

LA POLÍTICA FISCAL Y LAS REFORMAS IMPOSITIVAS DE 1962

Alejandro Cervantes Delgado

(México)

Previamente al desarrollo del tema que se me ha encomendado, deseo expresar mi agradecimiento a la Dirección de la Escuela Nacional de Economía por el honor de que he sido objeto, al invitárseme a participar en estos Cursos de Invierno, para hacer algunas consideraciones sobre las últimas reformas hechas al sistema impositivo federal.

Si bien el título del tema que se me ha encomendado es escuetamente el de *Las reformas fiscales*, he considerado conveniente, con objeto de imprimirle un grado de mayor integridad al enfoque de esta charla, conversar con ustedes respecto a “La política fiscal y las reformas impositivas de 1962”. Tal es efectivamente el título del tema que intentaré abordar, con las limitaciones naturales de tiempo que implica el carácter de este tipo de conferencias.

Consecuentemente, y dada la amplitud del tema, habrá ciertos aspectos que no me sea posible tratar. Es por esta razón que sólo intentaré señalar los aspectos que, a mi modo de ver, considero fundamentales.

Por último, sólo me resta advertir que los puntos de vista que a continuación sostendré —que dicho sea de paso no son sino los mismos que como profesor de esta Escuela expongo en la cátedra— son exclusivamente de carácter personal, por lo que en modo alguno deberán interpretarse como ligados a la dependencia oficial en que presto mis servicios.

Hechas estas advertencias, paso a continuación al desarrollo del tema.

Considero conveniente, en primer término, intentar ubicar las reformas fiscales recientes, aunque sea en forma demasiado somera, dentro del marco de las condiciones económicas que ha atravesado el país, en los últimos años, y hacer una breve referencia a los acontecimientos político-económicos que últimamente han ocurrido en América Latina.

Factores de diversa índole, tanto económicos, como políticos y sociales, han ocasionado que la actividad económica de México, en los tres últimos años, haya tenido un ritmo menor de crecimiento que el observado en periodos anteriores. En efecto, en tanto que la tasa de crecimiento del producto nacional bruto fue, en promedio, de 6.4 % anual, en el periodo 1953-1958, sólo ha sido de 4.5 % en el lapso 1959-1961.

El descenso relativo en la producción agrícola —en 1961 el volumen apenas alcanzó los niveles obtenidos en 1954—; la agudización de la tendencia contraccionista del volumen y valor de nuestros productos de exportación; el mantenimiento, sino es que agudización, de la defectuosa

e injusta estructura de la distribución del ingreso nacional, que provoca la contracción de la demanda efectiva, ocasionando una disminución en el incentivo a invertir, han sido los principales factores que, a mi juicio, han obrado para disminuir el ritmo de ascenso de nuestra economía.

Por otra parte, no obstante que son de reconocerse los esfuerzos gubernamentales que se han hecho en la presente Administración para acelerar el ritmo de nuestro desarrollo, debe también reconocerse la ausencia de coordinación entre la política monetaria y crediticia con la política del gasto público, hecho que indudablemente influye adversamente en la tasa de crecimiento de la economía nacional.

De acuerdo con cifras oficiales dadas a conocer hace algunos días en la última Asamblea de Accionistas del Banco de México, el crecimiento económico del país en 1961, fue inferior al logrado en el año anterior, ya que el producto nacional bruto sólo registró un aumento del 3.5 %, o sea, un coeficiente levemente superior al incremento anual de la población.

Se atribuye como causa fundamental de este descenso en la tasa anual de desarrollo, el estancamiento de la inversión privada. Cabe aclarar que este hecho es a la vez consecuencia del fenómeno de disminución de ingresos de los sectores mayoritarios de la población. Por otra parte, se sostiene que tal coeficiente de crecimiento aun hubiera sido menor, de no haber actuado como elemento compensatorio la inversión pública. Efectivamente, en 1961 los gastos de capital del sector público alcanzaron la cifra de 10 523 millones de pesos, o sea, 20 % más que en el año de 1960.

Ahora bien, en virtud del deficiente sistema impositivo de que disponemos, como más adelante intentaré demostrar, y dado el escaso grado de desarrollo de nuestro mercado de valores, necesariamente el Estado ha tenido que recurrir, para financiar sus crecientes volúmenes de inversión, a expendientes no del todo recomendables para lograr un desarrollo sobre bases sanas. Es decir, ante la disyuntiva de que el estancamiento de la economía se agudice, en virtud del comportamiento en las decisiones de inversión por parte de los particulares, el Estado ha aumentado sus gastos de capital con el objeto de compensar los efectos negativos del sector privado, aunque el efecto estimulante no sea el que aparentemente sugieren los volúmenes de incremento, dado el alto contenido-importación del gasto público en inversión.

En suma, las necesidades cada vez mayores para satisfacer los requerimientos de una población en constante aumento, en materia de servicios de educación, salubridad, seguridad social, saneamiento urbano, etc., y los gastos públicos en inversión indispensables para procurar un estímulo a la retraída iniciativa privada, obliga al Estado a procurar mayores fuentes de ingreso, para financiar el proceso de desarrollo económico y social del país.

Esta situación la viven también, en mayor o menor grado, el resto

de los países latinoamericanos, cuyas economías sufren igualmente los efectos desquiciantes del deterioro de su relación de intercambio. Consecuentemente, se enfrentan a presiones político-sociales de parte de los sectores populares, ansiosos de disfrutar de mejores niveles de vida.

Tales circunstancias, aunadas al temor de que las condiciones mínimas de supervivencia —y aun infrahumanas para grandes sectores— puedan ocasionar cambios en el régimen político-económico de nuestros países, han dado origen a una aparente nueva orientación de la política que, respecto a América Latina, han mantenido los Estados Unidos de Norteamérica, siendo su principal expresión la llamada Alianza para el Progreso.

En el documento de este programa, conocido con el nombre de Carta de Punta del Este, se reconoce como uno de los requisitos básicos para el desarrollo, “movilizar y utilizar, en forma más eficaz, racional y justa, los recursos financieros, mediante la reforma de los sistemas tributarios, que incluya impuestos adecuados y equitativos sobre los ingresos elevados y los bienes raíces, así como la aplicación estricta de medidas para mejorar la administración fiscal”. (Inciso d, punto 2, capítulo I del Título Segundo de la Carta de Punta del Este.)

Me resisto a creer que las reformas fiscales aprobadas por el Congreso de la Unión en su último periodo de sesiones, hayan sido consecuencia de esta recomendación, pues desde hace varios años existe en nuestro país un consenso entre un gran número de sectores, inclusive por parte de nuestras autoridades hacendarias, sobre la necesidad y conveniencia de mejorar nuestro ya obsoleto régimen tributario.

Sea en una forma u otra, por ahora es importante pasar a hacer un examen, de un modo necesariamente general, del sistema impositivo federal, a efecto de apreciar si verdaderamente tiene características inadecuadas.

I. EXAMEN SOMERO DEL SISTEMA IMPOSITIVO FEDERAL

A riesgo de pecar de redundante, puesto que sobre estos aspectos ya he hablado en otras ocasiones, así como otros economistas que recientemente han abordado el tema de la reforma fiscal, considero indispensable volver hacer referencia a ello, pues nunca está por demás insistir, hasta lograr que sean superados, en aquellos puntos que se considera que actúan negativamente para acelerar y orientar mejor el desarrollo económico del país.

Para tener una idea de la bondad o deficiencia de un régimen tributario, se impone examinarlo, cuando menos, desde un triple punto de vista, a saber:

1º En qué proporción participa el Estado del producto nacional que se genera en un periodo determinado, o sea de qué magnitud es la *carga tributaria*;

2º *Qué grado de progresividad* reúne el sistema en su conjunto, es

decir, qué sectores de la población son realmente los que soportan la mayor parte de los impuestos, y

3º Estrechamente ligado con el punto anterior, qué grado de correlación existe entre el movimiento de la recaudación y los movimientos del producto nacional, esto es, qué *grado de flexibilidad* tiene el sistema.

1. *La carga tributaria*

Como ustedes saben muy bien, México es uno de los países en que se paga menos por concepto de impuestos. El coeficiente impositivo, o carga tributaria federal, es escasamente superior al 8 %, y si se considera la recaudación total, es decir, la obtenida tanto por el gobierno federal, como por los estados, territorios, Departamento del Distrito Federal y municipios, tal coeficiente es aproximadamente de 10 %. Esto significa que por cada peso que se produce en el país, al sector gobierno sólo le corresponden diez centavos.

Esta situación contrasta con la prevaleciente en otros países: en los Estados Unidos es de 26, en Italia equivale a 36, y en Noruega e Inglaterra supera al 40 %. Pero esta diferencia se observa también en países que tienen un grado de desarrollo inferior o semejante al de nuestro país. Así, en el Ecuador la carga tributaria es del 15 %, en la Argentina y el Brasil equivale a 18 y en Venezuela alcanza la cifra de 23.

Los datos anteriores son altamente indicativos de la benignidad de nuestro sistema tributario, consecuencia de las bajas cuotas impositivas, del alto grado de evasión fiscal, de la vigencia de tasas específicas y, fundamentalmente, de su escasa progresividad.

Considerando el alto grado de concentración del ingreso y que los aumentos de éste se han obtenido merced a la expansión de nuestro desarrollo económico, propiciada principalmente por la participación gubernamental en la capitalización del país, se estima que no existe justificación para mantener una carga fiscal tan reducida.

2. *La progresividad del sistema*

Pasemos ahora a hacer algunas consideraciones respecto a la progresividad del sistema, es decir, intentaré señalar qué sectores de la población pagan en última instancia los impuestos. Como es bien sabido, generalmente todo régimen tributario se integra por impuestos indirectos y por gravámenes directos.

El primer tipo de gravámenes —los indirectos— tienen como característica general que son fácilmente trasladables hacia los consumidores de los bienes y servicios gravados, vía aumento de precios. Es decir, son pagados sin mucha resistencia al momento de efectuar las compras. Por esta

razón se les ha llamado “anestésicos” o “anestésicos”: no se sienten generalmente, puesto que van incluidos en el precio de las mercancías. En este caso están los impuestos sobre la importación, el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, los impuestos especiales (sobre consumo de gasolina, cigarrillos, cerveza, energía eléctrica, etcétera).

Por lo contrario, los gravámenes directos teóricamente presentan una mayor dificultad para su traslación, y se supone que son pagados directamente por la persona sujeto del impuesto. Ello ha dado lugar a que se les adjetive como “irritantes”, ya que quien los paga se siente molesto y se irrita por el hecho de ver mermados sus ingresos por el Fisco, después de haber hecho ciertos sacrificios y esfuerzos para obtener una utilidad o percibir un sueldo o salario. En nuestro país son el Impuesto sobre la Renta, el impuesto sobre loterías, rifas y sorteos, y el derogado impuesto sobre herencias y legados, los gravámenes considerados como directos.

La tendencia para que un sistema tributario reúna un mayor grado de progresividad, radica en obtener una mayor proporción de recursos a través de la aplicación de impuestos directos, especialmente mediante un impuesto sobre la renta global que considere la capacidad contributiva de los individuos. Es así como en los Estados Unidos de Norteamérica un 73 % de las recaudaciones totales proviene de la imposición directa; en el Canadá, los ingresos tributarios se originan en un 62 % por la aplicación de impuestos directos (cuadros 1 y 2); y, en general, en los países de alto desarrollo

Cuadro 1. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Ingresos tributarios (Federación, Estados y localidades). Año de 1957

<i>Conceptos</i>	<i>Billones de dólares</i>	<i>%</i>
TOTAL	85.1	100
<i>Impuestos directos</i>	62	73
Impuestos personales y a las empresas	51	60
Impuestos a la propiedad	11	13
<i>Impuestos indirectos</i>	23	27
Impuestos a las ventas	3	3
Impuestos a la gasolina y a los vehículos motorizados	5	6
Impuestos especiales a los negocios	10	12
Otros impuestos	5	6

FUENTE: John F. Due, *Government Finance*.

la proporción de impuestos directos supera considerablemente a la recaudación por gravámenes indirectos, e inclusive en ciertos países considerados como subdesarrollados. ¿Cuál es la situación que en este aspecto presenta el régimen tributario federal de nuestro país?

Cuadro 2. CANADÁ

Ingresos tributarios (Federación, Estados y localidades). Año de 1957
(En porcientos)

TOTAL		100
<i>Impuestos directos</i>		62
Impuestos personales	32	
Impuestos a las empresas	28	
Impuestos sobre sucesiones y legados	2	
<i>Impuestos indirectos</i>		38
Impuestos sobre ventas	15	
Derechos aduanales	13	
Impuestos al consumo	10	

FUENTE: John F. Due, *Government Finance*.

Excluyendo la recaudación por conceptos de los impuestos a la exportación, cuya incidencia es muy discutible, en el año de 1940 el 75 % de la recaudación federal provino de impuestos indirectos; diez años después, en 1950, este coeficiente bajó al 55 %, pasando a ser de 47 y 51 % en los años de 1955 y 1960, respectivamente (cuadro 3). Es decir, se observa una tendencia descendente en la importancia relativa de los impuestos indirectos, como consecuencia del ascenso de la recaudación del Impuesto sobre la Renta.

Esta tendencia sugiere de inmediato una mejoría en nuestra estructura tributaria. Sin embargo, dadas las deficiencias de que adolece el Impuesto sobre la Renta por su carácter cédular, esa mejoría es más bien aparente que real. En efecto, a excepción de las Cédulas IV, V, VI y VII que gravan respectivamente los sueldos y salarios, los honorarios de profesionistas, la imposición de capitales y los ingresos obtenidos por regalías, cuya traslación presenta muchas dificultades y, por lo tanto, el impuesto es realmente pagado por los sujetos, lo que se grava por el resto de las Cédulas, que representan aproximadamente el 70 % de la recaudación de este impuesto, es de suponerse que se traslada, vía precios, hacia el consu-

Cuadro 3. México
Estructura de los ingresos tributarios del Gobierno Federal ¹
(Millones de pesos)

Años	Total	Impuestos directos ²	Relativos	% Respecto al total	Impuestos indirectos ³	Relativos	% Respecto al total	Impuestos sobre la exportación	Relativos	% Respecto al total
1940	417.3	59	100	14	312	100	75	47	100	11
1945	1 055.2	298	505	28	647	207	61	111	236	11
1949	2 333.0	605	1 025	26	1 269	407	54	459	976	20
1955	6 705.3	2 072	3 511	31	3 174	1 017	47	1 460	3 106	22
1960	9 420.3	3 808	6 454	40	4 808	1 541	51	805	1 713	9

¹ Incluye exclusivamente ingresos derivados de impuestos y derechos.

² Incluye recaudación por impuestos sobre la renta, loterías, rifas y sorteos y herencias y legados.

³ Incluye la recaudación por todos los demás impuestos (importación, ingresos mercantiles, sobre la industria, timbre, etc.) y los ingresos derivados de derechos por la prestación de servicios públicos.

FUENTES: 1940, 1945 y 1949 *Tres años de política hacendaria*; 1955 y 1960 *Informes Anuales del Banco de México*, S. A.

midor. Claro está que esta suposición está condicionada al carácter de la oferta y demanda de los productos que indirectamente se gravan, a la situación de las empresas en el mercado, a las condiciones generales que presente la economía (inflación o deflación), etc. La situación que en este aspecto ha presentado el país, fundamenta el supuesto señalado.

En tales condiciones, el 51 % de la recaudación por impuestos indirectos debe aumentarse, concluyéndose que más de las 4/5 partes de los ingresos que obtiene el Gobierno Federal son pagados, en última instancia, por los sectores de la población económicamente más débiles a través del consumo que realizan. En otras palabras, el régimen impositivo federal tiene caracteres marcadamente regresivos, situación que además de ser injusta desde el punto de vista social, revela que nuestro sistema tributario es incapaz de actuar como elemento coadyuvante a la redistribución del ingreso nacional, requisito indispensable, en la actual etapa de desarrollo, para proseguir e intensificar dicho proceso sobre bases más sanas y justas.

3. *La flexibilidad del sistema*

Una manera de corroborar la falta de progresividad de un sistema impositivo, consiste en hacer un examen sobre su flexibilidad. Se entiende por este concepto el coeficiente que resulta de comparar los movimientos de la recaudación fiscal respecto a los que se observan en el producto nacional bruto o en el ingreso nacional. En el caso que los ingresos fiscales aumenten o disminuyan de acuerdo con movimientos semejantes del producto o del ingreso, se dice que el sistema impositivo reúne cierto grado de flexibilidad.

Ahora bien, debe indicarse que hay dos tipos de flexibilidad:

1ª Aquella que consiste en la posibilidad de que el ingreso fiscal fluctúe como resultado de las variaciones que en igual sentido registre el producto nacional, sin que medien modificaciones de las cuotas de los impuestos, ni el establecimiento de nuevos gravámenes o la introducción de medidas tendientes a mejorar administrativamente el aparato fiscal. Cuando se observa este caso se trata de la llamada "flexibilidad orgánica" del sistema impositivo; y

2ª Aquel tipo de flexibilidad que es el resultado de modificar las cuotas impositivas a través de disposiciones legislativas o administrativas, conocida con el nombre de "flexibilidad administrativa".

Aplicando estos conceptos al caso del régimen impositivo federal de México, para el periodo 1939-1961, y haciendo una simple relación matemática entre los movimientos que se observan en la recaudación federal y el producto nacional bruto, se obtienen coeficientes de flexibilidad mayores o menores a la unidad. Claramente, cuando en un año las relaciones resultantes son superiores a 1, ello significa que los ingresos fiscales aumen-

taron en forma más que proporcional al producto, y cuando esas relaciones son inferiores a la unidad, quiere decir que la recaudación tuvo aumentos proporcionalmente inferiores a dicha magnitud.

Con auxilio de un cuadro estadístico que consigna estos datos, se observa que en los últimos 23 años sólo en 10 años se observó un aumento más que proporcional en los ingresos fiscales respecto al incremento del producto nacional (cuadro 4).

Estos años son: 1942, ejercicio en el cual operó plenamente el efecto de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1941, que sustituyó a la de 1925;

1948 y 1949, años en que hubo un fuerte aumento de la recaudación, como consecuencia de la implantación de la cuota *ad valorem* a la exportación, a fin de que el Estado participara de la ganancia cambiaria derivada de las dos devaluaciones que ocurrieron en ese tiempo.

En los tres años señalados antes fueron, pues, razones típicamente administrativas las que provocaron una mayor recaudación fiscal respecto al aumento del producto nacional.

En cambio, en 1951, sin que obraran razones administrativas, ante un aumento del producto de 25 %, los ingresos fiscales se elevaron en un 49 %. Tal fenómeno es atribuible fundamentalmente al alto nivel de utilidades que se generó en ese año, debido a la expansión de la economía por la guerra de Corea.

Posteriormente, en los años de 1954 y 1955 vuelve a aumentar considerablemente el ingreso fiscal federal. Al igual que en 1948 y 1949 la explicación radica en la devaluación que sufrió el peso mexicano en el primero de los años citados, ya que entonces se aumentó la cuota *ad valorem* sobre la exportación, de 15 al 25 %.

Después de un periodo en que los ingresos fiscales aumentaron pero en menor proporción al producto, a partir de 1959 el coeficiente vuelve a ser superior a la unidad: en 1959 el producto aumenta 7 % y el ingreso fiscal 10 %; en 1960, en tanto que la recaudación sube un 17 %, el producto sólo creció 10 %, y en 1961 la tendencia del crecimiento de los ingresos fiscales se detiene, ya que mientras el producto nacional bruto creció 3.5 %, los ingresos efectivos del Gobierno Federal aumentaron prácticamente en igual proporción (4 %). Razones de carácter administrativo explican también el aumento en los ingresos fiscales en estos tres últimos años, superior al registrado en el producto nacional. Efectivamente, la intensificación de los llamados convenios fiscales y la realización de auditorías han sido las causas principales del fenómeno señalado.

En resumen, el sistema impositivo federal carece prácticamente de flexibilidad orgánica, ya que en los años que ha logrado absorber recursos en mayor proporción que el aumento del producto, es por razones de su "flexibilidad administrativa", coincidiendo con los efectos cambiarios derivados de las medidas devaluatorias, con la aplicación de nuevas leyes fisca-

Cuadro 4. Flexibilidad del sistema impositivo del Gobierno Federal de México

Años	P.N.B. a precios corrientes (millones de pesos)	<i>I n d i c e s</i>		<i>Ingresos efec- tivos del Gob. Fed. (millones de pesos)</i>	<i>I n d i c e s</i>		<i>Grado de elasticidad</i>
		<i>Base 1939</i>	<i>Base año anterior</i>		<i>Base 1939</i>	<i>Base año anterior</i>	
1939	6 800			574.6			
1940	7 300	107	107	523.7	91	91	0.85
1941	8 800	129	121	600.0	104	114	0.94
1942	10 700	157	122	680.2	118	113	0.93
1943	13 700	201	128	1 012.1	176	149	1.16
1944	17 700	260	129	1 177.6	205	116	0.90
1945	20 500	301	116	1 270.2	221	108	0.93
1946	26 100	384	127	1 740.1	303	137	1.08
1947	29 000	426	111	1 844.9	321	106	0.95
1948	31 700	466	109	2 031.6	354	110	1.01
1949	35 200	518	111	2 833.1	493	139	1.25
1950	41 500	610	118	2 635.4	459	93	0.79
1951	51 800	762	125	3 922.6	683	149	1.19
1952	58 300	857	113	4 358.5	759	111	0.98
1953	56 300	828	97	3 898.6	678	89	0.92
1954	66 478	978	118	5 179.9	901	133	1.13
1955	84 000	1 235	126	7 118.2	1 239	137	1.09
1956	94 000	1 382	112	7 893.9	1 374	111	0.99
1957	103 000	1 514	110	8 082.2	1 407	102	0.93
1958	114 000	1 676	111	8 348.7	1 453	103	0.93
1959	122 000	1 794	107	9 204.0	1 602	110	1.03
1960	134 400	1 976	110	10 802.0	1 880	117	1.06
1961	139 100	2 045	103	11 236.0	1 955	104	1.01

FUENTES: Producto nacional bruto, *Informes del Banco de México, S. A.* — Ingresos Efectivos, *Tres años de política hacendaria (1939-1949)* e *Informes del Banco de México, S. A. (1950-1961)*.

les, o bien cuando se dan facilidades a los causantes irregulares para normalizar su situación con el Fisco. En consecuencia, es también incapaz de actuar como estabilizador de las fluctuaciones económicas.

Concluyendo: ante un régimen tributario que capta una pequeña porción del ingreso nacional, y que lo hace en forma positivamente regresiva: y frente a las necesidades crecientes por parte del Estado para atender el financiamiento de sus gastos corrientes y de inversión, se justifican los intentos de las autoridades hacendarias para imprimir características más técnicas y justas al sistema impositivo.

Veamos ahora la naturaleza y alcance de las reformas fiscales introducidas a partir del presente año.

II. LAS REFORMAS IMPOSITIVAS DE 1962

De las reformas introducidas, sólo se hará mención de dos: la relativa al nuevo Impuesto sobre el Uso y Tenencia de Vehículos y las que sufrió el Impuesto sobre la Renta, constituyendo precisamente estas últimas el aspecto medular de la reforma.

1. *Impuesto sobre el uso y tenencia de vehículos*

El nuevo impuesto sobre uso y tenencia de vehículos, mediante la aplicación de cuotas levemente progresivas, en función del valor de los vehículos, persigue finalidades propiamente fiscales, es decir, procurar recursos adicionales al Gobierno Federal.

Sobre el particular, sólo puedo afirmar que, a mi modo de ver, tal gravamen me parece justificado desde el punto de vista de los sujetos del impuesto, de quienes es aceptable suponer que, dado el índice externo de su capacidad de pago, no les representará una exacción considerable, no obstante que es de reconocerse que en la época actual la propiedad de un vehículo es una necesidad de primer orden. Por otra parte, y si bien es cierto que los vehículos están gravados por otros impuestos (sobre importación de partes, sobre el ensamble, sobre el consumo de combustible, derecho de placas, etc.), no debe olvidarse que lo que se gasta en construcción y mantenimiento de carreteras debe ser cada año en un volumen superior.

Desde el punto de vista de las necesidades financieras de los estados y municipios, el hecho de que la Federación continúe su política de reservarse las fuentes más productivas, como es el caso en cuestión, hace criticable que del rendimiento de este impuesto no se otorgue siquiera una participación a los gobiernos locales y municipales.

2. *Reformas al Impuesto sobre la Renta*

Este impuesto, que constituye el pilar del sistema tributario federal, en función de los recursos que procura al fisco, es criticable por sus defectos estructurales, que originan que se desvirtúen las ventajas que teóricamente se reconocen a todo impuesto sobre los ingresos.

Es así como su carácter cédular hace que la tributación no sea equitativa, al segmentarse los ingresos de acuerdo con la fuente en que se generan. Con este sistema, un nivel de ingresos derivado de varias fuentes puede ser gravado en forma más benigna que un nivel semejante, pero obtenido de una sola fuente, o bien que los ingresos medianos resulten gravados con tasas iguales o aun superiores a las que corresponden a ingresos elevados, según procedan de una o varias fuentes.

El carácter cédular de este gravamen, por otra parte, facilita su traslación en aquellas cédulas en que el objeto del impuesto son los resultados obtenidos por las empresas, como es el caso de las tres primeras cédulas, cuya recaudación representa el 70 % de la recaudación total por este gravamen.

Por último, también su carácter cédular ha provocado que se soslaye un principio fundamental de la tributación: el de que todos los ingresos de las personas deben ser gravados independientemente de cual sea el carácter de su origen; y muestra de ello es el aumento de nuevas cédulas a fin de captar ingresos que hasta la fecha permanecían fuera del alcance de la tributación, situación que reconoce la misma exposición de motivos de la reforma que comento, al afirmar que la base de tal reforma es “la obtención de recursos adicionales de los sectores de la población que cuentan con alta capacidad contributiva no considerada hasta ahora para fines de tributación, sino de manera aislada y frecuentemente en términos que no proporcionan suficientes garantías en cuanto a la incidencia del impuesto”.

Pasemos a continuación a examinar concretamente, aunque en forma muy general, las principales reformas de que ha sido objeto el Impuesto sobre la Renta.

A) *Cédulas II y III.* Una de las innovaciones de más trascendencia de las reformas, susceptibles de jugar un papel muy importante como estímulo del desarrollo industrial, está representada por el establecimiento en favor de los contribuyentes en estas cédulas de métodos optativos de depreciación acelerada de las inversiones en maquinaria y equipo. Este sistema, que ha dado resultados satisfactorios en otros países, favorecerá al industrial procurándole mayor liquidez para aplicar a cualquier otro requerimiento de su negocio (adquisición de otros activos, aumento de inventarios de materias primas, reducción de pasivos a corto y mediano plazo, etcétera); por otra parte, la depreciación fiscal acelerada influirá positiva-

mente como aliento de la inversión de empresas ya existentes y de las de nueva creación, pues mediante tal instrumento se reducen los riesgos y las dificultades inherentes a que se enfrenta generalmente toda nueva empresa.

Normalmente, esta medida significará a la corta un sacrificio fiscal para el gobierno, pero a la larga, si es que se logra el objetivo fundamental de alentar la industrialización, el Estado recuperará con creces los sacrificios iniciales, vía aumento de recaudación por el mayor número de causantes, directos e indirectos, que surjan (mayor volumen de utilidades por mayor número de industrias, mayor volumen de salarios, etc.); independientemente de los beneficios indiscutibles que un grado de industrialización mayor representa en el proceso de desarrollo económico del país.

B) *Cédula IV*. Esta cédula, que grava los sueldos y salarios, sufrió una modificación en la estructura de sus cuotas fijas y *ad valorem*, localizándose los aumentos más importantes especialmente a partir de las clases de ingresos mensuales superiores a \$ 1 500.00. Hasta 1961, con base en el principio general de que los ingresos derivados exclusivamente del trabajo deben tener un tratamiento fiscal más favorable, respecto a los ingresos que se obtienen exclusivamente por la posesión de capital o por una combinación de éste y del trabajo, los ingresos por esta Cédula, hasta \$ 150 000.00 anuales, tenían tarifas proporcionalmente más reducidas que las prevalecientes para la Cédula III (Industrias). Después de este nivel, las cuotas eran superiores a las de esta última cédula con objeto de evitar que las empresas encubrieran utilidades como pago de sueldos a los altos directivos.

Con la reforma introducida, seguramente la curva de la Cédula IV atraviesa a la correspondiente de la Cédula III a un nivel anual de ingresos inferior al que existía hasta 1961 (\$ 150 000.00). De donde se desprende que los fines perseguidos son exclusivamente fiscales, esto es, aumentar la recaudación por concepto de esta Cédula. Al respecto es de recomendarse que con el fin de alentar el consumo de un sector muy importante de la población, es conveniente aumentar el mínimo exento a un nivel de \$ 1 000.00 mensuales, independientemente de las ventajas administrativas que con tal medida se obtendrían, al reducirse considerablemente el número de causantes en esta Cédula, y sin que ello signifique una reducción apreciable en la recaudación.

C. *Cédula VI*. Esta cédula sufrió dos reformas fundamentales:

1ª Se establece un gravamen sobre las ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles, y

2ª Se gravan los valores de renta fija.

En cuanto al gravamen sobre las ganancias obtenidas por la venta de edificios y terrenos, se considera justa su aplicación desde un punto de vista económico y social, pues tales ingresos permanecían sin gravar con la Ley anterior. Se estima que tal disposición puede lograr, en cierto grado, el desaliento de la especulación, aunque es de dudarse que la persona que

efectivamente pague el impuesto sea el sujeto que establece la Ley, es decir, el vendedor, sino más bien, dadas las prácticas comerciales, seguirá siendo el comprador, aunque ello dependerá, claro está, de las condiciones de la oferta y la demanda que prevalezcan en el momento de la operación.

En relación al impuesto sobre los valores de renta fija, se establece que únicamente se gravarán los rendimientos simples cuando la tasa exceda del 7 % anual, o de 7.2 % cuando dichos rendimientos sean capitalizados. A pesar de que las cuotas por aplicar son muy modestas, pues fluctúan entre el 2 y el 5 %, con objeto de contrarrestar el temor del público inversionista, las instituciones bancarias han declarado públicamente que absorberán tal gravamen, hecho que permite suponer que dichas instituciones trasladarán el gravamen a los usuarios del crédito, circunstancia que desvirtuará el propósito perseguido.

D) *Cédula VIII.* Esta Cédula se crea con el objeto de gravar el arrendamiento y el subarrendamiento de bienes, así como las regalías entre particulares. La novedad de la reforma radica en que ahora se gravan los ingresos originados por el arrendamiento o subarrendamiento de bienes inmuebles urbanos cuyas cuotas mensuales excedan de \$ 1 000.00, situación que no contemplaba la Ley hasta el año de 1961. Aunque se establece que el sujeto del impuesto será quien perciba los ingresos por arrendamiento, la situación de inferioridad jurídica y económica que tiene el arrendatario respecto al arrendador, hará que el efecto final de la incidencia del impuesto recaiga sobre el inquilino, o bien éste se pueda prestar a disimular una renta inferior a los \$ 1 000.00 mensuales. Es decir, hay bastantes elementos para suponer que en este caso también quedará desvirtuada la finalidad de gravar el ingreso de aquellas personas que es de suponerse disfrutan de un nivel de ingresos superior.

E) *Tasa complementaria.* El artículo 198 de la nueva Ley establece la obligación de pagar este nuevo gravamen por parte de las personas físicas, cuyos ingresos netos anuales, en 2 o más Cédulas, sean superiores a \$ 180 000.00. La tarifa respectiva tiene una progresividad muy débil y constante, que va del 3 % como mínimo al 15 %, no estándose obligado a cubrir este impuesto en los casos en que lo que se haya pagado en varias cédulas exceda del 30 % del total de ingresos gravables.

Si bien los recursos fiscales adicionales que se espera obtener de la implantación de este nuevo gravamen, serán seguramente de poca significación, en virtud del reducido número de personas que estarán en este caso y dados los expedientes que legal e ilegalmente existen para segmentar los ingresos y, consecuentemente, evadir tal gravamen, se opina que es ésta la reforma de mayor significación desde el punto de vista potencial, por el hecho de que puede constituir el primer paso para implantar el impuesto personal sobre la renta global.

Expuestas las principales modificaciones al sistema fiscal, estamos en condiciones de hacer un examen crítico desde un punto de vista general sobre la nueva estructura que tiene ahora la Ley del Impuesto sobre la Renta; de los probables incrementos que en la recaudación origine su aplicación; del mayor o menor grado de progresividad de que ha sido dotado el sistema tributario, y de los efectos políticos y prácticos que su implantación ha dado lugar.

¿Disponemos ahora de una Ley más clara y mejor estructurada que permita una aplicación más agil y expedita de sus diferentes disposiciones? Indudablemente que no, sino que, por lo contrario, tal ordenamiento legal es ahora más complicado y carente de unidad.

Su aplicación, entonces, ¿procurará ingresos adicionales importantes al fisco federal? Al examinar individualmente cada una de las reformas, concluíamos en el sentido de que el rendimiento fiscal en cada uno de los casos será más bien modesto, y así lo corrobora el hecho de que oficialmente se estima para 1962 sólo un incremento del 11.6 % en los ingresos fiscales del Gobierno Federal, en relación a lo recaudado en 1961.

Desde el punto de vista de la técnica fiscal ¿el sistema impositivo federal se ha hecho más progresivo, más equitativo o, mejor dicho, tiene ya menores características de regresividad? En este aspecto es de reconocerse que se ha dado un paso adelante, pero no por los efectos inmediatos de las reformas, sino más bien por el hecho de que es susceptible de avanzarse más rápidamente hacia la meta para implantar el impuesto personal único, en virtud de la experiencia técnica y administrativa que permitirá la aplicación de la tasa complementaria.

Ahora bien, considerando las reacciones adversas que las reformas provocaron en aquellos sectores privilegiados que por razones obvias se consideran más afectados por las nuevas medidas, ¿no hubiera sido preferible de una vez modificar el sistema con un criterio más radical, estableciendo el impuesto personal, con tasas progresivas, en función de los ingresos globales y con las descargas familiares y demás modalidades que la técnica fiscal aconseja?

Sin embargo, y a pesar de este balance, a fuer de ser sinceros profesionalmente, es de reconocerse a la presente Administración que se haya decidido a implantar la tasa complementaria, cosa que no se atrevieron a hacer las autoridades hacendarias de regímenes anteriores. Pues este paso, aunque modesto, puede ser de mayor proyección si existe una franca decisión por parte de las autoridades respectivas para implantar a corto plazo un verdadero impuesto personal. Resulta obvio que tal actitud dependerá de la habilidad y energía que se adopte a fin de vencer las presiones que ejercen ciertos sectores con objeto de mantener un sistema tributario ineficaz, desde el punto de vista nacional, pero muy cómodo en función de sus inte-

reses particulares. Dicho en otras palabras, hay que vencer los problemas políticos inherentes a reformas de esta naturaleza que frecuentemente se disimulan "tras las apariencias de dificultades de naturaleza económica, técnica o administrativa".

III. NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE UN NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA FISCAL

El grado de desarrollo económico que ha alcanzado nuestro país exige un nuevo enfoque de la política fiscal. El aparato tributario no sólo debe utilizarse como un instrumento financiero, es decir, como un medio exclusivo de allegarse recursos, sino que es indispensable que su utilización se haga teniendo en cuenta objetivos económicos generales, que en nuestro caso es el aceleramiento del desarrollo económico del país. En este orden de ideas, como afirma Kaldor, la tributación debe orientarse como "instrumento para liberar recursos empleados en la satisfacción de fines socialmente innecesarios o, mejor dicho, de necesidades que se consideren superfluas desde el punto de vista social, y destinarlos a cubrir necesidades de gran importancia social".¹ Éste con el objeto de reorientar la demanda de los bienes y servicios a fin de que la capacidad productiva crezca a la más alta tasa posible.

En un país como México, en que el grado de concentración del ingreso es tan acentuado, y las necesidades de inversión son tan ilimitadas, la imposición tributaria debe utilizarse como complemento del ahorro privado. Esto equivale a la creación de un margen de ahorro público, que en cierto sentido representa una forma de "ahorro forzoso", pero que, al utilizarse con fines de ampliación de la capitalización del país, los nuevos aumentos en la inversión son posibles sin expansión inflacionaria.

Con base en los amplios márgenes de consumo innecesarios que realiza aquel sector de la población de altos ingresos, se puede afirmar que existen amplias posibilidades para que, mediante el sistema impositivo, se dé una mejor aplicación a esos recursos socialmente mal empleados, sin que tal procedimiento influya desfavorablemente en las decisiones de trabajar y de invertir, "puesto que el potencial del ahorro que permanece sin movilizarse en forma adecuada y efectiva, está precisamente en la reducción del consumo suntuario". Ello permitiría alcanzar mayores tasas de capitalización y, por ende, un ritmo más acelerado en el crecimiento económico.

En fin, es necesario utilizar el sistema impositivo con un criterio de alternativas para estimular o desalentar una serie de actividades, en función del beneficio social que representen. En este aspecto, la política fiscal en nuestro país tiene todavía un largo camino por recorrer.

¹ Nicholas Kaldor, *Ensayos sobre desarrollo económico*, CEMLA, 1961.

Al respecto, es oportuno recordar las siguientes afirmaciones: "Los países subdesarrollados tendrán finalmente que afrontar el arduo sendero de los impuestos directos, tal como lo han hecho los países que ahora están desarrollados"² y "puesto que este sendero no sólo es arduo, sino también largo, harían bien en emprenderlo lo más pronto posible".³

IV. LA POLÍTICA PATRIMONIAL

Abusando de su atención, deseo aprovechar la ocasión para hacer algunas consideraciones generales sobre un tema estrechamente ligado al de la política fiscal. Me estoy refiriendo a la importancia que, como medio complementario de allegarse ingresos adicionales a los que se obtienen a través del sistema tributario, y como instrumento importante en la política de desarrollo económico, representa el uso y explotación adecuados de los recursos patrimoniales de la nación.

En este mismo lugar, en los Cursos de Invierno organizados hace dos años, un distinguido catedrático de esta Escuela, el maestro Eduardo Bustamante, hizo referencia a este tema. Esta tesis, que desde hace varios años ha venido sosteniendo el licenciado Bustamante, se puede sintetizar, en forma muy condensada, así:

El Estado mexicano es propietario de recursos con un alto valor real y potencial. Este conjunto de recursos integran el llamado patrimonio nacional. De acuerdo con su naturaleza, origen y destino, se pueden distinguir tres grandes grupos de bienes y recursos patrimoniales: el *patrimonio intransmisible*, representado por las sustancias localizadas en el subsuelo; el *patrimonio de uso*, que se integra por los edificios, terrenos, etc, de propiedad federal; y el *patrimonio de inversión*, que equivale a la inversión que el Gobierno Federal ha hecho en organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Estos tres grandes grupos de recursos patrimoniales, manejados con un criterio de unidad conceptual y sin perjuicio de que cada uno de ellos cumpla las finalidades especiales que justifican su posesión o uso por el Estado, son susceptibles de producir, en mayor o menor grado, un rendimiento económico que pueda emplearse para la promoción o financiamiento de otras actividades útiles dentro del proceso de desarrollo.⁴

La necesidad y conveniencia de administrar y explotar con un criterio unitario los recursos patrimoniales de la nación, fueron reconocidos por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en vigor, al crearse la Secretaría del Patrimonio Nacional.

² Ursula K. Hicks (citada por Paul A. M. Van Phillips en su libro *Public Finance and less Developed Economy*).

³ Paul A. M. Van Phillips, *op. cit.*

⁴ Eduardo Bustamante, "Significado económico del patrimonio del Estado". Conferencia dictada en la Escuela Nacional de Economía el día 25 de febrero de 1960.

Dada la amplitud del tema, que por sí solo requeriría de varias pláticas, sólo me limitaré a señalar algunos hechos que permiten tener una idea del significado real y potencial que reúnen nuestros recursos patrimoniales.

La naturaleza que en sí representan los recursos del subsuelo para ser aprovechados en función del desarrollo económico del país y como medio para obtener recursos adicionales a los que capta el sistema fiscal, resultan obvios al considerar la enorme magnitud de la potencialidad de nuestra riqueza minera. En efecto, si bien es cierto que algunos minerales han sido explotados en forma exhaustiva, como son los metales preciosos, y que otros más han sido objeto de extracciones intensivas (plomo, zinc y cobre), en otros minerales apenas si se inicia la etapa de aprovechamiento técnico y comercial, como es el caso de los minerales no metálicos (manganeso, fluorita, etc.) y lo mismo puede decirse, dada su significación en nuestro futuro proceso industrial, del hierro y del carbón.

De aquí la gran importancia que reúne la intensificación de las actividades geológicas de exploración, ya que, según datos extraoficiales, el conocimiento geológico del territorio nacional apenas es del 3 %. Por ello, también la justificación de financiar las operaciones tendientes a lograr un mayor grado de industrialización de los productos minerales, actividades que pueden ser realizadas, de acuerdo con la nueva Ley Minera, tanto por los particulares como mediante la operación de empresas de participación estatal.

Independientemente que, de acuerdo con la nueva Ley, es de esperarse que la explotación minera tenga un mayor grado de integración y de mexicanización en su estructura y, por consiguiente, se oriente fundamentalmente a la satisfacción de las necesidades de nuestro desarrollo económico, es conveniente que, dentro de los programas de gasto público, se consideren las erogaciones en materia de exploración, investigación científica, explotación, etc., como inversiones que tienen un rápido plazo de recuperación, y que son susceptibles de adicionar al fisco importantes recursos, vía utilidades de las empresas de participación estatal que para el efecto se creen, y a través de nuevos impuestos que las empresas privadas generen.

Por lo que respecta al patrimonio de uso, su potencialidad para obtener mayores recursos es también muy importante. Baste señalar que labores catastrales realizadas escasamente durante un año, con recursos limitados, han permitido localizar y valorar una superficie de 21.2 millones de metros cuadrados, con un valor de cerca de 3 mil millones de pesos. Esta labor permitió la determinación de nuevas áreas no controladas documentalmente y que representan una superficie de 7.1 millones de metros cuadrados, superficie de la cual 1.3 millones de metros cuadrados no se aprovechan adecuadamente, cerca de medio millón de metros cuadrados están

invadidos y más o menos sobre 80 mil metros cuadrados no se ejercía antes ningún control.

El mejor aprovechamiento que el Gobierno Federal puede hacer de sus bienes inmuebles, con un criterio de utilización para sus necesidades directas e indirectas (casas-habitación, oficinas públicas, etcétera) es indiscutible.

Por último, en relación al llamado patrimonio de inversión, constituido por la aportación que el Gobierno Federal ha hecho para integrar el patrimonio o capital social de los organismos descentralizados y de las empresas de tipo privado en que participa, todos ustedes son conscientes de su significación en el desarrollo económico del país, puesto que operan en sectores estratégicos de la economía, es decir, en actividades consideradas como de infraestructura, de naturaleza básica para el desarrollo y en otras actividades determinantes para la integración industrial del país, independientemente de aquel tipo de organismos con funciones de carácter cultural, de investigación, de desarrollo regional y local y de asistencia social.

De aquí, la preocupación por lograr que la operación de este grupo de organismos y empresas, además de cumplir con las finalidades específicas para las cuales fueron creados, arroje en su conjunto resultados financieros positivos, que garanticen la expansión de sus propias actividades y aporten recursos adicionales para ser utilizados en los programas generales de desarrollo.

Debe señalarse que en el propósito de manejar en mejor forma nuestros recursos patrimoniales, se han logrado notables avances, aunque se reconoce que todavía falta mucho por hacer en este aspecto, dada la magnitud de la tarea encomendada y considerando los problemas que de diferente índole se presentan en toda nueva labor.

Resumiendo, y para concluir, las bases que se han establecido en materia tributaria y su complemento lógico que es de esperarse, así como los pasos que se han dado para aprovechar en forma más adecuada los recursos patrimoniales, junto con otras medidas de política económica, permiten confiar en que el crecimiento del país puede lograrse fundamentalmente con recursos internos, con el trabajo y el sacrificio de todos los mexicanos.

Claro está que ello dependerá de la firmeza y decisión para vencer las fuertes presiones de aquellos sectores que, consciente o inconscientemente, se oponen a que el crecimiento del país se realice sin menoscabo de su soberanía y atendiendo preferentemente la satisfacción de las necesidades e intereses de las grandes mayorías de la población.