

II.- La Carga Fiscal en México:

El Impuesto Sobre la Renta

POR JAVIER ALEJO L. y CARLOS OCAÑA G.

En la medida que se eleven los niveles de exención y se aumente la progresividad de las tasas del impuesto sobre sueldos y salarios, se responderá a los propósitos redistributivos de la política fiscal del gobierno y se ayudará al desarrollo del mercado interno, lo que contribuirá considerablemente al desarrollo de las industrias productoras de bienes de consumo, que están trabajando a menos del 50% de su capacidad instalada.

POR la necesidad ineludible de hacer frente a los gastos públicos crecientes a que han dado lugar los programas sociales de los gobiernos pos-revolucionarios, ha sido indispensable estructurar un sistema impositivo que proporcione los ingresos suficientes para cubrir tales erogaciones.

Con base en el criterio anterior el Impuesto sobre la Renta, que es el más importante que se aplica en México, ha venido transformándose para lograr una base más amplia y tasas más altas de imposición; pero si bien se han alcanzado éstas en parte, poco es lo que se ha logrado en beneficio de una progresividad que manifieste la equidad en el gravamen. El Impuesto sobre la Renta (ISR) recae, en general, sobre tres tipos de ingresos:

- a) Ingresos de las empresas, gravados por las Cédulas I, II y III y por la Tasa sobre Utilidades Excedentes.
- b) Ingresos de las personas, gravados por las Cédulas IV y V.
- c) Ingresos del capital, gravados por la Cédula VI.

Impuesto al Ingreso de las Empresas

Desde la implantación del Impuesto sobre la Renta, en 1925, la base más general de este gravamen la constituyeron el comercio, la industria y las actividades primarias, que hasta el presente forman la estructura fundamental de nuestra economía. Por esta circunstancia, tomada en cuenta desde entonces por los grupos gobernantes, y desde el punto de vista de que esas actividades encierran los factores dinámicos básicos para el desarrollo económico del país, es por lo que la imposición que recae sobre ellas ha revestido el carácter de trato preferencial, pero desafortunadamente en favor de los grupos de mayor capacidad contributiva al aplicárseles gravámenes esencialmente regresivos. Este trato discriminatorio hecho por el gobierno a través del fisco, se ha manifestado desde el principio en diversas formas. En una primera etapa experimental no se autorizaban ciertos renglones deducibles de los ingresos y de las utilidades, a manera de estímulo económico, pero las tasas eran demasiado bajas aún para niveles de ingreso muy elevados. En etapas posteriores, en las que ya se podría contar con mejores criterios e instrumentos más adecuados de administración, productos de la experiencia y de las necesidades del gobierno, los alicientes para el desarrollo de las actividades se proporcionaban a través de importantes deducciones que permitieran el ensan-

chamiento de los negocios y mayores niveles de inversión, y de exenciones de impuestos para actividades que se consideraran necesarias para el desarrollo económico del país.

En 1925, el impuesto a los ingresos de las empresas se aplicaba con base en las tres primeras cédulas del ISR que gravaban respectivamente el comercio, la industria y la agricultura. El gravamen para estos sectores era indiferenciado, pues se aplicaba una tarifa para los tres, la cual se iniciaba con una tasa del 2% aplicada a ingresos gravables superiores a 2 mil pesos anuales, cifra ésta, que ha constituido desde entonces el nivel máximo de exención. Las tasas ascienden hasta el 7.75% para ingresos hasta de 500 mil pesos, a partir de los cuales el impuesto se hace proporcional con una tasa del 8%. En la Gráfica I, se observa la tendencia creciente de las tasas. En forma pronunciada, la de las tasas que gravan ingresos inferiores y casi horizontal, la tendencia de las que gravan los ingresos superiores.

En 1931, la modificación consistió en elevar la tarifa a una tasa de 12% para ingresos superiores a 500 mil pesos anuales. En 1933, la modificación fundamental consistió en agrupar en cédula I, las tres anteriores (separadas en cédula I, comercio; cédula II, industria; y, cédula III, agricultura) con una tarifa que tiene un escalonamiento que va del 2% al 12.30%. Como puede observarse en la Gráfica I, la progresividad alcanzada en estas tarifas es más marcada en las categorías inferiores de ingreso hasta de 100 mil pesos anuales, a partir de los cuales la tarifa tiende a hacerse, si no proporcional, sí muy poco progresiva porque las tasas tienen incrementos reducidos y se aplican a categorías de ingreso de mayor amplitud que las primeras, lo que hace que la tendencia de la curva sea hacia la derecha y casi horizontal. Presenta pues, una forma similar a la tarifa de 1925.

Durante la II Guerra Mundial, era de esperarse una elevación brusca de las tasas impositivas, ante la inminencia de un proceso inflacionario fuerte, provocado, por un lado, por la entrada de los capitales especulativos que habían salido del país años antes por la desconfianza en el régimen nacionalista y que regresaron ante el temor al conflicto internacional, y por otro por las ganancias extraordinarias de las empresas establecidas en el territorio.

En efecto, en los primeros años de la etapa bélica se aplicó una tarifa que alcanzó una tasa máxima de 20% partiendo de una mínima de 3.3%, superior a la que tenían las tarifas anteriores. Como en éstas, la tarifa de 1941 (Gráfica I) tiene una pendiente más pronunciada en las categorías

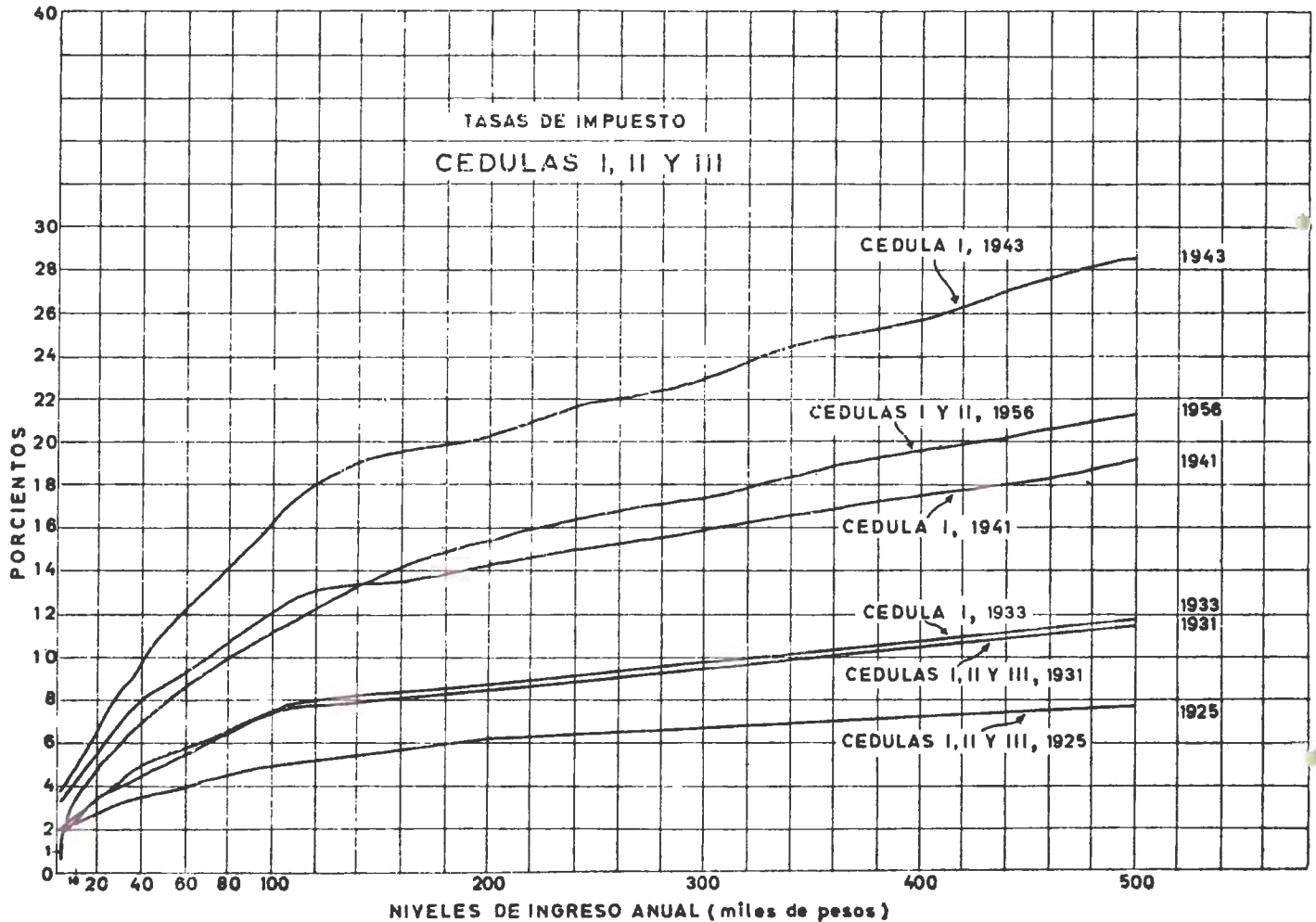
de ingreso hasta de 150 mil pesos anuales, a partir de los cuales su ascenso es más suave, lo que manifiesta que el impuesto no se paga proporcionalmente a la capacidad contributiva que se posee en los distintos niveles de ingreso. Es decir, la progresividad iniciada en los niveles inferiores se pierde en los niveles de ingreso máximos.

En 1943, la tarifa se elevó hasta 30% sobre los ingresos mayores de 500 mil pesos anuales, desde 3.8% para los ingresos superiores al nivel exento. Esta tarifa experimentó una alza bastante fuerte respecto a las que se le hicieron en reformas anteriores. Por ejemplo los, ingresos de 108 mil pesos al año, se gravan en esta tarifa con 17.2%, mientras que esos mismos ingresos en la tarifa de 1941 se gravaban con 12.7% y en 1933 con 7.8%. A pesar de esta fuerte elevación de las tasas, la tarifa se presenta con una progresividad defectuosa pues los ingresos hasta de 100 mil pesos aproximadamente, son gravados en mayor proporción que los mayores de esa cantidad, como puede verse en la Gráfica I,

sobre la diferencia entre el ingreso que se quiere gravar y el límite inferior del nivel de ingresos en que se encuentra comprendido. Esto da lugar a que la tasa de impuesto realmente aplicada a los ingresos se reduzca.

Por ejemplo, si 500 mil pesos de ingreso anual gravable causaban un impuesto de 143 mil pesos con la tarifa de 1943 ($500,000 \times 28.6\%$), con la tarifa de 1956 (vigente en nuestros días) causa 106,300 pesos calculados de la siguiente manera: 92,008 pesos de cuota fija más 14,300 pesos que resultan de aplicar el 28.6% sobre la diferencia entre 500 mil pesos y 400 mil que es el límite inferior de la categoría de 400 mil a 500 mil que consigna la tarifa. De este modo 106,300 representan una tasa de impuesto de 21.26%, inferior a 28.6% que se aplicaba según la tarifa anterior.

La tarifa de 1956 queda por tal motivo por debajo de la de 1943 (ver Gráfica I) y se caracteriza por no tener la progresividad adecuada; resulta similar a las otras aunque de tendencia más suave.



donde la curva correspondiente declina su pendiente en forma brusca.

Sin embargo, la elevación de los impuestos en estos años no llegó a ser tan importante como para contrarrestar la inflación, pues el gobierno, para financiar sus gastos de desarrollo, recurrió principalmente a la emisión de bonos de la deuda pública y no a altos gravámenes a las empresas. Dominaba la creencia de que al mantener bajos los impuestos se incrementarían los ahorros, se estimularían las inversiones y se lograría el desarrollo.

Desde 1956, año en que las cédulas I, II y III, se asignan de nuevo al comercio, la industria y agricultura, respectivamente, no se han reformado las tarifas respectivas. Con esta reforma el cálculo del impuesto se hace en forma distinta a la utilizada en las tarifas anteriores, en las que simplemente se aplicaba una tasa al ingreso gravable. En la nueva, los ingresos correspondientes a un nivel se gravan con una cuota fija más una tasa progresiva (%) que se aplica

La tarifa para Cédula III alcanza tan sólo un 13% de tasa real máxima de impuesto y tiene características similares a la anterior.

Así, pues desde la implantación del ISR, la carga fiscal no ha estado distribuida equitativamente de acuerdo con la capacidad contributiva de los causantes.

La limitada elevación progresiva de las tasas en las tarifas de las cédulas I, II y III, ha sido la causa principal de que la recaudación por estas cédulas no haya crecido en la misma proporción que la recaudación total por el ISR, ni ésta, por la influencia anterior, en la misma proporción que el Ingreso Nacional.

Como puede observarse en el Cuadro IV, la recaudación total por cédulas I, II y III en términos relativos tiene una tendencia decreciente. Este decrecimiento tan pronunciado de la importancia relativa debe atribuirse a varias causas entre las que destacan:

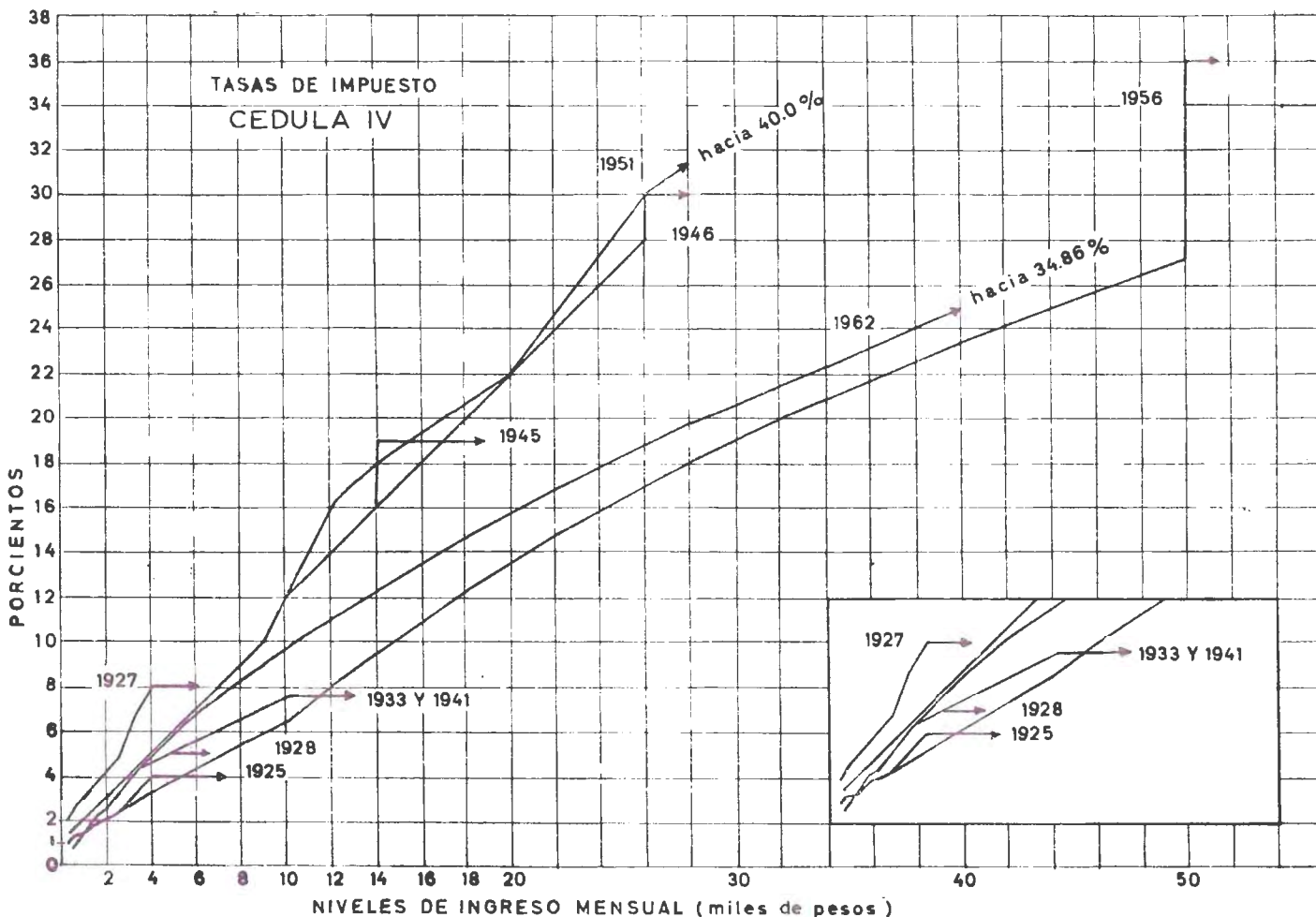
- La poca elasticidad del impuesto que es concomitante a la baja progresividad de las tarifas.
- Las deducciones para reinversión, para depreciación de activos, las exenciones para las industrias nuevas y necesarias, etc.
- La evasión del impuesto que alcanza niveles muy elevados en nuestro país.
- El crecimiento de la importancia relativa de la recaudación en otras cédulas como, por ejemplo, cédula IV.

Es importante hacer notar que respecto a la recaudación total por cédulas I, II y III, la obtenida por gravámenes a la industria ha venido adquiriendo una mayor importancia, pues de un 21.7% que representaba en 1948, creció a 53.3% en 1954 y a 59.6% en 1959; mientras que la recaudación ob-

Impuesto al Ingreso de las Personas

El impuesto al ingreso de las personas está representado fundamentalmente por las cédulas IV (asalariados) y V (profesionistas) por el recién creado impuesto sobre ingresos acumulados. Se ha caracterizado en México por gravar principalmente, a los grupos de ingresos fijos, puesto que así es en lo que se refiere a la cédula IV y la cédula V tiene muy poca importancia, como se verá más adelante.

En teoría se establece que los grupos de ingresos fijos, o por lo menos, dentro de ellos, los que reciben ingresos reducidos, deben recibir un trato fiscal preferente, toda vez que dichos grupos difícilmente —si no es que nunca— pueden trasladar el gravamen, por lo que recae sobre ellos la totalidad de la carga fiscal; esto resulta válido, sobre todo en países subdesarrollados como el nuestro, en los que gran parte de la población trabajadora vive en condiciones cercanas al mínimo de subsistencia. Si tal trato preferente no se produce se impedirá el sano desarrollo del mercado interno



tenida del sector de servicios (comercio, banca) manifiesta una tendencia decreciente muy fuerte, pues después de haber significado el 76.7% en 1948, esta proporción bajó a 45.6% en 1954 y a 39.6% en 1959.

Lo anterior pone de manifiesto que se ha estado gravando en mayor medida al sector productivo por excelencia que participa de un 36% del Producto Nacional (dato para 1960) y menos al sector que, si bien participa indirectamente en el proceso productivo, es también el canal más importante de concentración del ingreso, pues participa de un 41% del Producto nacional (1960).

Por su parte el sector de las actividades primarias que participa del Producto Nacional en un 23% ha significado tan sólo el 1.6% en 1948, el 1.1% en 1954 y el 0.8% en 1959 de la recaudación por cédulas I, II y III.

Esta circunstancia contribuye a la disminución de la recaudación total ya apuntada en párrafos anteriores.

y se empujará a los grupos de escasos ingresos hacia procesos circulares acumulativos de pobreza, por lo que se producirán reducciones crecientes en la eficiencia del trabajo. En tales condiciones, la política impositiva estará en abierta contradicción con los fines que se propongan los planes gubernamentales de desarrollo, puesto que, a corto plazo se hará caer buena parte del costo de los planes sobre los grupos que más que prestar ayuda, precisan de ella, y a largo plazo se notará que no es posible lograr las metas propuestas en los planes, a causa del congelamiento, o estrechamiento, del mercado interno.

La evolución del impuesto sobre sueldos y salarios se analiza a continuación; el análisis de la evolución de impuestos sobre honorarios no se incluye en virtud de que la recaudación en esa cédula respecto de la recaudación total correspondiente al ISR, no ha pasado del 2% (ver cuadro IV), seguramente a causa de la gran evasión existente.

Desde la implantación del ISR es notorio el carácter inequitativo del impuesto sobre sueldos y salarios. En 1925

se implantó una tarifa de cédula IV con una progresividad más o menos adecuada (ver gráfica II) que iba del 1 al 4% del ingreso mensual de los causantes, quedando exentos los ingresos hasta de \$ 170.00 mensuales, sólo que el nivel máximo de ingreso de la tarifa era de \$ 3,750.00 por lo que todos los causantes con ingresos mensuales superiores a ese nivel quedaron gravados proporcionalmente con el 4%. Sin embargo, se incluyó un desgravamen por cargos de familia; desde 20 hasta 35 pesos mensuales —según fueran desde una, hasta más de cuatro las personas que dependieran del causante— en toda la República; y, desde 40 hasta 70 pesos mensuales en zonas de vida cara. Esta característica hace aparecer como más justo y bien aplicado ese impuesto sobre sueldos y salarios que todos los posteriores inclusive que el actual, pues toma en cuenta aunque burdamente la capacidad contributiva del causante.

A pesar de la necesidad imperiosa de ampliar y vigorizar el mercado interno en 1927 se elevaron los niveles de imposición al doble —de 2 a 8%— con las mismas categorías de ingreso que en 1925. Apenas cuatro meses después (enero de 1928) hubo necesidad de hacer una nueva tarifa que tuvo más o menos las mismas características de la de 1925 sólo que las tasas iban del 1.3 al 5.0% del ingreso y se elevó la categoría superior de ingreso a \$4,000.00, por lo que los causantes con ingresos mensuales superiores a ese nivel quedaron gravados proporcionalmente con el 5%. Se conservaron los desgravámenes establecidos.

En 1933 se aumentaron cuatro categorías de ingreso a la tarifa de 1928 para llegar hasta \$9,000.00 con una tasa de 7.6%; este hecho hizo menos inequitativa la tarifa a pesar de que la porción agregada fue menos progresiva que la porción existente.

En 1941 se conservó la misma tarifa pero se eliminaron los desgravámenes por cargas de familia "porque eran muy reducidos". Hasta ese año el defecto principal de las tarifas fue el escaso monto de la categoría superior de ingreso considerada lo que las hacía inequitativas, pues, como se dijo, a partir del ingreso superior considerado se gravó proporcionalmente a los causantes con ingresos superiores a él, por lo que pagan relativamente menos impuestos que los causantes de menores ingresos, de acuerdo con su capacidad contributiva.

En 1945 se aumentaron las categorías superior e inferior de ingresos hasta \$14,000.00 y \$200.00, respectivamente, y se elevaron las tasas a partir de \$4,000.00 para llegar hasta 19% para más de \$14,000.00; sin embargo, en las dos últimas categorías la elevación real no fue tan grande en virtud de la duplicación de su amplitud. En 1946 se le aumentaron cinco categorías de ingreso a la tarifa anterior para llegar hasta \$26,000.00 de ingreso mensual y llevar las tasas de impuesto hasta 30%; pero el aumento real de éstas se vio reducido por la mayor amplitud de las categorías agregadas.

En 1951 se produjo un aumento considerable en la tarifa a partir de \$10,000.00 de ingreso y se aumentaron dos categorías para llegar hasta \$83,000.00 y llevar las tasas hasta 40%. Nótese la irregularidad de la curva que presenta cinco

fases: la primera entre \$300.00 y \$9,000.00; de \$500.00, entre \$1,000.00 y \$3,000.00; y de \$1,000.00, entre \$3,000.00 y \$10,000.00, diferencias de amplitud que provocan que la progresividad real no sea constante en la fase; la segunda, entre \$9,000.00 y \$12,000.00 con tasas de 16 a 22% y amplitud variable; la cuarta, de \$20,000.00 a \$26,000.00 con tasas de 22 a 30% y amplitud constante; y, la quinta, de \$26,000.00 a \$83,000.00 con tasas de 30 a 38% y amplitudes variables. La segunda fase es progresiva respecto de la primera, la tercera regresiva respecto de la segunda, la cuarta regresiva respecto de la tercera y la quinta regresiva respecto de la cuarta. La progresividad real general de la tarifa no es la presentada por la curva en virtud de que la amplitud de las categorías es creciente.

En 1956 se empezó a calcular el impuesto en una forma distinta (la descrita en el análisis del impuesto al ingreso de las empresas), lo que produjo una reducción de tasas (0.73 a 27.15%) y una pérdida general de progresividad, resultando beneficiados en mayor proporción los grupos de ingresos elevados. Además, se aumentó el nivel de exención a \$300.00 mensuales y se redujo la categoría superior de ingreso a \$50,000.00, con lo que se benefició a los causantes con ingresos mayores de ese nivel.

Finalmente, en 1961-62, se elevó el nivel de exención a \$500.00 y la categoría superior de ingreso a \$70,000.00; además se hizo una elevación total de las tasas sólo que fue mayor en las categorías inferiores de ingreso —\$500.00 a \$10,000.00— que en las mayores, en virtud de que la progresividad en aquellos es menor que en éstas; esto puede observarse en la curva correspondiente de la Gráfica II. Además, se implantó, para los causantes que trabajen en más de una empresa, la obligación de acumular la totalidad de los ingresos percibidos y sobre ella liquidar el impuesto; esto elevará la recaudación a costa, ahora sí, de los grupos de ingresos elevados, aunque por la escasa progresividad —por no llamarle regresividad— de la tarifa, los causantes con ingresos reducidos que acumulen, pagarán proporcionalmente más que los de ingresos altos; no obstante, mientras no se disponga de los datos precisos, se supone que el número de causantes de bajos ingresos que tengan que acumular será reducido.

De los datos anteriores se desprende que las características generales del impuesto sobre sueldos y salarios, desde su implantación hasta la fecha, han sido las siguientes:

1.—*Niveles de exención.*—Los niveles de exención han sido muy bajos (el vigente es de \$500.00), lo que es a todas luces inconveniente puesto que se grava a personas que viven a niveles cercanos al de subsistencia. Sería, entonces, recomendable elevar el nivel de exención, por ejemplo, a \$800.00 o \$1,000.00 mensuales, o bien, volver a establecer el régimen de desgravámenes (deducciones) por cargas de familia, con el cual se tenía en cuenta la capacidad contributiva de los causantes como recomiendan la teoría y las más elementales normas de equidad. En contra de la elevación del nivel de exención se podría argumentar que con ella la mayor parte de los causantes del impuesto en cédula IV (las tres cuartas partes, aproximadamente) quedarían fuera de la imposición; no obstante, si se decide elevar al nivel de exención, la eleva-

PROPORCION DE LA RECAUDACION EN CADA CEDULA RESPECTO A LA TOTAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

(Millones de pesos)

Cédula Año	Total del		I, II y III		IV		V		VI		VII		U.E.	
	I.S.R.	Recaudación	%	Recaudación	%	Recaudación	%	Recaudación	%	Recaudación	%	Recaudación	%	
1948	482.0	416.4	86.9	60.3	12.5	5.3	1.1	—	—	—	—	—	—	—
1949	678.6	547.4	80.7	81.7	12.0	6.7	1.0	—	—	—	—	42.9	6.3	—
1950	808.7	635.0	78.5	105.0	12.9	7.7	1.0	—	—	—	—	61.1	7.6	—
1951	1 225.8	936.7	76.4	141.7	11.6	10.6	0.9	—	—	—	—	136.8	11.2	—
1952	1 444.8	1 105.4	76.5	167.4	11.6	—	—	—	—	—	—	158.4	11.0	—
1953	1 178.0	918.8	78.0	179.7	15.3	15.3	1.3	—	—	—	—	64.3	5.5	—
1954	1 349.4	832.4	61.7	234.0	17.3	23.2	1.7	193.7	14.4	7.0	0.5	59.1	4.4	—
1955	1 972.2	1 191.7	60.4	310.2	15.7	28.8	1.5	311.7	15.8	18.8	0.9	111.1	5.6	—
1956	2 572.3	1 584.1	61.6	388.5	15.1	33.5	1.3	415.3	16.1	20.5	0.8	130.4	5.1	—
1957	2 792.8	1 615.3	57.8	469.4	16.7	50.3	1.8	437.8	15.7	18.5	0.7	101.4	3.6	—
1958	2 970.0	1 892.2	63.7	455.6	15.4	43.6	1.5	406.5	13.7	22.0	0.7	150.4	5.1	—
1959	3 065.0	1 942.2	63.4	618.3	20.2	57.6	1.9	344.8	11.2	19.8	0.6	—	—	—

FUENTE: Contaduría de la Federación e Informes del Banco de México, S. A., años 1959 y 1960.

ción de los ingresos —producto natural de un proceso real de desarrollo— de los grupos excluidos de la imposición, habría quedar a éstos dentro de ella pero ya en mejores condiciones y con mayor capacidad contributiva.

2.—*Categorías de ingreso.*—La tendencia general en cuanto a las categorías de ingreso consideradas ha sido sana, pues en cada una de las reformas introducidas se aumentó el número de categorías; de tal suerte que así se ha evitado que numerosos causantes con ingresos superiores a la última categoría considerada queden gravados en forma proporcional.

3.—*Progresividad de las tasas.*—Este, que es el aspecto más importante de una tarifa de impuesto sobre ingresos, ha sido el más descuidado o el que se ha tratado, quizás, con más ligereza. Si bien en algunos casos la progresividad general de la tarifa fue aumentada —la de la tarifa vigente y la de la establecida en 1956 son menores que las de las existentes en años anteriores— la característica general ha sido que la progresividad de las tasas correspondientes a las categorías inferiores de ingreso ha sido mayor que la de las correspondientes a las categorías superiores. Este hecho, sumado al escaso monto de los niveles de exención, caracteriza al impuesto sobre sueldos y salarios como inequitativo; además, determina, o por lo menos matiza, las características de los factores analizados a continuación.

4.—*Elasticidad del impuesto.*—El impuesto sobre sueldos y salarios se ha caracterizado por su escasa elasticidad, la que obedece a dos motivos principales: porque grava a causantes con ingresos fijos, que en los procesos inflacionarios ven reducido su ingreso real, por la elevación de los precios, y además resienten el mismo gravamen que en el período anterior; y porque la progresividad de las tasas es baja.

5.—*Carga fiscal.*—En virtud de la baja progresividad (o regresividad) de las tarifas la carga fiscal ha recaído en su mayor parte sobre los grupos de menores ingresos. Si se comparara con los datos de la distribución de causantes de cédula IV, por categorías de ingreso, sería posible demostrar que los causantes con ingresos entre \$500.00 y \$3,000.00 pagan más del 70% del total del impuesto. Es innegable que esos causantes, que son aproximadamente el 80% del total, desde un punto de vista general deben pagar la mayor parte del impuesto; pero si se tomara en cuenta su capacidad contributiva —su nivel de ingresos y sus patrones de gasto— la conclusión sería bien distinta.

6.—*Recaudación en cédula IV respecto a la total de I.S.R.*—Se observa una tendencia creciente (cuadro IV) en la participación relativa de la recaudación por concepto de cédula IV en el total recaudado por concepto de I.S.R., frente a la tendencia decreciente de la participación del impuesto al ingreso de las empresas y a la escasa participación de los impuestos sobre honorarios y sobre capitales. Además se supone que el aumento de recaudación logrado en 1962 se debió fundamentalmente a la elevación de la tarifa de cédula IV y a la obligación de los causantes de la misma de liquidar el impuesto sobre la acumulación de ingresos obtenidos en más de una empresa.

Se considera que tal tendencia creciente obedece a los siguientes factores combinados:

- i.—El crecimiento del número de causantes;
- ii.—La elevación de las tarifas;
- iii.—La menor elasticidad del impuesto sobre sueldos y salarios frente a la de los impuestos sobre ingresos de las empresas y sobre ingresos de capital; y,
- iv.—Los reducidos niveles de evasión.

Cabe hacer notar que frente a esa tendencia creciente se observa otra decreciente: la de la participación del factor trabajo en el producto nacional, que en 1939 fue de 30.5%, bajó en 1946 a 21.5% y en 1950 a 23.8%.

Lo anterior nos lleva a afirmar que uno de los factores que han contribuido, en forma importante, al precario desarrollo del mercado interno ha sido la falta de equidad del impuesto sobre sueldos y salarios desde dos puntos de vista:

*) Desde el punto de vista de la estructura interna del impuesto; por la injusta distribución de la recaudación por categorías de ingreso; y,

**) Desde el punto de vista de la fuerte contribución de los causantes de cédula IV a la recaudación total por concepto de impuesto sobre la renta.

Impuesto a los Ingresos de Capital

La teoría indica que los impuestos más altos deben ser los que se apliquen a los ingresos de capital en atención a la mayor capacidad contributiva de quienes los perciben. En México desde la implantación del impuesto sobre la renta, el impuesto sobre ingresos de capital (cédula VI) ha sido más elevado que los correspondientes a ingresos de empresas e ingresos de individuos. Sin embargo, todavía no es lo adecuado que se quisiera. Sus características más importantes han sido las siguientes:

1.—*Categoría inferior de ingreso.*—El nivel de ingresos exento de impuesto ha sido el mismo desde 1933 hasta la fecha: \$2,400.00 anuales. Aparentemente no hay razones para modificarlo ni al alza ni a la baja.

2.—*Categoría superior de ingreso.*—Se ha elevado el monto de la categoría superior de ingreso considerada, de ... \$500,000.00 en 1933 a \$1,000,000.00 anuales en 1956. Quizás fuera conveniente aún más, o bien, elevar la tasa correspondiente a esa categoría.

3.—*Progresividad de las tasas.*—Si bien las tasas se han elevado considerablemente —de 6% en 1933 a 10% en 1956 la tasa mínima, y de 16.3% en 1933 a 36.6% en 1956, la tasa máxima— la progresividad de las mismas no ha sido, ni es, suficientemente alta a lo largo de toda la tarifa, es decir la progresividad ha sido, y es, menor para las categorías superiores de ingreso que para las menores. Este hecho ha determinado la escasa elasticidad del impuesto.

4.—*Carga fiscal.*—De lo anterior es fácil suponer que la distribución de la carga fiscal por categorías de ingreso ha sido, y es, inequitativa, y que los causantes comprendidos en las categorías inferiores pagan proporcionalmente más, tomada en cuenta su capacidad contributiva relativa.

5.—*Recaudación en Cédula VI respecto a la total del I.S.R.*—Como puede notarse en el cuadro IV la participación relativa de la recaudación por concepto de Cédula VI en la recaudación total del I.S.R. no ha sido lo importante que pudiera esperarse; y lo que es peor ha descendido, quizá a causa de los altos niveles de evasión. Este hecho no tiene justificación desde el punto de vista de la gran capacidad contributiva de los causantes de esta cédula; y desde el punto de vista de que sus actividades constituyen uno de los factores más importantes del proceso de concentración del ingreso.

Sería conveniente hacer una elevación de las tasas aplicadas a las categorías y recalcular la progresividad general de las mismas. Esta actitud estaría perfectamente de acuerdo con una política de redistribución de ingreso tendiente a fortalecer el mercado interno.

Conclusiones

De lo anteriormente expuesto podemos extraer ciertas conclusiones generales sobre el impuesto a la renta en nuestro país:

1.—Se ha logrado ampliar la base en que se sustenta el impuesto cedular al considerar separadamente un mayor número de actividades. Esto es, a la vez que una ventaja, un defecto del sistema impositivo, pues al fragmentar los ingresos percibidos por una sociedad o una persona no es posible aplicar mayores tasas de impuesto.

2.—Se ha pretendido gravar en forma discriminatoria a estas actividades, tratando de favorecer a las que contribuyen al proceso productivo de manera directa; pero no se ha elevado el gravamen a las actividades lucrativas, propiciando la concentración del ingreso en estos sectores.

3.—Se han elevado las tasas en forma apreciable, pero no se ha logrado uno de los propósitos fundamentales, que es redistribuir el ingreso en forma más justa y adecuada para el desarrollo.

4.—No se ha logrado aumentar la recaudación respecto al ingreso nacional con la misma rapidez con que éste crece.

5.—Los gravámenes han repercutido desfavorablemente en los grupos de bajos ingresos lo que ha afectado el desarrollo del mercado interno.

Todas las recomendaciones anteriores tienen un carácter provisional, porque la única solución eficaz a las deficiencias del actual sistema impositivo en el establecimiento del impuesto personal. Mientras tal régimen se implanta, sin embargo, la reestructuración de las tasas cedulares constituye una necesidad inaplazable para el país.