

PROGRAMA CONJUNTO DE TRIBUTACION OEA-BID-CEPAL

Conferencia sobre Política Fiscal

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

Comentarios de la Sra. Ifigenia M. de Navarrete

al documento

El impuesto personal sobre la renta en América Latina
por el señor Richard Goode

- * Los puntos de vista expresados por la autora son personales y no reflejan necesariamente los de las instituciones con las que ella está relacionada.

Santiago de Chile
Diciembre 5-14, 1962
Documento: CPF-DB-2/Add.1

PRELIMINAR

PROHIBIDO CITAR

En primer término quiero felicitar al Profesor Goode por su trabajo sumamente atinado y sugestivo. El presente comentario no trata en ninguna forma de diferir de la opinión del ponente, sino de agregar algunos puntos de vista que me parecen importante en relación a 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".^{1/} 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 de negocios no incorporados los cuales son muy abundantes en América Latina. Por lo demás el impuesto sobre las utilidades de las empresas es la parte del impuesto sobre la renta que ha tenido un mayor desarrollo en América Latina. En México, por ejemplo, proporciona el 75 por ciento del impuesto sobre la renta (el cual en su totalidad cubre el 35 por ciento de la tributación del Gobierno Federal) y del 2 por ciento al 2.5 por ciento del ingreso nacional, aunque subsisten importantes problemas administrativos y de evasión en empresas medianas y pequeñas. Las tarifas también han alcanzado niveles elevados, pues son rápidamente progresivas y pueden llegar a gravar el 39 por ciento de las utilidades, más 4 ó 5 por ciento adicional si se incluye el Impuesto sobre utilidades excedentes. Además, el gravamen sobre ganancias distribuibles es objetivo y proporcional y muchos fiscalistas lo consideran como un gravamen adicional sobre utilidades de empresas incorporadas y no como un tributo sobre los propietarios de la empresa porque no es personal y progresivo como después veremos.

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

^{1/} Richard Goode, op. cit., p. 1.

Hay otro punto que quisiera aclarar de antemano: el que se refiere a la naturaleza cedular o unitaria del impuesto personal 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 de otros países, no hay diferencia conceptual con el impuesto unitario ya que los dos sistemas se habrán encontrado. En cambio, si el impuesto cedular tiene diferentes tarifas y modalidades para las distintas fuentes de ingreso no refleja la capacidad económica de las personas, sino se convierte en una forma de tributación directa que discrimina en contra de los 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 uniforme se acentúan las diferencias e inequidades pero no se termina con ellas, ni se gravará en forma equitativa la capacidad económica de las personas. Obviamente en este caso no puede hablarse de 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 tienen un impuesto cedular con gravámenes diferentes según la fuente conserven esta estructura para fines administrativos. El problema se concreta a uniformar tarifas, y modalidades de manera que personas con idéntica capacidad económica soporten la misma carga fiscal y que ésta aumente progresivamente a medida que sube el nivel de ingresos.^{1/}

En adelante trataré de circunscribir mis comentarios a las limitaciones con que tropieza el establecimiento y efectividad de un impuesto sobre el ingreso personal en un país subdesarrollado, con el ánimo de analizar algunas de las objeciones que se le hacen al gravamen y ver si las razones que utilizan para justificar su falta de desarrollo tienen alguna base real que no pueda superarse. Clasificaremos 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.

^{1/} Esto no excluye que a ciertos ingresos como los derivados del trabajo se les dé 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 de actividades económicas que ameriten estimularse (depreciación acelerada, créditos para inversión, exenciones para utilidades que se reinviertan, etc.).

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 benigno 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, siendo obvio que ni el grado de desarrollo de la economía ni el de la administración pública de los países de América Latina podrían sostener un sistema comprensivo de tributación directa, es ilusorio insistir actualmente en un impuesto personal muy severo y para aumentar la recaudación será preferible mantener la estructura impositiva con sus imperfecciones, y concentrarnos en mejorar la administración fiscal. Además, aquellos países en donde el impuesto personal sobre la renta ha evolucionado en forma importante ahora se dan cuenta que esta forma de tributación tiene límites y que también la tributación indirecta presenta ventajas para financiar un amplio gasto público.^{1/}

Convengo con el Profesor Goode en que éstas críticas son irrelevantes para los países de América Latina, porque si bien es cierto que sería sumamente difícil establecer un sistema comprensivo de tributación progresiva directa el impuesto sobre la renta de las personas todavía es el instrumento fiscal más importante con que cuenta un gobierno democrático en una economía capitalista. Las ventajas que presenta por reducir las disparidades en la distribución del ingreso, por su alto grado de flexibilidad a las fluctuaciones y al crecimiento de la actividad económica, y porque permite transferir recursos al Estado de los que más tienen para financiar los gastos del desarrollo económico y social constituyen razones poderosas para que el abastecimiento eficaz del impuesto personal sea un

^{1/} 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 Underdeveloped Countries, National Tax Journal, Vol. XIV No. 4 Diciembre 1961, pp. 305-322.

objetivo primordial de la política fiscal en los países subdesarrollados. Esta meta no significa el abandono o moderación de la tributación indirecta y en realidad, un programa de Reforma fiscal debería incluir la mejoría técnica y administrativa de todo el sistema tributario. Por otro lado las necesidades de gasto público de América Latina aun cuando son grandes no requieren niveles medios tan elevados como los de los países desarrollados que tienen un pesado presupuesto bélico. Desde el punto de vista del rendimiento, las tarifas excesivamente progresivas 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.^{1/}

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 es ahora necesario para promover el desarrollo, ni pensaban en financiar planes de fomento. El desarrollo promovido por la política fiscal y la inversión pública requiere que el Estado cuente con una mayor proporción de recursos económicos que los 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 que se ha exagerado el efecto negativo del impuesto sobre el nivel del ahorro personal. Nadie niega que en un momento dado una sociedad tiene 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:

^{1/} Se estima que en Estados Unidos las tarifas marginales mayores del 50 por ciento, sólo rinden el 20 por ciento del impuesto personal. Véase Committee for Economic Development, Growth and Taxes, Steps for 1961, p. 12.

1) las familias gastan actualmente una proporción mayor de su ingreso real en consumo perecedero y en bienes durables. 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 familias "invierten" una parte importante de su ingreso en bienes de consumo durable (habitación, artículos culturales y recreativos) fácilmente asequibles a grandes grupos de población. Las oportunidades de gasto son mayores como es lógico que suceda al prosperar la sociedad y

2) el ahorro nacional se compone de ahorro de los consumidores, de las empresas, del gobierno y del exterior. Coincidió con el Profesor Goode 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 su importancia como fuente de financiamiento de la inversión nacional y en cambio, la han aumentado el 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 el argumento la supuesta incidencia del impuesto. En realidad son las tarifas elevadas las que pueden ocasionar un mayor desaliento. Y 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 para promover el desarrollo el impuesto sobre la renta debe usarse en forma moderada.^{1/}

II. OBJECIONES DE TIPO ADMINISTRATIVO

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 población que los recibe, para poder derivar conclusiones útiles encaminadas a lograr una administración eficiente y equitativa del impuesto personal. Exclusivamente con objeto de señalar algunas de las dificultades que se presentan en la aplicación del impuesto analizaremos los problemas

^{1/} R. Goode, op. cit., p. 5.

de control de los causantes subdividiendo a 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 que obtengan ingresos de propiedad y viceversa, trabajadores independientes que además sean asalariados, etc., pueden considerarse que pertenecen al grupo donde se origine su ingreso principal.

No toda la población económicamente activa puede ser sujeto del impuesto personal en América Latina. La proporción depende del ingreso mínimo gravable. Si éste se establece a niveles muy elevados en relación al ingreso medio por habitante (o por trabajador remunerado) una parte importante escapará al impuesto y, por tanto, se facilitará la tarea administrativa. Se calcula que en México, en 1960, las dos terceras partes de los trabajadores remunerados 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 los trabajadores que recibían un ingreso inferior al mínimo gravable en relación al total de trabajadores remunerados eran: asalariados no agrícolas, 18 por ciento; jornaleros, 16 por ciento; agricultores independientes, 22 por ciento; empresarios no agrícolas, 7 por ciento. Es decir, si a este nivel se aplicara el impuesto personal a todos los trabajadores remunerados sólo se gravaría al 37 por ciento de ellos. Si el ingreso exento se establece 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 trabajadores por niveles de ingreso indica claramente que habrá que buscar una transacción que permita gravar a la mayor parte de la población con el impuesto personal con esquemas simples y tasas bajas, e ir complicando la administración del impuesto (y aumentando las tarifas) a medida que sube el nivel de ingresos de los causantes.

/1. Asalariados

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 (estructura cedular o unitaria). Debe principiarse por controlar a los patrones que son un número muy inferior y exigirles el registro de los trabajadores. El control se facilita si existe un sistema de seguridad social, porque se pueden combinar los diversos descuentos o si la extensión de los sistemas es distinta se puede usar la información del Seguro para verificar la de impuestos. En cambio, es 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 tarea administrativa 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 carga fiscal de 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 podrá existir el problema de una carga fiscal excesiva es en el grupo de familias con ingresos medios. Habrá que buscar algún compromiso que permita obtener una amplia recaudación y conservar los principios de equidad del impuesto personal. Por ejemplo, se puede establecer un sistema de deducciones standard que puedan utilizar los causantes con determinadas cargas de familia. Otra solución consistiría en utilizar el sistema de deducciones a los niveles en que las tarifas empiecen a ser rápidamente progresivas y que los causantes tengan derecho a elegir, dentro de un cierto margen, tarifas bajas sin deducciones o tarifas mayores con derecho a descuento. Otra característica de este grupo de causantes es la necesidad de acumular los sueldos de aquellos que trabajan para más de un patrón. En

/cierta forma

cierta forma estas personas incurren en mayores gastos y molestias que si sólo trabajaran para un patrón y, sin embargo, generalmente se les aplica la tarifa progresiva sobre la totalidad de sus salarios. De cualquier manera 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 por ciento del ingreso nacional y de aquí podría gravarse de un 5 a un 10 por ciento en impuestos directos (incluyendo las contribuciones del seguro social).

2. Trabajadores agrícolas. En el sector agrícola es necesario contar con los requisitos previos que el Profesor Goode enumera en la página 6, a saber: economía monetaria, alfabetismo, registros de contabilidad, cumplimiento voluntario y administración honesta, ausencia de dominio de los ricos, condiciones de que carecen los sectores agrícolas de la mayor parte de los países subdesarrollados. Por otro lado, este sector ocupa la mayor proporción de la población económicamente activa. En México, la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca ocupan el 53 por ciento de la población económicamente activa y el 48 por ciento de los trabajadores remunerados, pero cerca de las cuatro quintas partes de este último grupo percibían 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, excepto en las zonas más prósperas. Sin embargo, el control de los agricultores patronos es más complicado que el de los empleadores urbanos por las razones que antes se mencionaron. En cambio, se ha utilizado con éxito el impuesto de exportación para captar con rapidez y eficiencia las utilidades provenientes de productos agrícolas destinados al mercado internacional y que son los de mayor capacidad fiscal en esta rama. Todos conocemos las ventajas y desventajas de un impuesto sobre el valor de las exportaciones y aunque es un instrumento final importante en un país subdesarrollado no debe verse 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

y pequeños industriales mediante un sistema dual de impuesto sobre la renta: 1) un sistema simple sin deducciones con cuotas progresivas según niveles de ingreso bruto para niveles bajos de ingreso, y; 2) un gravamen sobre el ingreso neto para los grandes agricultores y empresarios independientes a quienes es más fácil controlar, pues son ampliamente conocidos en las ciudades pequeñas y en las diversas zonas geográficas. El objetivo será ir reduciendo el primer grupo de causantes, pues en éstos el impuesto se habrá desvirtuado por la conveniencia administrativa. Especialmente difícil es determinar el ingreso neto de agricultores y pequeños comerciantes porque además utilizan sus productos para su consumo familiar sin llevar inventario de ellos. 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 subsiste el problema de 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 por ciento del Ingreso Nacional y difícilmente podría captarse el 1 por ciento de esta cantidad mediante un impuesto personal. El impuesto sobre las utilidades de la agricultura representó el 0.9 por ciento del ingreso agrícola en 1960.

3. Empresarios y propietarios no agrícolas. El problema conceptual de determinar el ingreso neto y las deducciones se aclara cuando se trata de empresarios independientes que obtienen ingresos cuantiosos, como profesionales, 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 quienes se aplica el mismo razonamiento que a los profesionales.

El grupo más importante de causantes es el de aquéllos que derivan un ingreso del rendimiento de sus propiedades, ya sea dividendos, intereses, /regalías, rentas,

regalías, rentas, explotación de concesiones, patentes, etc. Igualmente conviene distinguir entre pequeños y grandes rentistas. El problema de controlar a los pequeños rentistas no es tan difícil porque el grado de concentración de la riqueza 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 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. Coincido con el Profesor Goode en que es conveniente que los pequeños rentistas reciban un trato fiscal justo, puesto que además debe alentarse la difusión de la propiedad.

El problema de lograr un gravamen conceptualmente adecuado y administrativamente efectivo y el de más importancia fiscal y económica es el que se presenta con los grandes rentistas y grandes propietarios que constituyen un grupo social privilegiado en la mayoría de los países de América Latina por su enorme poder económico y político sin considerar para nada la capacidad económica del propietario. Más aún, la forma anónima de la propiedad, sistema extendido en América Latina dificulta aún más el control de los rentistas, por lo cual la solución práctica ha consistido en muchas ocasiones en establecer tarifas proporcionales que se retienen en la fuente y caso de existir tarifas progresivas, generalmente no se aplican. En México para promover el desarrollo del capitalismo financiero 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 por ciento al 5 por ciento) cuando

/su rendimiento

su rendimiento es mayor del 8 por ciento anual. (Véase cuadro 3 y gráfico I.) En el caso de intereses que causan 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 falla para gravar progresivamente los dividendos proviene en gran parte de un concepto equivocado de la doble imposición. Todavía algunas personas influyentes opinan que el impuesto sobre dividendos significa gravar dos veces la misma fuente y que ya es elevado el impuesto sobre utilidades. Pero aún entre técnicos que aceptan que se trata de dos impuestos diferentes hay un reconocimiento tácito, y en ocasiones explícito, de que en América Latina la mayoría de las empresas organizadas como sociedades de capital son en realidad empresas personales y que por tanto debe considerarse que al pagar un impuesto progresivo sobre las utilidades ya no deben causar un impuesto personal progresivo porque no sólo sería doble imposición sino una carga excesiva sobre el mismo causante. Por lo general las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada pertenecen a unas cuantas personas, con fuertes lazos familiares, y con frecuencia los socios restantes sólo son nominales para cumplir con los requisitos legales. 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 de la propiedad del manejo. Pero 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 saber qué parte de esa corriente anual de ingresos va a absorber el Estado. Una vez que se ha determinado la proporción (en los países desarrollados sobrepasa el 50 por ciento) hay que

/decidir la

decidir la etapa y la forma en que se va a obtener 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 es miembro de una clase privilegiada y quien puede efectuar un consumo suntuario excesivo y muchas veces antisocial. Parece ser más conveniente para acelerar el desarrollo económico la política inversa: gravar en forma menos severa a la empresa (pero habrá que buscar la manera de no reducir la carga fiscal a las empresas extranjeras, ya que los propietarios no residen en el país) o bien moderar los gravámenes para las empresas que inviertan con incentivos fiscales de tipo general y gravar en forma progresiva y estricta los ingresos que reciba el propietario personal de la empresa. Una tasa global más moderada sobre las utilidades de la empresa tendría la conveniencia que sería el mercado el que juzgara la eficiencia de la misma. 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 lo que decidan sobre bases de discriminación quien amerita reducciones en la carga fiscal.

Se justifica aún menos un trato preferente a las otras clases de ingreso de capital porque se trata de corrientes de ingresos que anteriormente no han estado gravadas; tal es el caso de intereses, regalías, remuneración por servicios técnicos, rentas, etc. Tratándose de grandes propietarios no sería difícil determinar su ingreso efectivo, recurriendo inclusive a los signos externos aconsejados por el Profesor Goode,^{1/} aunque subsisten las complicaciones de la propiedad anónima. Sería muy conveniente terminar con esta forma de pantalla fiscal y económica, pero se oponen con bastante éxito fuertes presiones de tipo político.

^{1/} R. Goode, op. cit., pág. 9.

III. OBJECIONES DE TIPO POLÍTICO

Es un hecho la desigual distribución del ingreso en los países de América Latina. Aunque la mayoría de ellos ha logrado mejorar el nivel de vida de grandes sectores de la población, hay una minoría que ha podido acumular mejoras sustanciales y que obtiene una parte importante del ingreso personal: es el grupo de empresarios de negocios grandes y medianos, ciertos profesionales, técnicos y artistas y propietarios de bienes raíces, acciones, valores y otras formas de capital. Se calcula que en México el 1.5 por ciento de la población económicamente activa la forman propietarios que perciben el 42 por ciento del ingreso nacional y que el 5 por ciento de las familias recibe del 37 por ciento al 40 por ciento del ingreso personal.^{1/}

Es este grupo el que tiene capacidad fiscal adicional. El estado tiene mayores atribuciones y requiere para el cumplimiento de sus funciones una parte sustancial del ingreso nacional (no menor del 20 por ciento), ya que los países cuyos servicios y prestaciones sociales son más o menos satisfactorios, captan una proporción mayor. Por su parte, la empresa y ahorro privados tienen una aportación importante que hacer en el progreso del área. El Estado debe tratar favorablemente a todos los que emprendan una actividad, estén dispuestos a arriesgar un capital o a posponer un consumo. Para el éxito de una política 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. 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.

^{1/} Cerca de la mitad de estos propietarios tienen ingresos inferiores al mínimo gravable. (Véase Cuadro 1.)

Parece una paradoja cómo ha sido posible aplicar altas tarifas e impuestos progresivos a las utilidades de las empresas; cuando al mismo tiempo debido a la concentración del ingreso y al poder económico que tienen las clases de altos ingresos en América Latina se han opuesto con tanto éxito a la aplicación o 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 Cámara Patronal Mexicana así lo ha declarado y también cabe recordar las investigaciones de las Comisiones de Impuestos de Estados Unidos y Gran Bretaña en donde 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 traslación del impuesto. No hay duda que el empresario tiende a exigir una remuneración mayor por su participación en la producción de la que exigiría sin impuestos y que ejercerá una presión para lograrlo, pero si lo logra 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 sí influye en el hecho de que acepten altos impuestos a las utilidades y se opongan a impuestos personales progresivos.

Otra razón consiste en que es posible aliviar la carga fiscal a las utilidades recurriendo a subsidios, exenciones, créditos fiscales y otros incentivos fiscales. Estas medidas no serían aplicables al impuesto personal. Pero es conveniente que administradores y causantes tengan presente las desventajas que acarrea una posible discriminación en la carga fiscal. Por un lado, llega a repercutir desfavorablemente en la recaudación, por otro lado el manejo político de los impuestos y reducciones correspondientes llega a ser irritante y desmoralizador para los causantes.

En el caso de México el impuesto es cedular no nada más como una medida administrativa. Conceptualmente sigue siendo un impuesto cedular con un trato diferente para cada tipo distinto de fuente y demasiado complejo en su estructura. Existen nueve cédulas y 16 tarifas. Algunos ingresos de capital tienen tarifas demasiado elevadas a niveles bajos y aunque actualmente estos casos son de escasa importancia práctica pueden llegar a tenerla. Por ejemplo, el asalariado que posea unas cuantas acciones y al que le corresponde una tarifa del 15 por ciento sobre el rendimiento. Por otro lado, el gran propietario que amerita una tarifa más alta paga lo mismo y mucho menos si recibe un ingreso de fuentes menos gravadas. Discriminaciones como ésta no tienen razón de existir como no sea el temor de que reformas conceptuales importantes en el impuesto violenten la estructura financiera del país (transferencia de activos, liquidación de valores, fuga de capitales, etc.).

Hacia el futuro las reformas fiscales más urgentes girarán alrededor del impuesto sobre la renta y, en mi opinión, deberían concentrarse en gravar en forma progresiva y eficiente los ingresos personales que se obtengan del rendimiento del capital. También debe hacerse un gran esfuerzo en mejorar el aparato administrativo para acercar la recaudación efectiva a la legal y para dar un trato igual a todos los causantes colocados en la misma situación.

Cuadro 1

IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS DE ALGUNOS PAISES, 1960

(En porcientos del Ingreso Nacional)

Países	Ingreso Nacional per cápita	Ingresos totales del Gobierno General a/	Impuestos indirectos b/	Impuestos sobre la renta		
				Total	A empresas	A individuos
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
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 d/	275	15.8	8.8	4.1	2.5	1.0
Perú c/	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.

- a/ Incluye Gobierno Central y Gobiernos locales, seguro social y utilidades, rentas e intereses de propiedades y superávit de empresas públicas.
- b/ Incluye toda clase de impuestos sobre bienes y servicios incluyendo impuesto sobre la posesión de bienes, inclusive el predial.
- c/ Año de 1959.
- d/ En el caso de México se consideraron: ingresos del Gobierno Federal, D.F., Estados, Municipios, Seguro Social y superávit de empresas públicas; el impuesto de exportación y el de producción minero-metalúrgica, el impuesto sobre utilidades, utilidades excedentes, regalías, intereses y dividendos como impuestos sobre las empresas y sobre las personas únicamente Cédulas IV, V y cuotas de los asegurados al Seguro Social.

Cuadro 2

MEXICO: ESTRUCTURA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, 1960

(Miles de trabajadores)

Conceptos	Población		Trabajadores con ingresos mensuales		Por ciento en relación al total de trabajadores remunerados	
	Miles	Por-cien-to	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			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.

Quadro 3

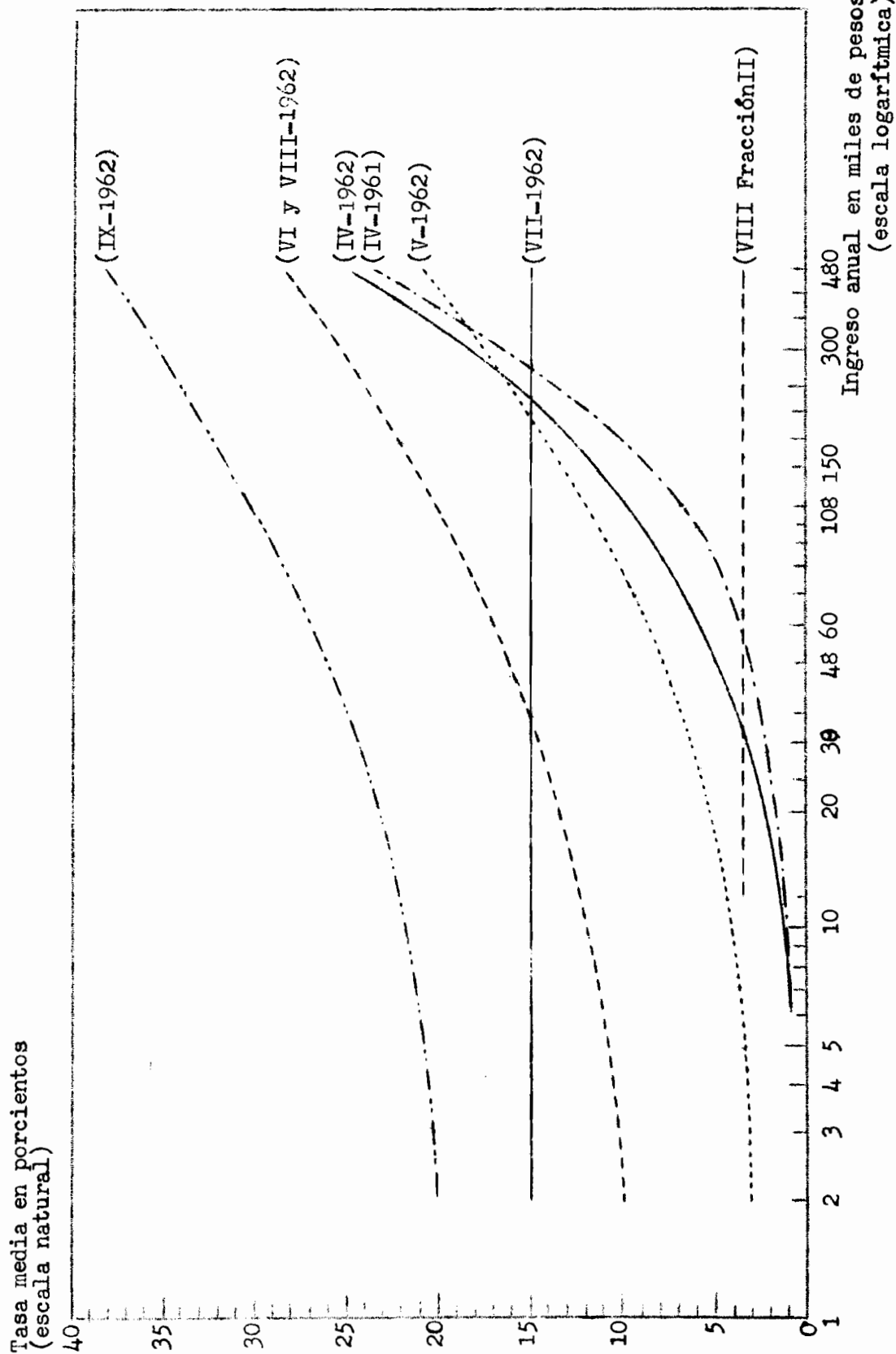
MEXICO: IMPUESTO SOBRE LA RENTA COMO PORCIENTO DEL INGRESO GRAVABLE (TASA CELULAR ACTUAL)

Ingreso gra- vable anual	C e d u l a s											
	I y II	III	IV	V		VI		VII		VIII		IX
				Califi- cación ingre- so neto	Even- tuales Art. 122	Títu- los	Pro- gre- siva	Asocio- nes sin especi- fica- ciones	Asocio- nes no mina- tivas	Pro- gre- siva	Art. 15 Fracc. II rentas	
2 000	Exento	Exento	Exento	Exento	15.00	2-5	10.00	20.00	15.00	-	3.5	20.00
3 000	1.67	1.07	"	3.13	20.00	2-5	10.43	20.00	15.00	10.43	3.5	20.43
4 000	2.63	1.65	"	3.28	25.00	2-5	10.65	20.00	15.00	10.65	3.5	20.65
5 000	3.30	2.04	"	3.42	30.00	2-5	10.78	20.00	15.00	10.78	3.5	20.78
6 000	3.92	2.37	"	3.62	30.00	2-5	11.08	20.00	15.00	11.08	3.5	21.08
7 000	4.36	2.60	1.07	3.76	30.00	2-5	11.30	20.00	15.00	11.30	3.5	21.30
8 000	4.69	2.78	1.20	3.86	30.00	2-5	11.46	20.00	15.00	11.46	3.5	21.46
9 000	5.06	2.98	1.31	4.03	30.00	2-5	11.76	20.00	15.00	11.76	3.5	21.73
10 000	5.35	3.14	1.40	4.17	30.00	2-5	11.95	20.00	15.00	11.95	3.5	21.95
20 000	7.43	4.32	2.46	5.39	30.00	2-5	13.32	20.00	15.00	13.32	3.5	23.32
30 000	8.75	5.14	3.33	6.46	30.00	2-5	14.56	20.00	15.00	14.56	3.5	24.56
40 000	9.81	5.83	4.31	7.29	30.00	2-5	15.47	20.00	15.00	15.47	3.5	25.47
50 000	10.65	6.38	5.17	8.03	30.00	2-5	16.23	20.00	15.00	16.23	3.5	26.23
60 000	11.39	6.89	5.95	8.73	30.00	2-5	16.98	20.00	15.00	16.98	3.5	26.98
70 000	12.05	7.34	6.70	9.36	30.00	2-5	17.67	20.00	15.00	17.67	3.5	27.67
80 000	12.65	7.76	7.38	9.96	30.00	2-5	18.31	20.00	15.00	18.31	3.5	28.31
90 000	13.21	8.15	8.01	10.53	30.00	2-5	18.89	20.00	15.00	18.89	3.5	28.89
100 000	13.73	8.52	8.60	11.05	30.00	2-5	19.35	20.00	15.00	19.35	3.5	29.35
200 000	17.45	11.23	14.01	15.00	30.00	2-5	23.06	20.00	15.00	23.06	3.5	33.06
300 000	19.87	13.04	18.48	17.63	30.00	2-5	25.42	20.00	15.00	25.42	3.5	35.42
400 000	21.69	14.40	22.07	19.66	30.00	2-5	26.98	20.00	15.00	26.98	3.5	36.98
500 000	23.17	15.52	25.89	21.33	30.00	2-5	28.87	20.00	15.00	28.87	3.5	38.06
600 000	24.38	16.44	29.59	22.69	30.00	2-5	30.64	20.00	15.00	30.64	3.5	39.06
700 000	25.24	17.09	31.95	23.66	30.00	2-5	32.06	20.00	15.00	32.06	3.5	39.76
800 000	25.96	17.64	34.15	24.49	30.00	2-5	32.88	20.00	15.00	32.88	3.5	40.39
900 000	26.60	18.12	35.87	25.21	30.00	2-5	34.60	20.00	15.00	34.60	3.5	40.97
1 000 000	27.11	18.51	37.28	25.79	30.00	2-5	36.14	20.00	15.00	36.14	3.5	41.43
2 000 000	31.19	21.38	43.64	29.40	30.00	2-5	43.07	20.00	15.00	43.07	3.5	45.75
3 000 000	33.89	22.59	45.76	30.60	30.00	2-5	45.38	20.00	15.00	45.38	3.5	48.84
4 000 000	35.10	23.19	46.82	31.20	30.00	2-5	46.54	20.00	15.00	46.54	3.5	50.38
5 000 000	35.83	23.55	47.47	31.56	30.00	2-5	47.23	20.00	15.00	47.23	3.5	51.30
6 000 000	36.40	23.79	47.89	31.80	30.00	2-5	47.69	20.00	15.00	47.69	3.5	51.93
7 000 000	36.77	23.97	48.18	31.97	30.00	2-5	48.02	20.00	15.00	48.02	3.5	52.36
8 000 000	37.05	24.10	48.41	32.10	30.00	2-5	48.27	20.00	15.00	48.27	3.5	52.69
9 000 000	37.27	24.20	48.59	32.20	30.00	2-5	48.46	20.00	15.00	48.46	3.5	52.95
10 000 000	37.44	24.28	49.89	32.28	30.00	2-5	48.61	20.00	15.00	48.61	3.5	53.15

/Gráfico I

Gráfico I

TASAS MEDIAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA



Nota: El gráfico fue gentilmente proporcionado por el Sr. Victor Urquidí.

