

# LAS REFORMAS AL SISTEMA FISCAL EN MEXICO

Por NICHOLAS KALDOR

*Estas son solamente las conclusiones de un estudio especial sobre el sistema fiscal mexicano que el autor —uno de los mejores expertos en asuntos fiscales— terminó en septiembre de 1963.*

## I.—REFORMA GENERAL DEL SISTEMA IMPOSITIVO

**H**AY necesidad urgente de una reforma radical y general del sistema impositivo de México, por dos razones fundamentales:

La primera es que los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades de una comunidad dinámica, con un rápido crecimiento de población y necesidades de desarrollo acelerado. El ingreso fiscal corriente proveniente de los impuestos (Federal, Estatal y Municipal) en México es alrededor del 9% del P.N.B. y se encuentra entre los más bajos del mundo.

La segunda razón es en parte política. Radica en el hecho de que la creciente desigualdad económica entre las diferentes clases, junto con el carácter regresivo del sistema impositivo actual, amenaza con minar el edificio social, poniendo así en peligro las perspectivas de una evolución pacífica y constitucional de la sociedad.

En México, debido tanto a medidas legislativas como a defectos administrativos, la tasa efectiva de impuestos sobre los altos ingresos derivados parece ser muy baja. La única excepción son los impuestos provenientes de los altos salarios. El sistema es injusto porque favorece al ingreso proveniente de la propiedad de capital en contra del proveniente del trabajo; debido a una multitud de omisiones y exenciones que no tienen paralelo en otros países con objetivos económicos y sociales tales como los de México.

El más importante obstáculo para el establecimiento de un sistema efectivo del impuesto sobre los ingresos provenientes de la propiedad, es el anonimato de la propiedad mueble, debido al sistema prevaleciente de valores al portador. Mientras no se tomen las medidas necesarias para impedir que los ricos se escondan en el anonimato, será imposible el establecimiento de un sistema impositivo justo.

## II.—IMPUESTO SOBRE LA RENTA E IMPUESTO SOBRE LAS SOCIEDADES

La primera parte de las propuestas que ahí se hacen, se refiere a la introducción de un impuesto sobre la renta global, sobre los individuos y a un impuesto sobre las utilidades de las sociedades anónimas, en sustitución del impuesto cedular corriente sobre la renta, del impuesto sobre utilidades distribuibles y del impuesto sobre utilidades excedentes. Se propone que el impuesto cedular sobre la renta se transforme en un solo impuesto que se causaría de acuerdo con las bases siguientes:

- Se establecería sobre el ingreso total de un individuo derivado de las fuentes.
- Funcionaría como una sola tarifa aplicable a toda clase de ingresos y no por cédulas separadas.
- Estaría basado en una noción general de ingresos que abarque todas aquellas ganancias que incrementan la riqueza potencial neta de un individuo; a diferencia del sistema actual que deja sin gravar importantes clases de ingresos corrientes o de beneficios de otro orden.
- Consideraría a la familia y no al individuo como la unidad económica básica para la imposición personal progresiva.

En el caso de las sociedades de responsabilidad ilimitada o de los negocios personales, el impuesto también los gravaría pero el impuesto sobre la renta que causaran estos negocios sería solamente un medio de llegar al ingreso de los individuos que los posean; la obligación gravable final de éstos, dependería de sus ingresos totales. Las sociedades anónimas serían gravables mediante un impuesto distinto del impuesto sobre la renta aplicado a los individuos. Este impuesto se llamaría "Impuesto sobre Utilidades" y se haría a una sola tasa proporcional y no progresiva. Aunque en algunos países la parte del impuesto sobre las sociedades anónimas correspondientes a los dividendos se abona, como una retención a la cuenta personal de impuestos pagados por el accionista, no se aconseja en México este procedimiento, a fin de que

los accionistas tengan incentivos para no retirar dividendos sino para reinvertir sus utilidades.

## III.—CONSOLIDACION DEL SISTEMA CEDULAR ACTUAL

En virtud de que las diferentes clases de ingresos implican diversos problemas de definición legal, y como el impuesto sobre la renta será en lo sucesivo un solo impuesto individual, se conservará la clasificación de los ingresos, de acuerdo con diversas cédulas, solamente para facilitar el proceso de administración.

Sin embargo, con la tarifa de tasas uniformes que se propone, es posible consolidar las siete cédulas actuales en sólo cuatro, correspondientes a los siguientes ingresos:

| Tipo de Ingreso  | Nuevo sistema | Cédulas que se incorporan del sistema en vigor |
|--|---------------|--|
| Utilidades de la actividad de negocios   | A             | I, II, III                                     |
| Honorarios de la actividad profesional   | B             | V  |
| Sueldos y salarios   | C             | IV   |
| Ingresos provenientes del capital (renta, intereses, dividendos, ganancias de capital, etc.) | D             | VI, VII  |

I) Las utilidades de los negocios comerciales de individuos y de las sociedades de responsabilidad limitada serían consideradas en la misma forma que el impuesto sobre las utilidades de las sociedades anónimas, pero la obligación fiscal definitiva estaría determinada de acuerdo con el ingreso total del propietario del negocio y de sus deducciones personales. Si el negocio pagara más impuestos que el que correspondiera a la persona, el fisco haría la devolución correspondiente.

II) También los profesionistas pagarían impuesto sobre la renta, gravando los ingresos de todas sus fuentes.

III) En el caso de los contribuyentes que derivan un ingreso sustancial proveniente de propiedades o de inversiones de capital, deberían llenar una declaración completa sobre su ingreso total, derivados de todas las fuentes, del monto de sus transacciones anuales de capital y de las utilidades que obtuvieron al realizarlas.

## IV.—LAS TARIFAS PROPUESTAS Y LAS DEDUCCIONES AUTORIZADAS

No hay justificación para que existan diferencias en las tarifas de impuestos bajo las diferentes cédulas. Si el estado desea subsidiar ciertas líneas de actividad o sancionar otras, tiene diversos instrumentos para hacerlo distinto al impuesto sobre la renta. Desde el punto de vista de un sistema impositivo justo y equitativo, es esencial que el gravamen directo a los diferentes individuos se base en criterios que son claramente imparciales, generales y uniformes en su incidencia.

Deben introducirse dos modificaciones importantes en la actual estructura de las tasas del impuesto sobre la renta:

1) Establecer líneas más elevadas para los ingresos bajos no gravables, a fin de que se reduzca considerablemente el número de individuos sujetos a dicho impuesto sin un sacrificio importante de ingresos para el fisco.

2) Establecer una tasa inicial de impuesto, mucho más alta y una progresión más intensa, de tal manera que la tasa más elevada del impuesto sobre la renta se alcance a un nivel comparativamente mucho más bajo que en el sistema actual.

De acuerdo con lo anterior, se sugiere una tasa del impuesto sobre la renta no menor del 10% para los ingresos personales pequeños. Esta tasa debe elevarse en intervalos del 5% hasta alcanzar una tasa tope no mayor del 4%. Un individuo soltero debe estar exento en los primeros \$12,000 de su ingreso anual y el ingreso exento para una pareja con niños debe ser de \$24,000, añadiendo \$6,000 anuales de exención

por cada niño adicional. Esto produciría la siguiente tarifa para una persona soltera:

| Sobre un ingreso que no exceda de \$12,000 anuales | Exento |
|--|--------|
| en el de 12 000 a 24 000                           | 10%    |
| en el de 24 001 a 36 000                           | 15%    |
| en el de 36 001 a 48 000                           | 20%    |
| en el de 48 001 a 60 000                           | 25%    |
| en el de 60 001 a 72 000                           | 30%    |
| en el de 72 001 a 84 000                           | 35%    |
| Más de 84 001 anuales                              | 40%    |

Se observa que en comparación con la actual tarifa, los límites de exención son mucho más altos y las tasas impositivas altas se alcanzan mucho más rápidamente.

Con referencia al impuesto sobre utilidades de las sociedades anónimas, se sugiere una tasa única proporcional del 40%; sin embargo, como esta tasa puede resultar demasiado rigurosa en las empresas pequeñas que hayan adoptado la forma de sociedad anónima, se recomienda una ayuda especial a las sociedades pequeñas, consistente en deducir la mitad del impuesto sobre los primeros \$500,000 de utilidad gravable o una tercera parte del impuesto sobre la cantidad gravable del ejercicio, según cual fuere la cantidad menor.

Así, resultaría reducido el impuesto sobre las utilidades al 20% para sociedades con utilidades menores de \$500,000 al año y esta concesión desaparecería gradualmente y la tasa se aproximaría al 40%, a medida que la utilidad se aproximara a \$1,500,000 al año.

Las sociedades estarían obligadas asimismo a deducir en la fuente el impuesto sobre la renta a la tasa completa del 40% a todos los intereses y dividendos pagados a sus acreedores y accionistas, abonándose a este pago la cuenta fiscal personal de quienes lo reciben. El individuo recibiría un comprobante que le daría derecho a una devolución posterior sobre el impuesto que realmente le corresponde pagar.

#### V.—EL INGRESO FAMILIAR

Puesto que bajo el sistema propuesto, la familia es considerada como la unidad básica para el pago del impuesto, es necesario que el jefe de familia se haga responsable de hacer la declaración fiscal conjunta de ingresos de toda la familia y también sea responsable, en primer término, del pago del impuesto. La acumulación debe ser obligatoria entre esposo y esposa e hijos menores y también respecto a los parientes dependientes. Sin embargo, no sería necesario que el ingreso por trabajo de esposas, concubinas e hijos menores, se sume a los del jefe de familia, pues no hay ningún argumento fuerte de equidad respecto a semejante procedimiento.

#### VI.—CAMBIOS SUGERIDOS EN LA DEFINICION DEL INGRESO

El impuesto actual sobre la renta es sumamente discriminatorio para personas con distintas clases de ingresos, debido a que ciertos tipos de ingresos o ganancias escapan totalmente del impuesto, como resultado de cláusulas específicas en la ley o de fallas en la administración, o debido al hecho de que la ley permite deducciones de los ingresos brutos para llegar al ingreso gravable lo que para fines impositivos no es uniforme para los diversos contribuyentes. El efecto acumulativo de estas deficiencias es dar a los propietarios de capital un tratamiento mucho más favorable que a los que derivan su ingreso del factor trabajo.

Para resolver, aunque sea en parte, este problema, se hacen las siguientes propuestas, de acuerdo con los tipos de ingreso clasificados bajo esta cédula:

##### A. Ingreso Derivado de la Actividad Comercial

Actualmente los contribuyentes con ingresos menores son gravados sobre la base de su ingreso bruto. Su impuesto se deriva así directamente de sus transacciones comerciales, por lo cual el impuesto sobre la renta para estos causantes es más bien un impuesto sobre transacciones comerciales.

Se sugiere que las anteriores disposiciones no se apliquen en ningún caso a las sociedades anónimas. Para el caso de los negocios personales recomendamos que se reduzca el actual límite de exención gradualmente y se consideren otros intereses tal como el de nivel de vida, aplicando a dichos negocios personales los mismos límites de exención y las deducciones familiares aplicables a los ingresos personales, esto reduciría considerablemente el número de contribuyentes con un ingreso bruto "menor".

##### B. Utilidades Eventuales

Actualmente las utilidades eventuales sólo se gravan a una tasa reducida del 20%, a diferencia de las utilidades regulares de la actividad del negocio. Sugerimos que la distinción entre utilidades regulares y utilidades eventuales sea abolida y se graven las dos en la misma forma.

##### C. Exenciones a Industrias Nuevas

Recomendamos que las provisiones actuales de exención fiscal de los impuestos a las utilidades y a la renta para las industrias nuevas y necesarias, se supriman tan pronto como sea posible y, que en su lugar, se den subsidios directos para gastos efectivos de capital fijo productivo con cargo a dichos impuestos.

También se recomienda abolir la exención de utilidades para las escuelas privadas y para las casas editoras y el tratamiento preferencial a los productores y distribuidores de películas.

##### D. Gastos Deducibles

Los gastos que deben permitirse como deducciones en el cálculo de la utilidad gravable de las empresas y negocios, deben limitarse estrictamente a aquellos gastos directos e indispensables para producir el ingreso, tales como costo de las materias primas, combustibles consumidos y salarios. Es dudoso que deba hacerse deducción de los gastos generales e indirectos de los negocios. No deben autorizarse deducciones por los llamados gastos de promoción de ventas, agasajos, viajes y publicidad, pues los gastos personales inevitablemente se hacen aparecer como gastos de negocios.

Se sugiere que las ganancias de capital de todas clases queden gravadas por el impuesto sobre la renta, pero también que se autoricen las deducciones por pérdidas o desgaste de capital, de cualquier origen (que actualmente se dan a través de depreciación, amortización y agotamiento) para ser compensadas con las utilidades de todas clases. En la actualidad, como no se reconocen para fines impositivos las ganancias de capital, las deducciones por depreciación, amortización y agotamiento resultan ser concesiones anómalas.

Con respecto a la depreciación, debe considerarse que el sistema de depreciación fiscal es un instrumento muy importante para alentar la inversión, pues da facilidades pecuniarias a las empresas cuando más las necesitan. Por consiguiente, se recomienda que en vez de las depreciaciones en línea recta del 5% para edificios y reconstrucciones, del 10% para maquinaria y del 20% para vehículos de transporte y equipo de construcción, que se aplican actualmente, se adopte un sistema de deducciones autorizadas para el capital por una sola vez, permitidas simultáneamente con el gasto de capital y condicionado a la realización de dicho gasto. El monto total de la depreciación se calcularía al valor actual de la depreciación permitida para años futuros, descontando a una tasa del 10% del interés anual. Por consiguiente, se permitiría una depreciación máxima, en el año en que se hace el gasto de inversión de 33 1/6% del gasto en edificios y construcciones, del 50% del gasto en maquinaria y del 75% del gasto en vehículos de transporte y maquinaria empleada en la construcción.

También se recomendaría una depreciación especial adicional para los gastos de nuevas inversiones que aumenten el equipo productivo. Esta depreciación sería del 20% para todas las industrias y del 40% para aquellas consideradas por el gobierno como fundamentales. Sin embargo, no deben mantenerse las deducciones para amortización y agotamiento, pues a diferencia de los bienes físicos, la creación del valor comercial o "good will" no puede promoverse por deducciones fiscales. En igual forma, las deducciones por agotamiento del mineral no promueven en ninguna forma la creación de nueva riqueza y deben suprimirse.

##### E. Deducciones por Pérdidas

La ley mexicana no reconoce la absorción en años futuros de las pérdidas actuales no absorbidas por la utilidad presente. Sin embargo, el riesgo de pérdidas es un freno a la expansión de los nuevos negocios, por lo que se aconseja que las pérdidas puedan ser absorbidas por la utilidad del mismo negocio en los años siguientes.

##### F. Ingresos Provenientes de la Actividad Profesional

No hay justificación para el tratamiento discriminatorio entre los contribuyentes de las cédulas IV y V. A estos últi-

mos se les permiten deducciones por concepto de contribuciones caritativas, suscripciones a publicaciones profesionales, gastos de automóvil, depreciación, amortización, etc., en tanto que los de la cédula IV no las tienen.

Por otra parte, la retención del 12% del pago por concepto de servicios profesionales, es muy pequeño y debe aumentarse a una retención del 20%. Si el impuesto personal definitivo es menor que el monto de la retención, el fisco deberá devolver la diferencia, adicionada con un 10% de interés anual.

#### G. Ingresos por Sueldos y Salarios

En el caso de los sueldos y salarios, el ingreso gravable bajo la cédula IV, que en la actualidad es un concepto mensual, debe convertirse en un concepto anual, pues la práctica actual es claramente discriminatoria contra quienes pagan impuestos sobre la base de su ingreso anual.

Por otro lado, podrían también permitirse ciertas deducciones, como gastos por contribuciones caritativas y las suscripciones a revistas científicas y profesionales, en la misma forma en que se conceden a los profesionistas. Además, no hay justificación para deducir el ingreso gravable como sueldo las gratificaciones recibidas por los directores de las empresas, que ahora se consideran equivalentes a las participaciones en las utilidades. Tampoco debe haber exención de impuestos a las gratificaciones de fin de año de los empleados públicos.

#### H. Ingreso del Capital

Los favores excepcionales que se conceden a diversas formas de ingresos provenientes de la propiedad, no tienen paralelo en la legislación sobre el impuesto sobre la renta de otros países. Por ejemplo, el ingreso de la propiedad inmueble se deja casi completamente sin gravar y los dividendos no están gravados en absoluto en manos del que los recibe, pues el 15% de impuestos sobre utilidades distribuibles es más bien un impuesto sobre las sociedades anónimas, además, muchas formas de pago de intereses están gravadas a una tasa proporcional baja o están totalmente exentas de pago de impuesto sobre la renta. Finalmente las ganancias de capital obtenidas en bienes inmuebles no se gravan, excepto las que realizan las sociedades.

Es necesario hacer una reforma fundamental en los impuestos al ingreso derivado del capital. Las modificaciones se harían por los siguientes conceptos:

a) Debe existir la obligación general para el que paga por el uso del capital por alquileres, intereses, dividendos, etc., retener el 40% del dinero así pagado, expidiendo un certificado de pago a quien recibió el ingreso. Si el impuesto personal del interesado es menor, el estado hará en su oportunidad la devolución correspondiente, cubriendo un 10% anual de intereses.

Todas las exenciones actuales del impuesto sobre la renta, concedidas a los intereses sobre bonos y valores públicos o privados, caben abolirse. Tales exenciones fiscales cubren en México un grupo tan amplio de transacciones financieras, que su aliento a ciertas operaciones es realmente nulo.

Los alquileres de negocios y de casas deben también incluirse en el impuesto sobre la renta. En realidad, todo el ingreso neto de la propiedad debe incluirse en el impuesto sobre la renta, deduciendo del ingreso bruto únicamente los impuestos prediales, los intereses sobre préstamos, las primas de seguros y los gastos de mantenimiento y reparación. Tales gastos podrían ser comprendidos en una concesión general máxima del 20% por los conceptos antes expresados.

#### I. Deben Gravarse las Ganancias de Capital

El argumento de que en épocas de inflación el incremento del valor de la propiedad de bienes en términos monetarios no es una ganancia real debe considerarse parcialmente válido, pues como el fin principal del impuesto sobre la renta es hacer justicia entre las personas, gravándolos de acuerdo a su capacidad de pago, sería necesario, con base en tal criterio, hacer una deducción del ingreso gravable a todos los poseedores de bonos, depósitos de ahorro, etc., con motivo del alza del nivel de precio, lo que no es posible.

Sin embargo, con objeto de lograr un mínimo de deducción a este impuesto, se recomienda una exención parcial, siempre que el nivel de precios haya subido un 50% o más en los diez años anteriores a la realización de la ganancia de capital.

En el caso de los individuos, a diferencia de las sociedades, solamente deben gravarse las ganancias efectivamente realizadas después de que entre en vigor el nuevo sistema fiscal.

Sin embargo, si se gravan las ganancias de capital deben reconocerse las pérdidas de capital, compensándolas con otras ganancias de capital obtenidas en el mismo año o en años futuros.

Para asegurar una información correcta sobre las ganancias de capital, cada contribuyente debe llenar anualmente una declaración completa de todas las compras y ventas de bienes que den lugar a ganancias de capital.

#### J. Otros Cambios Requeridos en la Legislación

La introducción de un sistema de impuestos a la renta global y su aplicación efectiva requiere los siguientes cambios:

a) Suprimir la distinción entre transacciones comerciales; y

b) Abolición efectiva del anonimato en la propiedad de bonos, obligaciones y acciones.

Con relación al primer punto, debe establecerse que todos los ingresos son gravables, independientemente que se deriven de una transacción comercial o de una civil, pero que dichos ingresos o pérdidas sólo dan lugar a la aplicación fiscal cuando efectivamente se realizan con motivo de una transacción.

En lo que se refiere al anonimato de la propiedad financiera, la imposición personal progresiva es incompatible con el mismo. Sólo los países en que el sistema de acciones anónimas y títulos al portador nunca ha existido, tienen un impuesto sobre la renta efectivamente obligatorio.

Sin embargo, como la abolición completa del sistema de valores al portador requiere cambios trascendentales y a largo plazo en la legislación, se recomienda establecer como requisito obligatorio que el pago de intereses y dividendos debe hacerse siempre a través de un banco autorizado por la Secretaría de Hacienda para tal propósito. Los valores que se relacionen con una empresa deben estar depositados permanentemente en dicho banco. El banco mantendría un registro confidencial de los tenedores corrientes de acciones y bonos, registraría los cambios de propiedad en dichos valores e informaría de dicho registro exclusivamente a la Dirección de Impuestos sobre la Renta de la Secretaría de Hacienda.

#### K. Impuesto Anual Sobre la Riqueza

Simultáneamente a la introducción de un impuesto sobre la renta global, debe introducirse un impuesto sobre la riqueza neta. Desde el punto de vista de la equidad, un sistema de impuestos personales compuesto de impuestos tanto a los ingresos como al nombre del capital, es un sistema mucho más justo y se acerca más a la capacidad gravable o de pago del individuo que un impuesto basado sólo en el ingreso o en el monto del capital. La razón de esto es que la mera posición de riqueza da en sí misma fuerza económica o capacidad de gasto a los individuos.

Desde el punto de vista de los efectos económicos, un impuesto sobre la riqueza neta va en contra de la riqueza ociosa y favorece el uso productivo del capital. Desde el punto de vista de la deficiencia administrativa un impuesto a la riqueza conduce al descubrimiento de los ingresos ocultos y permite reducir la evasión.

A diferencia del impuesto predial, el impuesto sobre la riqueza debe comprender toda clase de activos y no solamente la propiedad inmueble, permitiéndose deducir todo el pasivo para gravar efectivamente la riqueza neta. Sin embargo, para fines de gravamen, el impuesto sobre la riqueza neta debe aplicarse a los valores contables de adquisición y no a los valores corrientes de mercado y solamente lo causarían los individuos y no las sociedades. La tarifa de tasas para este impuesto de riqueza anual sería la siguiente: primeros \$500,000 de riqueza neta, exentos; el siguiente millón,  $\frac{1}{4}\%$ ; el siguiente millón  $\frac{1}{2}\%$ ; el siguiente millón,  $\frac{3}{4}\%$ ; y el resto de la riqueza neta 1%. Estas tasas deberían duplicarse cuando el impuesto se establezca como un gravamen combinado federal y estatal.

#### L. El Impuesto Universal Sobre Liberalidades

En vez de dos impuestos separados sobre herencias y legados, debe haber un impuesto universal sobre donaciones que comprenda a ambos, aplicándose una sola tarifa y sin hacer distinción según la relación familiar entre el donante y el donatario.

Dicha tarifa debiera variar no en función de la donación particular, sino de la riqueza total del receptor, incluyendo el donativo, con excepción de los donativos inferiores a \$10,000 o de los menores de \$20,000 hechos a personas que no tengan una riqueza superior a \$50,000.