

# EL DESARROLLO ECONOMICO Y EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN EL IMPUESTO PERSONAL SOBRE LA RENTA\*

POR IFIGENIA M. DE NAVARRETE\*\*

**D**ESEO, en primer término, felicitar al profesor Goode por su trabajo sumamente atinado y sugestivo. El presente comentario no pretende diferir, en ninguna forma, de la opinión del ponente, sino de agregar algunos puntos de vista que me parecen importantes en relación con la parte de su estudio que dice: "En la mayoría de las repúblicas latinoamericanas (el impuesto personal sobre la renta) resulta una fuente pequeña de ingresos públicos y en ninguna es un instrumento poderoso para modificar la distribución de los ingresos y la riqueza."<sup>1</sup> Por tanto, trataré de eludir el importante tema del impuesto sobre utilidades de empresas incorporadas, pero forzosamente tendré que referirme al impuesto sobre utilidades de empresas personales, o sea de negocios no incorporados, los cuales abundan en América Latina. Por lo demás, el gravamen sobre utilidades es la parte del impuesto sobre la renta que más se ha desarrollado en América Latina. En México, por ejemplo, proporciona el 75% del impuesto sobre la renta (el cual en su totalidad cubre el 35% de la tributación del Gobierno Federal) y del 2% al 2.5% del ingreso nacional; sin embargo, subsisten importantes problemas administrativos y de evasión en las empresas medianas y pequeñas. Las tarifas de este impuesto también han alcanzado niveles elevados, pues son rápidamente progresivas y pueden llegar a gravar el 39% de las utilidades, más 4% ó 5% adicional si se incluye el impuesto sobre utilidades excedentes.<sup>2</sup> Además, el impuesto sobre ganancias distribuibles es objetivo y proporcional, y muchos fiscalistas lo consideran como un gravamen adicional sobre las utilidades de empresas incorporadas y no como un tributo que recaiga sobre los propietarios de la empresa, porque no es personal y progresivo, como después veremos.

En cambio, lo que puede considerarse como un impuesto sobre la renta de las personas en México, apenas si capta del 0.5% al 1% del ingreso nacional; mientras que en Estados Unidos llega al 17%, en Holanda al 20%, en Chile al 8% y en Colombia al 3%. (Véase cuadro 1.)

Hay otro punto que quisiera aclarar de antemano: el que se refiere a la naturaleza cedular o unitaria del impuesto sobre la renta. Si la división cedular se utiliza para fines administrativos, por la mayor facilidad que presenta la recaudación en la fuente, como es el caso de Inglaterra, y otros

\* Trabajo preparado especialmente para la Conferencia de Política Fiscal, celebrada en Santiago, Chile, en diciembre de 1962, bajo los auspicios del Programa Conjunto de Tributación de la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas. Este trabajo juntamente con los otros presentados en la Conferencia aparecerán en la publicación que harán las tres organizaciones mencionadas.

\*\* La autora es profesora de Finanzas Públicas de la Escuela Nacional de Economía, investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional de México y asesora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; pero sus puntos de vista son personales y no reflejan necesariamente los de las instituciones con las que ella está relacionada.

<sup>1</sup> Richard Goode, *El Impuesto Personal sobre la Renta en América Latina*. Pág. 1.

<sup>2</sup> Se consideran utilidades excedentes cuando pasan del 15% del capital en giro.

países, no hay diferencia conceptual con el impuesto unitario ya que los dos sistemas alcanzan el mismo propósito. En cambio, si el impuesto cedular tiene diferentes tarifas y modalidades para las distintas fuentes de ingreso y, por tanto, no refleja la capacidad económica de las personas, se convierte en una forma de tributación directa que implica una discriminación en contra de aquellos que soportan las cédulas con las tarifas más altas y los controles más efectivos de recaudación. Si en estas condiciones se agrega una tasa global unitaria, se acentúan las diferencias e inequidades en vez de terminar con ellas y no se grava en forma equitativa la capacidad económica de las personas. Obviamente en este caso no puede decirse que exista un impuesto personal sobre la renta, y la tarea de la política fiscal será evolucionar hacia el concepto unitario (con cédulas o sin ellas), en el menor tiempo posible. Inclusive es conveniente que los países que ahora tienen un impuesto cedular conserven esta estructura para fines administrativos. En este caso el problema se concreta a uniformar las tarifas y modalidades, de manera que *personas con idéntica capacidad económica soporten la misma carga fiscal*, y que ésta aumente en forma progresiva a medida que suba el nivel de ingresos.<sup>3</sup>

En adelante, trataré de circunscribir mis comentarios a las limitaciones con que tropieza en un país subdesarrollado, el establecimiento y el funcionamiento eficaz del impuesto personal sobre la renta, con el ánimo de analizar algunos obstáculos y ver si las razones que se utilizan para justificar su falta de desarrollo tienen alguna base real imposible de superar. Clasificaré las objeciones en tres grupos: teóricas o económicas, técnicas o administrativas, y políticas, no obstante que, en ocasiones, las dificultades son complejas y presentan más de un aspecto simultáneamente.

## I.—OBJECIONES ECONOMICAS

1.—Se dice que se ha exagerado la supuesta perfección del impuesto sobre la renta como medida de la capacidad económica; que los países que han llegado a implantar tarifas excesivamente progresivas y condiciones estrictas en el concepto de ingreso gravable, quieren reducir aquéllas y ser más benignos en éstas; que para que el Estado grave con mayor equidad la capacidad económica del individuo hay que añadir impuestos progresivos directos sobre la riqueza, sobre el activo neto, sobre ganancias de capital y sobre el gasto personal. Se alega que, puesto que es obvio que en los países de América Latina el grado de desarrollo económico y el nivel de la administración pública, no podrían sostener un sistema comprensivo de tributación directa, actualmente es ilusorio insistir en un impuesto personal muy severo. Para aumentar la recaudación será preferible mantener la actual estructura impositiva, a pesar de sus imperfecciones y concentrarse en mejorar la administración fiscal. Además, aquellos países en donde el impuesto personal sobre la renta ha evolucionado en

<sup>3</sup> Esto no excluye que ciertos ingresos, como los derivados del trabajo, tengan un trato preferente limitado, o que existan sistemas generales de exenciones y alicientes a la inversión (en el impuesto a las utilidades) que aligeren la carga fiscal para las actividades económicas merecedoras de un estímulo especial (depreciación acelerada, créditos para inversión, exenciones, reinversión de utilidades, etc).

CUADRO 1  
IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS DE ALGUNOS PAISES  
(en porcentos del ingreso nacional)

1 9 6 0

Países	Ingreso Nacional per cápita	Ingresos totales del Gob. Gral. <sup>1</sup>	Impuestos Indirectos <sup>2</sup>	Total	Impuesto sobre la Renta	
					A empresas	A individuos
Colombia	231	14.6	8.0	5.7	2.5	3.2
Chile	502	28.3	12.7	14.8	7.2	7.6
México <sup>3</sup>	275	16.0	10.5	3.5	2.5	1.0
Perú <sup>4</sup>	112	16.1	6.8	9.3	5.4	3.9
Estados Unidos	2 289	33.7	11.3	22.3	5.4	16.9
Canadá	1 528	35.4	17.2	15.3	5.4	9.9
Inglaterra	1 084	37.2	16.8	17.9	3.5	14.4
Japón	341	26.4	12.0	12.6	5.4	7.2

FUENTE: Naciones Unidas, *Year Book of National Account Statistics, 1961; Statistical Yearbook, 1961; Demographic Yearbook, 1961*. Banco de México, *Informe Anual*.

<sup>1</sup> Incluye Gobierno Central; Gobiernos locales, Seguro Social, utilidades, rentas e intereses de propiedades y superávit de empresas públicas.

<sup>2</sup> Incluye toda clase de impuestos sobre bienes y servicios, asimismo impuestos sobre la posesión de bienes, inclusive el predial.

<sup>3</sup> En el caso de México se consideraron ingresos del Gobierno Federal, Entidades Federativas, Municipios, Seguro Social y superávit de empresas públicas. El impuesto de exportación y el de producción minerometalúrgica se clasificaron como impuestos indirectos; como impuestos sobre las empresas se incluye el impuesto sobre utilidades excedentes, regalías, intereses y dividendos; y, como impuestos sobre las personas únicamente Cédulas IV, V y cuotas de los asegurados al Seguro Social.

<sup>4</sup> Año de 1959.

forma importante, ahora se dan cuenta de que la tributación directa tiene límites y que también la imposición indirecta presenta ventajas cuando se desea financiar un amplio gasto público. <sup>4</sup>

Convengo con el profesor Goode en que estas críticas no se aplican a los países de América Latina, porque si bien es cierto que sería sumamente difícil establecer un sistema integral de tributación progresiva directa, el impuesto sobre la renta de las personas es todavía el instrumento fiscal más importante con que cuenta un gobierno democrático en una economía capitalista. El impuesto reduce las disparidades en la distribución del ingreso que acompañan a una rápida capitalización; posee una gran flexibilidad ante las fluctuaciones y el crecimiento de la actividad económica; y transfiere al Estado importantes recursos de los individuos con mayores ingresos lo que permite financiar los gastos crecientes del desarrollo económico y social. Estas ventajas constituyen razones poderosas para hacer del establecimiento eficaz del impuesto personal, un objetivo primordial en la política fiscal de los países subdesarrollados. Esta meta no debe significar el abandono o moderación de la tributación indirecta; pues, la reforma fiscal en América Latina debería incluir la mejoría técnica y administrativa de todo el sistema tributario. Por otro lado, las necesidades del gasto público de la América Latina, aun cuando son grandes, no requieren niveles medios tan elevados como en los países desarrollados que tienen un pesado presupuesto bélico. Desde el punto de vista del rendimiento, las tarifas excesivamente progresivas sólo constituyen una forma deliberada de recortar ingresos personales que se consideran exagerados, pues sólo proporcionan una parte mínima de la recaudación, como se demuestra en el caso de Estados Unidos y otros países. <sup>5</sup>

2.—Se alega que los países desarrollados, en los albores de su industrialización no tuvieron altos impuestos de carácter progresivo. Pero estos países tampoco tuvieron el grado de intervención estatal que ahora es necesaria para promover el desarrollo, ni pensaban en financiar planes de fomento. El desarrollo promovido por la política económica y la inversión pública, requiere que el Estado cuente con una mayor proporción de recursos que la que necesitaban los gobiernos liberales del siglo XIX. La conciencia social de la época también requiere mayores gastos corrientes y más transferencias e inversiones de tipo social. Además se reconoce que estos

gastos coadyuvan a lograr una mayor productividad de la población y, por tanto, un mayor ritmo de crecimiento económico.

Convengo con el profesor Goode, en que se ha exagerado el efecto negativo del impuesto sobre el nivel del ahorro personal. No niego que, en un momento dado, una sociedad tenga una función consumo de acuerdo con la cual, en promedio, las familias ahorran más a medida que ascienden en la escala de ingresos. No obstante, es necesario tener en cuenta los siguientes factores:

(a) Actualmente las familias gastan una proporción mayor de su ingreso real en consumo perecedero y bienes durables. Por lo que toca a este último tipo, las familias "invertien" una parte importante de su ingreso en consumo durable; habitación, artículos culturales y recreativos y otros bienes que rinden un largo servicio y son fácilmente asequibles a grandes grupos de población. Es decir el "ahorro familiar" (entendido como la parte del ingreso no consumida en un período de tiempo) asume formas muy diversas a las que antaño existían. Las oportunidades de gasto son mayores, como es lógico que suceda al prosperar la sociedad.

(b) El ahorro nacional se compone de ahorro de los consumidores, de las empresas, del gobierno y del exterior. Coincido con el profesor Goode en que el impuesto sobre las empresas puede tener un mayor impacto sobre el ahorro nacional que el impuesto personal, porque el ahorro personal ha disminuido en su importancia como fuente de financiamiento de la inversión nacional y porque en cambio, ha aumentado la del ahorro de las corporaciones y el del propio gobierno.

4.—La crítica de que el impuesto reduce los incentivos para trabajar e invertir se aplica más bien al impuesto sobre utilidades, aunque tiene mucha importancia en dicho argumento la supuesta incidencia del impuesto. En realidad son las tarifas elevadas las que pueden ocasionar un mayor desaliento, no obstante que existen varias formas de contrarrestarlas (exenciones, depreciación acelerada, subsidios, créditos de inversión y, desde luego, la evasión), convengo con el profesor Goode en que si se desea promover el crecimiento económico, el impuesto sobre la renta debe usarse en forma moderada. <sup>6</sup>

## II.—OBJECIONES ADMINISTRATIVAS

Son tan importantes los procedimientos administrativos en la aplicación del impuesto sobre la renta, que pueden llegar a desvirtuar completamente el ideal teórico. Me parece que en los países subdesarrollados, es necesario analizar la naturaleza de los ingresos y la estructura ocupacional de la po-

<sup>4</sup> Véase un análisis de la forma como inciden los impuestos directos e indirectos en el ahorro y el consumo en Richard Goode, "Taxation of Saving and Consumption in Under-developed Countries", *National Tax Journal*, Vol. XIV No. 4, diciembre 1961, pp. 305-322.

<sup>5</sup> Se estima que en Estados Unidos las tarifas marginales mayores del 50%, sólo rinden el 2% del impuesto personal. Véase Committee for Economic Development, *Growth and Taxes, Steps for 1961*, p. 12.

<sup>6</sup> R. Goode, *op. cit.*, p. 5.

blación que los recibe, para poder derivar conclusiones útiles encaminadas a lograr una administración eficiente y equitativa del impuesto personal. Exclusivamente con el objeto de señalar algunas de las dificultades que se presentan en la aplicación del impuesto, analizaré algunos problemas relativos al control de los causantes, para lo cual puede subdividirse la población económicamente activa en tres grupos:

- 1.—Asalariados no agrícolas;
- 2.—Población ocupada en la agricultura:
  - a) agricultores independientes o que trabajan por cuenta propia;
  - b) jornaleros;
- 3.—Empresarios y propietarios no agrícolas.

En el caso de personas que pertenezcan a más de un grupo (asalariados con ingresos de propiedad, propietarios con un salario, trabajadores independientes que además sean asalariados, etc.), pueden considerarse dentro del grupo donde se origina su ingreso principal.

No toda la población económicamente activa puede estar sujeta al impuesto personal en América Latina. La proporción en que lo esté depende del ingreso mínimo gravable. Si éste se establece a niveles muy elevados en relación con el ingreso medio por habitante (o por trabajador remunerado) una parte importante de la población escapará al impuesto y, por tanto, se facilitará la tarea administrativa, pero disminuirá la recaudación. Se calcula que en México, en 1960, las dos terceras partes de la fuerza de trabajo remunerada recibían un ingreso inferior al mínimo gravable, que era de 500 pesos al mes y equivalía a 1.7 veces el ingreso medio (véase cuadro 2). De acuerdo con estos cálculos, el 63% de los trabajadores con un ingreso inferior al mínimo gravable (en relación con el total de trabajadores remunerados) eran: asalariados no agrícolas, 18%; jornaleros, 16%; agricultores independientes, 22%; empresarios no agrícolas, 7%. Es decir a este nivel relativamente bajo, el impuesto personal sólo gravaría al 37% del total de trabajadores remunerados. Si el ingreso exento se estableciera a un nivel superior, escaparía al impuesto una parte mayor de la población y además, se sacrificaría una parte importante de la recaudación. La distribución de los trabajadores por niveles de ingreso, indica claramente que hay

que buscar un sistema de transacción que permita gravar a la mayor parte de la población con un impuesto personal, de estructura simple y tasas bajas e ir afinando la administración del impuesto (y aumentando las tarifas) a medida que suba el nivel de ingreso de los causantes.

1.—*Asalariados no agrícolas.* Es el grupo que se puede gravar con mayor facilidad debido a que sus miembros perciben un ingreso fijo, fácilmente controlable con un sistema de retención en la fuente (trátase de estructura cédular o unitaria). Debe principiarse por controlar a los patrones, que son un número más reducido, y exigirles el registro de los trabajadores. El control se facilita si existe un sistema de seguridad social, porque en este caso se pueden combinar los diversos descuentos. Si la extensión de los dos sistemas es distinta, se puede usar la información del Seguro Social para verificar la tributaria. En cambio, resulta muy difícil implantar un sistema de deducciones a niveles muy bajos de ingreso, porque el costo de administración sería mayor que la recaudación y además, porque al complicar la administración podría descuidarse a causantes más productivos. Si para facilitar la administración no se establecen deducciones (como es el caso de México), en este punto se empieza a desvirtuar el principio de equidad. Por un lado, la eficiencia administrativa aconseja que es preferible establecer un impuesto reducido a niveles bajos de ingreso e ir aumentando gradualmente la carga fiscal; pero al mismo tiempo se irá sintiendo la ausencia de un sistema de deducciones que nivele la situación fiscal de los causantes con diferentes cargas de familia. Por otro lado, a medida que se asciende a los tramos superiores de ingresos, las deducciones pierden importancia como alivio para disminuir el impuesto efectivo. Por tanto, en donde puede existir el problema de una carga fiscal excesiva es en el grupo de familias con ingresos medios. De nuevo habrá que buscar una solución intermedia que permita obtener una amplia recaudación y conservar los principios de equidad del impuesto personal. Por ejemplo, puede establecerse un sistema de deducciones "standard" asequibles a causantes con determinadas cargas de familia. Otra solución consistiría en utilizar el sistema de deducciones para los niveles en que las tarifas empiezan a ser rápidamente progresivas, permitiendo a los causantes el derecho a elegir, dentro de un cierto margen, tarifas bajas sin deducciones o tarifas mayores con derecho a deducciones del ingreso bruto. Otra característica de este grupo de causantes es la necesidad de acumular los sueldos de

**CUADRO 2**  
**MEXICO, ESTRUCTURA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA**  
(Miles de trabajadores)

1 9 6 0

Conceptos	Población (miles)	%	Trabajadores con Ingresos Mensuales		% del Total de Trabajadores Remunerados	
			Menos de \$500	Más de \$500	Menos de \$500	Más de \$500
Población total	35 232	100.0				
Económicamente activa	12 014	34.0				
Trabajadores sin retribución y desocupados	1 514	12.6				
Trabajadores remunerados	10 500	100.0	6 639	3 434	63.3	32.6
1. Asalariados no agrícolas	4 000	38.1	1 875	2 125	17.9	20.2
2. Agricultores	5 000	47.6	4 022	551	38.3	5.2
a) asalariados	1 810	17.2	1 685	125	16.0	1.2
b) no asalariados	2 763	26.3	2 337	426	22.3	4.0
c) no especificados	427	4.1	—	—	—	—
3. Empresarios no agrícolas	1 500	14.3	742	758	7.1	7.2

FUENTE: Población Económicamente Activa: Nacional Financiera. Departamento de Investigaciones Económicas.

La distribución entre asalariados y no asalariados se estimó de acuerdo con la importancia relativa de cada grupo dentro del sector agrícola y no agrícola en 1950.

Ingresos mensuales: estimación de la autora con base en diversas estadísticas del Banco de México, Nacional Financiera, Seguro Social, Secretaría de Industria y Comercio, Departamento de Muestreo y Secretaría de Hacienda.

quello que tienen varios empleos. En cierta forma, estas personas incurren en mayores gastos y molestias de las que tendrían si sólo trabajaran para un patrón y sin embargo, generalmente se les aplica la tarifa progresiva sobre la totalidad de sus sueldos. Como quiera que sea, en este grupo el problema principal lo constituyen las deducciones, pero no el control de los causantes ni la recaudación efectiva del impuesto. Se estima que en México el renglón sueldos y salarios representa el 34% del ingreso nacional, y que podría gravarse con el 5 a un 10% con impuestos directos (incluyendo las contribuciones al seguro social).

2.—*Trabajadores agrícolas.* En el sector agrícola es necesario contar con los requisitos previos enumerados por el profesor Goode, a saber:<sup>7</sup> economía monetaria, alfabetismo, registro de contabilidad, cumplimiento voluntario, administración honesta, y ausencia de dominio de los ricos; condiciones ausentes en los sectores agrícolas de la mayor parte de los países subdesarrollados. Por otro lado, este sector representa a mayor proporción de la población económicamente activa. En México, la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, ocupan el 53% de la población económicamente activa y el 48% de los trabajadores remunerados; pero cerca de las cuatro quintas partes de este último grupo perciben una remuneración inferior al mínimo gravable. En general, se trata del sector de menor capacidad fiscal, con excepción de los cultivos de exportación. La mayoría de los asalariados tienen jornales muy bajos, salvo en las zonas más prósperas. Asimismo, el control de los agricultores patronos es más complicado que el de los empleadores urbanos, por las razones mencionadas anteriormente. En este caso, en lugar del impuesto sobre la renta se ha utilizado con éxito el impuesto de exportación que logra captar con rapidez y eficiencia las utilidades provenientes de los productos agrícolas destinados al mercado internacional, que son los de mayor capacidad fiscal en esta rama. Todos conocemos las ventajas y desventajas de un impuesto ad valorem sobre las exportaciones y aunque se reconoce que es un instrumento fiscal importante en un país subdesarrollado, por razones de equidad no creo que deba manejarse como un sustituto del impuesto sobre la renta, sino como un complemento.

Se puede gravar al grupo de empresarios que trabajan por su cuenta, el cual está formado por agricultores, pequeños comerciantes, artesanos y pequeños industriales, mediante un sistema dual de impuestos sobre la renta: 1) un sistema simple, sin deducciones, con cuotas reducidas y proporcionales sobre el ingreso bruto para niveles bajos de ingreso, y 2) un gravamen sobre el ingreso neto (rápidamente progresivo hasta alcanzar una tarifa media, digamos de 40% a 50%) para los grandes agricultores y empresarios independientes, a quienes es más fácil controlar porque son ampliamente conocidos en las ciudades pequeñas y en las diversas zonas geográficas. El objetivo será ir reduciendo el primer grupo de causantes, que están sujetos a un impuesto que resulta desvirtuado en aras de la conveniencia administrativa.<sup>8</sup> Es particularmente difícil determinar el ingreso neto de los agricultores y pequeños comerciantes, porque además utilizan sus productos para su consumo familiar sin llevar inventario de ello. Si el autoconsumo no se incluye en el ingreso gravable y se grava exclusivamente el ingreso monetario, este grupo gozará de una situación preferente. Además existe otro problema: ¿cuál es la manera adecuada de integrar el impuesto sobre las utilidades del negocio con el impuesto personal? Una solución técnica sería gravar a los trabajadores independientes como negocio y luego acreditarles el impuesto pagado a su carga personal. Pero esta solución sólo podría adaptarse a un número reducido de causantes con ingresos medios y superiores.

En México el ingreso neto agrícola representa aproximadamente el 22% del ingreso nacional y difícilmente podría captarse el 1% de esta cantidad mediante un impuesto personal. En 1960 el impuesto sobre las utilidades de la agricultura representó el 0.09% del ingreso agrícola.

3.—*Empresarios y propietarios no agrícolas.* El concepto de ingreso neto y deducciones se aclara fiscalmente por lo que toca a empresarios independientes que obtienen ingresos

cuantiosos, como profesionistas, artistas y gentes que explotan alguna actividad técnica o artística; pero su control administrativo es uno de los más difíciles y requiere de un gran ingenio y astucia por parte de los funcionarios fiscales, para lograr que estos causantes paguen los impuestos correspondientes a su capacidad económica. También se encuentra un cierto número de negocios familiares prósperos que, por alguna razón, prefieren todavía operar como tales y a los cuales se aplica el mismo razonamiento que a los profesionistas.

El grupo más importante de causantes es el de aquellos que derivan un ingreso del rendimiento de sus propiedades, ya sea dividendos, intereses, regalías, rentas, explotación de concesiones, patentes, etc. También en este grupo es conveniente distinguir entre pequeños y grandes rentistas. El control de los pequeños rentistas no es tan difícil como el de los agricultores, porque el grado de concentración de la riqueza urbana es mayor que el del ingreso. Los pequeños rentistas no tienen mucha importancia, ni por su número, ni por la concentración de su poder económico. Generalmente son unas cuantas personas bien conocidas en sus comunidades, quienes tienen conocimientos superiores al promedio y que pueden llevar una contabilidad adecuada. No obstante, en las ciudades pequeñas (y en el campo) habrá dificultad para controlar al usurero.

Con frecuencia, en un sistema cédular el rendimiento del capital se empieza a gravar con tarifas mucho más elevadas que el rendimiento del trabajo; y los pequeños rentistas pueden llegar a soportar una carga fiscal más severa que otras personas con igual capacidad económica, que deriven sus ingresos de otras fuentes. Me parece adecuada la opinión del profesor Goode en el sentido que los pequeños rentistas también reciban un trato fiscal justo; además, conviene alentar la difusión de la propiedad y la formación del ahorro voluntario.

El problema de mayor importancia fiscal y económica consiste en implantar un gravamen, conceptualmente adecuado y administrativamente efectivo, para los grandes rentistas y grandes propietarios, quienes constituyen un grupo social privilegiado en la mayoría de los países de América Latina, por su enorme poder económico y político. Por otra parte, la forma anónima de la propiedad, sistema muy extendido en América Latina, dificulta todavía más el control fiscal de los rentistas. En muchas ocasiones, la solución práctica ha consistido en establecer tarifas proporcionales que se retienen en la fuente (si existen tarifas progresivas, generalmente no se aplican), sin considerar para nada la capacidad económica personal del propietario. En México, para promover el desarrollo del capitalismo financiero, hasta hace poco se exceptuaba del impuesto sobre la renta el rendimiento de casi todos los valores públicos y privados de renta fija. Actualmente se gravan con una tasa proporcional muy baja (del 2% al 5%) cuando su rendimiento es mayor del 8% anual. (Véase cuadro 3 y gráfica 1). En el caso de rendimientos de capital a los que se aplique la tarifa progresiva, el gravamen resulta demasiado alto para el pequeño inversionista y demasiado bajo para el gran inversionista, en detrimento de la recaudación, puesto que la tenencia de los valores tiende a concentrarse en los grupos de mayores ingresos. La falta de un gravamen progresivo sobre los dividendos, se debe en gran parte a un concepto equivocado de la doble imposición. Algunas personas influyentes todavía opinan que el impuesto sobre los dividendos grava dos veces la misma fuente y que ya es bastante elevado el impuesto sobre utilidades; pero aun los técnicos que aceptan que se trata de dos impuestos diferentes consideran (tácita y en ocasiones explícitamente) que como en América Latina la mayoría de las empresas organizadas como sociedades de capital son en realidad empresas personales, si sus propietarios pagan el impuesto sobre las utilidades, ya no deberían causar el impuesto personal porque ello constituiría una carga excesiva sobre el mismo causante. No cabe duda que en América Latina, con excepción de las empresas extranjeras y de una minoría de sociedades nacionales, la sociedad anónima es más bien una forma de organización legal que no significa difusión de la propiedad, ni separación entre la propiedad y el manejo de la empresa. Por lo general, las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada pertenecen a unas cuantas personas, unidas por fuertes lazos familiares y con frecuencia los socios restantes sólo son nominales, para cumplir con los requisitos legales. Sin embargo, el concepto de doble tributación ya no tiene la connotación negativa que anteriormente tenía. Las altas tarifas equivalen a que se grave dos o más veces la misma fuente con impuestos menores. En el caso de las utilidades, lo importante es

<sup>7</sup> Richard Goode, *op. cit.*, p. 6.

<sup>8</sup> Para este grupo de causantes, también podría adoptarse un impuesto sobre el valor agregado, propuesto por el profesor Nicolás Kaldor en la Conferencia. Los causantes necesitarían llevar un registro de sus ingresos y sus omras; el impuesto se causaría sobre el residuo, descontados aquellos ingresos (sueldos, rentas, intereses) que hubieran pagado el impuesto sobre la renta correspondiente.

CUADRO 3

## TASAS MEDIAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, 1962

(En porcientos del ingreso gravable)

Ingreso gravable anual (pesos)	C E D U L A S									
	I y II Utilidades comercio e industria	III Utilidades agricultura	IV Salarios	V (a) Profesionistas	VI Intereses de valores	VI Otros intereses	VII (b) Dividendos	VIII (c) Rentas y Regalías	VIII frac-ción II (a) Rentas de Inmuebles Urbanos	IX Regalías de Concesiones Públicas
2,000	—	—	—	3.0	2 a 5	10.0	15.0	10.0	—	20.0
6,000	3.9	2.4	0.9	3.6	2 a 5	11.1	15.0	11.1	—	21.1
12,000	5.9	3.4	1.6	4.4	2 a 5	12.3	15.0	12.3	3.5	22.3
24,000	8.0	4.7	2.8	5.8	2 a 5	13.9	15.0	13.8	3.5	23.8
36,000	9.4	5.6	3.9	6.9	2 a 5	15.1	15.0	15.1	3.5	25.1
48,000	10.5	6.3	5.0	7.9	2 a 5	16.1	15.0	16.1	3.5	26.1
60,000	11.4	6.9	6.0	8.7	2 a 5	17.0	15.0	17.0	3.5	27.0
72,000	12.2	7.4	6.8	9.5	2 a 5	17.8	15.0	17.8	3.5	27.8
84,000	12.9	7.9	7.6	10.2	2 a 5	18.6	15.0	18.6	3.5	28.6
96,000	13.5	8.4	8.4	10.9	2 a 5	19.2	15.0	19.2	3.5	29.2
108,000	14.2	8.8	9.0	11.5	2 a 5	19.7	15.0	19.7	3.5	29.8
120,000	14.7	9.2	9.7	12.0	2 a 5	20.3	15.0	20.3	3.5	30.3
150,000	15.8	10.0	11.3	13.3	2 a 5	21.4	15.0	21.4	3.5	31.4
180,000	16.8	10.8	12.9	14.3	2 a 5	22.5	15.0	22.5	3.5	32.5
210,000	17.8	11.5	14.2	15.3	2 a 5	23.4	15.0	23.4	3.5	33.3
240,000	18.6	12.1	15.8	16.2	2 a 5	24.1	15.0	24.1	3.5	34.1
300,000	19.9	13.0	18.1	17.6	2 a 5	25.4	15.0	25.4	3.5	35.3
360,000	21.0	13.9	21.2	18.9	2 a 5	26.4	15.0	26.4	3.5	36.4
420,000	22.0	14.7	23.6	20.1	2 a 5	27.4	15.0	27.3	3.5	37.2
480,000	22.9	15.3	24.9	21.0	2 a 5	28.4	15.0	28.4	3.5	37.9
1.000,000	27.1	18.5	37.3	25.8	2 a 5	36.1	15.0	36.1	3.5	41.4
10.000,000	37.4	24.3	49.9	32.3	2 a 5	48.6	15.0	48.6	3.5	53.1

(a) Tasa aplicable al ingreso neto.

(b) La tasa puede ser del 20% si los causantes son poseedores de títulos al portador y no dan a conocer su nombre (artículo 154 de la Ley).

(c) Excepto fracción II.

saber qué parte de esa corriente anual de ingresos es la que va a absorber el Estado. Una vez que se ha determinado la proporción (en los países desarrollados excede del 50%), hay que decidir en qué etapa y en qué forma se obtendrá la recaudación. Me parece contraproducente imponer altas tarifas a la empresa, que es la entidad que realiza la actividad productiva y las inversiones, y gravar en forma ligera y deficiente el ingreso que llega al propietario de la empresa, quien pertenece a una clase privilegiada y tiende a efectuar un consumo suntuario excesivo y muchas veces antisocial. Para acelerar el desarrollo económico parece ser más conveniente la política inversa: gravar en forma menos severa a la empresa (pero habrá que buscar la manera de no reducir la carga fiscal sobre las empresas extranjeras, ya que los propietarios no residen en el país) o bien moderar con incentivos fiscales de tipo general los impuestos de empresas que inviertan, y al mismo tiempo gravar en forma progresiva, estricta y personal, los ingresos que reciban los propietarios. Una tasa global más moderada sobre las utilidades tendría la ventaja de que sería el mercado el que juzgara la eficiencia de los negocios. En cambio, si los incentivos fiscales se aplican en forma especial, juzgando cada caso según sus méritos, existe el peligro de que sean los administradores gubernamentales los que decidan, sobre bases de discriminación, quien es el que amerita gozar de reducciones en la carga fiscal.

Se justifica todavía menos un trato preferente a otras clases de rendimiento de capital, porque se trata de corrientes de ingreso que anteriormente no han estado gravadas; tal es el caso de intereses, regalías, remuneración por servicios técnicos, rentas, etc. Si se trata de grandes propietarios no es difícil determinar su ingreso efectivo, recurriendo inclusive a los signos externos que aconseja el Prof. Goode aunque sub-

sisten las complicaciones de la propiedad anónima.<sup>9</sup> Sería muy conveniente terminar con esta forma de pantalla fiscal y económica que, en mi opinión, presenta graves desventajas sociales y ninguna ventaja; pero a ello se oponen con bastante éxito fuertes presiones de tipo político.

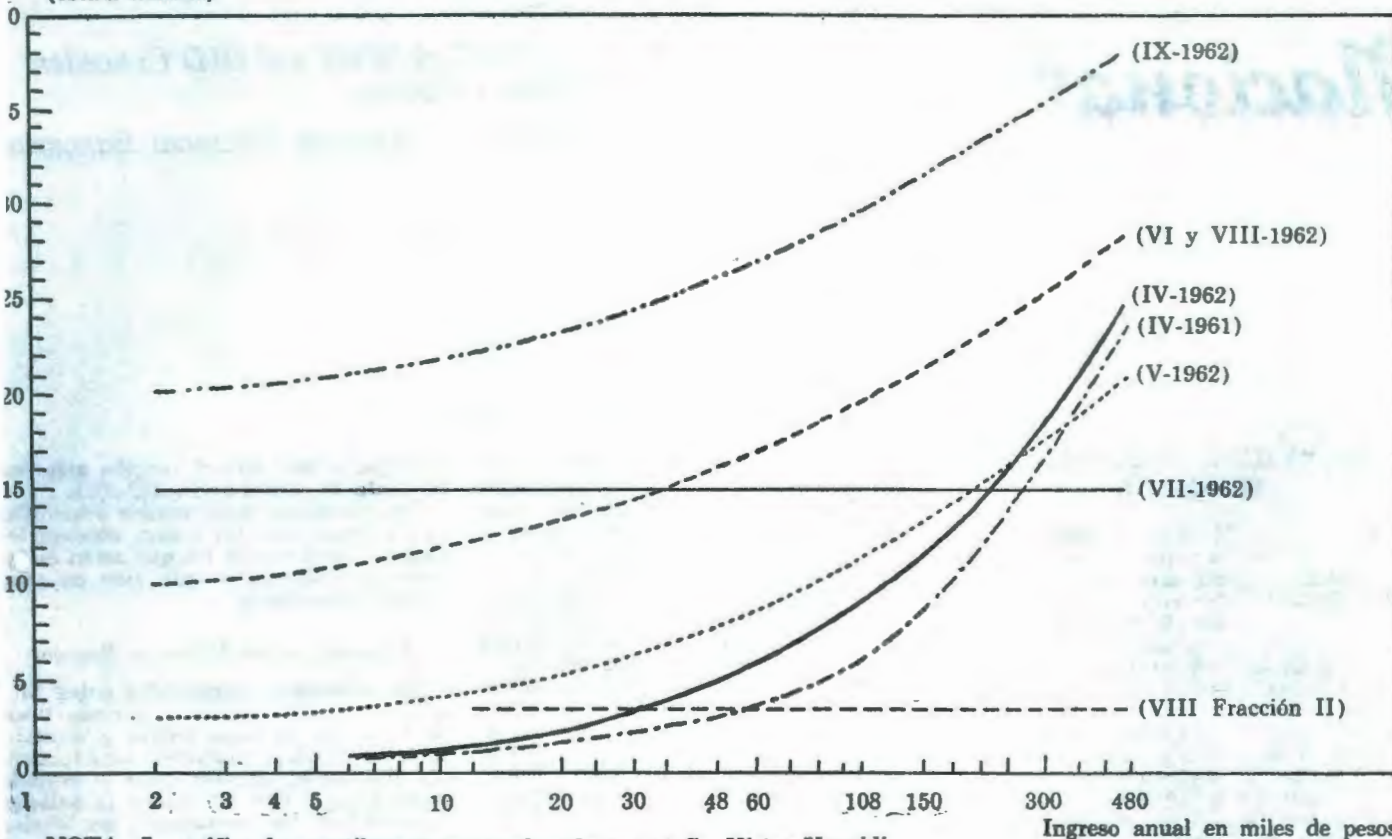
## III.—OBJECIONES POLITICAS

Es un hecho la desigual distribución del ingreso en los países de América Latina. Aunque, frente a carencias seculares, se ha logrado mejorar el nivel de vida de grandes sectores de la población, un grupo minoritario ha podido acumular mejoras sustanciales y obtiene una parte importante del ingreso personal: es el grupo de empresarios de negocios grandes y medianos, ciertos profesionistas asalariados o independientes, técnicos, artistas y propietarios de bienes raíces, acciones, valores y otras formas de capital. Se calcula que en México el 1.5% de la población económicamente activa la forman propietarios que perciben el 42% del ingreso nacional;<sup>10</sup> y que el 5% de las familias recibe del 37% al 40% del ingreso personal. Este grupo es el que tiene capacidad fiscal adicional. El Estado moderno tiene mayores atribuciones y requiere para el cumplimiento de sus funciones una parte sustancial del ingreso nacional, quizás no menor del 20%, ya que los países cuyos servicios y prestaciones sociales son más o menos satisfactorios, captan una proporción mayor. Por su parte, la empresa y el ahorro privado también tienen una importante tarea en el progreso del área. Por tanto, el Estado debe conciliar los intereses fiscales con un trato favorable a todos los que emprendan una actividad, estén dispuestos

<sup>10</sup> Cerca de la mitad de los propietarios tienen ingresos inferiores al mínimo gravable. (véase cuadro 2).

<sup>9</sup> R. Goode, *op. cit.*, p. 9.

Tasa media en porcientos del ingreso.  
(escala natural)



NOTA: La gráfica fue gentilmente proporcionada por el Sr. Víctor Urquidi.

Ingreso anual en miles de pesos  
(escala logarítmica)

a arriesgar un capital o a posponer un consumo. Para el éxito de una política fiscal de fomento, el impuesto sobre la renta debe permitir al Estado participar en la lucratividad de las empresas y recortar parte de los ingresos que recibe la clase privilegiada. A corto plazo, la reforma fiscal más importante consiste en dar un trato uniforme y progresivo a los ingresos provenientes del rendimiento del capital, los cuales, por una serie de factores conceptuales, administrativos y políticos, permanecen en una situación de privilegio si se les compara con los gravámenes directos que pesan sobre los asalariados.

Parece una paradoja que en América Latina haya sido posible aplicar altas tarifas progresivas a las utilidades de las empresas, cuando al mismo tiempo las clases de altos ingresos debido al poder económico que concentran se han opuesto con tanto éxito a la aplicación y al funcionamiento eficaz del impuesto personal. La explicación parece residir en la supuesta incidencia del impuesto: las empresas afectadas consideran que trasladan el gravamen al consumidor. La propia Confederación Patronal Mexicana así lo ha declarado. También cabe recordar las investigaciones efectuadas por las Comisiones de Impuestos de Estados Unidos y Gran Bretaña, en el transcurso de las cuales los hombres de negocios afirmaron que trasladaban el impuesto, porque lo tenían en cuenta al realizar sus cálculos de la ganancia neta, después del pago de impuestos. Hay una discusión que todavía no termina ni se aclara, acerca de la transferencia e incidencia del impuesto. No hay duda que debido a los impuestos, el empresario tiende a exigir una remuneración mayor por su participación en la producción y que presionará para lograrlo; pero el que la obtenga o no, dependerá de otros factores que sólo operan a largo plazo. Una mayoría de fiscalistas aceptan que, a corto plazo, el impuesto es de difícil traslación y absorbe una parte de las utilidades, las que probablemente serían mayores sin el impuesto. Sin embargo, este espejismo de los empresarios influye para que acepten altos impuestos a las utilidades y que se opongan a impuestos personales progresivos.

Otra razón que explica la paradoja, radica en el hecho de que es posible disminuir la carga fiscal sobre las utilidades

recurriendo a subsidios, exenciones, créditos fiscales y otros incentivos fiscales. Estas medidas no serían aplicables al impuesto personal. Conviene que los administradores y los causantes tengan presentes las desventajas que acarrea una discriminación en la carga fiscal: por un lado, llega a repercutir desfavorablemente en la recaudación; por otro, el manejo político de los impuestos y reducciones correspondientes, llega a ser irritante y desmoralizador para los causantes.

En México el impuesto cedular no es sólo una medida administrativa. Conceptualmente sigue siendo un impuesto cedular, con un trato diferente para distintos tipos de fuente de ingresos y demasiado complejo en su estructura. Existen actualmente nueve cédulas, 16 tarifas, y dos tasas complementarias. Algunos ingresos de capital tienen tarifas demasiado elevadas para los niveles bajos y aunque actualmente estos casos son de escasa importancia práctica, pueden llegar a tenerla. Por ejemplo, al asalariado que posee unas cuantas acciones y al que le correspondiera una tarifa del 15% sobre el rendimiento. Por otro lado, el gran propietario, que ameritara una tarifa más alta pagaría lo mismo o menos si recibe un ingreso de fuentes menos gravadas. Dentro del marco de la Alianza para el Progreso no caben estas discriminaciones. Sin embargo, se teme que las reformas conceptuales importantes en el impuesto sobre la renta, violenten la estructura financiera del país (transferencia de activos, liquidación de valores, fuga de capitales, etc.)

En el futuro las reformas fiscales más urgentes girarán alrededor del impuesto personal sobre la renta y tratarán de superar las dificultades con que tropieza su establecimiento. En mi opinión, la reforma fiscal debería dirigirse principalmente a gravar en forma progresiva y eficiente los ingresos personales que obtienen los empresarios y propietarios de capital. También debe hacerse un gran esfuerzo para mejorar el aparato administrativo, de manera que la recaudación efectiva se acerque a la legal y se dé un trato igual a todos los causantes con la misma capacidad económica.