseles una tasa tres veces mayor. Ahora se les considera nuevamente como productos del trabajo.<sup>16</sup> Pero si en 1964 se interpretó la ley en el sentido de que, si bien el ingreso por este concepto había sido devengado en 1963, como se había percibido efectivamente en 1964 se le gravaría en Cédula VII, en 1965, se interpreta lo contrario: aunque el ingreso se perciba efectivamente en 1965, como fue devengado en 1964 se gravará en Cédula VII (Artículo Sexto Transitorio).

Para las personas físicas cuyos ingresos gravables por productos del trabajo y rendimientos del capital, acumulados o aislados, excedan de \$150,000 al año, se establece (Capítulo IV - Título II) un impuesto global. A los ingresos gravables de acuerdo con los capítulos I y II del Título II, previamente ajustados —productos del trabajo y rendimientos del capital, respectivamente— se les sustraen, para determinar la base del impuesto global, los conceptos enumerados en los artículos 81 y 82. Para todo fin práctico, puede considerarse que el causante del impuesto global deducirá:

a) \$6,000 por él mismo, \$3,000 por el cónyuge y \$1,500 por cada ascendente o descendiente que dependa económicamente de él, por cargas de familia (una deducción total de \$12,000 en el caso de un causante casado y con dos hijos); y

b) La menor de estas cantidades: 10% del remanente o \$20,000, para no tomarse el trabajo de comprobar su derecho a las deducciones autorizadas en el artículo 82.

<sup>16</sup> Véase "Resolución de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas", *Comercio Exterior*, tomo XIII No. 12, diciembre de 1963, pp. 882-887. En considerando 24 (p. 883) se declara: "La Comisión considera fundamental... dejar claramente establecido que la utilidad perteneciente a los trabajadores... (tiene) un distinto fundamento del que reconoce el salario".

a) Proporcionar al Gobierno un volumen de ingresos suficiente no sólo para atender los gastos corrientes, sino para permitir inversiones públicas *directamente productivas* en un monto compatible con las necesidades de un crecimiento económico sostenido y acelerado; y

b) Establecer mecanismos que, simultáneamente, eviten la concentración excesiva del ingreso en sectores muy reducidos de la población y propicien la operación de un aparato redistributivo que fortalezca efectivamente la capacidad de absorción del mercado interno, especialmente de bienes de consumo popular.

Otras consideraciones son también pertinentes, aunque de menor importancia estratégica para el proceso de desarrollo. Entre éstos se encuentran:

a) Contar con mecanismos que aseguren una canalización hacia fines productivos de los ingresos excedentes de individuos y empresas;

b) Establecer métodos para sancionar —con tasas impositivas muy elevadas— el uso dispendioso de los ingresos excedentes y para captar la mayor parte de los ingresos no ganados —como los derivados de ciertas ganancias de capital;

c) Proveer incentivos eficaces a la inversión privada, sin sacrificios indebidos de ingresos fiscales; y

d) Brindar, en general, tratamiento más favorable a los ingresos derivados del trabajo personal y a las empresas eficientes de escasa capacidad económica, así como a los que operan en sectores estratégicos.

Adicionalmente, y como complemento de una imposición al ingreso efectivo, es preciso tener en cuenta la necesidad de:

a) Establecer un impuesto —progresivo o proporcional— al patrimonio global de los causantes, toda vez que la propiedad confiere beneficios adicionales y distintos del ingreso que de ella se deriva. Un impuesto de esta naturaleza, aunque proporcional, acentuaría la progresividad del impuesto al ingreso y permitiría brindar a los causantes un tratamiento más equitativo conforme a su capacidad económica total; y

b) Establecer un impuesto progresivo sobre herencias y sucesiones (derogado en México a finales de 1961<sup>13</sup>), complementado por un gravamen similar sobre las donaciones, a fin de reducir la importancia de la riqueza heredada como factor determinante de la distribución del ingreso, y atenuar el grado de concentración del mismo.

No parece haber discrepancias en cuanto a que, al eliminar el antiguo sistema cédular, la nueva ley de impuesto sobre la renta de México representa un importante avance en la modernización del sistema impositivo mexicano. Debe recordarse a este respecto que a finales de 1961 se dio un primer paso hacia la implantación del impuesto al ingreso global con el establecimiento de la tasa adicional sobre ingresos acumulados, que gravaba los ingresos percibidos en dos o más cédulas que excedían de \$180,000 anuales.<sup>14</sup> Es evidente que si, dentro del mecanismo del impuesto sobre la renta se desea considerar las exenciones personales, las deducciones personales y las tasas progresivas, hay necesidad de aplicar un criterio globalizador y no cédular, pues de otro modo se brinda una ventaja indebida a las personas cuyos ingresos proceden de distintos orígenes.

Sin embargo, el tratamiento global puede dar lugar a ciertas inequidades indebidas. Tal parece ser el caso de lo dispuesto en la nueva ley. Por ejemplo, se aplica la misma tarifa a los ingresos por sueldos y salarios y a los ingresos por honorarios de profesionistas (Art. 56), pero a los asalariados se les aplica la tarifa sobre el 80% de su ingreso anual (si es menor de \$150,000), de modo que gozan de una deducción de 20%, en tanto que los profesionistas pueden deducir, sin comprobación alguna, el 20% del ingreso bruto por concepto de "gastos normales y propios del ejercicio de la profesión" (Art. 51), antes de aplicar la tasa sobre el 80%, de modo que gozan, de hecho, de una deducción de 36%.

Como ya se ha señalado, en el impuesto global a las empresas (título II) se establecen cargas impositivas a partir de \$2,000 de ingreso gravable anual cuya magnitud real —expresada como porcentaje del ingreso gravable— va de 5%, para ingresos de hasta \$3,500 anuales, hasta 42%. La progresividad de la tarifa es muy acentuada en los primeros tramos de ingreso y se modera muy considerablemente —e incluso desaparece— en los últimos. Debe tomarse en cuenta que el rango abierto superior de la tarifa se ha establecido a un nivel relativamente bajo (un millón de pesos de ingreso gravable anual) lo que da lugar a que las empresas de mayor capacidad económica queden situadas en el tramo menos progresivo de la tarifa. La diferencia en la carga efectiva entre una empresa con ingreso gravable anual de un millón de pesos y otra cuyo ingreso gravable sea el mayor que pueda concebirse no podrá pasar de 9.5%.

Si se comparan las tasas reales de la tarifa del impuesto global a las empresas con la antigua tarifa de cédulas I y II (comercio e industria, se encuentra que la tasa mínima es sensiblemente mayor en la tarifa ahora vigente (5.0 contra 1.7%).<sup>15</sup> Después, hasta un nivel de \$10,000, coinciden ambas tarifas. Al nivel de \$20,000, la nueva tarifa es más benigna que la antigua. De este nivel en adelante, la carga real es más gravosa en la nueva tarifa que en la derogada. Para un ingreso gravable anual, por ejemplo, de \$500,000, la tasa real del impuesto global es de 27.7%, mientras que la del impuesto cédular era de sólo 23.2%. En general, entonces, se acentuó la carga fiscal sobre los ingresos de las empresas, aunque en grado moderado.

Conviene señalar brevemente un aspecto más de las nuevas disposiciones en materia de impuesto a las empresas: las ganancias de capital —derivadas de la enajenación de activos fijos de la empresa constituidos por bienes inmuebles, maquinaria o equipo, o por la "fusión o liquidación de sociedades en las que el causante sea socio o accionista"— se acumularán para fines del impuesto global a las empresas, en porcentaje decrecientes según el lapso que haya transcurrido entre la adquisición y la enajenación; y que no se acumulen, es decir, que queden exentas, cuando ese lapso sea mayor de 10 años o cuando, dentro del año siguiente a la enajenación, se invierta el importe obtenido por la misma en cualquier actividad productiva, ya sea ésta del ramo de la empresa o de cualquiera otra. Cabe considerar que una ganancia de capital derivada de enajenación de inmuebles suele ser más cuantiosa en tanto mayor es el lapso entre enajenación y venta, por una parte, y, por otra, que la disposición resulta favoreciendo a empresas que inviertan montos importantes en bienes raíces y especulen con ellos.

Finalmente, conviene señalar que el régimen de depreciación acelerada establecido a finales de 1961, en ocasión de la anterior reforma importante a la ley del impuesto sobre la renta, se conserva invariado en esencia en las nuevas disposiciones (Art. 75 de la antigua ley y Art. 21 de la nueva).

La tarifa (Art. 75) que grava los ingresos de las personas físicas, ya sea que procedan del trabajo (capítulo I) o del capital (capítulo II), establece el límite de exención en \$4,800 de ingreso anual. Las tasas impositivas reales —impuesto como porcentaje del ingreso gravable— van desde 2.3% hasta un límite máximo de 35%. Entre \$4,800 y \$300,000 de ingreso gravable anual, la tasa real se mueve en forma aceleradamente progresiva entre 2.3 y 22.8%. Para ingresos mayores de \$300,000 anuales —\$25,000 mensuales— la progresividad de la tarifa se modera muy sensiblemente. La diferencia entre el gravamen real a un ingreso personal por trabajo o capital de \$300,000 anuales y a otro que sea el más alto imaginable no es en ningún caso mayor de 12.2%. A diferencia de lo señalado en el caso del impuesto global a las empresas, no será muy alto el número de causantes —asalariados profesionistas— que caigan en el rango abierto de la tarifa y, por ello, queden sujetos a tasas menos progresivas que las de menor ingreso. Sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto a los rentistas.

A continuación aparece una somera comparación de las tarifas del artículo 75 con las que, en la anterior ley, gravaban los ingresos derivados del trabajo personal.

<sup>13</sup> "Ley que deroga los impuestos sobre herencias y legados", *Diario Oficial*, Tomo CCXLIX, No. 50, México, 30 de diciembre de 1961, p. 11.

<sup>14</sup> "Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta", *Diario Oficial*, Tomo CCXLIX, No. 50, México, 30 de diciembre de 1961.

<sup>15</sup> Curiosamente, debido a ello, con la nueva tarifa una empresa con ingreso gravable anual de \$3,500, paga \$175 de impuesto, mientras que otra con ingreso gravable anual de \$5,000, paga solamente \$165.

La tasa real de imposición —en relación con el ingreso gravable— del impuesto global (Art. 86) es de un mínimo de 13%, para ingresos hasta de \$1,200, a un máximo de 35%. El rango abierto superior de la tarifa se sitúa en \$300,000 y le corresponde una carga real de 26.8%.

No puede dejar de mencionarse que al impuesto causado según la tarifa del impuesto global se le deducirán "los impuestos pagados y retenidos conforme a los capítulos I, II y III, correspondientes a ingresos acumulables". (Art. 85).

Conviene comparar, finalmente, el monto del gravamen establecido por el impuesto global a las personas físicas, con el que se causaba en virtud de su antecedente inmediato: la tasa sobre ingresos acumulados, por medio del siguiente ejemplo.

#### TASA SOBRE INGRESOS ACUMULADOS

Ingreso gravable percibido <sup>1</sup> por		744.000
concepto de Cédula IV	480 000	
concepto de Cédula V	264 000	
Menos: impuestos causados		151 531
por concepto de Cédula IV	119 308	
por concepto de Cédula V <sup>2</sup>	32 223	
Ingreso neto gravable		592 469
Impuesto causado		35 571.81
<i>Impuesto total (cedular + TIA)</i>		<u>187 102.81</u>
<i>Tasa real (sobre el ingreso bruto)</i>		<u>25.15%</u>

#### IMPUESTO GLOBAL A LAS PERSONAS FÍSICAS

Ingreso bruto percibido		744 000
por salarios	480 000	
por honorarios	264 000	
Ingreso gravable percibido		552 960
por salarios <sup>3</sup>	384 000	
por honorarios <sup>4</sup>	168 960	
Deducciones		32 000
por cargas familiares <sup>5</sup>	12 000	
Otras <sup>6</sup>	20 000	
Ingreso gravable		520 960
Impuesto causado (Art. 86)		157 715
Menos: Impuestos capítulo I		127 117.14
por salarios (Art. 75)	97 331.40	
por honorarios (Art. 75)	29 785.74	
Diferencia a pagar		30 597.86
<i>Impuesto total pagado</i>		<u>157 715.00</u>
<i>Tasa real (sobre el ingreso bruto)</i>		<u>21.20%</u>

1 Igual a ingreso bruto.

2 Tarifa de clasificados.

3 Deducciones autorizadas —20%— por el artículo 54.

4 Deducciones autorizadas —36%— por los artículos 51 y 54.

5 Causante casado y con dos hijos (Art. 81).

6 Artículo 84.

Con el fin evidente de fortalecer el mercado de valores, la nueva ley exige la acumulación de las ganancias por venta de acciones dentro del ingreso global de las personas físicas. Pero además, para el año de 1965, estas ganancias resultan exentas del impuesto que les correspondería como productos del capital, de acuerdo con el Art. 38 de la Ley de Ingresos.

De otro lado, en relación con el impuesto a las ganancias distribuidas (Art. 74), cuando los ingresos por este concepto rebasen la cifra de \$270,000 quedarán gravados a una tasa del 20%. Sin embargo, como para este fin no se acumulan los ingresos provenientes de varias empresas, un causante cuyos ingresos en cada una de las empresas que le distribuyen ganancias no pase de \$180,000, quedará gravado con sólo el 15%, aunque sus ingresos totales por este concepto rebasen, por cualquier margen, la cifra de \$270,000.

Asimismo, de acuerdo con el Art. 60, quedan sujetos al impuesto sobre productos o rendimientos del capital "los ingresos procedentes de las ganancias que distribuyan toda clase de empresas establecidas en el país y de las que deban distribuir las sucursales de empresas extranjeras establecidas en la República, así como sus agencias". Sin embargo, en el Art. 73 se precisa que "las entregas de acciones o aumentos de partes sociales a favor de los socios, por concepto de capitalización de reservas o pagos de utilidades, no se considerarán dividendos en especie y no causan impuesto conforme a esta ley, sino en los casos de reembolso o liquidación". De este modo, resultan exentos, por ejemplo, los pagos que se hacen a ejecutivos de las empresas en la forma de acciones de éstas, como gratificaciones, incentivos, etc.

De la simple lectura de los aspectos descritos, y de las múltiples declaraciones de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda al formular explicaciones sobre los propósitos de la reforma, se desprende claramente que el motivo básico que inspiró al legislador fiscal fue propiciar la formación interna de capital y el fomento a la inversión. A la luz de este objetivo de política fiscal, deben entenderse las medidas a las que se ha aludido antes, tales como la supresión de los gravámenes a las ganancias distribuibles de las sociedades y a las utilidades excelentes. Dar aliento a la inversión es el propósito que explica el tratamiento favorable a las llamadas ganancias de capital, el arrastre de pérdidas por cinco ejercicios, la posibilidad de reinvertir libremente las utilidades no distribuidas y por tanto diferir indefinidamente el pago del impuesto correspondiente, la posibilidad de depreciar aceleradamente el activo fijo de las empresas y otras medidas favorables de menor significación.

Para impulsar la formación interna de capital, no sólo se aplican medidas de aliento que directamente fortalecen la situación financiera de las empresas, sino también incentivos establecidos para fortalecer el mercado de valores. Destaca, desde luego, el tratamiento favorable que en general reciben los ingresos provenientes de productos de capital y en particular la no acumulación, para efectos del impuesto al ingreso global de las personas físicas, de los ingresos provenientes de la enajenación de bienes muebles (entre ellos los valores) y la no acumulación para los mismos efectos de ingresos percibidos por concepto de dividendos y de intereses procedentes de valores, préstamos otorgados a las instituciones de crédito y de depósitos concedidos por ellas (Art. 38 de la Ley de Ingresos de la Federación). Debe subrayarse que las utilidades derivadas de la enajenación de valores mobiliarios no están exentas solamente del impuesto al ingreso global de las personas físicas, sino que tampoco causan el impuesto como ingresos provenientes de productos de capital.

Las ganancias distribuidas en forma de acciones, como ya se dijo, están exentas del pago del impuesto correspondiente, hasta que la empresa entre en período de liquidación o cuando se reduzca su capital social.

Seguramente, el efecto total de estas medidas se traducirá en un fortalecimiento del mercado de valores, por una parte, y en un incremento de la tasa de ahorro y de inversión. Sin embargo, resulta necesario preguntarse si, dada la estructura social del país y el grado de desarrollo económico que se ha alcanzado, resulta conveniente olvidar los problemas de la concentración del ingreso, como factor limitante del desarrollo, a fin de alentar la formación de capital. Es preciso tener presente que sectores industriales amplios operan a una proporción baja de su capacidad instalada, y que las industrias que requieren mayor estímulo son las intensivas de trabajo más bien que las intensivas de capital. Por ello, no se puede dejar de inquirir si la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta se inclina excesivamente a favor de quienes controlarán el capital y los valores cuya formación se quiere fomentar, frente a la mayoría de los causantes que podrían tener interés en que las cargas fiscales se establecieran ante todo como un elemento esencial de una política de redistribución del ingreso.