

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO EN MÉXICO

Víctor L. Urquidí *

Hace pocos meses, en esta misma ciudad de Monterrey, tuve oportunidad de escuchar una ponencia presentada a un congreso industrial en la cual se aconsejaba, lisa y llanamente, que se aboliera el impuesto sobre la renta por considerarlo como una intervención indebida del Estado en la economía privada. No alcancé a apreciar el grado de éxito que haya tenido esa propuesta; no dudo que habrá encontrado eco en algunos sectores, pero escasamente en los oídos de los economistas y menos aún en las oficinas de funcionarios responsables de las finanzas públicas. Como economista preocupado por los problemas del desarrollo económico de México, no puedo menos que colocarme en una posición contraria a esa radical idea. Ese punto estaría determinado por la confluencia de las tres condiciones que a mi juicio debe reunir un impuesto sobre la renta: constituir una forma de tributación equitativa; ser un gravamen que, por sus efectos sobre la inversión y el consumo, contribuya a promover el desarrollo económico, y —casi sobra decirlo— representa para el Estado una fuente de recursos fiscales significativa y relativamente estable. Abogar por el impuesto sobre la renta no es, por lo visto, una forma de ganarse popularidad en el medio financiero y de los negocios; consciente de ello, sin embargo, me impondré la tarea de exponer brevemente y, por las limitaciones que establece el tiempo de una conferencia, sin entrar en demasiados pormenores, algunas de las razones por las que el proceso de desarrollo de un país como México necesita descansar en buena medida en una tributación adecuada, suficiente y equitativa de los ingresos, sean de personas físicas o morales, que provengan del ejercicio de la función de empresario o propietario y de la prestación de servicios de trabajo personal y profesional.

Demos primero una hojeada al proceso de crecimiento económico de México en los últimos años y al papel que en él ha desempeñado el sector público —entendido como el conjunto de gastos, tanto de inversión como de administración, del gobierno federal, las entidades federativas y municipales y los organismos descentralizados. Ante todo aclaremos que si se acepta que el monto y la tendencia del ingreso nacional están determinados principalmente por la cuantía y la naturaleza

* Conferencia sustentada el 4 de junio de 1956 en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Nuevo León. La presente versión incorpora algunas correcciones y notas que no figuran en la publicada en la *Revista de la Escuela de Contabilidad, Economía y Administración*, del Instituto (tomo VIII, num. 31, julio de 1956). El autor desea dejar constancia de que en el presente trabajo no expresa sino opiniones personales, y no las de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, en donde presta sus servicios.

de los gastos totales de inversión y los gastos totales de consumo efectuados en el país, debemos reconocer que el elemento dinámico está constituido fundamentalmente por los gastos de inversión.¹

Los gastos de inversión constituyen un elemento dinámico porque por un lado significan poder de compra puesto en manos de los sectores que elaboran bienes de producción, pero sobre todo porque aumentan la capacidad productiva del país. Esto no quiere decir que todos los gastos de inversión sean altamente productivos; es bien sabido que muchas inversiones tanto públicas como privadas se planean o se ejecutan mal y traen poco beneficio al país, o lo traen muy tardíamente. Pero en lo general es razonable suponer que las inversiones incrementan el capital real nacional y colocan a la economía en su conjunto en posibilidad de producir más y en consecuencia de satisfacer mejor las necesidades de consumo. Otro aspecto de los gastos de inversión que no debe depreciarse es que generalmente contribuyen a mejorar la tecnología y a aumentar el número de profesionales y obreros capacitados, lo que a su vez facilita sucesivas inversiones en etapas cada vez más complejas de capitalización y de aplicación de la ciencia.

El énfasis que quiero dar al componente del gasto total representado por las inversiones no debe interpretarse, sin embargo, como que los gastos de consumo, que son su complemento, son un elemento puramente pasivo en la determinación del ingreso nacional. Si bien lo que una persona puede consumir depende de su ingreso, es bien sabido que a veces el consumo manifiesta cambios autónomos, y que, además, la naturaleza del consumo total depende de la forma de la distribución del ingreso nacional. Si la estructura de la demanda de consumo no corresponde a los resultados de la inversión total como elemento para proveer a ese consumo, se pueden generar tendencias que a la postre afectarán el nivel mismo de las inversiones y en consecuencia la capacidad del país para seguir creciendo.

Por el conocimiento que se tiene del desarrollo económico de un sinnúmero de países, entre ellos las repúblicas latinoamericanas, se ha podido apreciar que tomando un período suficiente de tiempo el crecimiento del ingreso real *per capita* es más alto cuanto más elevada sea la proporción del gasto total constituida por la inversión. El caso de México es particularmente interesante. Entre 1940 y 1950² se estima que el producto real aumentó en promedio a la tasa de 7.2 por ciento al año,

¹ Hacemos por ahora abstracción de los efectos de una variación de la relación de precios del intercambio internacional. También omitimos la existencia de un saldo positivo de la balanza de pagos en cuenta corriente.

² Estos datos y los de los tres párrafos siguientes provienen del informe de la Comisión Mixta del Gobierno de México y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, titulado *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior* (México, Nacional Financiera, S. A., 1953) y de los *Estudios Económicos de América Latina*, publicación anual de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas.

o sea 4.5 por ciento anual *per capita*. Durante ese mismo período la inversión bruta total fue superior al 10 por ciento del producto nacional bruto y alcanzó en los últimos tres años, de 1947 a 1950, una proporción del 14 por ciento. De 1951 a 1955 el crecimiento del ingreso real ha sido menos rápido, cercano al 5 por ciento anual (o sea un poco más del 2 por ciento *per capita*), debido en gran parte a la situación particular del año 1953, cuando se conjugaron factores externos con elementos internos para producir un descenso transitorio del ingreso. Uno de los elementos internos más significativos de ese año fue una baja de la inversión pública, que contribuyó a comprimir el total de los gastos del sector privado. De cualquier manera, la proporción de la inversión total respecto al ingreso nacional continuó siendo elevada en los últimos 5 años, no muy alejada en promedio de la cifra de 14 por ciento antes citada.

Dentro de la inversión total, la inversión pública ha constituido en México una proporción bastante elevada, sobre todo en comparación con otros países. De 1940 a la fecha, salvo contados años, ha significado más del 35 por ciento de la inversión total y a partir de 1950 no ha sido inferior al 40 por ciento con excepción de 1955, año que se caracterizó por un incremento extraordinario de la inversión privada. No nos corresponde aquí entrar en un análisis de la inversión pública, pero es significativo hacer notar que está constituida en su mayor parte por obras básicas para el desarrollo del país —riego, transportes, petróleos y energía—, así como por obras de interés social que afectan la productividad futura de la población. En buena parte, la inversión privada ha sido posible como resultado de las inversiones públicas. Sin obras de riego no habría sido posible utilizar maquinaria agrícola; sin carreteras no se habrían hecho inversiones en equipo de transporte automotor; sin energía eléctrica, petróleo y transportes no se habrían realizado tantas inversiones privadas en la industria; finalmente, sin el crecimiento general de la industria y el comercio, no se habrían llevado a cabo tantas inversiones residenciales y de edificios comerciales.

La importante significación de la inversión pública en el desarrollo de México es tanto más notable si se considera cómo se ha financiado. Entre 1940 y 1950 alrededor de las tres cuartas partes de la inversión pública en México fueron cubiertas por los ingresos ordinarios del fisco, o sea principalmente por medio de impuestos. Es probable que de 1950 a 1955 la proporción haya sido bastante similar. El resto, o sea el 25 por ciento más o menos, se ha financiado por medio de empréstitos internos y externos. Estos últimos sólo han adquirido importancia a partir de 1947. Estas son cifras algo aproximadas pero sirven para señalar que el financiamiento de la inversión pública no ha sido en México de

carácter fundamentalmente inflacionario. Lo fue en un periodo anterior, de 1936 a 1940; lo fue menos entre 1940 y 1945 y prácticamente no ha sido de naturaleza inflacionaria en los últimos 7 años.³ Creo que pocos países en los que el crecimiento ha sido tan rápido como en México, han podido lograr financiar en forma tan conveniente una gran parte de los gastos públicos de inversión.

Sin embargo —y he aquí una gran paradoja—, México ha logrado este extraordinario crecimiento de la inversión pública a expensas de mantener a niveles reducidos los gastos públicos corrientes, o sea, en lo principal, los gastos de administración. Me refiero, claro está, no a las cifras nominales sino a la expresión real del fenómeno, o sea los gastos nominales corregidos por el aumento de los precios. Esta situación de los gastos corrientes del sector público se pone de manifiesto al comprobar que entre 1940 y 1950 los gastos totales del gobierno no pasaron del 11 por ciento del ingreso nacional y que de entonces a la fecha tampoco han registrado proporción mayor. Si pudiera decirse que las necesidades de servicios gubernamentales en México han sido ya plenamente satisfechas, es decir, que en relación con el ingreso nacional y el nivel de vida tenemos ya suficientes maestros de escuela, funcionarios encargados de los servicios de salubridad y de agricultura, empleados encargados del orden público, servicios municipales y la multiplicidad de servicios administrativos de toda clase sin los cuales no podría funcionar nuestra economía, entonces el que el gasto público total no pase del 11 por ciento del ingreso nacional no tendría mayor importancia, y nada habría que agregar al hecho de que los ingresos tributarios se destinan en gran parte a la inversión. Sin embargo, es obvio que dentro de lo que se acepta en México como función del Estado las necesidades de servicios administrativos distan mucho de estar satisfechas. No hay más que asomarse ligeramente a lo que falta por hacer en materia educacional, sanitaria y asistencial, de extensión agrícola, y en materia de servicios municipales, y que examinar el nivel de sueldos de los empleados públicos federales —y, peor aún, los de las entidades federativas y los municipios—, para comprender que la necesidad de recursos fiscales en el país es sencillamente enorme.

Esto plantea problemas de la mayor importancia. ¿Es que México es tan pobre que el Estado no pueda gravar sino, como ahora, alrededor del 10 por ciento del ingreso nacional? Si ése fuera el caso, ¿habrá que resignarse a no poder proveer los servicios administrativos generales que el país necesita? O bien, como alternativa, ¿podrían

³ Quisiera aclarar aquí que no niego que haya existido inflación a partir de 1940; pero ésta se ha debido, durante la guerra mundial y la crisis de Corea, más que nada a factores de origen externo que se manifestaron a través de un fuerte superávit de la balanza de pagos. En tales condiciones, el déficit gubernamental, en su conjunto, ha contribuido a acentuar la tendencia inflacionaria.

reducirse los gastos públicos de inversión para destinar más recursos a los gastos corrientes? Si esto se hiciera, ¿la falta de inversiones públicas —de las que hasta ahora ha dependido en gran parte el ritmo de desarrollo del país— podría suplirse mediante inversiones privadas? ¿y podrían ser éstas de la cuantía y la naturaleza necesarias para incrementar en la misma forma que la inversión pública la infra-estructura económica y social del país y, por lo tanto, su capacidad productiva? Si la respuesta a cualquiera de estas preguntas pudiera ser indudablemente afirmativa, o si en caso de no serlo fuera posible y conveniente resolver todos los problemas financieros del Estado mediante empréstitos internos o externos, o mediante el simple expediente de la emisión monetaria, el problema de la tributación se reduciría tal vez a una cuestión de buscar mejoras en la estructura impositiva, en hacer al sistema tributario más equitativo y en realizar mejoras administrativas, sin preocuparse más del nivel de la carga tributaria total. Yo en lo personal no podría dar una respuesta afirmativa a esas preguntas que he planteado y creo que también debe reconocerse que no es conveniente acudir a medios inflacionarios de financiamiento interno de los gastos públicos, ni posible ni conveniente recurrir a los empréstitos del exterior más allá de cierto límite. Creo, pues, que hay que enfrentarse en México al problema del aumento de la carga tributaria total, sin perjuicio, desde luego, de su mejor distribución.

No hace muchos años que el fisco mexicano dependía predominantemente de los impuestos al comercio exterior para integrar sus ingresos. Todavía alrededor de 1939-40 los impuestos a la importación representaban un 20 por ciento de los ingresos generales totales. Sin embargo, a partir de 1942-43 y hasta la fecha, su significación ha descendido considerablemente, como ha ocurrido en general con los impuestos indirectos, o sea todos aquellos que gravan predominantemente el gasto y en consecuencia influyen en los precios que paga el consumidor. Es comúnmente aceptado que los impuestos indirectos, porque no inciden sobre el consumidor en proporción a su ingreso y a su capacidad de compra, son inequitativos. Es más, tienden a hacer más desfavorable la distribución de los ingresos. En cambio, son con frecuencia mucho más fáciles de recaudar y se prestan a identificarlos directamente con ciertas clases de gastos a que se puedan destinar. Los impuestos indirectos, de más del 50 por ciento que representaban en los ingresos del gobierno federal antes de 1940, significan en la actualidad probablemente no más del 40 por ciento.

El cambio en la estructura impositiva se explica por dos fenómenos: por el desarrollo extraordinario del impuesto sobre la renta a partir de 1943 y por la existencia de un impuesto que, por considerarlo en gran

parte como sustituto del impuesto sobre la renta, puede clasificarse entre los impuestos directos —el impuesto *ad valorem* sobre la exportación—. Los impuestos sobre la renta contribuyen desde 1943 con ingresos que representan del 20 al 25 por ciento de los ingresos totales federales; en algunos años se ha rebasado esa cifra ligeramente y según datos preliminares en 1955 han significado el 28 por ciento. Los impuestos a la exportación han tenido en algunos años más importancia que en otros debido a que se han implantado casi siempre a raíz de las devaluaciones del peso como medio de absorber una parte de las ganancias cambiarias de los exportadores, consideradas de carácter fortuito, ya que más adelante dichos impuestos se han tenido que reducir hasta casi eliminarlos, como ocurría en 1947 y en 1953. Actualmente los impuestos a la exportación representan alrededor del 20 por ciento de los ingresos totales de la Federación, es decir, son casi tan importantes como los impuestos sobre la renta. En 1955, entre ambos representaron el 49 por ciento de los recursos del fisco.

Con las salvedades que se puedan hacer respecto al impuesto de exportación, el cual tiene algunos aspectos regresivos, podría decirse que estas tendencias del Estado a descansar cada vez en más impuestos directos son saludables.⁴ Lo son porque el impuesto sobre la renta es una fuente fiscal más estable, no tan dependiente de las fluctuaciones del comercio exterior. Lo son también porque el impuesto sobre la renta es una forma de tributación equitativa. Es un gravamen que incide sobre quienes pueden pagar, y que, además, incide en mayor medida sobre quienes más pueden pagar. Tiene por base las ganancias de las empresas y los ingresos percibidos por los individuos por la posesión de capital, por su habilidad para combinar capital y trabajo en actividades productivas, por su capacidad personal de trabajo o por su habilidad profesional o artística resultante de su nivel educativo o de su talento. Dentro de determinados límites, el impuesto sobre la renta no tiene por qué desalentar el consumo ni la actividad productiva, y antes bien debería estimular a la empresa o al individuo a ingeniarse para aumentar su productividad y en consecuencia el rendimiento neto, una vez pagado el impuesto, de sus esfuerzos. Finalmente, el impuesto sobre la renta, con todas sus modalidades, es mucho más flexible que cualquier otro y admite características de base y de administración que permiten influir en la inversión y el consumo del sector privado de la economía en formas favorables al desarrollo económico general.

Como es bien sabido, el impuesto sobre la renta en sus formas modernas tiene todavía poca tradición. Muchos países aún no lo han adoptado, o lo utilizan en forma rudimentaria. En un extremo están los

⁴ No me propongo tratar en este trabajo el problema del impuesto a la exportación, pero debe señalarse que tiene estrecha relación con el del impuesto sobre la renta

países anglosajones y escandinavos donde el ambiente social permite llevar el impuesto sobre la renta a elevados grados de perfección lo mismo como instrumento técnico fiscal que en su administración. Es evidente que en tales países el esfuerzo técnico del fisco está complementado por una extensa colaboración de los contribuyentes.

En el otro extremo están los países en donde el desconocimiento de la estructura económica, la falta de información estadística y la falta de integración social y política impiden dar al impuesto sobre la renta un alcance adecuado y obligan a seguir utilizando gravámenes indirectos de mayor facilidad de recaudación. A mi juicio, México se encuentra en una etapa intermedia todavía susceptible de mejorarse en forma considerable. No me propongo pasar a hacer una crítica del impuesto sobre la renta que tenemos en México desde el punto de vista legal o administrativo, pero sí quisiera llamar la atención sobre lo que significan o pueden significar para el desarrollo económico del país algunas de sus modalidades, y en ello tendré en cuenta las reformas recientes —que en términos generales representan una mejoría de consideración.

Como apunté antes, interesa ver si el impuesto sobre la renta, además de sus finalidades fiscales de equidad tributaria, incide sobre las empresas —sobre los negocios del país de toda índole— en forma que no desaliente futuras inversiones. Interesa igualmente saber si la forma del tributo sobre la renta admite estímulos especiales a sectores de actividad económica que se consideren básicos o esenciales desde el punto de vista del desarrollo general del país, por ejemplo, la agricultura o la minería. Por otra parte, interesa ver si el impuesto sobre la renta contiene modalidades que tiendan a limitar el consumo de ciertas capas sociales de la población y a facilitar demasiado el de otras, en formas que no contribuyan a la creación de una demanda futura estable y adecuada para seguir fomentando el crecimiento del ingreso nacional.

Al pensar en el estímulo a la inversión futura, corresponde fijar la atención en la progresividad del gravamen sobre las utilidades, en la tasa superior del gravamen, en las disposiciones sobre reinversión de utilidades, depreciación y gastos amortizables, y en las exenciones que autoriza la legislación industrial.

La tarifa correspondiente a las cédulas I y II, aplicables a las actividades comerciales e industriales, llega ahora, progresivamente, hasta una tasa del 39 por ciento sobre la fracción de utilidades superior a 2 millones de pesos, y encima de eso habrá contribuyentes sujetos al impuesto sobre utilidades excedentes, que con la reciente reforma no podrá ser superior al 10 por ciento de estas utilidades. Las discusiones sobre el nivel de la tasa máxima suelen ser a veces un poco confusas, ya que, en primer lugar, sólo un número relativamente menor de contribuyentes llega a situarse

en niveles de utilidades a los que esa tasa se aplica. Además, como las tasas progresivas se aplican a las fracciones adicionales de utilidad, cuando se computa el impuesto total sobre la utilidad total, resulta generalmente una tasa media más baja. Por último, como se aprecia en las reformas aprobadas en 1955, a la vez que se elevó la tasa máxima en cédulas I y II, se redujo el impuesto sobre utilidades excedentes. Queda, pues, un impuesto que, en conjunto y sólo para las empresas relativamente más fuertes, más capitalizadas y de mayor reutilizabilidad, incide en un poco más del 40 por ciento sobre la utilidad gravable, que, en virtud de las deducciones diversas que autoriza la ley, podría resultar en ocasiones menor que la llamada utilidad contable. En términos generales, y aun por comparación con otros países, no parece que la tarifa del impuesto sobre la renta imponga tasas inequitativas, ni mucho menos tasas que desalienten la inversión o el espíritu de empresa —espíritu que por lo demás difícilmente puede decirse que haya estado restringido en México en los últimos quince años.

Donde quizá podría lograrse un efecto más estimulante para la inversión, en particular para el pequeño empresario, sería en una revisión de las escalas o fracciones más bajas de la tarifa del impuesto. Los contribuyentes cuyos ingresos son menores a 100,000 pesos anuales pueden optar por sujetarse a una tabla de cuota fija progresiva, según la actividad que representen, que al parecer ha sido encontrada de más fácil administración por las autoridades en virtud de la falta de contabilidad adecuada de las pequeñas empresas y del gran número de tales contribuyentes. Sin pretender pronunciarme en firme sobre este aspecto del impuesto sobre la renta, ya que no conozco en detalle sus problemas administrativos, se me ocurre que posiblemente este sistema especial encierre injusticias para muchas clases de negocios; por ejemplo, una cantina y una fábrica de cartón cuyos ingresos sean de 99,000 pesos al año pagan bajo este sistema casi igual suma de impuestos, o sea cerca de 1,000 pesos. No sé si con ello se grava demasiado a la fábrica o insuficientemente a las utilidades de la cantina, pues habría que conocer otros datos. Pero este tipo de problema, que indudablemente repercute en las inversiones, podría subsanarse en parte si se llega algún día a un sistema de impuesto basado en la consolidación de los ingresos cualquiera que sea su fuente y en la admisión de diversas clases de deducciones por gastos de negocios y otros, a la vez que se estableciera una exención más elevada que la actual.

Al ver la tarifa misma de las cédulas I y II se ocurre preguntar si el límite inferior de la utilidad gravable no podría empezar en, digamos, 5,000 pesos, en lugar de en un centavo. Tal vez se ahorrarían así algunos cientos de miles de pesos de gastos de recaudación y se evitarían

muchas molestias, con algún efecto saludable sobre la capitalización de las pequeñas empresas, que por lo regular son las que menos facilidades tienen para acudir al crédito bancario.

El grado de progresión de la tarifa, y su tasa máxima, están atemperados, como se sabe, por una serie de disposiciones que refuerzan el punto de vista de que son menos gravosos de lo que parece. Por un lado, la actividad agropecuaria y la pesca están sujetas a media tasa, y no fueron afectadas por los aumentos fijados en las reformas de 1955. Por otro, y esto es lo más importante, se han liberalizado considerablemente las disposiciones relativas a las deducciones que se admiten al ingreso neto de la empresa por concepto de reinversión de utilidades, depreciación y amortización de gastos. En realidad, la reforma de 1955, que permite la capitalización de las reservas sin el pago del impuesto sobre dividendos, es de gran trascendencia para la industrialización del país, ya que favorece la inversión por dos caminos: por un lado, la de la propia empresa que aumenta su capital, y por otro al disminuir posiblemente el vicio de utilizar el crédito bancario como sustituto de la capitalización, dejando así en libertad al sistema bancario de atender mejor otras necesidades de crédito; además, en tanto la medida desaliente la repartición excesiva de dividendos, contribuirá a evitar gastos de consumo suntuario por parte de los propietarios de acciones.

Otra serie de reformas aprobadas en 1955 que merece destacarse por su valor como incentivo a la inversión son las referentes a las deducciones por depreciación, que en términos generales han sido autorizadas en forma de permitir una amortización más rápida que antes de las inversiones en maquinaria industrial y en equipo de transporte. Asimismo, se advierte que se han ampliado las posibilidades de deducción de donativos y gastos para fines benéficos y culturales; en tanto esto permita, por ejemplo, que las empresas contribuyan con parte de sus utilidades al fortalecimiento de los centros de enseñanza, a la capacitación de obreros e ingenieros y a la investigación tecnológica, las consecuencias de la disposición serán sin duda benéficas, aun cuando sea indirectamente, para las inversiones futuras y, de paso, tendrán efecto también sobre la capacidad de consumo de la población.

Fueron también objeto de reformas recientes las disposiciones del impuesto sobre la renta relativas a la minería, en el sentido de facilitar deducciones por agotamiento, amortización y depreciación bajo régimen especial, más flexible que el aplicable a otras actividades. Supongo que esta disposición deberá considerarse más bien como un alivio al contribuyente minero que como factor fundamental para el desarrollo de la minería, que depende de tantos factores económicos y legislativos.

Para terminar mis breves consideraciones sobre la incidencia del

impuesto sobre la renta en las inversiones, queda por comentar, entre las cosas importantes, sólo el régimen de exenciones a las industrias nuevas o necesarias. Estas exenciones, que existen desde el año de 1940 en virtud de una ley de fomento industrial, reformada en 1946 y nuevamente en época muy reciente, constituyen indudablemente un alivio fiscal a las empresas que con ellas se benefician, y, una vez más, reducen la significación de la tarifa del impuesto sobre la renta y de la tasa máxima. Ignoro si se haya efectuado un análisis completo y profundo del efecto que las exenciones fiscales federales tienen sobre la inversión y como elemento de estímulo a la industrialización. Son varios los impuestos que quedan liberados: los de importación, el impuesto sobre ingresos mercantiles y el impuesto sobre la renta en cuanto a utilidades y a dividendos —todos ellos en proporciones distintas según la actividad de que se trate y el período comprendido por la exención—. En muchos casos la exención ha sido total y por varios años. A estas exenciones se suman con frecuencia las que otorgan las entidades federativas respecto a los impuestos sobre la propiedad y sobre ingresos mercantiles (o su equivalente total), en la creencia de que tales exenciones sirven para atraer industrias a determinadas localidades. Por medio de una investigación en que participé hace algunos años pude percatarme de que las exenciones otorgadas por los Estados y el Distrito Federal no constituyen elemento significativo de localización industrial y sí suponen una pérdida considerable de ingresos para los erarios de dichas entidades, sin que, por otra parte, su cobro represente para las empresas un elemento importante de costo.⁵ Volviendo a las exenciones federales, cuyo monto, según cifras recientemente estimadas, se hace ascender a varios cientos de millones de pesos, me pregunto si la industrialización de México habría sido menor en ausencia de tales exenciones o de haberse aplicado éstas más restrictivamente y con referencia solamente a los impuestos de importación sobre el equipo inicial. A falta de un estudio cabal del problema, no puedo más que dejar constancia de mi duda, así como de mi preocupación por que el fisco federal siga privándose de ingresos que tanto necesita y por que el sistema, llevado al grado de extensión que ahora tiene, pueda representar injusticia para las actividades que, sin calificar dentro de las definiciones legales como nuevas o necesarias, sean de todos modos importantes para un desarrollo industrial equilibrado. Sea como fuere, las exenciones favorecen a las empresas correspondientes a industrias nuevas, y éstas han sido muchas en los últimos quince años. En cuanto a las que no son nuevas, quedan de cualquier manera

⁵ Véase el estudio de G. Romero Kolbeck y V. L. Urquidi, *La exención fiscal en el Distrito Federal como instrumento de atracción de industrias* (México, Tesorería del Distrito Federal, 1952).

las deducciones que establece la ley por lo que hace a reinversiones y depreciación.

Paso a considerar ahora los aspectos del impuesto sobre la renta relativos al consumo, lo que implica también hablar de la distribución del ingreso nacional. Desde que se dieron a conocer en 1952 cifras sobre la repartición del ingreso por factores de la producción,⁶ ha habido en el país, entre economistas y entre diversos sectores financieros y políticos, una cierta controversia sobre si es verdad o no que en México, de 1939 a 1950, la parte del ingreso nacional correspondiente a salarios, sueldos e ingresos afines descendió del 58 al 48 por ciento y la representada por utilidades y otros ingresos del capital se elevó del 26 al 41 por ciento. (A partir de 1951, por cierto, no parecen haber variado estas proporciones en forma marcada.) Me parece que, con las salvedades que impone todo cómputo estadístico, y aun teniendo en cuenta que lo ideal sería disponer de cifras de distribución del ingreso por niveles de ingreso, dichos datos son bastante representativos de la realidad, o sea que la repartición del ingreso nacional es en México en extremo desigual y que muy probablemente empeoró, es decir, se volvió más desigual a partir de 1939; el que se haya corregido o no en los últimos cuatro años sólo puede, por falta de datos, conjeturarse sobre la base de apreciaciones generales, pero es probable que la devaluación de 1954 haya contrarrestado cualquier mejoría que se hubiera logrado hasta entonces, aunque los dos buenos años agrícolas hayan a su vez contrarrestado un poco el efecto de la devaluación. Una prueba indirecta de la mala distribución del ingreso nacional de México la da el hecho de que en los últimos quince años ha crecido mucho más la producción (y el consumo *per capita*) de bienes de producción que la de bienes de consumo, como lo atestigua la situación de industrias básicas como la textil de algodón y otras que manufacturan artículos de uso popular.

Vale la pena mencionar estos hechos porque ningún país puede progresar firmemente si no desarrolla sus mercados internos. De nada habrán servido todas las inversiones públicas y privadas si a la postre el poder de compra queda concentrado excesivamente en un sector muy pequeño de los habitantes. ¿Por qué ocurre esta concentración? Ha sido creada en gran parte por la inflación, pero influyen también en ella ciertos elementos estructurales de la economía mexicana, como son el diverso grado de disponibilidad y productividad de los recursos naturales en diferentes partes del país, el relativo atraso de las técnicas agrícolas en muchas partes, la falta de transportes y comunicaciones, la insuficiencia del crédito, la inadecuada distribución de la población y la falta de medios suficientes de adquirir educación y de mantenerse en buen

⁶ Véase el informe de la Comisión Mixta mencionado en la nota 2.

estado de salud. A todo esto se une el elevado coeficiente de crecimiento demográfico, que tiende a abastecer con demasía las necesidades de mano de obra no calificada y a deprimir el nivel de salarios agrícolas y urbanos en las tareas de menor nivel técnico. Pero, además, existe el supuesto previo que hace todo inversionista o capitalista de que para emprender un negocio tiene que asegurarse de un margen de utilidad que le permita amortizar su inversión en muy pocos años. La razón de ello suele atribuirse a la inseguridad financiera, la inseguridad del tipo de cambio y otros tipos de inseguridades. No es, por cierto, un fenómeno privativo de los países llamados insuficientemente desarrollados. Los hay en esta categoría donde el rendimiento normal del capital es inferior al 10 por ciento, como los hay en la clase de los desarrollados donde el inversionista espera rendimientos análogos a su congénere mexicano.

El resultado de esta situación, aparte de los motivos que la originen, es que la estructura de la demanda global de consumo del país no parece corresponder a las posibilidades de plena utilización del capital industrial y agrícola del país tal como éste está estructurado. Y si la falta de demanda limita la expansión de determinados sectores de actividad, es obvio que habrá de repercutir en la inversión en general. Traigo todo esto a colación porque el impuesto sobre la renta desempeña un papel de importancia en la formación de la demanda global del sector privado, ya sea por omisión o por comisión.

Veamos cuáles son las omisiones. La principal, a mi juicio, es que no grava el conjunto de los ingresos de una persona. Si se admite por un lado la conveniencia de un sistema de tributación progresiva, no es lógico que las personas de elevados ingresos, pero obtenidos de distintas fuentes, paguen gravámenes menores que personas con iguales ingresos derivados de una sola fuente. En otros términos, sería más equitativo que se acumularan los ingresos de la persona, no importa cuál fuere su origen, y sobre el total se aplicara la tasa progresiva correspondiente; en lugar del sistema de gravar segmentos de ese ingreso a distintas tasas, más bajas, y de dejar exentas de hecho algunas clases de ingreso, tales como las rentas derivadas del alquiler de la propiedad. Existen diversas formas de establecer el impuesto sobre el ingreso personal global y se han introducido con éxito en varios países, aun en los menos desarrollados económica y administrativamente. No es desconocido un proyecto elaborado por un técnico mexicano hace pocos años.

El no gravar adecuada y suficientemente los ingresos personales —aparte de las muchas evasiones que son tradicionales, pero no por ello menos reprobables— es uno de los elementos tendientes a perpetuar la mala distribución del ingreso y a crear corrientes de inversión y consumo

de carácter suntuario que contribuyen menos a desarrollar el país que a fomentar con exceso las importaciones. Es, por lo tanto, una falla importante de un sistema tributario debidamente estructurado y basado en propósitos de equidad fiscal y de fomento económico.

Esta omisión origina, por otra parte, fallas de comisión. El ejemplo más patente lo dan las tarifas que gravan los ingresos en cédula IV y V, que, a mi juicio, deberían partir de exenciones básicas de, por lo menos, 1,000 pesos mensuales, y permitir deducciones por cargas familiares. Esto se lograría más adecuadamente si existiera el impuesto personal consolidado. Pero aun con el sistema cedular actual valdría la pena desgravar los ingresos bajos, a la par que se elevara el gravamen sobre los ingresos más elevados; por ejemplo, un sueldo de 5,000 pesos mensuales, incluidas las prestaciones, paga un impuesto sobre la renta de menos del 4 por ciento en cédula IV, y si fuera un ingreso neto equivalente en célula V, una proporción análoga. Creo que semejante nivel de ingresos admitiría mayor tributación, con deducciones familiares, y que tratándose de los niveles de sueldo inferior a 1,000 pesos, no valdría la pena que pagaran impuesto, a parte de que es en esos sectores bajos donde habría que fortalecer el poder de compra en mayor medida.

Lo paradójico de la situación es que las personas situadas a esos mismos niveles de bajo ingreso pagan los mismos impuestos a la producción, las ventas, el consumo o cualquier otro gravamen indirecto similar, que las personas que disfrutan de varias veces ese nivel de ingresos, para quienes dichos impuestos son a veces desembolsos insignificantes. De modo que el sistema tributario tiene un aspecto doblemente regresivo en lo que respecta al consumo de las capas de la población de bajos ingresos.

Para concluir esta serie de breves observaciones, no desearía dejar la impresión de que yo sería partidario de alguna transformación radical y repentina del sistema tributario y en particular del impuesto sobre la renta. Creo que todos estos problemas deben verse dentro de la realidad en que vivimos y que su solución deberá contar siempre con la cooperación y buena voluntad del contribuyente. Muchas veces lo que éste considera como inaceptable para sí lo ve de otra manera cuando se da cuenta de que por falta de disposiciones adecuadas hay otros contribuyentes que tienen ventajas sobre él. El contribuyente que reclama mejores servicios gubernamentales acaba por convencerse de que sin recursos fiscales no pueden proveérsele tales servicios en ninguna de las esferas de gobierno. Recuerdo bien la reacción que produjo aquí en Monterrey entre los hombres de negocios en 1949 la demostración palpable que les hicieron los técnicos de la Secretaría de Hacienda de que la adopción por el Estado de un impuesto sobre ingresos mercantiles semejante al

federal evitaría, no obstante que algunos contribuyentes pagarían impuestos —y no necesariamente tasas— más altos, las enormes injusticias del sistema anticuado hasta entonces reinante. Ese sistema le cercenaba a un pequeño comerciante el 30 por ciento de sus ingresos brutos mientras que a uno grande a veces le absorbía menos del 1 por ciento. Ante los hechos injustos que afectan al orden general es muy difícil querer hacer prevalecer —y no deben hacerse prevalecer— situaciones particulares de beneficio. Y tal, creo yo, es el caso de la tributación sobre la renta en relación con las necesidades de recursos que tiene el Estado mexicano para seguir promoviendo adecuadamente el desarrollo del país y procurar, a la vez, una mejor distribución del ingreso nacional.