

I.- La Carga Fiscal en México, su Evolución y su Importancia

"Para realizar las esperanzas de un progreso económico acelerado, que conciben los países subdesarrollados, difícilmente puede exagerarse la importancia que tiene el ingreso público..."

Por CARLOS OCAÑA G. y JAVIER ALEJO L.

Nicholas Kaldor

I

LA cuestión de si el gobierno debe o no intervenir en la actividad económica está fuera de debate en la actualidad. El problema se reduce a determinar cuál es su importancia, hasta qué punto debe realizarse, cómo llevarla a cabo, con qué medios y de dónde se han de obtener esos medios. La experiencia mexicana, comparada con la de otros países subdesarrollados, ha demostrado que el gobierno desempeña un papel importante en la marcha del progreso económico y social del país, toda vez que gracias a su intervención se ha evitado el estancamiento, se han contrarrestado presiones inflacionarias o deflacionarias y en cierta medida se han atendido algunas de las demandas más urgentes de la población.

Para realizar los objetivos definidos en sus programas de desarrollo, el gobierno precisa de un volumen creciente de ingresos que puede adquirir de varias fuentes tanto internas como externas. En lo que se refiere a la investigación de los recursos internos a través de la recuperación, es necesario resolver dos problemas fundamentales: primero, lograr un incremento absoluto de la carga fiscal, y tener por lo tanto una mayor participación en el ingreso nacional.* Y segundo, lograr la justa distribución de la carga fiscal atendiendo a las diversas capacidades contributivas de las capas de la población.

El aumento de la carga fiscal puede difícilmente lograrse perfeccionando el sistema cédular de impuesto sobre la renta como el que se aplica en México. Para alcanzar gravámenes más justos, de mayor rendimiento y más favorables al desarrollo económico es necesario establecer el impuesto único sobre la renta. Tales reformas implican, además de una administración competente y bien organizada, la aplicación de tasas altamente progresivas, pero en tal forma que las exenciones concedidas favorezcan los niveles de ingresos apenas suficientes para cubrir el consumo obligado que satisface las necesidades primarias del hombre. Hay que tener presente que son precisamente los perceptores de estos ingresos, en su calidad de consumidores, los que en definitiva resienten la incidencia de los gravámenes indirectos tan comunes en nuestros sistemas tributarios y para los cuales una exacción, por pequeña que sea, disminuye sensiblemente las disponibilidades indispensables para la subsistencia.

La progresividad significa que a medida que son más altos los ingresos, las tasas aumentan de tal modo que los que perciben las mayores cantidades, pagan una mayor parte de ellas como impuesto. De este modo, además de que aumenta la carga fiscal general, permite modificar la composición y la incidencia de la tributación. La elevación de las tasas, sin embargo, tiene un límite y es el de que la tasa máxima no sea tan alta que se pierda la oportunidad de contar con la cooperación voluntaria del contribuyente y de que se creen las condiciones propicias para la evasión.

Se ha hablado hasta ahora de la progresividad en los impuestos directos, o sea, los que gravan el ingreso neto o la riqueza de las empresas e individuos y son difícilmente trasladables, como el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre las ganancias de capital y los impuestos sobre la ri-

queza, herencias y legados. Sin embargo, la progresividad puede lograrse también en los impuestos indirectos que gravan la producción, el comercio y el consumo. Por ejemplo, los impuestos a artículos y servicios de primera necesidad, deben ser bajos y los que gravan los bienes de uso suntuario, deben ser suficientemente altos. En la misma forma deben tratarse los bienes de consumo que se importan.

Las tasas suficientemente progresivas como para imponer restricciones al consumo de los artículos suntuarios por las clases acomodadas, desempeñan un papel muy importante en el proceso de desarrollo económico. Sin embargo, se oyen las opiniones en el sentido de que la imposición progresiva en los países insuficientemente desarrollados tiene efectos desfavorables sobre la iniciativa privada, la disposición a arriesgarse y los esfuerzos de los hombres de empresa, frenando en consecuencia la tasa de desarrollo al no haber medios ni incentivos para la acumulación de capital. Este argumento puede tener validez en caso de que se apliquen tasas marginales máximas excesivas que gravan onerosamente utilidades que se destinen de preferencia a nuevas inversiones de carácter productivo; pero no en el caso que la progresividad evite que los ingresos se destinen al consumo suntuario ya sea de bienes nacionales o, en mayor medida, del exterior como sucede en muchos países de Latinoamérica.

Es por el contrario, justificado el aumento de la carga fiscal cuando hay, por un lado, necesidad de aumentar el gasto público siendo pequeño el ingreso disponible y habiendo la circunstancia, reconocida por los gobiernos de Latinoamérica, de que se tiene capacidad suficiente para aumentar los ingresos fiscales, recurriendo, por ejemplo, al gravamen sobre los beneficios derivados de la propiedad del capital en diversas formas, que actualmente escapan al pago de tributo; o haciendo efectivos los gravámenes actualmente establecidos; y por otro lado se justifica cuando los gobiernos hacen uso de los fondos fiscales de acuerdo con programas presupuestarios que logren un mejoramiento en la política de gastos.

Al considerarse un aumento en los ingresos, antes que pensarse en una elevación de tasas con las características ya apuntadas, debe tomarse en cuenta el problema de la evasión. Es tan importante ésta que de poderse eliminar, aunque fuera sólo en parte, se debilitaría cualquier intento de subir las tasas pero en cierto modo esto se haría innecesario. En la actualidad se puede contar con el uso de equipo electrónico de elaboración automática de los datos, con el cual es posible evitar o reducir en gran medida la evasión al tener registradas con cierto detalle en cintas magnéticas las referencias de todos los contribuyentes.

II

México se enfrenta a la necesidad impostergable de acelerar el proceso de desarrollo económico del país en términos de crecimiento sostenido del ingreso real *per capita* de la población. Para tal efecto existe un consenso general (salvo las necesarias excepciones) acerca de las conveniencias de una participación creciente del gobierno en la actividad económica, bajo la forma de programas de gasto público orientados a crear y fortalecer la infraestructura económica y a realizar obras de beneficio social (programas de salud pública, de educación, vivienda, etc.) tendientes a preparar los recursos humanos necesarios para el desarrollo; y, acerca de la conveniencia de que el gobierno obtenga un volumen cre-

* En la actualidad, mientras los gobiernos de los países industriales participan en un 25 a 30% los de los países subdesarrollados lo hacen entre el 8 y 15%.

nte de ingresos para financiar sus programas de gasto y de tales ingresos deben provenir en su mayor parte, dentro de lo posible, de fuentes internas.

El gobierno federal ha venido obteniendo volúmenes crecientes de ingreso por la vía impositiva (con una sola excepción, en el año de 1953), como puede observarse en el cuadro I. Tal tendencia creciente obedece principalmente a la tendencia también creciente del ingreso nacional, debida al incremento de los niveles de actividad económica, principalmente en el sector manufacturero. Dichos volúmenes de ingreso del gobierno serían mayores si la estructura de las tarifas impositivas fuera la adecuada.

CUADRO I

RELACION ENTRE LA RECAUDACION Y EL INGRESO NACIONAL

Años	Ingreso nacional	Recaudación total	% de la recaudación respecto al ingreso Nac.	Impuesto sobre la renta	% del impuesto sobre la renta respecto al ingreso nacional
1948	28 800	1 507	5.2	482	1.7
1949	31 700	2 057	6.5	629	2.0
1950	37 500	2 531	6.7	809	2.2
1951	46 800	3 806	8.1	1 226	2.6
1952	52 000	4 237	8.1	1 445	2.8
1953	50 200	3 781	7.5	1 178	2.3
1954	59 180	4 669	7.9	1 349	2.3
1955	74 760	6 355	8.5	1 972	2.6
1956	84 000	7 184	8.6	2 572	3.1
1957	92 000	7 245	7.9	2 793	3.0
1958	101 800	7 688	7.5	2 970	2.9
1959	109 000	8 428	7.7	3 065	2.8
1960	120 100	9 641	8.0	3 711	3.1
1961 p	126 000	10 048 p	8.0	4 072	3.2

FUENTE: Banco de México, S. A., Informe Anual, 1961 y Contaduría de la Federación.
p Provisional.

Se han realizado dos reformas fiscales en los últimos quince años (1948 y 1961-62) y a pesar de ello "la mayor parte de la recaudación se compone de impuestos proporcionales y específicos, y sólo unos cuantos son parcialmente progresivos",¹ de modo que los niveles de recaudación no crecen al mismo ritmo que los de actividad económica.

La falta de progresividad general del sistema impositivo mexicano se debe fundamentalmente al escaso desarrollo que ha tenido el impuesto a los ingresos de las personas (susceptible de mayor progresividad que los demás); al mantenimiento de tarifas de impuesto escasamente progresivas a las utilidades de las empresas; a la existencia de innumerables impuestos indirectos (al gasto) de poco recomendable progresividad, en muchos casos, pues de cualquier forma inciden sobre los consumidores; y al sostenimiento del sistema cédular.

Todo ello ha redundado en que:

- 1) La recaudación total no haya pasado del 8.6% del ingreso nacional, por debajo de otros países, incluso países subdesarrollados (ver cuadros I y III);
- 2) El sistema carezca de flexibilidad ante las variaciones del ingreso nacional (obsérvese en el cuadro I cómo la recaudación no responde ampliamente a las variaciones del ingreso);
- 3) El total de los impuestos al ingreso, representa la mitad de la recaudación y sólo el 4% del ingreso nacional (ver cuadro II);
- 4) El impuesto sobre la renta, el más importante por su monto y características, representa el 40.5% de la recaudación total (frente a casi el 70% en otros países) y el 3% del ingreso nacional, y los impuestos al ingreso de las personas representan apenas el 0.7% del ingreso nacional y,
- 5) El total de los impuestos al gasto, altamente trasladables, representen todavía el 47% de la recaudación. Dentro de ellos se encuentran algunos de los impuestos más importantes para la recaudación total como son: impuestos a la producción, 10.2%; impuestos al comercio, 3.4%; y dentro de estos últimos: impuestos a la importación, 16.5% de

¹ Comercio Exterior, marzo de 1962. "La naturaleza de la reforma fiscal", por Ifigenia M. de Navarrete.

la recaudación total, e impuestos sobre ingresos mercantiles, 12. % del mismo total.

CUADRO II

RELACION DE LOS IMPUESTOS AL INGRESO Y AL GASTO CON LA RECAUDACION TOTAL

Años	Recaudación total	Impuestos al ingreso	%	Impuestos al gasto	%	Impuestos al ingreso y al gasto	%
1959	8 428	4 183	49.6	3 966	47.1	279	3.3
1960	9 641	4 811	49.9	4 505	46.7	326	3.4
1961 p	10 048	5 048	50.2	4 771	47.5	229	2.3

FUENTE: Comercio Exterior, marzo 1962: "Naturaleza de la reforma fiscal", por Ifigenia M. de Navarrete y Banco de México, *Informes Anuales* de 1955 a 1961.
p Provisional.

Esta situación tiene como consecuencia el hecho de que los grupos de bajos ingresos de la población soporten una proporción injusta de la carga fiscal, reduciendo notablemente su capacidad de consumo. Esto es a causa de que las tarifas del impuesto sobre la renta (además de no tener éste la importancia que debiera en la recaudación) son escasamente progresivas, cuando no regresivas, por lo que los causantes de los niveles inferiores de ingreso pagan proporcionalmente más, o por lo menos igual que los de los niveles superiores; y porque la carga impositiva indirecta es soportada por ellos, toda vez que es fácilmente trasladable vía precios. A esto se debe sumar el hecho de que en las tarifas de impuesto al ingreso personal (salvo en la de ingresos acumulados) los niveles de exención son muy bajos y las deducciones permitidas son escasas o nulas. En el sector industrial las empresas que se encuentran en los niveles inferiores y medios no resultan tan afectadas porque, a pesar de que las tarifas no son tan progresivas como se desea, existe ya una buena cantidad de exenciones, subsidios y deducciones destinadas al fomento de esas empresas.

En cambio, en los países más desarrollados (Estados Unidos, Inglaterra), e incluso en algunos que se encuentran en una etapa media de desarrollo (Canadá) se ha logrado una distribución justa de la carga fiscal, una participación relativa elevada del gobierno en el ingreso nacional y la utilización de la política fiscal como un verdadero instrumento de fomento y de redistribución del ingreso. Se ha implantado en ellos un sistema de impuesto al ingreso personal con una progresividad considerable basada en grupos de renta en que se encuentran los individuos (o las sociedades en su caso) y sus respectivos patrones de gasto; además, se permite una buena cantidad de deducciones atendiendo al estado civil de los individuos, al número de personas que componen su familia, sus gastos, etc.; y, son pocos los ingresos de personas o empresas que están fuera de la tributación.

La injusta distribución de la carga fiscal en México produce los siguientes efectos generales en la economía del país:

- i.—Al incidir una parte considerable de ella sobre los grupos de menores ingresos —y en parte sobre los de ingresos medios— por encima de su capacidad contributiva, la recaudación contribuye a aumentar el estancamiento del mercado interno, por lo que la producción industrial de consumo, tiene menos posibilidades de expansión.
- ii.—El mantenimiento de un número considerable de impuestos indirectos de escasa progresividad e inclusive regresivos, contribuye a distorsionar el sistema de precios de los artículos de consumo, produciendo por tanto los efectos mencionados sobre el mercado interno y permitiendo, además, el desarrollo excesivo de negocios destinados a satisfacer necesidades de consumo suntuario.
- iii.—En la medida que la mayor parte de la carga fiscal no incide sobre los grupos de ingresos elevados (empresas e individuos) la recaudación, como se dijo, permanece en una relación muy baja respecto al ingreso nacional; una buena cantidad de recursos financieros susceptibles de ser canalizados hacia los programas de gasto del gobierno permanecen ociosos o utilizados en forma especulativa, y el gobierno tiene que recurrir al financiamiento externo en cantidades muy elevadas y crecientes; y, la política fiscal no opera plenamente como instrumento de redistribución del ingreso.

CUADRO III

RELACION ENTRE EL INGRESO PRESUPUESTARIO Y EL INGRESO NACIONAL

	1955	1956	1957	1958	1959	1960
ARGENTINA						
(Miles de millones de pesos)						
<i>Ingreso Nacional</i>	125.6	150.9	190.2	271.2	492.3	626
Ingresos presupuestarios	12.6	16.0	18.6	30.4	53.7	87
Ingresos Presup./ingreso nacional (%)	10.0	10.6	9.2	11.2	10.9	13
BRASIL						
(Miles de millones de cruzeiros)						
<i>Ingreso Nacional</i>	573.3	726.7	865.3	1,046.2	1,403.9	...
Ingresos presupuestarios	155.7	74.1	85.8	117.8	157.8	167
Ingresos Presup./ingreso nacional (%)	9.7	10.2	9.9	11.3	11.2	...
ESTADOS UNIDOS						
(Miles de millones de dólares)*						
<i>Ingreso Nacional</i>	328.4	348.6	364.4	364.7	396.5	413.
Impuestos federales	60.4	68.2	71.0	69.1	68.3	78.
Ingresos Presup./ingreso nacional (%)	18.4	19.6	19.5	18.9	17.2	19.
FRANCIA						
(Miles de millones de francos)*						
<i>Ingreso Nacional</i>	129.6	143.8	160.4	182.3	195.2	214.
Ingresos presupuestarios	32.6	36.3	41.3	49.0	54.7	58.
Ingresos Presup./ingreso nacional (%)	25.2	25.2	25.7	26.9	28.0	27.
INGLATERRA (U.K.)						
(Miles de millones de libras)						
<i>Ingreso Nacional</i>	15.4	16.7	17.7	18.4	19.2	20.
Ingresos presupuestarios	5.1	5.9	6.3	6.7	7.0	7.
Ingresos Presup./ingreso nacional (%)	33.1	35.3	35.6	36.4	36.5	35.0
MEXICO						
(Miles de millones de pesos)						
<i>Ingreso Nacional</i>	74.8	84.0	92.0	101.8	109.0	120.
Ingresos presupuestarios	6.4	7.2	7.2	7.7	8.4	9.0
Ingresos Presup./ingreso nacional (%)	8.5	8.6	7.9	7.5	7.7	8.0

FUENTE: Anuario Estadístico de las Naciones Unidas, 1959, 1960, 1961.—Para México, Informes del Banco de México, S. A. de 1956 a 1961.

* En EUA, los ingresos presupuestales totales del gobierno (impuestos federales, participación de los gobiernos estatales y otros ingresos) fluctúan entre el 30 y el 34% del ingreso nacional.

Aunque parece que el gobierno actual tiene la intención de hacer una reforma fiscal adecuada a las necesidades de desarrollo del país, lo irá haciendo con gran lentitud. Un primer paso en este sentido es la reforma de 1962 en la que se establecen gravámenes a ingresos de capital que antes estaban exentos, limitando algunos privilegios fiscales sin razón de existencia; y se crea la "tasa complementaria sobre ingresos acumulados" superiores a 15,000 pesos mensuales y que provengan de dos o más cédulas. La tarifa tiene una progresividad que corre del 3% al 15% de los ingresos acumulados; de 120,000 pesos mensuales en adelante se aplica la última de las tasas. Además, se elevó la tarifa de cédula IV en sus niveles inferiores y se dispuso que los causantes de impuesto en esa cédula que trabajen en más de una empresa, acumulen todos los ingresos percibidos, para el pago del impuesto; pero todavía no se autorizan deducciones por estado civil, número de hijos, patrón de gastos, etc., de estos causantes.

III

De los comentarios anteriores se deduce una serie de recomendaciones que sería conveniente aplicar en la política tributaria mexicana:

1.—Acelerar la reforma fiscal que se orienta al establecimiento del impuesto sobre la renta global;

2.—Evitar que los gravámenes que se establezcan se vean contrarrestados por la evasión del pago del tributo;

3.—Hacer progresivas las tasas atendiendo a la distribución de contribuyentes por grupos de rentas económicas personales y familiares y a los patrones de gastos de estos grupos, y teniendo en cuenta la incidencia final del impuesto de que se trate;

4.—Evitar, en lo posible, la traslación que efectúan los grupos de altos ingresos, por ser al mismo tiempo oferentes y demandantes de bienes y servicios y que recae en los grupos de rentas bajas que son principalmente demandantes de bienes de consumo y oferentes de servicios personales;

5.—Diseñar un sistema adecuado de imposición indirecta cuya carga incida en la menor proporción posible sobre los grupos de bajos ingresos;

6.—Perfeccionar la administración del impuesto mediante el uso de equipo electrónico, el que a su vez permitirá, con ayuda de los datos registrados en las cintas magnéticas, calcular tarifas con una progresividad adecuada a los niveles de ingreso de los contribuyentes de tal suerte que la carga tributaria esté distribuida justamente;

7.—Calcular, con ayuda del equipo y los datos mencionados, la distribución de la incidencia de los gastos públicos entre la población, por grupos de ingreso, y así perfeccionar la política fiscal como instrumento de redistribución del ingreso.

De la efectividad lograda con estas medidas depende que el sistema impositivo mexicano coadyuve en mayor medida a acelerar el desarrollo del país sobre bases más coherentes.