

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO

Por el doctor Carlos YÁNEZ FRANCO

Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

“La década de los 1980s probablemente será recordada como el tiempo en que la reforma fiscal se puso de moda por todo el mundo”.

Vito Tanzi.

I. *Concepto de sistema fiscal*

Lucien Mehl y Pierre Beltrame definieron el sistema fiscal como el conjunto de impuestos establecidos en un Estado.¹

Creo, sin embargo, que tal afirmación únicamente es correcta hasta que el cúmulo de contribuciones de un país alcanza cierto grado de evolución y éstas dejan de formar parte de un simple agrupamiento histórico, contingente y en cierta forma disperso de tributos, para integrar un conjunto armónico y ordenado, que produzca la impresión de un todo formado por partes que engarzan recíprocamente.

Al principio, las contribuciones se van estableciendo sin un criterio general definido, buscando satisfacer las necesidades financieras de los gobiernos. Con posterioridad se crean también con otros propósitos económicos, aunque en ocasiones se persiguen asimismo objetivos políticos ajenos por completo a la recaudación y a los demás fines generalmente atribuidos a los tributos. Un ejemplo en México de este último caso es el impuesto sobre servicios de interés público relacionados con concesiones sobre bienes del dominio público directo, que permite a las autoridades disponer en cualquier momento de tiempo en la televisión privada.

En esa suma de contribuciones que paulatinamente se van agregando, suele ocurrir que se hagan patentes el desorden, la complejidad y la falta de congruencia. Entre los problemas más notorios pueden citarse la dispersión de gravámenes por productos, transacciones y actividades, con diversas cuotas, procedimientos, requisitos y leyes que conocer; la superposición de tributos sobre la misma fuente o los vacíos de gravámenes que dan lugar a fuentes de riqueza injustamente libres de cargas.

A su tiempo, los países llegan a una etapa de desarrollo económico y cultural que les permite recoger en su legislación los principios de la doctrina, así como las experiencias de Estados más avanzados y comienzan a simplificar el conjunto de contribuciones, uniformando la terminología y los conceptos, codi-

¹ *Le système fiscal français*, p. 2.

ficando las reglas comunes, disminuyendo el número de ordenamientos, modernizando al aparato administrador y fortaleciendo al órgano que imparte justicia.

Es entonces cuando puede decirse que el agrupamiento histórico de contribuciones se convierte en un conjunto racional, conscientemente ordenado en forma que constituya una entidad susceptible tanto de examen y justificación técnica global, como del análisis y ponderación jurídica separada de cada una de sus partes. Hasta ese momento puede hablarse propiamente de un sistema fiscal.

En la bella expresión de Duverger:

“...los sistemas fiscales son constelaciones en las que los impuestos son las estrellas”.²

No es necesario, por supuesto, que el sistema fiscal sea un ente geométricamente perfecto. Tal ingeniería legislativa no existe ni las teorías hacendarias son objetos matemáticos. Basta con que las diversas contribuciones respondan a un plan general y sean congruentes entre sí.

La visión del sistema fiscal, como conjunto, es tan importante como el examen aislado de cada una de las piezas que lo integran. Sin embargo, en nuestra tradición educativa, después de la presentación de los postulados, doctrinas y reglas generalmente reunidos bajo el rubro de la Teoría General de la Tributación, se pasa a la enseñanza de los procedimientos y medios de defensa, y al análisis de los impuestos y otras contribuciones.

El estudio individual de las contribuciones, sin haber considerado previamente el sistema en su conjunto, es como tratar de analizar las partes de un rompecabezas sin haber visto la figura completa.

El examen aislado de las partes no permite juzgar si todas engarzan apropiadamente: si hay partes que se traslapan, o bien, faltantes que dejan incompleto el todo.

En el conjunto del sistema fiscal, las partes faltantes son lagunas técnicas o fuentes de riqueza desgravadas con detrimento del principio de generalidad. Las piezas que se traslapan o superponen significan duplicidad de cargas sobre la misma fuente, con detrimento del principio de equidad.

La Ciencia del Derecho ha sido muy acuciosa en el estudio de los postulados y requisitos teóricos y constitucionales de las contribuciones en lo particular, pero generalmente ha relegado la perspectiva de la equidad del conjunto, como sistema. Los autores generalmente incluyen entre los principios de la tributación los de equidad y suficiencia, pero notoriamente, mientras que éste sólo tiene sentido desde el punto de vista del sistema, el principio de equidad casi siempre lo refieren a los requisitos de cada contribución, olvidándose de la equidad global del sistema. Son pocos los que, como Neumark, incluyen en

² *Éléments de fiscalité*, p. 119.

sus estudios principios relativos al sistema de impuestos,³ pero aún así y aun-que tengan que ver con la equidad global, los presentan como conceptos filosóficos o como reglas de carácter técnico, sin desarrollar los fundamentos teóricos que permitan, en el derecho positivo, propugnar por el reconocimiento del derecho a que el sistema sea justo.

Esto se refleja en el régimen de defensas de los contribuyentes, tanto a nivel ordinario como constitucional. Los tribunales únicamente pueden juzgar la justicia de cada contribución, proteger contra la violación individual, al grado de que por la técnica del juicio de amparo éste sólo procede contra leyes y, más bien, contra preceptos aislados de las leyes, pero no por injusticias que resulten de la combinación de dos o más contribuciones.

Consecuentemente, el control de la justicia del sistema tributario como un todo y los límites reales a la presión fiscal no son de carácter jurídico, sino político y económico.

Sobre el límite político, puede recordarse que los argumentos fiscales formaron parte de los postulados de la revolución francesa y de la independencia norteamericana. Dice Parravicini que ciertamente existe un límite político, aunque contra el endurecimiento del fisco no se vea reacción de la colectividad o incluso parezca que lo tolera ampliamente, y considera imposible una política fiscal de excesiva exacción y continua coacción. Citando a Gangemi, señala: "La tolerancia de la colectividad dura hasta que el costo de la reacción, o de la revuelta, supera el sacrificio que la clase dirigente impone a la colectividad".

Por desgracia, el límite político a la injusticia del sistema fiscal funciona sólo hasta los niveles de extrema iniquidad.

Dice al respecto Somers:

El administrador del impuesto puede actuar independientemente de consideraciones de equidad y justicia. Esto es cierto aun en el caso de que estos factores lo obliguen a desviarse algo de sus . . . propósitos más importantes. Existen, desde luego, razones de tipo moral que determinarán por qué los impuestos deben ser justos. También encontramos factores de ese tipo bastante persuasivos en el campo de la política y la economía prácticas.

Ninguna ley puede hacerse cumplir si va en contra de la voluntad del pueblo. A las leyes impositivas frecuentemente se les considera injustas, y en estos casos la evasión puede llegar a ser de tal magnitud que, tarde o temprano, el impuesto tiene que ser abandonado como resultado de la presión política que se ejerza. . . El meollo del asunto es lo que el pueblo cree que es justo. Un legislador de tipo maquiavélico puede formular sus leyes impositivas y acompañarlas de cierta publicidad que convenza al pueblo de que la distribución de la carga fiscal es equitativa. Por medio de los impuestos ocultos como los que se imponen en el punto de fabricación, se disimula la verdadera naturaleza del gravamen. La estructura fiscal puede en realidad ser injusta e inequitativa, pero puede ser tolerable porque su verdadera naturaleza se haya ocultado. Consideraciones morales dictan que se haga justicia, pero el ingenio

³ NEUMARK, Fritz, *Principios de la Imposición*, p. 397 y sigs.

de quienes elaboran los impuestos permite a menudo que persista la inequidad y la injusticia.⁴

El límite económico, por su parte, ha quedado demostrado con las estadísticas sobre cómo disminuyen la recaudación y el crecimiento, en los países con más altas tasas tributarias y cómo se desarrollan más los que reducen la presión fiscal, lo cual ha quedado expresado en la famosa curva de Laffer, difundida por Wanniski.⁵ Según dicha curva, los aumentos en las tasas tributarias producen un incremento en la recaudación hasta llegar a cierto límite, a partir del cual cualquier aumento tributario paradójicamente produce una baja en la recaudación.

Dice al respecto Mackenzie:

Tanto la principal corriente de economistas neoclásicos como la popular de los escritores ofertistas, han sostenido en años recientes la opinión de que la oferta de trabajo, la inversión y el ahorro pueden ser mucho más sensitivos a su tasa de remuneración o retorno después de impuestos, de lo que con anterioridad se había supuesto. De ser esto cierto, entonces una reforma fiscal que reduzca apreciablemente las tasas marginales del impuesto sobre la renta puede tener un impacto substancial en la tasa de crecimiento de la oferta de trabajo y de capital disponible y, por lo tanto, en la tasa de crecimiento del producto potencial.⁶

Es fácil entender la relación de este fenómeno con la corrupción y el desarrollo de la economía total o parcialmente subterránea.

Completan el sistema fiscal haciendo posible el funcionamiento de la congerie de contribuciones, una organización administrativa gubernamental que lo administre y un régimen de protección y defensas de los contribuyentes.

II. *Tipología de los Sistemas Fiscales*

Cada sistema fiscal es diferente. Esta es una consecuencia de que los países, al igual que las personas, son distintos entre sí. Y así como las personas van cambiando su aspecto y su carácter en el curso de su vida, el sistema fiscal de un mismo país va transformándose continuamente, a veces en forma vertiginosa como ocurrió en México al inicio de la década, a veces sin que el cambio se note mayormente en la vida cotidiana de los habitantes.

Los cambios, en ocasiones, se producen sin que haya habido reformas en la legislación. Los contribuyentes mexicanos hemos notado, por ejemplo, que desde el inicio del presente sexenio han variado las actitudes del fisco, sus cri-

⁴ SOMERS, Harold M., *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, pp. 158-159.

⁵ WANNISKI, Lude, *The Way the World Works*, p. 238.

⁶ MACKENZIE, George A. *A Simple Model of the Effects of Income Tax Rate Reductions on Economic Growth and Aggregate Supply*, en *Supply-Side Tax Policy, Its Relevance to Developing Countries*, International Monetary Fund, p. 45.

terios de ponderación de lo que se considera indebido y los procedimientos que emplea para combatirlo. Esto significa que las relaciones entre el fisco y los contribuyentes están sujetas también a reglas no escritas.

Por ello, con toda razón ha dicho Brachet:

Todo sistema fiscal se desarrolla para responder a dos series de necesidades, las unas de orden técnico —en primer lugar los imperativos económicos— y las otras, que hay que descubrir con mayor sutileza, son consecuencia de una relación estrecha entre el estado de una sociedad y la naturaleza de su poder político.⁷

A pesar de sus peculiaridades individuales, los autores han intentado establecer tipologías de los sistemas fiscales, atendiendo a sus características más generales. Tales clasificaciones son útiles para comparar un sistema fiscal dado con los tipos genéricos, ponderar su grado de avance y considerar las perspectivas para su desarrollo futuro.

Por supuesto, hay que tener en cuenta la advertencia de Hicks:

Tales comparaciones necesitan hacerse con gran circunspección. Es a menudo engañoso comparar, por ejemplo, tasas de impuestos, porque el grado de evasión y la amplitud de las exenciones difieren enormemente de un país a otro. Incluso una comparación directa del ingreso *per capita* puede ser engañosa; los impuestos que nominalmente suenan similares pueden ser muy diferentes de acuerdo con el tipo de medio económico y social en el que operan.⁸

La primera observación que surge al examinar distintos sistemas fiscales es que todos están integrados por diversas contribuciones. La antigua y a veces aún recurrente teoría del impuesto único —que va desde el gravamen postulado por los fisiócratas sobre la tierra hasta las más recientes tesis de un impuesto al ingreso o sobre la energía— nunca ha sido llevada al efecto por imposibilidad práctica, salvo quizás el impuesto de capitación del hombre primitivo. Todos los países del orbe, incluyendo los socialistas, tienen varias contribuciones.

La segunda consideración, que permite clarificar las ideas antes de continuar, ha sido expuesta por Taylor, quien destaca un hecho fundamental:

. . . Todos los impuestos se pagan eventualmente con la renta de los individuos. La única excepción a esta generalización es de que cuando los impuestos exceden de la renta, deberán pagarse con el capital. . .⁹

A pesar de que lo anterior es cierto y de que las contribuciones tienen como fuentes últimas el ingreso o el capital y, más bien aquél por cuanto el capital es sólo una acumulación de ingreso anterior, por razón de método, conviene recordar que según la forma de designar al hecho generador y al contribuyente en sentido jurídico, las contribuciones han sido clasificadas en: a) Las que re-

⁷ BRACHET, Bernard, *Manuel de droit fiscal*, p. 28.

⁸ HICKS, Ursula, *Public Finance*, p. 76.

⁹ TAYLOR, Philip E., *Economía de la Hacienda Pública*, p. 264.

caen sobre el ingreso, b) las que recaen sobre el gasto y c) las que recaen sobre el capital.

Las contribuciones sobre el ingreso y sobre el capital, tradicionalmente, se consideran como directas; las contribuciones sobre el gasto, es decir, las que recaen sobre el empleo del ingreso o del capital, se consideran indirectas, porque el obligado ante el fisco no es quien realiza el gasto, sino quien le enajena u otorga los bienes o servicios por los que el gasto se efectúa.

En las tres hipótesis de la clasificación anterior existen diversas técnicas impositivas.

Los impuestos sobre la renta o el ingreso pueden clasificar a los contribuyentes de acuerdo con el origen de sus ingresos, gravándolos cedularmente, o exigirles que acumulen todos los ingresos que obtengan y gravarlos en forma global. Consecuentemente, el impuesto sobre la renta puede ser analítico o sintético.

Los impuestos sobre el gasto pueden recaer particularmente sobre transacciones con clases diferentes de mercancías (alcohol, refresco, cemento, aceites, etc.) o ser generales sobre el volumen de los actos o actividades, independientemente del tipo de productos. Entre los impuestos indirectos que se establecen según el producto, se encuentran los aduaneros. Los impuestos generales sobre el gasto comienzan siendo de tipo acumulativo o en cascada y, en un estadio posterior de evolución, se convierten en impuestos sobre el valor agregado. Por lo tanto, los impuestos al gasto pueden ser de tipo individual o sobre el volumen de los negocios. En este último caso pueden ser acumulativos o sobre el valor agregado.

Por último, los impuestos sobre el capital pueden ser analíticos si recaen sobre ganancias de ciertas enajenaciones (ganancias de capital), sobre propiedad inmobiliaria, tenencia de ciertos bienes, donaciones, etc., o ser impuestos sintéticos cuando gravan globalmente el capital, como los impuestos extraordinarios en casos de emergencia, los impuestos sucesorios, los impuestos sobre activos netos y los generales sobre el patrimonio.

Sobre la base de los anteriores datos generales y con el propósito de tener elementos para aventurar ideas sobre las perspectivas probables de nuestro sistema fiscal, quisiera examinar brevemente cuáles son las características de los sistemas fiscales avanzados y cuáles las de los sistemas rudimentarios, con la creencia de que el desarrollo de nuestro sistema fiscal irá en la ruta de los más avanzados.

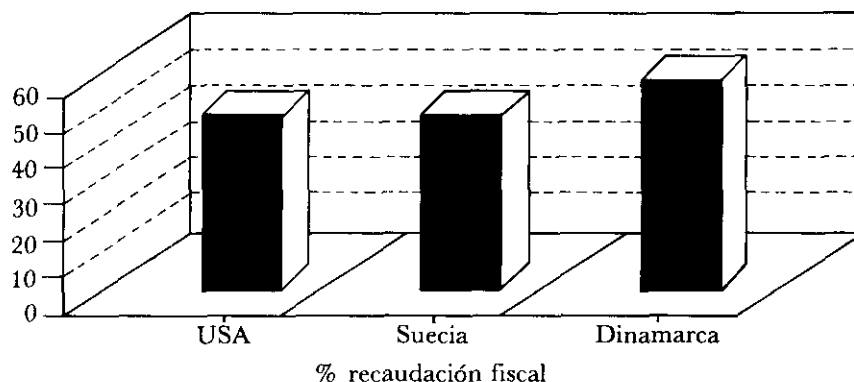
Duverger elaboró una famosa clasificación de los sistemas fiscales atendiendo a la naturaleza de las contribuciones dominantes, para llegar a la conclusión de que en los países subdesarrollados predominan los impuestos indirectos, los impuestos analíticos y se da mucha importancia a los impuestos de exportación.¹⁰

Con las reservas requeridas en este tipo de comparación, se puede dar razón a Duverger considerando somera y selectivamente las proporciones que los

¹⁰ *Op. cit.*, pp. 119-189.

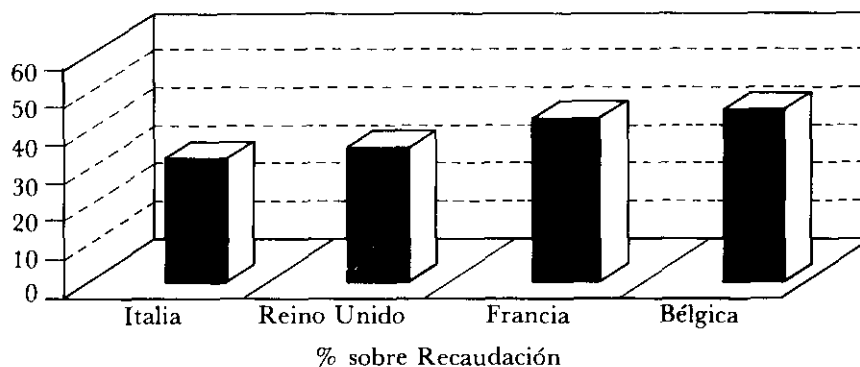
impuestos sobre la renta tienen en los países industrializados respecto del total de ingresos tributarios, por ejemplo 47.9% en Estados Unidos, 48% en Suecia, 56.7% en Dinamarca.

Países desarrollados Preponderancia de impuesto al ingreso



En otros países desarrollados deliberadamente se concede gran importancia al impuesto general al gasto. En estos casos las proporciones son, por ejemplo, de 33.97% en Italia, 37.09% en Reino Unido, 41.37% en Francia y 45.6% en Bélgica.¹¹

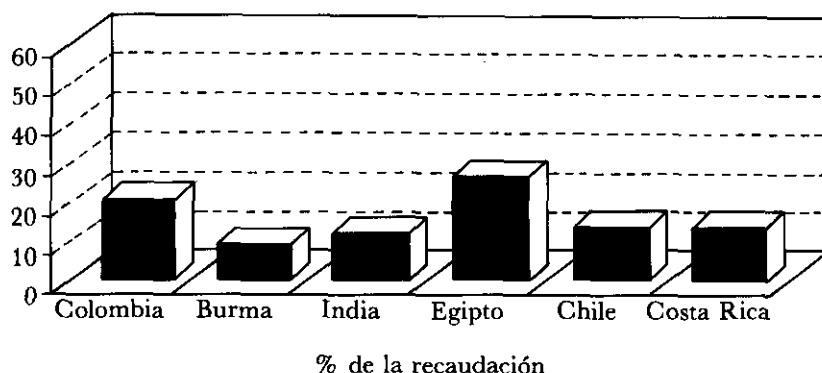
Países desarrollados Equilibrio Imp. Renta y gasto



¹¹ INTERNATIONAL MONETARY FUND, Government Finance Statistics Yearbook 1987, pp. 86-90.

En cambio, una muestra de países subdesarrollados indica la poca importancia de los impuestos al ingreso: 20.9% en Colombia, 8% en Burma, 13% en la India, 26.7% en Egipto, 14.3% en Chile y 14% en Costa Rica.¹² Ello significa que su recaudación tributaria proviene principalmente de contribuciones indirectas.

Países subdesarrollados Poca Importancia del ISR



A las observaciones de Duverger hay que agregar que en los países desarrollados los impuestos al gasto recaen sobre el volumen de los negocios mientras que en los más atrasados predominan los impuestos de tipo individual sobre diferentes productos.

Por otra parte, los países industrializados tienen impuestos sobre activos netos o generales sobre la fortuna, pero casi no gravan las exportaciones, mientras que, por contraste, en los países del tercer mundo las grandes fortunas gozan de iguales privilegios, pero en cambio los impuestos sobre la exportación de sus materias primas tienen gran importancia. Dicen Sánchez-Ugarte y R. Modi:

Los derechos de exportación juegan un papel importante en la estructura recaudatoria de los países en desarrollo. Para estos países los derechos de exportación son un útil instrumento para allegarse ingresos, ya que en comparación con sus enormes necesidades financieras para el desarrollo social y económico, tienen pocas bases tributarias a su disposición y también están inhibidos por su limitada capacidad de administración fiscal.¹³

¹² *Loc. cit.*

¹³ SÁNCHEZ-UGARTE, Fernando y Jitendra R. Modi (*Are Export Duties Optimal in Developing Countries, Some Supply-Side Considerations*) en *Supply-Side Tax Policy*. . . International Monetary Fund, p. 279.

Por su parte, Beltrame¹⁴ sostiene que los sistemas fiscales de los países industrializados tienen tres características:

- a) Un alto rendimiento de la recaudación (incluyendo las aportaciones de seguridad social) en relación con el producto nacional bruto.
- b) Una estructura equilibrada en la que se combinan adecuadamente contribuciones al ingreso, contribuciones al gasto, cotizaciones de seguridad social y, en menor medida, contribuciones sobre el capital.
- c) Un nivel elevado de sofisticación, que Beltrame considera que no es puramente negativo, sino que corresponde a un perfeccionamiento del sistema fiscal con el fin de adaptarse a las exigencias económicas, así como para evitar lagunas legislativas que permitan a los contribuyentes escapar a la imposición.

Consecuentemente, en estos países los textos legales son detallados y complejos, y los impuestos al ingreso son altamente personalizados.

Por supuesto los sistemas fiscales de los países en desarrollo tienen las características contrarias:

- a) Un rendimiento débil de la recaudación.
- b) Una estructura desequilibrada en un doble aspecto: hay una fuerte preponderancia de contribuciones indirectas y una parte excesiva de la recaudación proviene de impuestos aduaneros.
- c) Un sistema fiscal subadministrado, lo cual según Beltrame, puede resumirse en una administración desorganizada, con personal poco calificado, encargado de aplicar textos inadaptados.¹⁵

A lo anterior hay que agregar que, en contraste con el alto grado de individualización de los impuestos al ingreso de los países industrializados, los subdesarrollados utilizan frecuentemente métodos indiciarios, como cuotas fijas y bases especiales de tributación.

Una rápida y selectiva observación estadística también confirma esta opinión. El rendimiento recaudatorio de los países industrializados en relación con el producto nacional bruto varía desde el 27.88% en España hasta el 47.99% en Dinamarca, siendo el promedio Canadá con 33.23%.¹⁶

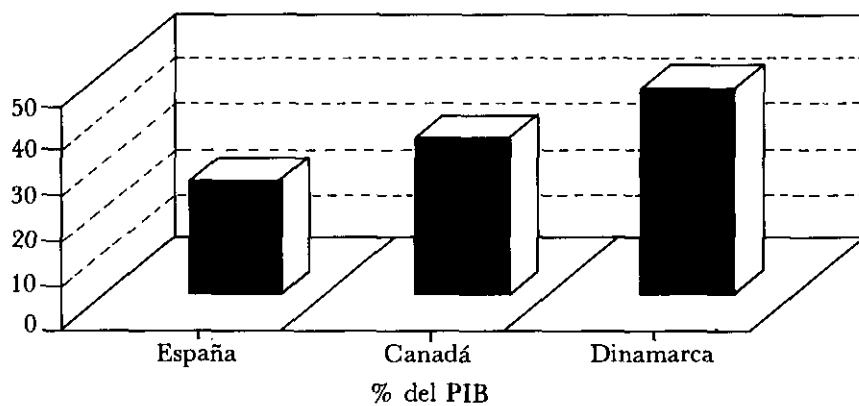
En cambio en los países en desarrollo se observan rendimientos recaudatorios de 13.5% en Burma, 12.1% en República Dominicana y 10.1% en Paraguay.

¹⁴ BELTRAME, Pierre, *Les systèmes fiscaux*, pp. 15-33.

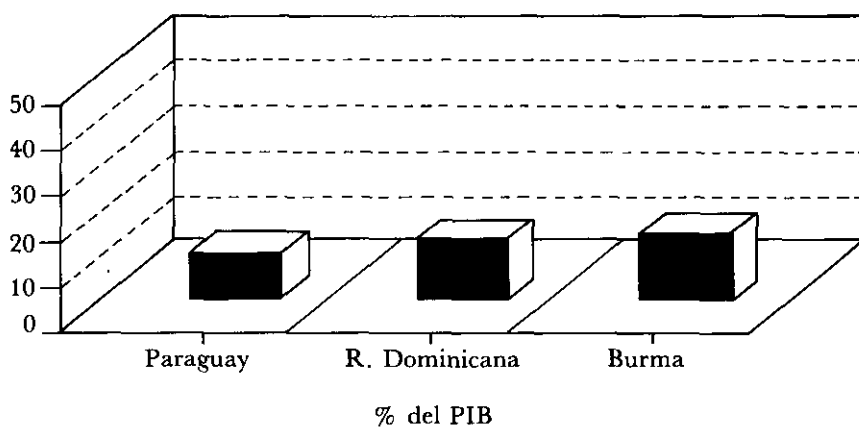
¹⁵ *Idem*.

¹⁶ INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Op. cit.* p. 88.

Rendimiento recaudatorio Países desarrollados



Rendimiento recaudatorio Países subdesarrollados



III. *El sistema fiscal mexicano*

El sistema fiscal de México, al igual que los de otros países, está en constante evolución. Este movimiento evolutivo, por estar inserto en el viviente de desarrollo de la sociedad, manifiesta avances y retrocesos, aunque en mi opinión son más los primeros.

El inicio de la década que está por concluir vio una muy importante transformación del sistema fiscal. Basta recordar que hasta 1979 existían cincuenta y dos impuestos especiales y se encontraban en vigor cuarenta y cinco ordenamientos fiscales.¹⁷ En el Impuesto al Valor Agregado se agruparon veintiocho impuestos especiales y, los demás, prácticamente quedaron incluidos en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Por otra parte, se codificaron los derechos dispersos y se les dio expresamente el carácter de contribuciones. Con anterioridad las cuotas de los derechos se fijaban administrativamente, a veces por acuerdo de algún subsecretario; su rendimiento se recaudaba y administraba en cada Secretaría, lo que de hecho los hacía pequeños fiscos y nadie sabía con exactitud cuántos derechos se encontraban vigentes a nivel federal.

En materia de contribuciones internas se derogaron los múltiples criterios, circulares, oficios y resoluciones que se encontraban dispersos y que se sumaban a los posteriores que se iban emitiendo, porque no los sustituían totalmente, lo que provocaba enormes confusiones y contradicciones. Por ello se agruparon los que prevalecerían en una sola resolución con vigencia anual. Lo propio se realizó en el ámbito aduanal en que una breve Ley Aduanera substituyó al antiguo Código de la materia y a la miríada de disposiciones llamadas "conexas", que pocos conocían y manejaban.

La administración tributaria dejó de estar organizada por Impuestos y buscó una estructura funcional y, además se regionalizó.

La coordinación fiscal hizo posible concebir un sistema nacional de contribuciones.

Se buscó modernizar, simplificar y regionalizar el proceso contencioso fiscal, paradigma de las defensas del contribuyente, aunque por fortuna para los litigantes el efecto haya sido menos notorio, porque el Tribunal Fiscal de la Federación ha sido tradicional y públicamente reconocido por su eficiencia, capacidad técnica y honorabilidad, verdaderamente el mejor tribunal del país, y por ello poco es lo que puede hacerse para mejorarlo, como no sea el debido reconocimiento a sus integrantes mediante las remuneraciones adecuadas y la inaplazable inamovilidad de sus magistrados.

Las reformas mencionadas, si bien produjeron una sensible transformación del sistema fiscal en la presente década, tienen la inexorable imperfectibilidad de toda obra humana, pero como nuestra sociedad continúa su movimiento de transformación, lo realizado hasta la fecha constituye sólo un eslabón hacia un futuro deseablemente mejor de la legislación.

¹⁷ VALDÉS VILLARREAL, Miguel, *Aspectos Jurídicos de la Planeación del Financiamiento Público del Desarrollo*, en Estudios Fiscales y Administrativos 1964-1981, Tomo I, p. 309.

Las circunstancias económicas, imponen limitaciones en el desarrollo del sistema fiscal, pero también le imprimen un impulso de renovación. No pertenece a los hombres adivinar el futuro, pero el pensamiento es audaz, libre y puede imaginar algunas perspectivas probables para nuestro sistema fiscal.

En primer lugar, si tratamos de ubicarlo en la mencionada tipología de los sistemas fiscales, encontraremos que el Impuesto sobre la Renta produjo, en 1988, 19,467.5 miles de millones de pesos, los que frente a un total de ingresos tributarios de 47,306.9 miles de millones, representa el 41.1%, proporción que se encuentra dentro del rango característico de los sistemas avanzados¹⁸ y es, en forma aislada, el impuesto más importante.

Con la apertura de la economía ha ido disminuyendo la importancia de los impuestos aduaneros¹⁹ y, por otro lado, se introdujo, en el ámbito empresarial, el Impuesto al Activo de las Empresas, lo que también nos acerca a las características de los sistemas desarrollados.

Este impuesto ha generado una gran resistencia de los contribuyentes, primordialmente debido a deficiencias técnicas de la legislación, ya que por principio no afecta a quien está cumpliendo con el Impuesto Sobre la Renta. Mi opinión de perspectiva es que se le harán reformas y correcciones, pero que lejos de ser suprimido, su aplicación se extenderá a otros contribuyentes, por ser más fácil para el fisco detectar los activos que el ingreso o el gasto.

Los impuestos indirectos al gasto, son generales y están reunidos en los Impuestos al Valor Agregado y Especial sobre Producción y Servicios, lo cual es otra característica de los sistemas avanzados.

Sin embargo, se mantienen aún tasas diferenciales por productos, actividades y regiones, lo que complica el cumplimiento del impuesto e implica tratos discriminatorios contrarios a los principios de generalidad y equidad.

Sobre la introducción de las tasas especiales en el IVA, Francisco Gil y Arturo Fernández dijeron:

Con estas reformas y con las excepciones que se otorgaron a ciertas tiendas, el sistema ha perdido algo de la elegancia, sencillez administrativa y neutralidad con que fue presentada la primera iniciativa de ley.²⁰

Opino que en un futuro, corto o largo, se suprimirán las tasas especiales en el Impuesto al Valor Agregado, con excepción de la del 0% a exportadores, lo cual permitirá que la tasa general se reduzca, probablemente a un 10%, como lo fue en su origen.

Igualmente y por todas las razones que se dieron cuando se estableció el impuesto, su monto nuevamente repercutirá expresamente y por separado en las transacciones con el público.

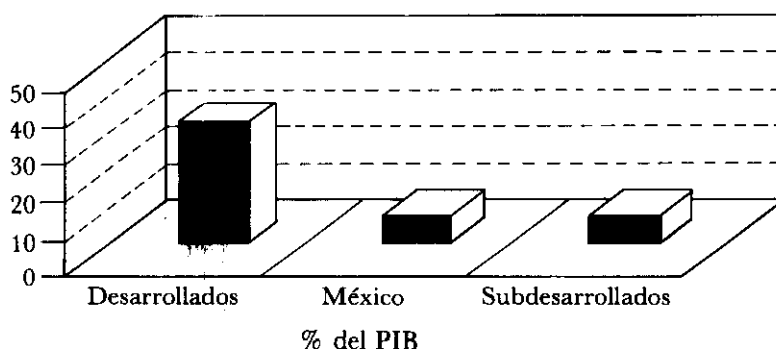
¹⁸ Banco de México, Indicadores Económicos, p. I-19.

¹⁹ Sin considerar a PEMEX, cuya participación ha disminuido, pero debido a la baja de los precios internacionales de los hidrocarburos.

²⁰ GIL DÍAZ, Francisco y Arturo M. FERNÁNDEZ, *Reflexiones sobre el Sistema Impositivo Mexicano, Consideraciones Económicas*, p. 38.

Los ingresos tributarios de 1988, ya citados, representaron sólo el 11.81 % del Producto Interno Bruto de 397'573,564 millones de pesos en ese año,²¹ lo que representa un nivel bajo de rendimiento, comparable con el de los países subdesarrollados.

México Rendimiento recaudatorio



Este dato no guarda relación con el peso de las cargas tributarias para los habitantes. Dice al respecto Beltrame:

Esta relación todavía llamada coeficiente fiscal, nada más permite apreciar el nivel de la tributación de cada país; pero no explica la presión fiscal resentida por los contribuyentes o el esfuerzo fiscal realizado por la nación. En efecto, la presión fiscal resentida en un momento dado dentro de un país dado no depende solamente de la carga fiscal global, sino también del nivel del ingreso nacional, del estado de la infraestructura económica y social, del reparto del peso del impuesto entre las diferentes categorías de contribuyentes igual que del volumen, y de la calidad de las prestaciones gratuitas proporcionadas por el Estado a los individuos.²²

Es un lugar común que el bajo rendimiento recaudatorio tiene gran relación con los altos niveles de evasión y de corrupción, y que agrava el peso de la carga para quienes sí contribuyen o son cautivos.

Un tratadista de Derecho Fiscal cuyo nombre no pude recordar ni encontrar la referencia entre mis libros, decía que los italianos se levantan el lunes,

²¹ Banco de México, *Op. cit.* p. II-19.

²² *Op. cit.* p. 16.

van a trabajar y todo lo que ganan ese día es para el fisco y no para ellos; el martes también trabajan sólo para el fisco y lo mismo ocurre el miércoles. Así que tienen que trabajar toda la semana para poder vivir y sostener a sus familias con lo que ganan en dos días. Al respecto recuerdo la ingeniosa definición que dio el expresidente Ronald Reagan del contribuyente: "... es alguien que trabaja para el gobierno sin haber presentado examen de ingreso al servicio civil".

Si consideramos que los mexicanos, además de los impuestos de los que nos damos cuenta en forma inmediata por la retención en nuestro cheque o porque tenemos que presentar nuestra declaración, pagamos una enorme carga oculta en los recibos de luz, teléfono, en la gasolina, en los refrescos, cervezas y cigarrillos, por usar nuestro automóvil, circular por las carreteras que tienen algún mantenimiento, etc., sin mencionar las contribuciones locales, tendríamos que meditar cuántos días trabajamos para nuestras familias, y si somos nosotros quienes contribuimos para el fisco, o es el fisco el que nos da alguna participación en el producto de nuestro trabajo.

Lo anterior, honestamente, no es tanta culpa del gobierno, que como hemos visto obtiene un bajo rendimiento recaudatorio, sino de los mexicanos remisos a aportar la parte que en justicia les corresponde.

Habría que hacerlos contribuir y para ello se requiere corregir las causas de la evasión. Entre ellas, de orden técnico, está la complejidad del sistema.

Lo complicado del sistema fiscal de los países avanzados corresponde al alto grado de personalización de las cargas, pero en nuestro país contrastan las obligaciones abstrusas para algunos, con regímenes supuestamente simples que encubren paraísos de privilegio para otros, como los contribuyentes menores, las empresas de mediana capacidad administrativa y las bases especiales de tributación.

No se requieren estudios profundos para darse cuenta de que personas con elevada capacidad económica, cultural y administrativa disfrutaban en la actualidad de esos regímenes de prebenda, en perjuicio de contribuyentes con menores recursos y capacidad, quienes de hecho están soportando, además de su propia carga, la que debería corresponder a los privilegiados.

Me parece que una perspectiva inminente de nuestro sistema será suprimir esas categorías de privilegio, pero esto a su vez plantea la necesidad de dar a quienes verdaderamente carecen de capacidad para cumplir con requisitos complicados y realizar cálculos difíciles, un sistema sencillo de cumplimiento.

No se trata de liberarlos de su obligación de contribuir, sino de facilitarles que lo hagan.

La complejidad actual del sistema se debe tanto a necesidades de la economía como a diversas deficiencias técnicas. Entre éstas últimas se encuentran la nueva dispersión legislativa y la frecuencia de los cambios normativos.

Llamo nueva dispersión legislativa al fenómeno de movimiento pendular posterior a la ya referida reducción en el número de ordenamientos fiscales, movimiento que se manifestó con la creación, con fuerza institucional, de un segundo y un tercer piso de disposiciones de carácter reglamentario o de infe-

rior nivel administrativo, entre las cuales se repartió la regulación fiscal, al grado de que es sumamente difícil la búsqueda de la norma aplicable. En materia de Impuesto Sobre la Renta, por ejemplo, a veces la disposición se encuentra en la ley que lo regula, en su reglamento, en el reglamento del Código Fiscal o en la miscelánea administrativa.

Lo anterior sin considerar que ciertos temas están regulados en decretos separados, como los que se refieren a la sobretasa exenta para intereses de personas físicas, pagos en especie de impuestos, exenciones a ciertos valores gubernamentales, retorno de capitales del extranjero, tasas de recargos, etc.

Esto podría implicar sólo un largo camino de investigación a través de diversos preceptos, algunos ociosos por cuanto nada ordenan y sólo reenvían, pero es increíblemente frecuente que la norma de menor jerarquía contenga excepciones que contradigan a la superior o bien que introduzca reglas diferentes.

De esa manera, para efectos prácticos, los contribuyentes llegan a considerar más importante el conocimiento de la miscelánea administrativa que el de la propia ley. Con ello también se pierden la estabilidad y permanencia propias de las disposiciones legislativas, pues en el curso del año las reglas pueden cambiar en varias ocasiones. Recordemos, para usar un ejemplo reciente, que la Ley del Impuesto al Activo de las empresas que entró en vigor el presente año tuvo algunas "modificaciones" en su reglamento, que a su vez fue modificado mediante reformas al mismo y posteriormente se introdujeron otros cambios en la resolución miscelánea administrativa.

Las ventajas de la compilación de reglas administrativas en una sola resolución se pierden cuando ésta va teniendo tantas alteraciones durante su efímera vigencia, pues aunque éstas formal o nominalmente integran una misma resolución, en la práctica los contribuyentes se enfrentan a distintos textos y diarios oficiales que consultar sobre el mismo punto, al grado de que no se puede estar seguro, al encontrar el precepto aplicable, de que no ha sido reformado, salvo dedicando mucho tiempo a la tarea de actualización.

Creo que otra probable perspectiva para nuestro sistema fiscal será una simplificación de los textos legales, evitando las remisiones y reenvíos, uniformando la terminología y disminuyendo la frecuencia de las reformas. Las obligaciones, requisitos y demás modalidades de las contribuciones estarán contenidas en la ley. Las disposiciones reglamentarias dejarán de ser casuísticas y únicamente serán expedidas por el Presidente de la República.

El respeto al principio de reserva de la ley dará seguridad a los contribuyentes y una mejor técnica legislativa disminuirá las posibilidades de elusión. El propio Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) reconoció:

Para lograr la reducción de las tasas impositivas y de las distorsiones por la elusión y evasión será necesario realizar un combate a fondo contra estas prácticas indeseables. Se ampliarán y mejorarán los procesos de auditoría y vigilancia del pago de impuestos, se avanzará en la simplificación de disposiciones y trámites, y se asesorará al contribuyente en el pago de sus contribuciones, para estimular el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. La prioridad será la prevención, no el cas-

tigo; pero se impondrá el interés público sobre la práctica de acciones delictivas que dañan al erario y a la sociedad.

El proceso de erradicación de la elusión fiscal eliminará imprecisiones, vacíos y tratamientos diferenciales injustificados en los ordenamientos fiscales que propician comportamientos no deseados de los contribuyentes, con el fin exclusivo de reducir su carga impositiva. La elusión tiene efectos casi tan nocivos como la evasión y surge de los defectos en las normas y procedimientos fiscales, que deberán ser corregidos. . .²³

Al respecto cabe recordar que la oportunidad de elusión por deficiencia de los textos se presenta hasta en los sistemas más avanzados.

Eisenstein nos presenta el siguiente caso:

Hace varios años la industria de producción cinematográfica desarrolló un método de elusión fiscal conocido como la "sociedad colapsable". Como en la mayoría de los casos de elusión el procedimiento era muy simple. Se organizaba una empresa para producir una película. Cuando la película se terminaba, la sociedad rápidamente se liquidaba o colapsaba. El acetato se distribuía entre los accionistas quienes declaraban la diferencia entre el costo de sus acciones y el valor de la película como una ganancia de capital. Los accionistas, entonces, lanzaban la película y amortizaban su valor contra el ingreso que produjo. No se causaba mayor impuesto a menos que el ingreso eventualmente excediera de ese valor. Como resultado, los interesados recibían una doble bendición. El Impuesto Sobre la Renta de la sociedad quedaba completamente eliminado y el ingreso se convertía en una ganancia de capital. A petición de la Tesorería, el Congreso concluyó que las sociedades colapsables eran un procedimiento indebido y expidió una ley especial que penalizó su uso. Vamos ahora a asumir que el Congreso hubiera respondido en forma diferente. Supongamos que el Congreso hubiera razonado. . . que las películas son peculiarmente vitales para el sistema de vida americano, y que la industria no puede desarrollarse a menos que se permita a los productores emplear sociedades colapsables. Entonces tales entidades ya no serían consideradas indebidas. . .²⁴

Sobre este punto, muy importante para la seguridad jurídica, es previsible en México una mayor precisión de lo que se considerará permisible, especialmente cuando la conducta de los contribuyentes se apoya en normas jurídicas tradicionales y ficciones legales. En otras palabras, aclarar las "reglas del juego".

Las personas morales son el ejemplo más obvio de tales ficciones, pues aunque carecen de existencia biológica y tangible, existe jurídicamente y son distintas de quienes las forman.

El Derecho concibió tales entes colectivos precisamente para que a través de ellos pudieran actuar las personas físicas que las formaron, de manera que su actuación a través de ellas sería jurídicamente imputable a las personas morales.

²³ Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), Sección 5.1.1, Política de Ingresos Públicos.

²⁴ EISENSTEIN, Louis, *The Ideologies of Taxation*, pp. 184-185.

Los humanos utilizan esas personas morales porque les significa un beneficio económico o práctico. Un beneficio mercantil puede ser limitar la responsabilidad de los accionistas al monto de sus aportaciones, mientras que si obraran directamente, su responsabilidad abarcaría la totalidad de su patrimonio. Un beneficio fiscal, para usar el ejemplo más sencillo y directo, podría ser diferir parte de la carga, puesto que si la persona física realiza actividades como tal, sus utilidades estarían gravadas al 40 %, mientras que si constituye una sociedad mercantil, ésta quedaría gravada sólo al 37 %, de manera que la persona física no soportaría el impuesto total hasta que la sociedad le distribuya las utilidades.

Me parece que la decisión de formar una sociedad, en vez de actuar como persona física, puede tomarla el individuo exclusivamente por el ahorro fiscal que le signifique, sin que ello implique defraudación o engaño alguno, pues su propósito y el medio están legalmente permitidos.

Otro ejemplo: si un empresario persona física realiza una inversión tendría que depreciarla en porcentajes ordinariamente muy bajos, por lo que ejerciendo su derecho de formar sociedades con personalidad y patrimonio distintos a los de los socios, podría constituir una sociedad mercantil que adquiriera el activo y se lo rente, obteniendo una ventaja fiscal al poder deducir una cantidad mayor por las rentas pagadas, que si tuviera que depreciar la inversión.

La pregunta aquí sería si su conducta es ilícita, por cuanto decide que la sociedad de su propiedad le rente exclusivamente para obtener un ahorro fiscal, o si ya no será válido constituir sociedades y contratar con ellas.

¿Cuál es la perspectiva probable? ¿Nuestro régimen legal optará por aplicar en sus términos las ficciones de Derecho privado en el sistema fiscal o se inclinará por la realidad económica, imprimiendo transparencia a la personalidad de las sociedades y a la forma de los contratos?

¿Será en México también cierta la siguiente afirmación de Taylor con vista al régimen inglés, cuyo sistema fiscal es muy estricto y severo, pero extremadamente respetuoso de la libertad y los derechos de las personas?:

... todos tenemos derecho de arreglar nuestros negocios de manera que nuestras responsabilidades fiscales se reduzcan al mínimo legal. . .²⁵

Vale la pena recordar esto, porque en ocasiones se habla de la planeación fiscal como si fuera una actividad socialmente repugnante y hasta delictiva, aunque no se piensa lo mismo cuando una persona hace planes para reducir otros costos o gastos. Recordemos la observación de Grundy:

Es una verdad universalmente reconocida que en todas las transacciones de negocios el impuesto es un costo como cualquier otro y, al igual que cualquier otro, no debe ser mayor de lo que tenga que ser, si el negocio ha de seguir siendo competitivo.²⁶

²⁵ TAYLOR, H. A., *Taxation Simplified*, p. 9.

²⁶ GRUNDY, Milton, *The World of International Tax Planning*, p. 1.

¿Es el ahorro fiscal realmente malo, siempre? Pensemos en una empresa que al final del año tiene utilidades y que debe repartir un porcentaje a sus trabajadores, con lo cual está de acuerdo. Sin embargo, como la cantidad que por ese concepto les entrega no es deducible, la empresa tendrá que pagar impuesto sobre la misma como si permaneciera en su economía o capacidad contributiva. Es decir, paga impuesto sobre una cantidad que no es suya ni puede gastar.

Lo extraño es que sobre la misma cantidad los trabajadores también van a pagar el impuesto, salvo una pequeña exención parcial, es decir, sobre la misma suma paga impuesto el patrón y también el trabajador.

Así que la empresa podría pensar: "...si mejor establezco un plan de previsión social mediante el cual transfiero a los trabajadores una suma igual a la que les podría dar como participación en la utilidad, la cantidad transferida se vuelve deducible y disminuye la base gravable de la empresa, al tiempo que para los trabajadores esa prestación estará exenta, en vez de por quince días de salario mínimo, por todo el año de salario mínimo multiplicado por siete".

Decidir anticipadamente entre ambas posibilidades haciendo cuentas de cuál es la más favorable para la empresa y para sus trabajadores, es un ejemplo de planeación fiscal, aunque alguien podría peyorativamente emplear la expresión elusión fiscal, porque se logra pagar menos impuesto, sin violar la ley.

La ley dice: tienes dos formas de transferir recursos a tus trabajadores, una gravada para ambos y otra exenta para ambos. ¿Es indebido escoger? El Plan Nacional de Desarrollo, según se ha visto,²⁷ considera la elusión tan nociva como la evasión.

Probablemente la equiparación se debe a que el efecto económico en ambos casos es que no se paga impuesto, aunque personalmente considero que no puede ser lo mismo aprovechar una exención o una deducción que la ley concede, que transgredir la ley.

Un último ejemplo también sencillo y conocido, para no referirme a las planeaciones que no son aún del dominio público, sería el de los dueños de una sociedad con utilidades que adquieren las acciones de otra con el mismo giro, pero que tiene pérdidas y fusionan la primera a ésta, porque les resulta más barato adquirir la sociedad que pierde que pagar impuesto en la primera. ¿Incurren en engaños o aprovechan errores, o bien su conducta es lícita porque no está prohibido adquirir sociedades que pierden? ¿Cuál es el límite de lo debido y a quién corresponde definirlo?

Pienso que en un Estado de Derecho puede esperarse, como perspectiva futura del sistema fiscal, que será el legislador quien defina los límites de lo permitido y que, después de ello, la autoridad administrativa sancionará a quienes transgredan las reglas, en vez de que la definición tenga que obtenerse por inferencia derivada de la observación de castigos respecto de lo que las autoridades administrativas consideran ilícito.

En las definiciones legales sólo se considerará delictiva una conducta cuando haya habido una falsa presentación de los hechos o una simulación de algo que

²⁷ *Vide*: referencia en nota de pie de página 23.

no haya ocurrido, es decir, cuando verdaderamente exista engaño, pero no se perseguirá penalmente a los contribuyentes cuando la realidad haya sido correctamente presentada, sin alteraciones u ocultamientos, y la conclusión sobre si se omitió o no el impuesto depende de criterios de interpretación jurídica.

Esto es muy importante porque admitiendo las normas fiscales, como las otras, diversas interpretaciones, los contribuyentes no deben estar en riesgo de daños irreparables por el hecho de que el criterio de algún funcionario difiera del propio, ya que para tales casos existen procedimientos ordinarios para dilucidar cuál de los dos criterios debe prevalecer.

Un claro ejemplo de esta actitud, favorable a la seguridad jurídica y que considero tendrá que extenderse a todo el ámbito fiscal, es la regla contenida en la Ley Aduanera, conforme al cual no procede sancionar por infracción de contrabando:

... cuando la inexacta clasificación arancelaria se deba únicamente a diferencias de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la naturaleza y demás características de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.²⁸

De esa manera los contribuyentes, si bien deben saber que existe un riesgo por el incumplimiento, no tendrán que sentir el miedo grave o, mejor dicho, el temor fundado de que al fisco le desagrade la forma en que interpretaron la ley. Esto realmente no es inusitado. Aún se recuerda el caso del escritor Joseph Conrad, quien en los años veinte no contestó la carta en que el gobierno inglés le informaba que iba a ser nombrado caballero, por lo cual enviaron a su casa un mensajero para indagar qué había pasado. El escritor explicó: “Disculpen, pero como vi que era correspondencia oficial me dio miedo abrirla. Pensé que era una liquidación de impuestos”.²⁹

Por otra parte, creo que si se limita la discreción de la autoridad administrativa para decidir si se cometió un delito, por consistencia, también se suprimirá su discrecionalidad para perdonar a los acusados.

Otra causa de la complejidad del sistema deriva de la necesidad de adecuar las cargas a la capacidad contributiva de las personas. Sobre este aspecto, tradicionalmente se considera que en los impuestos al ingreso es más fácil medir la capacidad contributiva que en los impuestos al gasto, aunque se reconoce que es muy difícil medir objetivamente la renta gravable y, precisamente por ello, son indispensables tantas reglas y precisiones legislativas. Recordemos que nada menos que Albert Einstein dijo una vez que la cosa más difícil de entender en el mundo es el Impuesto Sobre la Renta.

Esto es más cierto aún cuando, como ocurre en nuestro país con el impuesto más importante, la ganancia gravable tiene que cuantificarse con un instrumento de medición elástico, como el dinero en tiempo de inflación.

²⁸ Artículo 133, fracción II.

²⁹ Citado por ELLENTUCK, Albert B., *Small Business Tax Planning Guide*, p. 1.

Las dificultades de los impuestos tradicionales al ingreso han llevado a que los autores formulen proposiciones alternativas, siendo muy destacada entre ellas la propuesta de Kaldor de un impuesto al gasto partiendo de la siguiente premisa:

... el Impuesto Sobre la Renta representa un método de obtener dinero de los contribuyentes que discrimina contra el ahorro y favorece el gasto, en el mismo sentido que un impuesto a la cerveza, por ejemplo, representa un método de obtener dinero, que discrimina contra la cerveza y en favor de otras formas de consumo. Un impuesto ideal... es el que logra reducir la capacidad de compra de una persona, pero sin inducirle a comportarse de manera diferente de la forma en que se habría comportado si no estuviera gravada en absoluto. . .³⁰

La afirmación de que el Impuesto Sobre la Renta discrimina contra el ahorro deriva de la idea de que, a menos que los ahorros estén exentos, se grava dos veces a los contribuyentes sobre lo que ahorran, pero sólo una vez sobre lo que gasta.

Si una persona percibe, por ejemplo mil millones de pesos sobre los que paga un impuesto de 40%, y gasta todo su dinero, sólo esa vez pagaría el Impuesto Sobre la Renta, pero si presta los seiscientos millones de pesos que le quedaron y obtiene sobre los mismos un interés de, por ejemplo 30%, tendrá que pagar otro impuesto sobre los ciento ochenta millones producidos por el remanente del primer gravamen.

Kaldor critica el fenómeno anterior:

La diferencia que así se crea en perjuicio de la prudencia y de la economía no sólo es impolítica sino injusta. Gravar la suma invertida y después también el producto de la inversión, es gravar dos veces "la misma parte de los medios del contribuyente."³¹

Es por ello que propuso, en la primera mitad del siglo, sustituir el Impuesto Sobre la Renta, por un impuesto al gasto, o mejor dicho, a la capacidad de gasto.

La capacidad de gasto es superior al gasto real, como criterio de capacidad contributiva. Un impuesto basado en el gasto real, dice el propio autor, significa una forma más regresiva de imposición que un impuesto basado en la capacidad de gasto puesto que más allá de un mínimo, mientras mayor es la capacidad de gasto de una persona, menor es la proporción del mismo que probablemente gaste.

Si sólo se le gravara sobre lo que decide gastar en vez de sobre lo que puede gastar, el impuesto dependería de su propia decisión. Como lo que puede gastar

³⁰ KALDOR, Nicholas, *Impuesto al Gasto*, p. 82.

³¹ *Ibidem*, p. 80.

depende de su ingreso actual o pasado, la capacidad de gasto se puede medir con un impuesto a la renta.

Las ideas anteriores han sido recogidas por otros autores entre los cuales William D. Andrews alcanzó gran difusión por un interesante trabajo publicado en la Revista de Derecho Harvard³² en el que describe un sencillo impuesto sobre la renta al flujo de efectivo.

Al respecto, Pérez de Ayala explica que la capacidad contributiva ha sido definida tradicionalmente de un modo microestático, porque se configura para el contribuyente aislado y en una fecha o períodos determinados.

Dice Pérez de Ayala:

... parece suponerse que los recursos del contribuyente sólo pueden emplearse en cubrir sus propias necesidades. De forma tal que la privación que se le cause mediante el impuesto, solo a él perjudicará. Sin embargo. . . el uso que el contribuyente individual hace de su renta no sólo le beneficia a él. También a otros. Así, por ejemplo, su decisión de ahorrarla e invertirla es, también, una decisión de transferir el poder de consumo de que es titular —en principio— a otros miembros de la comunidad.³³

Si se piensa que de la renta que recibe una persona una parte la va a consumir y otra la va a transferir a otros a través del ahorro y la inversión, parece evidente que lo más sencillo y justo es gravarlo, no por la renta recibida, sino por la que conserva para su consumo, mientras que la que transfiere a otros y que representa capacidad de consumo de esos otros, debe ser gravada en ellos, a no ser que también la transfieran a terceros.

El individuo que transfirió a otro, por ejemplo mediante un préstamo, parte de la renta que percibió, debe poder deducir el préstamo otorgado, que significa capacidad de gasto que ya no tiene, porque la transfirió al prestatario, pero si recupera el dinero prestado con intereses, tendrá que incluir nuevamente en su base gravable el flujo recibido, salvo que nuevamente lo ahorre o invierta, es decir, salvo que nuevamente lo transfiera a otros.

En el Impuesto Sobre la Renta tradicional, cuando alguien recibe dinero prestado, ello no se considera como un ingreso, sino como una entrada, pues su patrimonio en sentido contable no se modifica, por cuanto también adquirió una deuda por la misma suma, es decir, el dinero no es propio.

En el Impuesto Sobre la Renta al flujo de efectivo se considera que, aunque el dinero sea prestado, representa capacidad de gasto y, por lo tanto, quedaría gravado, a menos que se invierta o ahorre su monto. Si el dinero prestado se invierte en adquirir, por ejemplo, un activo fijo, la salida de efectivo que la adquisición implique será deducible en su totalidad y sólo tendría que acumular la entrada que se produzca cuando se enajene al activo.

³² A Consumption-Type or Cash Flow Personal Income Tax, Harvard Law Review, Vol. 87 (April 1974).

³³ PÉREZ DE AYALA, José Luis, *Explicación de la Técnica de los Impuestos*, pp. 77-78.

Por eso señala Pérez Ayala:

... el impuesto «tipo consumo» gravaría el resultado de restar a la renta... el ahorro neto... y de sumarle el desahorro efectuado para adquirir bienes de consumo (esto es, con enajenaciones de patrimonio o con endeudamiento).³⁴

Por primera vez escuché las características del impuesto al flujo de efectivo en una conferencia de Somers y quedé sorprendido. Dijo sencillamente:

Mi opinión, y estoy tomando en cuenta varios trabajos de investigación realizados en Estados Unidos, es que tal vez deberíamos de cambiar de un impuesto sobre la renta hacia un impuesto de flujo de capital... este tipo de impuestos de flujo en efectivo, tienen mucho que ver con el impuesto sobre el gasto... la idea es que nos van a aplicar el impuesto sobre el flujo de capital neto, de manera que la base del impuesto sea todo lo que hemos recibido, todos los ingresos menos todos los gastos; así que la base del impuesto realmente es del flujo de efectivo que ha generado la firma o compañía para sus accionistas después de realizádolos todos los pagos que tiene que hacer y que haya recibido todo el efectivo que deba recibir. En muchos países lo que abarca esta base impositiva no es muy distinto a lo que hubiera sido con las ganancias corporativas, así que todo lo que tenemos que medir es el flujo de efectivo. No hay que hacer cálculos a través del tiempo, sino que es un impuesto que es bastante fácil de calcular, también es un impuesto que tiene ciertos incentivos a favor de la inversión porque a cambio del impuesto sobre la renta estandar, se permite descontar la inversión en el mismo año de su realización.³⁵

El impuesto al flujo de efectivo, aunque es un impuesto sobre la renta, está libre de las distorsiones del impuesto tradicional: la inflación no altera su base; supera los problemas de renta devengada y renta realizada; es neutral entre el consumo presente y el futuro; permite la deducción inmediata de las inversiones sin tener que hacer cálculos por depreciación; no es necesario calcular ganancias de capital porque el costo se deduce al adquirir el bien, como ya ocurre actualmente con los inventarios de las empresas; simplifica la contabilidad fiscal, etc.

Creo, por todas esas ventajas, que el impuesto al flujo de efectivo amerita un lugar especial cuando se consideran, como ejercicio de *lege ferenda*, las perspectivas probables de nuestro sistema fiscal.

³⁴ *Op. cit.* p. 80.

³⁵ SUMMERS, Lawrence, *Efectos de la Inflación en el Impuesto sobre la Renta*, en Memoria del Seminario sobre Tributación, Inflación y Desarrollo Económico, p. 88.