

# IMPUESTOS INDIRECTOS COMO UN MÉTODO MÁS EFICIENTE DE RECAUDAR SIN LASTIMAR

**Doctor Francisco González de Cossío\***

*Abogado Especialista*

**ABSTRACT:** El autor hace un diagnóstico sobre el sistema tributario mexicano, encontrando sus puntos débiles y proponiendo el sistema de impuestos indirectos como un método más eficiente de recaudación sin lastimar a la sociedad.

In the article “Indirect Taxes as a more efficient method to collect without hurting”, the author makes a diagnosis of the Mexican tax system, locating its weak points and proposing the indirect tax system as a more efficient method to collect taxes without hurting the society.

1. INTRODUCCIÓN 1.1. EL PROBLEMA Y UNA SOLUCIÓN 1.2. DE IMPUESTOS Y COSAS PEORES 2. DIAGNOSTICO 2.1. *STATUS QUO*: MEDIOCRE CRECIMIENTO ECONÓMICO MEXICANO 2.2. DISEÑO DE UN SISTEMA TRIBUTARIO 2.3. UN ‘BUEN’ SISTEMA TRIBUTARIO 3. PROPUESTA.

## INTRODUCCIÓN

### 1.1. El problema y una solución

El sistema tributario mexicano está deficientemente ideado e implementado. Por ello, tres resultados son fomentados: (i) la recaudación es subóptima, (ii) incentivos negativos, y (iii) menor crecimiento económico.

Una alternativa se postula como más *eficiente*: los impuestos indirectos.

### 1.2. De impuestos y cosas peores

Un conocido adagio de Benjamin Franklin advierte que lo único seguro en la vida es la muerte y los impuestos. Cuestiono si necesariamente tienen que dañar. Postulo que no.

---

\*Doctor en Jurisprudencia por la University of Chicago Law School

El ministro de hacienda francés de Luis XIV, Jean Baptiste Colbert, decía:

“El arte de la tributación consiste en desplumar el ganso de tal manera que se le pueda quitar el mayor número de plumas con la menor cantidad posible de ruido.

Añadiría a la metáfora que la tributación se parece más a la pesca que a la avicultura: el pescador fiscal debe crear una red lo suficientemente bien diseñada como para pescar la mayor cantidad de peces posible, sin evitar que sigan reproduciéndose. De lo contrario, reducirá sus posibilidades de pesca futura.<sup>1</sup>

El mensaje que deseo transmitir de mi (imperfecta) metáfora es el siguiente. La recaudación es dolorosa. No sólo eso, lastima. Lastima la actividad económica en que la *desincentiva* y la hace más *onerosa*. Ante ello, el legislador fiscal<sup>2</sup> debe diseñar un esquema fiscal de una manera tal que logre ampliar la tributación lastimando lo menor posible la actividad económica. No hacerlo sería patear el pesebre. Mientras más actividad económica acontece, más beneficios sociales se generan. Y la generalización aplica a todos los estratos de la sociedad; tanto a la clase empresaria (con mayores beneficios), clase trabajadora (con mayores empleos mejor pagados), como la burocrática (con mayor tributación).

A 200 años de nuestra independencia, México tiene una larga tradición de utilización poco diestra de los impuestos. El resultado es triple: se lastima (y reduce) la actividad económica, la recaudación es subóptima y se fomenta conducta económica estratégica y costosa para evitar tributar.

## 2. DIAGNÓSTICO

### 2.1. *Statu quo*: mediocre crecimiento económico mexicano

Un interesante estudio, que -dicho sea de paso, constituye la mejor fotografía reciente sobre la problemática económica y social mexicana- resume la situación actual de esta materia en México:<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Este dilema es transversal a toda la economía. Es frecuentemente bautizado como “*tragedy of the commons*”. ¿Cómo procurar la utilización eficiente de recursos naturales? (siendo que el sobre-consumo presente implica desperdicio y propicia escasez en el futuro).

<sup>2</sup> O el diseñador de política fiscal, que tiende a estar en el ejecutivo.

<sup>3</sup> LEVY, Santiago y WALTON, Michael, *No Growth Without Equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico*, Palgrave Macmillan y World Bank, p. 8.

Impuestos más altos son una necesidad, pero deben ser obtenidos al menor costo posible en términos de eficiencia. Un sistema fiscal distorsionado es una fuente de crecimiento inferior puesto que la carga fiscal cae primordialmente en firmas y trabajadores en el sector formal. (...) un impuesto al valor agregado con pocas excepciones es frecuentemente preferido como instrumento fiscal

(Higher taxes are a necessity, but they must be obtained at the least cost possible in terms of efficiency. A distorted tax system is one more source of lower growth, because the tax burden falls mainly on firms and workers in the formal sector. (...) a broadly based value-added tax with few or no exemptions is often a preferred tax instrument.)

Un pensador mexicano en una (interesante) obra reciente concluye:<sup>4</sup>

*“La política social de México (...) contribuye a la informalidad (...) y la informalidad, además de obstaculizar las políticas sociales del gobierno, disminuye el potencial económico del país, en detrimento de todos.*

*“(Mexico’s social policy (...) contributes to informality (...) and informality, aside from thwarting the government’s social goals, diminishes the country’s economic potential, to the detriment of all.)”*

En esencia, dicho resultado es procurado por un mal manejo de políticas públicas que tiene como resultado fomentar la informalidad y crear incentivos negativos. Levy los explica así:<sup>5</sup>

*“Los programas escogidos (...) generan, de facto, una estructura perversa de incentivos que contradice los intereses a largo plazo de trabajadores, particularmente los de bajos ingresos, y la contribución de dichos programas a la reducción de las inequidades es débil (...) a menos que México escape el dilema creado por la dicotomía formalidad-informalidad, el bienestar y productividad de los trabajadores sufrirá (...)”*

*“(The programs chosen (...) generate, de facto, a perverse incentive structure that works against the long-run interests of workers, particularly low-income workers, and (...) the contribution of those programs to reducing income inequalities is*

---

<sup>4</sup> LEVY, Santiago, *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy and Economical Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, Washington, 2008, p. 289.

<sup>5</sup> Idem.

weak (...) unless Mexico escapes from the dilemma created by the formal-informal dichotomy, worker's welfare and productivity will suffer (...)"

El lector podría estarse preguntando qué tiene que ver esto con impuestos indirectos -el tema de este ensayo. La respuesta es que una de las premisas de Levy es que la política fiscal genera una carga tal en los agentes económicos que se propicia un incentivo para escoger la informalidad *in toto*. Si a ello se le suma que el gobierno no persigue la informalidad, el incentivo se magnifica es más, fuerza a los ojos de un emprendedor.

Una respuesta obligada es que se persiga la informalidad. Y naturalmente tendería a estar de acuerdo. Sin embargo, la verdad es que ello no sucede. Y aunque sucediera, dados los volúmenes de la población y actividad económica implicados, aunado a lo escaso de los recursos para hacerlo, tomaría mucho tiempo lograr el resultado deseado.

Existe una mejor estrategia: utilizar impuestos indirectos y no directos.

Para observar porqué a continuación menciono algunas características que debe desplegar un buen sistema tributario.

## **2.2. Diseño de un sistema tributario**

El sistema tributario óptimo maximiza el bienestar social.<sup>6</sup>

Los impuestos afectan la conducta económica. Al transferir recursos del individuo al Estado alteran su conducta de alguna manera. Sea en trabajo o en consumo: pueden trabajar más (disfrutando menos del ocio) y consumir más; o consumir menos y trabajar menos.

Un incremento de impuestos necesariamente empeora el bienestar de los contribuyentes, independientemente de cómo se adapten al mismo. Ante esta realidad el diseño de un sistema tributario debe (i) propiciar que el esquema que escoge sea uno en el que se impacte lo menos posible; y (ii) que el impacto que sí tiene lugar sea justificado ante la cantidad recaudada.

---

<sup>6</sup> Para un estudio riguroso (econométrico) sobre el tema, ver Salanié, Bernard, *The Economic of Taxation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003 (traducción de *Théorie économique de la fiscalité*, Economica, París).

### 2.3. Un “buen” sistema tributario

Los impuestos son dolorosos. Ello es inevitable. El diseño de un sistema tributario debe tener esto en mente con miras a escoger un esquema que lastime lo menos posible.

Para que un sistema tributario sea “bueno” debe reunir cinco propiedades: (a) eficiencia económica; (b) sencillez administrativa; (c) flexibilidad; (d) responsabilidad política y (e) justicia.<sup>7</sup> Por su relevancia, me centro en las primeras dos.<sup>8</sup>

#### a) Eficiencia económica

Debe procurarse que un impuesto no sea distorsionador. No debe interferir en la asignación eficiente de recursos. Si es posible, debe utilizarse para aumentar la eficiencia económica.

Los impuestos distorsionan las señales de los precios y por consecuencia alteran la asignación de recursos. Y a veces en forma importante.<sup>9</sup> La moraleja es clara: todo sistema tributario influye en la conducta de la gente.<sup>10</sup> Ante ello, debe procurarse diseñar impuestos “no distorsionadores”, o también llamados “impuestos de cuantía fija”: aquellos ante los cuales no es posible hacer nada para evitar encarar sus obligaciones fiscales.<sup>11</sup>

#### b) Sencillez administrativa

Pagar impuestos debe ser fácil y barato en su administración. Y ello de ambos lados. Tanto del lado del contribuyente como del lado del Estado. De lo contrario, la burocracia creada para ello podría absorber una parte importante de la recaudación o la actividad económica gravada.

---

<sup>7</sup> STIGLITZ, Joseph E., *La Economía del Sector Público*, Ed. Antoni Bosch, Tercera Edición, 2000, p. 483.

<sup>8</sup> Las demás son comentadas en González de Cossío, Francisco, *El Estado de Derecho: Un Enfoque Económico*, Ed. Porrúa, México, D.F.

<sup>9</sup> La historia nos muestra ejemplos palpables. Por ejemplo, cuando Gran Bretaña en el siglo XVII creó un impuesto sobre las ventanas el resultado fue la construcción de casas sin ventanas. Cuando se gravó los vehículos acorde a sus llantas, se inventaron los vehículos de tres ruedas. Y existen ejemplos presentes: en Estados Unidos las parejas casadas tributan en base a su renta conjunta. Dado que el impuesto sobre la renta es progresivo, la renta del cónyuge que menos gana está sujeta a un nivel más alto que si estuviera soltero. Por consiguiente, incentiva la unión libre (no casarse).

<sup>10</sup> Aunque los impuestos influyen en la *forma* de las transacciones más que en su *esencia*.

<sup>11</sup> El impuesto es distorsionador en la medida en que induzca al individuo a sustituir el consumo actual por consumo futuro, y viceversa, a lo largo de su curva de indiferencia.

En la medida en que no se cumpla lo anterior se genera un segundo impuesto: la carga necesaria para cubrir la carga, o la carga necesaria para cobrar el impuesto.

Como el lector seguramente está pensando, el sistema tributario mexicano hace caso omiso de esta sugerencia. Es difícil y oneroso cumplir con los impuestos. El Estado incurre en costos importantes de administración del sistema fiscal.

### 3. Propuesta

La utilización de impuestos *indirectos* en lugar de *directos* logra más las características de un buen sistema tributario que el régimen actual.<sup>12</sup> Y aún más si es un impuesto único y universal.<sup>13</sup>

El impuesto al consumo evita “costos sombra” diversos. Comencemos con el cumplimiento de la obligación. Actualmente, no sólo es *doloroso* pagar impuestos, es *difícil*. El régimen del impuesto sobre la renta y el impuesto empresarial a tasa única imponen una carga pesada en todos los contribuyentes. Ello resulta en que sea casi imposible estar siempre en total cumplimiento -algo insoportable para quienes defienden la seguridad jurídica. Pero además, como resultado, el costo total del impuesto es muy superior al impuesto mismo. Y ello es un peso muerto, pues dicho costo no redundó en recaudación. A ello se le conoce como “exceso de gravamen”.<sup>14</sup>

La carga descrita en el párrafo anterior incentiva la informalidad, además, invita conductas estratégicas diversas para reducir la base gravable. Todo ello es ineficiente, pues se trata de resultados subóptimos en la conducta del contribuyente.<sup>15</sup>

Preferir gravar el consumo que la riqueza arroja resultados positivos diversos. Uno importante es que reduce el exceso de gravamen.

---

<sup>12</sup> Deseo reconocer y agradecer al Maestro José de Jesús Galván Kirsch (maestro de impuestos de la Universidad Iberoamericana) el haberme hecho ver esto por vez primera. Gracias a su aguda observación, he explorado las implicaciones de dicha opción, convenciéndome de la sabiduría de la misma. Deseo sin embargo aclarar que sólo yo soy responsable por cualquier error.

<sup>13</sup> Coincidentemente, en la recta final de revisión de este ensayo, apareció publicado en la Revista ESTE PAÍS (julio 2009) un artículo de un intelectual mexicano (Arturo Damm) sobre el tema. Su lectura se recomienda por la agudeza de sus observaciones.

<sup>14</sup> El “exceso de gravamen” es el impacto en el bienestar del contribuyente cuando es superior a la cantidad recaudada.

<sup>15</sup> Si se tiene en mente que es conducta que no se incurre por deseo sino para evitar un resultado determinado.

Se ha dicho que ello hace que la incidencia del impuesto sea mayor en quienes menos tienen; que los ricos acabarían pagando proporcionalmente menos. Tengo tres contestaciones.

Primero, en general, el *consumo* es igual a la *riqueza* a lo largo de una vida.<sup>16</sup> Por ende, el exceso de los “ricos” acabaría siendo gravado.

Segundo, es cierto que parecería que, como resultado del principio de utilidad decreciente del ingreso,<sup>17</sup> se trata desigual a los contribuyentes.<sup>18</sup> Invito un cambio epistemológico del principio. ¿Por qué no interpretar que el principio de proporcionalidad significa ‘todos pagan el mismo porcentaje’ en vez de ‘en función a su capacidad para contribuir’?<sup>19</sup> Sé que no es la forma en que se ha interpretado, pero mi observación (*lege ferenda*) es que interpretarlo así no sería descabellado, y se diseñaría una norma más eficiente.

Ya lo hacía ver Hobbes al decir:<sup>20</sup>

“La igualdad en imposición consiste más en la igualdad en lo que se consume, que en las riquezas de la persona que la consume. Qué razón existe para la riqueza si no es para lo que se consume. De qué sirve cobrar de más al que trabaja mucho y, ahorrando los frutos del trabajo, consume poco; o al que obtiene poco pero lo consume todo; al ver que uno no tiene más protección del Estado.

(Equality of imposition consisteth rather in the equality of that which is consumed, than of the riches of the person who consumes the same. For what reason is there, that he which is consumed, than of the riches of the person who consumes the same. For what reason is there, that he which laboureth much, and sparing the

---

<sup>16</sup> Una excepción son las herencias.

<sup>17</sup> Dicho principio establece, en esencia, que una persona obtiene una utilidad (satisfacción) decreciente por cada peso adicional. Para ejemplificar, ¿qué se valora más, el primer millón o el segundo?

<sup>18</sup> Lo cual violaría el principio de proporcionalidad contemplado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>19</sup> Que es la definición actual. La siguiente jurisprudencia es ilustrativa: CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de **proporcionalidad** tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva.** (...) (Amparo en revisión 1113/95, Amparo en revisión 2945/97, Amparo en revisión 2269/98, Amparo en revisión 69/98, Amparo en revisión 2482/96.)

<sup>20</sup> HOBBS, Thomas, *Leviathan*, 1651.

fruits of his labour, consumeth little be more charged, than he that living idly, getteth little and spendeth all he gets; seeing the one has no more protection from the Common-wealth, than the other.)

Tercero, la opción (el régimen actual) no arroja mejores resultados. El ideal nunca se logra pues el sistema progresivo se detiene a un nivel determinado,<sup>21</sup> lo cual hace que las personas que exceden dicho nivel de ingresos queden fuera del mecanismo. Y entre más se alejen, más palpable es su ineficacia. Ello implica que los más ricos siempre paguen *proporcionalmente* menos.

Un pasaje de John Stuart Mill sirve de comentario final:<sup>22</sup>

Si pudiera depositarse confianza en la consciencia del contribuyente o tenerse seguridad de la rectitud de sus manifestaciones mediante precauciones colaterales, la forma correcta de determinar un impuesto sobre la renta sería el gravar únicamente aquella parte del ingreso dedicado al gasto, exceptuando aquello que se ahorra.

(If, indeed, reliance could be placed on the conscience of the contributors, or sufficient security taken for the correctness of their statements by collateral precautions, the proper mode of assessing an income tax would be to tax only the part of income devoted to expenditure, exempting that which is saved.)

En un mundo ideal, el objetivo que persigue el impuesto sobre la renta sería el mejor.<sup>23</sup> Lamentablemente, no vivimos en dicho mundo ideal.

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, en personas físicas, actualmente se detiene en ligeramente abajo \$393,000 pesos (art. 177 de la Ley del Impuesto sobre la Renta).

<sup>22</sup> Mill, John Stuart, *Principles of Political Economy*, 1848. (Admito que el contexto del comentario es el impuesto sobre los ahorros. Sin embargo, la observación es relevante en este ensayo. El comentario completo de Mill es "If, indeed, reliance could be placed on the conscience of the contributors, or sufficient security taken for the correctness of their statements by collateral precautions, the proper mode of assessing an income tax would be to tax only the part of income devoted to expenditure, exempting that which is only part of income devoted to expenditure, exempting that which is saved. For when saved and invested (and all savings, speaking generally, are invested), it thenceforth pays income tax on the interest and profits which it brings, notwithstanding that it has already been taxed on the principal. Unless therefore savings are exempted from income tax, the contributors are twice taxed on what they saved and only once on what they spend (...) The difference thus created to the disadvantage of prudence and economy is not only impolitic but unjust."

<sup>23</sup> Me refiero a gravar únicamente la utilidad.