

## **Anexo 3**

### **El impuesto al consumo**

*Fernando Sánchez Ugarte\**

Existe un amplio consenso, tanto entre los estudiosos de la teoría de las finanzas públicas como entre los que tienen bajo su responsabilidad aplicar la práctica impositiva, de que los impuestos menos distorsionantes, con mayor capacidad recaudatoria y los más fáciles de administrar, son los impuestos generales al consumo. El IVA es uno entre varias versiones de este grupo de impuestos. A continuación se describe otra opción en relación con este tipo de gravámenes que se denominará Impuesto General al Ingreso Consumible (IGIC), y que en el futuro podría sustituir al ISR.

Para determinar el impuesto se parte de la definición de producto interno bruto de cuentas nacionales. Restándole a éste la inversión bruta fija se obtiene la base sobre la cual se calculará el gravamen. En la práctica, a nivel de la empresa individual, se parte de los ingresos que están sujetos al IVA, monto contra el cual se podrán deducir todas las compras y adquisiciones que procedan de empresas que a su vez, a través de la facturación, demuestren que esos ingresos fueron acumulados.<sup>1</sup> Entre estas compras se incluirán adquisiciones de materia prima, maquinaria y equipo, intangibles, así como importaciones. Una vez determinada la base del impuesto se aplicará una tasa general única de, por ejemplo, 20%.

Este impuesto sustituiría al impuesto sobre la renta en todas sus modalidades, implicando también ciertas modificaciones en la mecánica de aplicación del impuesto sobre los activos de las empresas. Las personas físicas que realizaron actividades empresariales, los profesionistas independientes y los arrendadores de bienes inmuebles destinados a usos no habitacionales serían sujetos del impuesto. Por otra parte, quedarían exentos los asalariados, los que reciben intereses y las personas que arriendan casas habitación. También quedarían

---

\* Presidente de la Comisión Federal de Competencia.

<sup>1</sup> Este procedimiento se aplicaría incluso a los sectores que se encuentran exentos del IVA, con excepción de los servicios financieros sobre los cuales se comenta más adelante. Asimismo, para garantizar una cobertura completa de los ingresos laborales, sería necesario considerar como ingresos las transferencias que diversos organismos reciben del Gobierno Federal.

exentos del impuesto otros ingresos ocasionales que obtienen las personas físicas, como son: los provenientes de enajenación de inmuebles, los derivados de legados y donaciones, y aquellos que se obtienen en la venta de acciones o como resultado de las rifas y sorteos.

Este sistema es equivalente a uno que grava todos los ingresos del capital y todos los ingresos del trabajo a una tasa única. Es tipo consumo porque se permite la deducción de los gastos en inversión fija, dejando libre de toda distorsión la decisión entre consumo presente y consumo futuro.

Con este impuesto se alcanzan varios objetivos deseables en relación con la estructura del sistema impositivo. Primero, permite una reducción importante en las tasas marginales de impuestos, de 30, 35 ó 40% que tenemos ahora, según el caso, a 20%. Esto desde luego reduce los efectos distorsionantes de los impuestos y atenúa los incentivos a la evasión.

Segundo, amplía de manera importante la base del impuesto e incorpora nuevos contribuyentes que en la actualidad se encuentran exentos. Así, por ejemplo, todos los ingresos provenientes del capital y del trabajo se gravan a una tasa única lo que evita las distorsiones e inequidades del sistema actual que varía la forma en que grava los ingresos dependiendo de quien los recupera. Es precisamente la ampliación de la base la que permitiría una reducción importante en la tasa.

Tercero, se simplifica de manera muy importante el cálculo del impuesto y en consecuencia se propicia un mejor cumplimiento y se facilita la administración. El ISR actual es complejo entre otras causas porque pretende gravar los ingresos a tasas diferentes de acuerdo a quien sea el destinatario. Así, para determinar el impuesto tienen que intervenir todos los agentes económicos y esto crea muchos costos redundantes. Por ejemplo, la empresa calcula su utilidad deduciendo un pago realizado a un asalariado, a quien retiene el impuesto. Posteriormente, el asalariado, si cruza los umbrales establecidos o si recibe ingresos de otra fuente tiene que presentar una declaración anual. Con el sistema propuesto se reducirá dramáticamente el número de contribuyentes. En lugar de controlar un universo de 15 millones se podría reducir a 500,000. Una ventaja adicional es que su similitud con el IVA también simplificaría los procedimientos.

Otra razón por la cual este sistema es mucho más simple que el ISR es porque no se requiere calcular engorrosos y complejos ajustes inflacionarios. No hay necesidad de entrar en las complicaciones asociadas a la definición de tasas de depreciación para fines fiscales. Tampoco se requiere el calcular el valor real

de las ganancias de capital, ni se tiene que determinar la posición monetaria neta. El sistema propuesto es simple y directo.

Cuarto, el sistema propuesto obtiene mayor eficacia recaudatoria por tres razones. Primero, su base amplia permite que la recaudación pueda incrementarse con ajustes mínimos en tasa. Segundo, la base queda sujeta a menores fluctuaciones provocadas por los altibajos en la actividad económica. Finalmente, la recaudación se puede recibir con mayor frecuencia, pues por simplicidad el impuesto permite que las declaraciones se presenten mensualmente, sin que tengan que realizarse estimaciones inexactas de pagos provisionales que siempre van en perjuicio del fisco.

Sin embargo, este impuesto enfrenta tres problemas para su instrumentación. En primer término, está el problema de como tratar a los bancos. Habría esencialmente dos opciones, una darles el mismo tratamiento que tiene en el IVA, es decir, que queden exentos en todas sus operaciones de intermediación financiera. La segunda consiste en calcular cuál es el ingreso nacional generado por los bancos mediante un método de adición, es decir, se suman los salarios, las utilidades, los arrendamientos, etc. y sobre esta base se aplica el impuesto. Este segundo método parece más equitativo.

Un segundo problema tiene que ver con los sectores difíciles de gravar: agricultores, vendedores ambulantes, etc. Esto no es un problema distinto al que se enfrenta con el sistema actual del ISR. Con el nuevo esquema, inclusive, se podría establecer, en casos especiales, un porcentaje de deducción ciego aplicable a ingresos brutos para calcular la base del impuesto.

El último problema, que es sin duda el más complejo, tiene que ver con los ajustes fronterizos y la doble tributación a escala internacional. En el caso de los ajustes fronterizos, se podría optar por un impuesto tipo destino, como el descrito hasta ahora, que exentara las exportaciones y gravara las importaciones. Un impuesto tipo origen, que exentara las importaciones y gravara las exportaciones, constituye otra opción, aunque posiblemente ésta pudiera tener repercusiones en el ámbito internacional, al no dejarse deducir los gastos provenientes del exterior.

En lo que se refiere a la doble tributación internacional el problema es más serio. Si este impuesto no puede ser acreditado en el extranjero entonces se daría un efecto de doble imposición, lo que pondría en desventaja y desestimularía la inversión extranjera que viene a México. La solución de esto requerirá consultas con las autoridades de los países con los que tenemos tratados internacionales

para asegurar que el impuesto quede debidamente acreditado al remitirse las ganancias al extranjero. Este último punto, en caso de no resolverse, puede hacer inviable el impuesto.