

A black and white photograph of a hand holding a stack of Mexican 500 peso banknotes. The banknotes are fanned out, showing the number '500' and the word 'pesos'. The background is dark and out of focus.

CÁMARA

IVA:
evolución
económica

PEQUEÑOS
CONTRIBUYENTES,
nuevo esquema fiscal.

INGRESOS PARA
el desarrollo de México



ISSN 2007-5944

CÁMARA

NÚMERO 31

AÑO 03 / 2013

DEBATE

REFORMA A LA LEY DE INGRESOS 2014
Y REFORMA HACENDARIA 03

PALABRA LEGISLATIVA

EL ESTADO MEXICANO,
ANTES QUE GASTAR MÁS,
TENDRÍA QUE GASTAR MEJOR:
MANUEL MOLANO, INSTITUTO MEXICANO
PARA LA COMPETITIVIDAD 08

SE NECESITA UNA POLÍTICA ECONÓMICA
QUE COMPRENDA TODAS LAS POLÍTICAS:
EMPLEO, INVERSIÓN, EXPORTACIONES:
IRMA MANRIQUE 15

AFECTO Y CONSUMO
SOBRE EL IVA A ALIMENTOS DE MASCOTAS 21

SOCIEDAD Y LEGISLACION

CLANDESTINIDAD, SUPERVIVENCIA
Y DESIGUALDAD SOCIAL 24
UN VISTAZO A LA ECONOMÍA INFORMAL

DEBATE SOBRE LA HOMOLOGACIÓN
DEL IVA EN LA FRONTERA 30

EL PRECIO DE LA DULZURA
NUEVOS GRAVÁMENES A ALIMENTOS Y
BEBIDAS CON ALTO CONTENIDO CALÓRICO 35

IVA AL TRANSPORTE FORÁNEO
QUEDAN EXENTOS URBANO,
SUBURBANO Y FERROVIARIO 39

INCREMENTO AL ISR A LOS QUE MÁS GANAN,
LOS DIPUTADOS A FAVOR
DE LOS QUE MENOS TIENEN 42

PARADIGMAS

ASPECTOS ECONÓMICOS
DEL IVA EN MÉXICO: 46
ADRIANA VERÓNICA HINOJOSA CRUZ
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

ITINERARIO POLÍTICO

PANACEA COOPERATIVISTA 62
NARCISO BASSOLS

PERFILES

COMERCIO AMBULANTE 68
LA PARTE MÁS VISIBLE DE LA ECONOMÍA

NUEVA GENERACIÓN

UNA POLÍTICA DIFERENTE ALEJADA
DE LOS PARTIDOS TRADICIONALES: 72
DIPUTADA MERILYN GÓMEZ POZOS

AUTORES Y LECTURAS

BUSCAMOS DAR UNA VISIÓN
DE LA CULTURA DE NUESTRO TIEMPO: 77
BERNARDO RUIZ

MESA DIRECTIVA

Dip. Ricardo Anaya Cortés
Presidente

Dr. Mauricio Farah Gebara
Secretario General

Lic. Francisco De Silva Ruiz
Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

Lic. Juan Carlos Delgado Salas
Secretario de Servicios Parlamentarios

CP. Marco Antonio Cortés Mendoza
Coordinador de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados

Mtro. Raúl Mejía González
Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)

Lic. Sami David David
Director General del Centro de Estudios del Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP)

Dr. Rafael Aréstegui Ruiz
Director General del Centro de Estudios Sociales y de la Opinión Pública (CESOP)

Lic. Manuel Fuentes Bove
Director General del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA)

Lic. María Isabel Velasco Ramos
Directora General del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG)

CONSEJO EDITORIAL

Coordinador de Comunicación Social
Oscar Manuel Argüelles Dorantes

Director General de Editorial e Imagen Legislativa
José Raúl Márquez Córdova

Directora de Difusión/Coordinadora editorial
Leyla Valentina Méndez De la Paz Pérez

Jefa de edición
Katya Albitar

Corrección de estilo
David Mandujano

Redacción y compilación
Deyanira Juárez Canseco, Iván Volovsek López,
Shaula Loaiza Campos

Entrevista a escritores
Dali Corona Romero

Iconografía
Ángel R. Palacios Montes

Revisión
Horacio Ortiz

Asistencia
Laura Solórzano Chávez

Diseño de interiores, de portada y diagramación
La Botica, Sanación Gráfica y Remedios Creativos

Fotografía
Guillermo Dante Bucio Contreras

Distribución y relaciones públicas
Omar Martínez Carecero

Servicios gráficos
Agencia CUARTOSCURO

Cámara, año 3, número 31, es una publicación que edita y distribuye la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio A, basamento, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, Código Postal 15960, México, Distrito Federal, teléfono (55) 50 36 00 00, extensión 52177.

Derechos de reserva al uso exclusivo del título núm. 04-2013-101514581800-102, que otorgó el Instituto Nacional de Derechos del Autor el 15 de octubre de 2013. ISSN 2007-5944.

Se autoriza la reproducción total o parcial de cualquier texto, si se cita el título, el autor y la fuente.

Impreso en los talleres de Beyond Imagination, S.A. de C.V., Cuauhtémoc 77, Colonia Valle del Sur, Delegación Iztapalapa, Código Postal 09819, teléfono 54 45 76 56.

Se imprimieron 8,000 ejemplares.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente la posición institucional de la Cámara de Diputados.

revistacamara@congreso.gob.mx

EDITORIAL

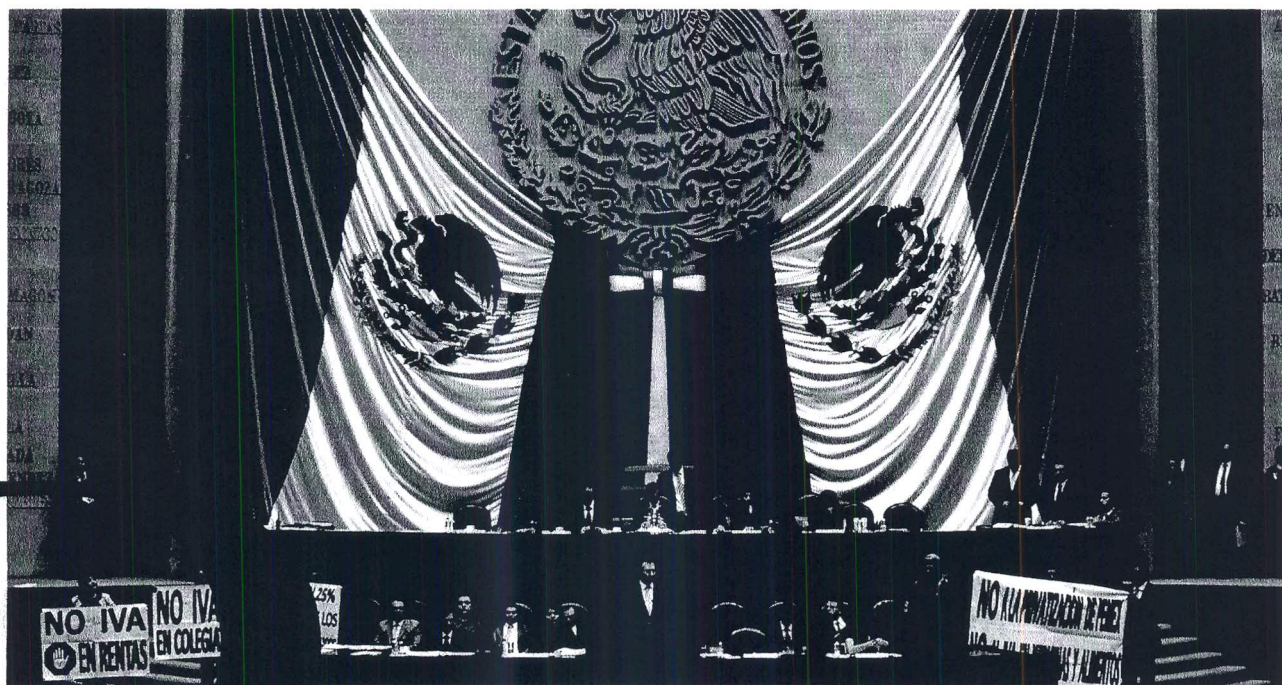
Para ambas cámaras del Congreso de la Unión resulta una responsabilidad compartida la discusión y, en su caso, la aprobación de la Ley de Ingresos y la miscelánea fiscal del año siguiente. Con esta estrategia hacendaria, se aspira a asegurar, en lo posible, nuestro desarrollo y nuestro crecimiento a lo largo de un año.

El monto de la tributación depende, en buena medida, de la salud de la economía. La crisis mundial amplifica el fracaso de antiguos y recientes modelos económicos, fiscales o financieros, para sortear la problemática humana en el orbe.

Es precisamente en un contexto de crisis donde se inscribe la importancia de la Ley de Ingresos. Se han comentado ampliamente las novedades que sobresalen en dicho instrumento. Entre otras, se han elevado algunos impuestos pero se ha incrementado la deducibilidad en algunos renglones. Decreció el ISR para quienes perciben medio millón de pesos al año. Los alimentos de alto contenido calórico deberán pagar por el daño que causan, entre otras medidas, y podrán usarse 3 mil millones de pesos para financiar programas del sector energético.

La enumeración de los aciertos que contiene la Ley de Ingresos para el siguiente ejercicio fiscal resultará modesta frente a las necesidades de una colectividad indefensa, que espera beneficiarse, eventualmente, de una mejor tributación. Recabar impuestos es una tarea delicada e ingrata. Emitir una ley que aliente la economía y que elimine los privilegios a través de una tributación eficaz no ha sido un empeño menor. Como bien se sabe, las erogaciones gubernamentales tienen por objetivo esencial la redistribución del ingreso, que siempre ha precipitado a los particulares a rastrear o a implorar los favores gubernamentales, en lugar de abocarse a producir.

Debe encontrarse, a la brevedad, la manera de persuadir a las autoridades competentes de que se proceda a simplificar, en lo posible, el cumplimiento de las obligaciones fiscales. La complejidad del pago confunde e inhibe el acceso a la economía formal, retrae la inversión y hace menos asequible la transparencia en el ejercicio puntual del gasto.



R E F O R M A

A LA LEY DE INGRESOS 2014

Y REFORMA HACENDARIA

El pasado 31 de octubre se aprobó en el pleno de la Cámara de Diputados la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014. Este dictamen se acompañó de una serie de reformas a diferentes ordenamientos legales como son la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las leyes del IVA (Impuesto al Valor Agregado), del ISR (Impuesto Sobre la Renta), del IEPS (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios), la Ley Federal de Derechos y el Código Fiscal de la Federación. Todas estas modificaciones a leyes y códigos se encuentran agrupados en lo que se denominó Reforma Hacendaria y de Seguridad Social que fue presentada a la Cámara de Diputados, junto con la iniciativa de Ley de Ingresos 2014, el 8 de septiembre.

Las iniciativas de modificaciones a estas disposiciones y ordenamientos fueron presentadas por el Poder Ejecutivo para contar con ingresos

suficientes para llevar a cabo tanto el funcionamiento normal y corriente del gobierno, incluidos los poderes Legislativo y Judicial, así como proyectos e iniciativas que tendrán como principal objetivo brindar mayor seguridad social a la población más desprotegida.

En la exposición de motivos que acompañó a dicha iniciativa, el Ejecutivo enumera seis ejes fundamentales que sustentan este ajuste: "fomentar el crecimiento y la estabilidad, por lo que se fortalece la capacidad financiera del Estado Mexicano; mejorar la equidad del sistema tributario, al fomentar una mayor progresividad en el pago de impuestos; facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, para reducir la carga que las personas físicas y morales enfrentan al realizar estas tareas; promover la formalidad, reduciendo las barreras de acceso y ampliando los servicios de seguridad social; fortalecer el federalismo fiscal, al incentivar la recaudación de impuestos locales y mejorar la coordinación del ejercicio del gasto, y fortalecer a Petróleos Mexicanos

(PEMEX) al dotarlo de un régimen fiscal más moderno y eficiente” (Gaceta Parlamentaria, domingo 8 de septiembre de 2013).

La iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y de reforma hacendaria fue modificada por las dos cámaras del Congreso de la Unión. A continuación revisaremos dichos cambios y el resultado final de los dictámenes.

El proceso

Las iniciativas de Ley de Ingresos de la Federación y de Reforma Hacendaria fueron presentadas al pleno de la Cámara de Diputados el 8 de septiembre de 2013. Éstas fueron turnadas a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Previsión Social, para que cada una, en sus respectivos ámbitos, realizara un dictamen sobre las propuestas del Ejecutivo. Éstas, una vez aprobadas en cada comisión, fueron llevadas al pleno para su análisis, discusión y modificaciones, para posteriormente enviarse al Senado. Por último, la Cámara de Senadores envió de regreso la minuta con los cambios a la Cámara de Diputados para de nuevo discutirse, aprobarse y devolverse al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La propuesta

El primer punto a analizar es la iniciativa de Reforma Social y Hacendaria, que es el nombre con que la presentó el Ejecutivo.

Los principales aspectos que la iniciativa proponía modificar, en cuanto a la Ley del IVA, consistían en gravar con dicho impuesto sobre el valor de la vivienda la enajenación de casa habitación para las personas que compraran o rentaran un inmueble o pagaran hipoteca; eliminar la exención del IVA a los servicios de educación privada; eliminar la exención al servicio de transporte público foráneo de pasajeros; limitar la exención de los espectáculos públicos únicamente al teatro y al circo, y eliminar el tratamiento de tasa del 0% para alimentos procesados de perros, gatos y pequeñas especies utilizadas como mascotas en el hogar.

Al respecto de la Ley del ISR se establecería mayor progresividad al cobro de dicho impuesto para personas físicas, ya que se aplicaría tasa de 31% a ingresos anuales superiores a 500 mil pesos, de 32% arriba de 750 mil, de 34% de un millón a tres millones de pesos y de 35% arriba de 3 millones. Además, en la iniciativa de reforma se proponía la creación del Régimen de Incorporación, el cual, de aprobarse por el poder Legislativo, sustituiría al Régimen Intermedio y al de Pequeños Contribuyentes. Igualmente, dicha iniciativa preveía gravar con un 10% las utilidades obtenidas en la Bolsa de Valores.

En las reformas que acompañaban a la iniciativa de la Ley de Ingresos, se proponía también la

creación de un seguro universal de desempleo cuyo financiamiento se haría a través de contribuciones patronales ligadas al empleo formal, depositadas en cuentas individuales de uso múltiple denominadas subcuentas mixtas, y en un fondo de reparto llamado fondo solidario. Esta aportación de la iniciativa perseguía la universalidad de la seguridad social —ya que además del seguro de desempleo también se crearía un seguro para madres jefas de familia y adultos mayores— además del combate a la informalidad y su transición a la economía formal mediante la creación del Régimen de Incorporación y el otorgamiento de beneficios de seguridad social a ese sector como estímulo para su regularización.

Siendo este tema de una importancia fundamental, el diputado José Rangel Espinosa, secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, comentó: “es Reforma Hacendaria y de Asistencia Social, por primera vez en la historia de este país. Recordemos que todos los ingresos o todos los recursos que maneja el gobierno, que identificamos como recursos públicos, son de origen privado. Cuando los particulares contribuyen con el gobierno para el gasto público, en ese momento esos recursos se vuelven públicos, pero deben regresar a la sociedad de diferentes maneras. Lo que venimos haciendo ahora es ver con mayor claridad de dónde viene el ingreso y en qué se va a transformar. Y entonces hay muchas actividades de tipo social que no se estaban realizando y que ahora se van a realizar, como es el seguro de desempleo, el seguro para jefas de familia, en fin, los adultos mayores, las pensiones para los adultos mayores, y algunas otras acciones”.

Modificación y aprobación

Una vez que la iniciativa de Reforma Hacendaria fue presentada a la Cámara de Diputados, fue turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para su discusión. Llevadas a cabo las reuniones de esta comisión en torno a los temas de dicha reforma, se presentaron el 17 de octubre al pleno de la Cámara de Diputados.

Las modificaciones que se le realizaron a la propuesta del Ejecutivo fueron fundamentalmente no gravar con el IVA las colegiaturas de escuelas privadas, no gravar los préstamos hipotecarios, ni la compra, venta y renta de inmuebles. Estos cambios estuvieron orientados a disminuir en lo posible, el impacto económico que tendría dicho paquete fiscal, sobre todo, en la clase media.

A decir del diputado José Rangel Espinosa, a pregunta expresa sobre los cambios realizados a la iniciativa del ejecutivo: “Después de recibir el proyecto que nos enviaron el 8 de septiembre, se hace en la Comisión de Presupuesto un primer análisis y se toman los datos que eventualmente pudieran prestarse a controversia que fueron tres [...] que posiblemente tengan un impacto en la

clase media mexicana mayor que el que se hubiera pensado en un principio: IVA en colegiaturas, en cuanto a los préstamos hipotecarios y la compra y venta de inmuebles. Entonces, después de estos análisis, de estas revisiones, se logra el consenso de hacer un ajuste de un poco más de 8000 millones de pesos sobre todo en estos rubros”.

Otras de las modificaciones que hizo el Congreso a la propuesta del Ejecutivo son: el aumento previsto al precio del barril de petróleo, que pasa de ochenta y un pesos a ochenta y cinco pesos por barril; la reducción de 31 a 30% en el cobro de ISR para personas físicas con ingresos de entre 500 mil y 750 mil pesos anuales; elevar de 5 a 8% el IEPS a la venta de alimentos que contengan una alta densidad calórica, además de gravar con un peso por litro las bebidas saborizadas; gravar con IVA el transporte foráneo de pasajeros, así como avalar la homologación del IVA en las franjas fronterizas, que pasa de 11 a 16%.

Todos estos cambios y ajustes se hicieron tanto por la Cámara de Diputados como la de Senadores, buscando solventar la reducción en los ingresos que el presupuesto sufriría con la eliminación de los impuestos a las colegiaturas y la venta, compra y renta de inmuebles, así como la eliminación que finalmente se aprobó del Impuesto Empresarial

a Tasa Única (IETU) y el impuesto a los depósitos en efectivo. De entre muchos otros ajustes que se realizaron tanto a la Reforma Hacendaria como a la Iniciativa de Ley de Ingresos del Ejecutivo, son estos los que tienen un mayor impacto tanto en la economía familiar y del país, ya que también se espera que aumente la recaudación y con ello, el gobierno fortalezca programas sociales y de atención puntual a los planes de desarrollo.

Fortalezas institucionales

Pese a las controversias, indignaciones y protestas, la comunicación entre Ejecutivo y Legislativo, así como con los sectores que tienen injerencia en este tipo de dictámenes, se dio oportunamente para lograr el interés común de lograr la aprobación de la Ley de Ingresos en tiempo y forma como marca la Ley. Sus efectos, habrá que esperarlos.

Por último, se presenta una tabla comparativa de los cambios puntuales de la Ley de Ingresos presentada por el Ejecutivo y la aprobada por el Legislativo. En ella se pueden apreciar los ajustes y la creación de nuevos gravámenes, para lograr un ingreso para el ejercicio fiscal de 2014 de 4,467,225.8 millones de pesos, cuando en la propuesta del Ejecutivo se planteaba un ingreso total de 4,479,954.2 millones de pesos.

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL				INICIATIVA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL E. F. 2014 (MILLONES DE PESOS)	LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL E. F. 2014 APROBADA POR EL PODER LEGISLATIVO (MILLONES DE PESOS)
1- Impuestos				2,740,450	2,709,900
1 Impuestos sobre los ingresos				1,655,858.00	1,710,861.00
		01 Impuesto sobre la Renta		1,019,025.60	1,000,376.90
		02 Impuesto sobre el patrimonio		1,019,025.60	1,000,176.90
2 Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones				893,581.70	750,537.40
		01 Impuesto al valor agregado		632,368.50	609,392.50
		02 Impuesto especial sobre producción y servicios		14,511.90	114,441.60
		01 Gasolinas, diesel para combustión automotriz		46,169.60	16,483.00
		Art. 2º-A, fracción I		25,402.60	4,283.00
		Art. 2º-A, fracción II		20,766.00	20,166.00
		02 Bebidas no condensado alcohólico y cerveza		56,112.00	36,752.00
		Bebidas alcohólicas		11,714.20	11,714.20
		Cervezas y bebidas refrescantes		25,037.80	25,037.80
		03 Tabacos laminados		37,208.40	37,208.40
		04 Juegos de apuestas y sorteos		3,012.20	3,012.20
		05 Redes públicas de telecomunicaciones		8,081.00	8,081.00
		06 Bebidas energéticas		23.60	23.60
		07 Bebidas azucaradas		12,455.00	12,455.00
		* Alimentos no lácteos con alta densidad calórica			5,610.00
		08 Plaguicidas		369.40	184.70
		09 Carburo		20,441.70	14,641.70
4 Impuestos al comercio exterior		03 Impuesto sobre Automóviles nuevos		6,703.30	6,703.30
		01 A la importación		26,758.60	26,758.60
		02 A la exportación		0.00	0.00
5 Impuestos sobre nóminas y asimilables				20,562.20	20,562.20
6 Impuestos ecológicos				1,501.20	1,501.20
7 Accesorios				1,501.20	1,501.20
8 Otros impuestos		01 Impuesto a los rendimientos petroleros		1,501.20	1,501.20
9 Impuestos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago		02 Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que interviene empresas, trabajadores de bienes del dominio directo de la Nación		0.00	0.00
				35,573.30	35,573.30

	2- Contribuciones en mejoras						27.80	27.80
		1 Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica					27.80	27.80
	3- Derechos						773,241.70	822,023.40
		1 Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público					34,684.20	31,974.20
			01 Secretaría de Hacienda y Crédito Público				0.20	0.20
			02 Secretaría de la Función Pública				0.00	0.00
			03 Secretaría de Economía				6,262.00	3,552.00
			04 Secretaría de Comunicaciones y Transportes				11,268.30	11,268.30
			05 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales				17,093.40	17,093.40
			06 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación				60.50	60.50
			07 Secretaría de Trabajo y Previsión Social				0.00	0.00
		2 Derechos a los hidrocarburos					733,881.60	785,383.30
			01 Derecho ordinario sobre hidrocarburos				614,792.40	658,341.70
			02 Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización				96,650.80	100,825.20
			03 Derecho extraordinario sobre explotación de petróleo crudo				1,003.80	1,003.80
			04 Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía				7,249.70	7,610.90
			05 Derecho para la fiscalización petrolera				33.50	33.50
			06 Derecho sobre extracción de hidrocarburos				4,269.70	4,539.30
			07 Derecho especial sobre hidrocarburos				6,745.90	6,745.90
			08 Derecho adicional sobre hidrocarburos				2,275.60	2,936.50
			09 Derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos				324.70	345.90
		3 Derechos por prestación de servicios (Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público)					4,665.90	4,665.90
			01 Secretaría de Gobernación				104.40	104.40
			02 Secretaría de Relaciones Exteriores				2,411.00	2,411.00
			03 Secretaría de la Defensa Nacional				0.00	0.00
			04 Secretaría de Marina				0.00	0.00
			05 Secretaría de Hacienda y Crédito Público				204.80	204.80
			06 Secretaría de la Función Pública				8.20	8.20
			07 Secretaría de Energía				204.30	204.30
			08 Secretaría de Economía				36.40	36.40
			09 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación				41.50	41.50
			10 Secretaría de Comunicaciones y Transportes				1,000.70	1,000.70
			11 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales				59.70	59.70
			12 Secretaría de Educación Pública				502.30	502.30
			13 Secretaría de Salud				17.30	17.30
			14 Secretaría del Trabajo y Previsión Social				3.10	3.10
			15 Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano				71.60	71.60
			16 Secretaría de Turismo				0.30	0.30
			17 Procuraduría General de la República				0.20	0.20
		4 Otros Derechos					0.00	0.00
		5 Accesorios					0.00	0.00
		6 Derechos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos otorgados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago					0.00	0.00
	4- Productos						5,645.70	5,645.70
		1 Productos de tipo corriente					6.20	6.20
		2 Productos de capital					5,639.50	5,639.50
			01 Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes no sujetos al régimen de dominio público				5,639.50	5,639.50
			02 Explotación de tierras y aguas				0.00	0.00
			03 Arrendamiento de tierras, locales y construcciones				0.30	0.30
			04 Enajenación de bienes				1,281.60	1,281.60
					Muebles		1,205.30	1,205.30
					Immuebles		80.30	80.30
			05 Intereses de valores, créditos y bonos				3,940.50	3,940.50
			06 Utilidades				433.00	433.00
					De organismos descentralizados y empresas de participación estatal		0.00	0.00
					De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública		0.00	0.00
					De Prorrateos para la Asistencia Pública		432.50	432.50
					Otras		0.50	0.50
			07 Otros				0.10	0.10
	5- Aprovechamientos						107,061.10	112,061.20
		1 Aprovechamientos de tipo corriente					107,056.90	112,056.80
			01 Inquilinas				1,514.10	1,514.10
			02 Indemnizaciones				1,750.20	1,750.20
			03 Reintegros				15.10	15.10
			04 Mantenimiento de las escuelas Artículo 123				0.00	0.00
			05 Servicio de vigilancia forestal				0.10	0.10
			06 Otros				15.00	15.00
			07 Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica				334.30	334.30
			08 Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación				0.00	0.00
			09 Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación				0.00	0.00
			10 Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escalar Federalizado				0.00	0.00

			06 Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación		0.00	0.00
			09 Cooperación de los gobiernos de estados y municipios y de particulares para abastecimiento, electrificación, caminos y líneas telefónicas, telefonía y para otras obras públicas		0.00	0.00
			10 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud		0.00	0.00
			11 Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica		673.30	673.30
			12 Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos		877.30	877.30
			13 Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras		0.00	0.00
			14 Aportaciones de contratistas de obras públicas		5.30	5.30
			15 Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal		0.50	0.50
				01 Aportaciones que efectúen los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares	0.00	0.00
				02 De las reservas nacionales forestales	0.00	0.00
				03 Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias	0.00	0.00
				04 Otros conceptos	0.50	0.50
			16 Cuentas compensatorias		98.50	98.50
			17 Hospitales militares		0.00	0.00
			18 Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor		0.00	0.00
			19 Provenientes de donación y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal		0.00	0.00
			20 Provenientes del programa de measurement de los medios de información y de control de las autoridades aduaneras		0.00	0.00
			21 No comprendidos en los ítems anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios		0.00	0.00
			22 Otros		101690.50	101690.40
				01 Remanente de operación del Banco de México	0.00	0.00
				02 Utilidades por recompra de deuda	0.00	0.00
				03 Rendimiento mínimo garantizado	0.00	0.00
				04 Otros	101690.50	101690.40
		2 Aprovechamientos de capital			24.40	24.40
			01 Recuperaciones de capital		24.40	24.40
				01 Fondos entregados en fideicomiso, a favor de entidades federativas y empresas públicas	19.30	19.30
				02 Fondos entregados en fideicomiso, a favor de empresas privadas y a particulares	5.30	5.30
				03 Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado	0.00	0.00
				04 Desincorporaciones	0.00	0.00
				05 Otros	0.00	0.00
					0.00	0.00
					0.00	0.00
		3 Accesorios			0.00	0.00
			4 Aprovechamientos no comprendidos en las fracciones de la Ley de ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago		1087,601.70	1086,786.70
		6 Ingresos por ventas de bienes y servicios			859,413.70	878,598.70
			1 Ingresos por venta de bienes y servicios de organismos descentralizados		72,835.70	72,835.70
			01 Instituto Mexicano del Seguro Social		29,932.20	29,932.20
			02 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado		42,903.60	42,903.60
			2 Ingresos de operación de entidades parastatales empresariales		786,577.90	786,577.90
			01 Petróleos Mexicanos		443,712.50	462,357.50
			02 Comisión Federal de Electricidad		343,405.40	343,405.40
			03 Otros ingresos de empresas de participación estatal		0.00	0.00
		7 Cuentas y aportaciones de seguridad social			228,188.00	228,188.00
			1 Aportaciones para Fondos de Vivienda		0.00	0.00
			2 Cuentas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores		228,188.00	228,188.00
			3 Cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los patrones		0.00	0.00
			4 Otras cuentas y aportaciones para la seguridad social		0.00	0.00
		8 Ingresos derivados de financiamientos			0.00	0.00
			1 Endeudamiento interno		650,478.00	650,478.00
			01 Endeudamiento interno del Gobierno Federal		591,635.30	610,820.30
			02 Otros financiamientos (Diferimiento de pagos)		58,842.80	58,657.80
			2 Endeudamiento externo		0.00	0.00
			3 Déficit de organismos y empresas de control directo		58,842.80	58,657.80
		TOTAL			4,479,954.20	4,467,225.80

*No incluido en la Iniciativa presentada por el Ejecutivo

Fuente: Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 en Gaceta Parlamentaria, Año XVI, Núm. 3857-A, 8 de septiembre de 2013 y Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 en Gaceta Parlamentaria, Año XVI, Núm. 3897-X, 31 de octubre de 2013.



A SPECTOS ECONÓMICOS DEL IVA EN MÉXICO:

CLARIFICACIÓN SOBRE SU DISTORSIÓN, INCIDENCIA FISCAL Y REGRESIVIDAD

Adriana Verónica Hinojosa Cruz
Universidad Autónoma de Nuevo León

Introducción

En México, uno de los principales impuestos federales es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuya recaudación significó para el Gobierno Federal el 49.2% de sus ingresos tributarios en 2008². Sin embargo, el IVA, para el consumidor, significa una disminución de su capacidad de consumo que, además, no considera su capacidad contributiva ya que es un impuesto indirecto. Asimismo, el impuesto presenta en su esquema actividades con tasas diferenciadas o exentas. Esto ha generado una discusión permanente sobre su equidad y sobre lo adecuado de su esquema.

Con el objetivo de proporcionar información fundamentada sobre los aspectos económicos del IVA, la presente ponencia revisa el origen, evolución, mecánica, principios, clasificación e incidencia fiscal del impuesto en el consumidor y contribuyentes.

Para tal efecto, primero se presenta la conceptualización de la teoría económica de un impuesto indirecto. En segundo lugar, se describe brevemente la importancia de los impuestos indirectos en la historia de México, así como la evolución del IVA desde su implementación. Después se explican sus elementos, características y mecánica de operación de acuerdo con lo que establece la Ley de Impuesto al Valor Agregado.

Como parte medular del documento, se abordan los dos aspectos económicos considerados de mayor importancia en los impuestos indirectos: (i) su efecto distorsivo y (iii) su regresividad a través de la medición de su incidencia en los ingresos de los hogares. Lo anterior, discutiendo su

² De acuerdo con el diagnóstico del sistema fiscal Mexicano elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso de la Unión (CEFP) en 2010

validez con otros autores y sobre la perspectiva de la autoridad (SHCP y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP) que ofrece un análisis y resultados con cierta tendencia a no mostrar estos efectos. Por último, se concluye sobre esto.

Los impuestos en la economía

De acuerdo con los conceptos fundamentales de la economía respecto del funcionamiento del mercado en una sociedad, los impuestos se consideran como un factor que afecta la actividad económica y que es responsabilidad de la política impositiva cuidar que la afectación no sea negativa. En este sentido, la economía analiza la influencia que tienen los impuestos o al contrario, los incentivos fiscales, en las personas y en las empresas. El efecto puede observarse en la actividad económica propiamente, en la inversión y en el ahorro. Cuando las cargas impositivas son altas, las personas con salarios altos optan por trabajar menos, ya que al considerarse los impuestos sobre los ingresos progresivos, no merece el esfuerzo cuando el ingreso neto será mayor en un nivel medio de salario que en el nivel alto. En el caso de la inversión y el ahorro, en una sociedad con altos niveles impositivos contraen la inversión y se decide buscar otros medios o lugares para realizar la actividad económica. En el caso del consumo, las personas perciben que el precio del bien o servicio es demasiado alto, sin considerar que esto se debe al incremento del mismo por el IVA, lo que puede modificar su decisión de consumo.

Ahora bien, un sistema de tributación debe seguir ciertas directrices para que al cumplir sus objetivos no afecte de manera negativa la economía privada; se espera que sea un sistema equitativo y eficiente. De acuerdo con esto, existen los principios fundamentales para organizar un sistema tributario: el principio del beneficio y el principio de la capacidad de pago. En el principio de beneficio, los individuos deben contribuir proporcionalmente a los beneficios que reciben del Estado. Estas contribuciones se relacionan con la utilización de los bienes públicos. Un ejemplo de estas contribuciones son los derechos. En el caso del principio de capacidad de pago, las contribuciones que pagan las personas o empresas están relacionadas directamente con su ingreso o riqueza y su fin es redistributivo. Para efectos de la presente ponencia, se incluye la definición únicamente del principio de justicia de Adam Smith, por ser el que frecuentemente se discute en la imposición indirecta.

Principio de justicia. Los habitantes de una nación deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus

capacidades económicas. La doctrina considera que un impuesto es justo y equitativo cuando es general y uniforme. Según Margain Manatou (1997), que un impuesto sea general significa que comprende a todas las personas cuya situación coincida con la que la señala como hecho generador del crédito fiscal, exceptuando a aquellas personas que demuestren no tener capacidad contributiva.

Por otro lado, los principios de las contribuciones contienen la parte de la justicia y en algún sentido la de la equidad. Deben considerarse dos tipos de equidades: la horizontal y la vertical.

La equidad horizontal establece que los que son iguales deben pagar los mismos impuestos. Su aplicación, tanto bajo el principio del beneficio como bajo el de capacidad de pago, implica un trato equitativo entre iguales. En el caso del principio de capacidad de pago, respecto a la equidad horizontal, se establece que pagan los mismos impuestos quienes obtengan los mismos ingresos o rendimientos.

Sobre la equidad vertical, Samuelson (2002) señala que se refiere al trato fiscal que debe establecerse a las personas que obtienen distintos niveles de ingresos o rendimientos o que muestran diferencias en capacidad de pago, como los adultos mayores. En general, los impuestos se rigen por el principio de capacidad de pago y los derechos por el del beneficio. En ambos casos, como se señaló, debe observarse la equidad horizontal para los derechos y la vertical para los impuestos.

Por otro lado, la teoría económica clasifica las contribuciones de acuerdo con el impacto que se observa en las personas o en el mercado. Esta clasificación, debe decirse, no es exclusiva de la economía y es utilizada en otros campos como el jurídico, mostrando una perspectiva de legalidad constitucional. Las contribuciones se clasifican en proporcionales, progresivas y regresivas, así como en directas e indirectas. Una contribución es proporcional, progresiva o regresiva⁴ cuando las personas de ingresos o rendimientos altos pagan una fracción de su ingreso igual, mayor o menor respectivamente que la de las personas de ingresos o rendimientos bajos; es decir, son proporcionales si constituyen una proporción constante de sus ingresos, progresivos si recaudan una proporción mayor de sus ingresos a medida que éstos aumentan y regresivos si imponen una carga mayor a las personas de ingresos bajos que a las de ingresos altos.

Por último, según Samuelson (2002), los impuestos directos e indirectos se definen de esta forma:

Impuestos directos

Son aquellos que gravan directamente a los individuos

⁴ Los términos progresivo y regresivo están relacionados con las proporciones que los impuestos representan de los ingresos al igual que proporcional, con la diferencia de que los primeros establecen comportamientos opuestos entre sí.

o a las empresas. Ejemplos son los impuestos sobre la renta de las personas físicas, las cotizaciones a la seguridad social y los impuestos sobre sucesiones. Los impuestos directos tienen la ventaja de que son fáciles de adaptar a las circunstancias personales, como el tamaño de la familia, la renta, la edad y, en términos generales, la capacidad de contribuir con base en el monto de su riqueza, patrimonio, ingresos o utilidades.

Impuestos indirectos

Los impuestos indirectos son aquellos que gravan los bienes y los servicios y, por lo tanto, afectan sólo indirectamente a los individuos. Ejemplos son los impuestos sobre consumos específicos y sobre las ventas: los impuestos sobre el tabaco y la gasolina; los aranceles sobre las importaciones, entre otros. Tienen la ventaja de ser más baratos y más fáciles de recaudar, ya que pueden recaudarse en los puntos de venta al por menor o al por mayor. Gravan las actividades como el consumo y las ventas.

Asimismo, Rosen (2008) señala que la decisión sobre qué impuesto gravará a las personas en una sociedad debe ser analizada según la incidencia fiscal que la carga impositiva genera en cada persona y en los factores de producción y consumo. La incidencia fiscal o impositiva es el efecto que presenta un impuesto sobre los ingresos o utilidades de las personas o empresas ya sea que se trate de un impuesto directo o indirecto.

Sobre la distorsión económica impositiva, ésta se define como la deformación causada por la incorrecta asignación y/o distribución de recursos, que se refleja en un desajuste en los precios de la economía, obstaculizando con ello el desenvolvimiento correcto de las actividades económicas tanto en la producción como en la acumulación, financiamiento y transacciones de recursos.

Fundamentación constitucional de los impuestos

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en la fracción IV del artículo 31, ubicado en el capítulo II "De los mexicanos", la obligación de contribuir con el gasto público al establecer que "[...] son obligaciones de los mexicanos: Contribuir al gasto público de la federación, estado o municipio en que resida de la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes".

Sobre esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido algunas resoluciones a favor o en contra del amparo de acuerdo con el criterio que históricamente se ha establecido en el caso de la proporcionalidad y equidad contributiva. Además, acepta la proporcionalidad y equidad como principios propios de las garantías individuales, a pesar de que el artículo 31 no se ubica dentro del capítulo de éstas.

La proporcionalidad se explica como la situación en la que la proporción de los impuestos pagados en relación con la renta es constante, con independencia de cuál sea el nivel de renta. La equidad se interpreta, en el caso de los impuestos, como la contribución que las personas puedan realizar de acuerdo con su capacidad de pago y, acudiendo a la teoría económica, rigiendo la equidad vertical. Entonces, constitucionalmente, se contribuye proporcional y equitativamente cuando se aplica una misma tasa sobre iguales ingresos y cuando a mayor capacidad de pago mayor monto de impuesto.

La interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho en relación a los amparos presentados en casos del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto Sobre la Renta (ISR) sobre la proporcionalidad y la capacidad contributiva se resumen de la siguiente manera:

Proporcionalidad tributaria

“Los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada [...] los gravámenes deben fijarse [...] de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida esta como la potencialidad real de contribuir al gasto público”.⁵

Capacidad contributiva

“Al igual que en la proporcionalidad tributaria, la Suprema Corte de Justicia de la Federación resolvió que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos [...] Se concluye que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto”.⁶

Por otro lado, sobre la clasificación de las contribuciones y la ubicación a los impuestos dentro de la legislación fiscal de México, se presenta lo que establece el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación al respecto: Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

Las fracciones II, III y IV se refieren a las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos respectivamente.

Representatividad de los impuestos indirectos en México

A pesar de que el IVA inicia su vigencia a partir de 1980, en la historia de México, desde la colonia y hasta ahora, los impuestos indirectos mantienen una gran representatividad. Lo que diferencia al IVA de los impuestos indirectos anteriores es su mecánica, ya que no es considerado como un impuesto a las ventas como lo era el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) o como los que se abrogaron con la entrada del IVA. Por lo anterior, brevemente, por no ser tema de la presente ponencia, se muestra la representatividad de los impuestos indirectos en cuatro momentos de nuestra historia: México colonial, independiente, revolucionario y actual.

La Real Hacienda, como se le conocía a la estructura colonial encargada de las finanzas públicas, obtenía sus ingresos de cuatro sectores: (i) En la masa común se encuentran los renglones de ingresos generales, (ii) en los particulares se establecían los ingresos de sectores especiales como la iglesia, (iii) en los ajenos se encontraban los burócratas y (iv) en los estancos especiales los sectores económicos monopolizados. En la siguiente tabla se presentan los ingresos que obtenía la Real Hacienda, su importancia relativa y la clasificación en directos, indirectos o derechos. En resumen, en el México colonial la mayoría de los ingresos tributarios se integraron por impuestos indirectos (85.7%) (Tabla 1).

⁵ Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia. Tesis: P./J. 10/2003, Novena época. XVII, mayo de 2003.

⁶ Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia. Tesis P./J. 109/99, Novena época. X, noviembre de 1999.



Fotografía: CUARTOSCURO

| Tabla 1

INTEGRACIÓN DE LOS INGRESOS EN EL MÉXICO COLONIAL	
Clasificación	Estructura
Indirectos	85.7
Derechos	6.1
Directos	8.2
Total	100.00

Fuente: Elaboración propia.

En la independencia (1810-1822), surge el disyuntiva en el tema tributario, sobre conservar el esquema colonial o reformarlo. Había que discutir entonces sobre las nuevas bases imponibles y la extensión de la carga tributaria entre los diversos sectores productivos.

Según el historiador Luis Jáuregui (2005), la primera etapa de la independencia en México, en lo que respecta a la Hacienda Pública, fue la peor y la de menores logros. Se tuvo que acudir al endeudamiento, que incrementó, todavía más, el déficit público. Además, hubo varios intentos por modificar el esquema tributario, tratando de integrar por primera vez la contribución directa, lo cual, hasta mediados del siglo XIX, no tuvo éxito. Asimismo, se trató de obtener ingresos para cubrir los gastos de la guerra con Francia a través de aranceles a mercancías extranjeras, gravar la industria textil y los estancos de tabaco. Todos los intentos fueron impopulares y se recaudó poco, considerando también la ineficiencia de los funcionarios hacendarios. Luis Jáuregui concluye su estudio de la siguiente manera:

En el ámbito de los ingresos públicos, en varias ocasiones se intentó modificar su estructura mediante la aplicación de contribuciones directas, que se veían como una especie de panacea fiscal y que, se descubrió, sólo se podían aplicar con una forma de gobierno fuertemente centralizada.

Por otro lado, la historiadora María José Rhi Sausi (2005) señala que, en 1861, el ministro de Hacienda José María Mata planeaba la necesidad de reformar la estructura tributaria mediante la simplificación de los derechos de importación, el establecimiento de un impuesto directo sobre la propiedad raíz, la liberación de la circulación de mercancías en los sitios de consumo y la eliminación de algunos impuestos de minería. En esta etapa, surge también la discusión sobre la contribución directa, la cual no tiene éxito. Además, las pocas que existían representaban en promedio el 4% de los ingresos tributarios durante el periodo de 1867 a 1896. Previa a la Revolución mexicana, se mantuvo la misma estructura entre las contribuciones directas y las indirectas.

En las siguientes décadas, específicamente, en la etapa posrevolucionaria, se vive en general un desorden en las finanzas públicas, siendo el objetivo central recuperar el control de los recursos naturales. En el aspecto de fuentes de ingresos, no hubo modificaciones sustantivas precisamente por esa incapacidad de restablecer el orden y por la situación de la economía interna. La discusión se debía a que las entidades federativas poseían mayores fuentes de ingresos por las alcabalas o lo que quedaba de ellas, y las contribuciones directas a la propiedad raíz. Sin embargo, en este periodo, de inicio del siglo XX y hasta 1925 aproximadamente, se logró incrementar sus ingresos a través de gravar las exportaciones de metales y otros productos. De acuerdo con Luz María Uthoff (2005), en su estudio titulado "La fiscalidad y la revolución constitucionalista" concluye que:

No se contaba con otros ingresos que no fueran las exportaciones, el control de esta variable fue estratégico para el nuevo gobierno. En cuestión de estructura no hubo una modificación radical, pues prevaleció el régimen tributario heredado del siglo XIX basado en impuestos indirectos como los que gravaban el comercio exterior y el consumo.

Para el periodo de 1920 a 1970, entre otros temas, se insistía en la implementación de los impuestos directos. Para lograr mayor grado de equidad y elevar la recaudación, se acudió a la implementación

de la contribución directa. En palabras de Luis Aboites (2005), el origen del *income tax* (impuesto sobre los ingresos o renta) en México surge de la siguiente manera:

La decisión de crear el *income tax* en 1924-1925 tuvo lugar en un entorno internacional muy apropiado, por la experiencia de otros países. En 1917 el gobierno mexicano contrató a un economista estadounidense para recibir asesoría en materia fiscal. La asesoría no enseñó nada nuevo a los técnicos mexicanos, por ejemplo, que la mayor parte de los ingresos provenía de impuestos al consumo y al comercio exterior, lo que de suyo era poco equitativo, y que gran parte de la riqueza quedaba al margen de la tributación. Tampoco debió extrañar su recomendación acerca de la necesidad de impulsar un sistema más justo y rendidor. Y el *income tax* era la clave.

En 1924, se intenta sin éxito implementar la contribución directa llamada impuesto sobre sueldos y utilidades. Sin embargo, en 1925 a pesar de todo, el Gobierno Federal decide implementar el nuevo impuesto directo con características distintas, así como otros cambios de menor impacto como traspasar la facultad impositiva sobre electricidad, gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos, tabaco, aguamiel y productos de su fermentación al Gobierno Federal.⁷ Los resultados del éxito del primer impuesto sobre la renta se observan en el incremento de su representatividad en la estructura de ingresos en 1920-1970 en la Tabla 2.

| Tabla 2

ESTRUCTURA DE INGRESOS FEDERALES			
Impuesto	1925	1950	1970
Comercio exterior	39	34	20
Recursos naturales	16	6	3
Contribución federal	9	0	0
Timbre/comercio	8	12	12
Industria	14	18	19
Renta	5	26	42
Otros	9	4	4
Total	100	100	100

Fuente: Aboites Aguilar, L. (2005)

⁷ Para tal efecto en 1942 se reformó el artículo 73 constitucional. Se estableció, en la fracción XXIX, la facultad exclusiva del Gobierno Federal para establecer impuestos especiales sobre estos sectores, considerados como áreas estratégicas en nuestros días.

⁸ Según señala Marcos Chávez M. (2005) en su estudio "Las finanzas públicas en México, 1970-2000. Crónica del fracaso de la política fiscal".

⁹ Ingeniero francés que trabajó en el Servicio Postal y Telefónico (PTT). Después de la II Guerra Mundial, se desempeñó como inspector de impuestos. En 1952 fue el director de la nueva autoridad impositiva francesa (*Direction Générale des impôts*).

Hasta 1978, solamente se realizaron algunas adecuaciones a los impuestos vigentes, en los regímenes especiales y en los efectos de la inflación en los impuestos. La gran reforma se implementó a partir de 1980 con la introducción del Impuesto al Valor Agregado, que sustituye al 4% del ISIM, al 30% sobre bienes suntuarios, a 25 cargas especiales federales y 300 estatales.⁸

Sobre la importancia de los impuestos indirectos, como se observa a través de los años, se han modificado, obteniendo mayor representatividad (58.41%) los impuestos directos al 2009, de acuerdo con la Tabla 3.

| Tabla 3

ESTRUCTURA DE LAS CONTRIBUCIONES 2009	
Contribución	%
Impuestos	57.10
Derechos	35.12
Contr. Mejoras	0.01
Aportaciones SS	7.77
Total	100

Fuente: LIF 2009.

ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS O INDIRECTOS 2009	
Clasificación	%
Directos	58.41
Indirectos	40.58
Accesorios	1.01
Total	100

Fuente: Elaboración propia.

El impuesto al valor agregado (IVA)

El impuesto al valor agregado (IVA), *taxe sur la valeur ajoutée* (TVA) en francés y *value added tax* (VAT) en inglés, a nivel mundial fue creado por Maurice Lauré⁹ (1917-2001) en 1954. El impuesto indirecto sobre el consumo recién creado fue rápidamente adoptado en Francia y otros países, porque obligaba a los contribuyentes en todos los niveles del proceso de producción a administrar y contabilizar el impuesto por ellos mismos, en lugar de establecer módulos u oficinas recaudadoras por las autoridades impositivas. El IVA es un impuesto al consumo que se impone sobre el valor que se agrega a un producto o servicio.

A diferencia del impuesto a las ventas, el IVA se aplica en las distintas etapas que existen entre el productor inicial y el consumidor final, mientras que el impuesto a las ventas, se aplica sobre el valor total en cada etapa, evita el efecto cascada al gravar únicamente el valor agregado en cada etapa de producción (Hinojosa y Mendoza, 2010).

Implementación del IVA en México

Antes del inicio del IVA, en México existían, como se mencionó, una serie de impuestos indirectos que mantenían la mecánica de un impuesto a las ventas¹⁰. A partir de 1980, se establece como instrumento para modificar estos esquemas, la implementación del IVA integrando la figura recaudatoria en las personas o empresas que realizan las actividades o prestan los servicios gravados tal y como lo ideó Lauré en Francia (Hinojosa y Mendoza, 2010).

La ley del impuesto fue aprobada y suscrita el 22 de diciembre de 1978 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de ese mismo año, durante el mandato del Presidente José López Portillo, para iniciar su vigencia el 1 de enero de 1980. Al inicio, la recaudación del IVA fue facultad estatal y no fue sino hasta 1990 que se transfiere la administración del impuesto al orden federal. La principal razón de esto eran los bajos resultados en la recaudación además de la dificultad de establecer a qué entidad correspondía el impuesto, ya que los domicilios fiscales del contribuyente se encontraban en una entidad federativa y el consumidor en otra.

Características del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El IVA grava el consumo de bienes y servicios en territorio nacional. Las personas físicas y morales tienen la obligación de trasladarlo y cobrarlo cuando enajenen bienes, presten servicios, otorguen el uso o goce temporal de bienes o importen bienes o servicios. Este impuesto se calcula aplicando una de las tasas establecidas en ley al precio del bien o los servicios. En los capítulos II al VI de la Ley del IVA se establecen las actividades gravadas como se observa en su estructura (Tabla 4).

| Tabla 4

ESTRUCTURA DE LA LEY DEL IVA 2010	
CAPÍTULO	ARTÍCULOS
I Disposiciones Generales	1 al 7
II De la enajenación	8 al 13
III De la prestación de servicios	14 al 18-A
IV Del uso o goce temporal de bienes	19 al 23
V De la importación de bienes y servicios	24 al 28-A
VI De la exportación de bienes y servicios	29 al 31
VII De las obligaciones de los contribuyentes	32 al 37
VIII De las facultades de las autoridades	38 al 40
IX De las participaciones a las entidades federativas	41 al 43
TRANSITORIOS	

Fuente: Elaboración propia.

ACTIVIDADES GRAVADAS

¹⁰ Impuesto sobre ingresos mercantiles, impuesto sobre reventa de aceites y grasas lubricantes, impuesto sobre compraventa de primera mano de alfombras, tapetes y tapices, impuesto sobre despepite de algodón en rama, impuesto sobre automóviles y camiones ensamblados, impuesto que causarían el benzol, toluol, xilol y naftas de alquitrán de hulla, destinados al consumo interior del país, impuesto a la producción del cemento, impuesto sobre cerillos y fósforos, impuesto sobre compraventa de primera mano de artículos electrónicos, discos, cintas, aspiradoras y pulidoras, impuesto sobre llantas y cámaras de hule, impuesto a las empresas que exploten estaciones de radio y televisión, impuesto sobre vehículos propulsados por motores tipo diesel y por motores acondicionados para uso de gas licuado de petróleo, impuesto sobre compraventa de primera mano de artículos de vidrio o cristal, impuesto sobre portes y pasajes, impuesto del 10% sobre las entradas brutas de los ferrocarriles, impuesto sobre uso de aguas de propiedad nacional en la producción de fuerza motriz, impuesto sobre la explotación forestal, impuesto y derechos a la explotación pesquera.

Por otro lado, para explicar los elementos del IVA, se elaboró la siguiente tabla que presenta la lectura de la Ley del IVA y su interpretación. En primer lugar, el obligado a trasladar el IVA no es el que soporta la carga impositiva, ya que el consumidor final, aquel que no tiene el derecho de acreditar el IVA por no ser una de las personas físicas o morales que establece la

disposición como sujeto, es quien paga el impuesto. El obligado, de acuerdo con lo que establece el ordenamiento, es quien lo cobra y entera, después de descontar el IVA que pago a otros obligados, a la autoridad correspondiente, según el Sistema de Administración Tributaria (SAT).

| Tabla 5

ELEMENTOS DE IVA, SUJETOS DE LA CARGA IMPOSITIVA Y OBLIGADOS			
OBJETO	SUJETOS	BASE	TASAS
La adquisición o consumo de los bienes o servicios gravados	Las personas físicas o morales que adquieran o consuman los bienes o servicios gravados		
OBLIGADOS AL PAGO DEL IMPUESTO ANTE AUTORIDADES FISCALES (SAT)			
Enajenación, Prestación de servicios, Uso o goce temporal del bienes, Importación de bienes y servicios, Exportación de bienes y servicios.	Las personas físicas o morales que, en territorio nacional, realicen las actividades objeto del impuesto	El precio del bien o servicio	Tasa general del 16%, Región fronteriza 11% o 0% exportación, actividades primarias y alimentos
OTRAS CARACTERÍSTICAS			
Eventos: Medicinas, libros, intereses del sistema financiero...			
Se generan las obligaciones y derechos en base a flujo de efectivo.			
En algunos casos, se retiene parte del IVA que se pagó por un servicio.			
Fuente: Elaboración propia.			

El éxito del IVA para la autoridad fiscal radica en el papel administrativo de las personas físicas o morales que realizan las actividades gravadas, ya que simplifican la labor de recaudación del impuesto. En el análisis de más adelante, se profundiza sobre esto.

Evolución del IVA

De manera resumida, se presentan las principales

modificaciones al impuesto divididas de acuerdo con los años en que se modificaron las tasas. Asimismo, se mencionan otras modificaciones sustantivas como la exclusión o inclusión de productos y servicios gravados, las tasas fronteriza, entre otros. En 2010 se presenta la última reforma a la fecha de las tasas del IVA, la cual incrementa la tasa general del 15% al 16% y la de zonas fronterizas del 10% al 11%. (Tabla 6).

| Tabla 6

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS IMPOSITIVAS DEL IVA		
PERIODO	TASA GENERAL	CARACTERÍSTICAS
1980-1982	10%	Región fronteriza, alimentos procesados, alimentos y medicinas tasa del 6%, Exentos productos agrícolas y de primera necesidad así como, educación, libros, periódicos y revistas.
1983-1990	15%	Tasa del 20% para productos de lujo como caviar, champaña, tarjetas de crédito y televisión por cable. Región fronteriza 6%, solo quedan como exentos los servicios profesionales médicos. En 1988 se gravan alimentos procesados con tasa 0%.
1991-1994	10%	Se elimina la tasa del 20% a productos y servicios suntuosos. Se mantiene la tasa del 0% y las fronterizas.
1995-2009	15%	10% Tasa fronteriza. En 2002 se inicia con base a flujo de efectivo.
2010	16%	Se incrementan la tasa fronteriza al 11%, el resto se mantiene igual.
Fuente: Elaborada con datos de Hinojosa y Mendoza (2010).		

Aspectos económicos del IVA

Tomando como base la información presentada en los apartados anteriores, se realiza el análisis de los aspectos económicos de mayor impacto en los contribuyentes y obligados del IVA. Aunque las características del impuesto se presentan de manera simultánea en los efectos que producen, se intenta separarlos para su análisis por lo que en algún momento parecerá que la información se repite, cuyo motivo principal es explicar detalladamente cómo se presenta su impacto.

Efecto distorsivo del IVA

El efecto distorsivo del IVA significa que el mercado o la actividad económica relativa a estos bienes y servicios se verá afectada por motivo de la carga impositiva del mismo. No sólo los impuestos indirectos ocasionan distorsiones económicas, sin embargo, a diferencia de los impuestos directos, los indirectos modifican los factores de producción porque gravan sobre los precios de los bienes o servicios. Aún cuando la intención original del IVA es gravar el consumo final y no el intermedio, existen excepciones, regímenes preferenciales, tasas 0% o aspectos como la evasión fiscal, que provocan distorsiones que modifican esta intención original.

Por ejemplo, al aplicar tasa 0% a las actividades de exportación, el obligado a trasladar el IVA general (tasa 0%) genera en la adquisición de insumos un impuesto acreditable a favor que tardará en recuperar un periodo determinado que, financieramente, puede interpretarse como una pérdida de valor de sus recursos o de liquidez. Otro ejemplo distorsivo del IVA es el trato preferencial del régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS), que permite a las autoridades de las entidades federativas establecer cuotas fijas del mismo, dejando a un lado la mecánica que aplica al resto de los sujetos del impuesto. En este caso, el REPECO vende sin trasladar expresamente el IVA, lo que provoca que pueda ofrecer precios más atractivos que su competencia de régimen general y al mismo tiempo, entera un IVA estimado que probablemente no guarda una relación directa (tasa del IVA) con sus utilidades.

En otro caso, siendo una percepción de los empresarios, la inversión inicial de una empresa representa un costo financiero que recuperará hasta que inicie operaciones, lo que genera un efecto negativo en los flujos de efectivo y en la administración financiera en general. Asimismo, si las tasas impositivas son altas, las personas acuden a la evasión impositiva debido al efecto inflacionario que provoca en su consumo. Por último, al realizar la función de recaudar el IVA a través de la figura de traslado-cobro-acredito-entero, el empresario asume el costo administrativo; sin embargo, de alguna manera, es compensado con el periodo en que mantiene en su poder y con el que puede financiarse el IVA a cargo a enterar hasta la fecha límite de pago. Lo anterior resume el aspecto distorsivo del IVA que, en todo caso, es inevitable. Lo único positivo es que puede aminorarse el efecto, buscando mecanismo que disminuyan esta ineficiencia económica como la administración financiera, el estudio del mercado y otros mecanismos de competitividad.

La regresividad del IVA

Como se mencionó, la teoría económica establece que los impuestos indirectos son regresivos, es decir, que afectan en mayor grado a las personas con ingresos menores que a las de mayores. Sin embargo, en México, los estudios y diagnósticos que elabora el Gobierno Federal afirman que el IVA, y otros impuestos indirectos como los IEPS, son *progresivos*, ya que la mayor parte de la recaudación la aportan los grupos

de mayores ingresos, lo que valdrá la pena clarificar en los siguientes párrafos, ya que la importancia prima de un impuesto es la incidencia fiscal que ocasionará en el sujeto del mismo, no en los resultados recaudatorios de la autoridad.

Al revisar la clasificación teórica de proporcional, progresivo y regresivo, queda claro que se refiere al impacto que los impuestos generen en los ingresos del contribuyente y no responde a la pregunta de quién aporta y cuánto a la recaudación. Lo que los resultados que ofrecen estos estudios, en especial el "Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano", elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso de la Unión, y publicado en su página en enero de 2010, así como el documento "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas", elaborado por la SHCP para dar cumplimiento al artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para 2010, que establece la obligación de realizar este estudio y enviarlo al Congreso de la Unión a más tardar el 15 de marzo de 2010, no son válidos para comprobar la regresividad del IVA.

| Tabla 7

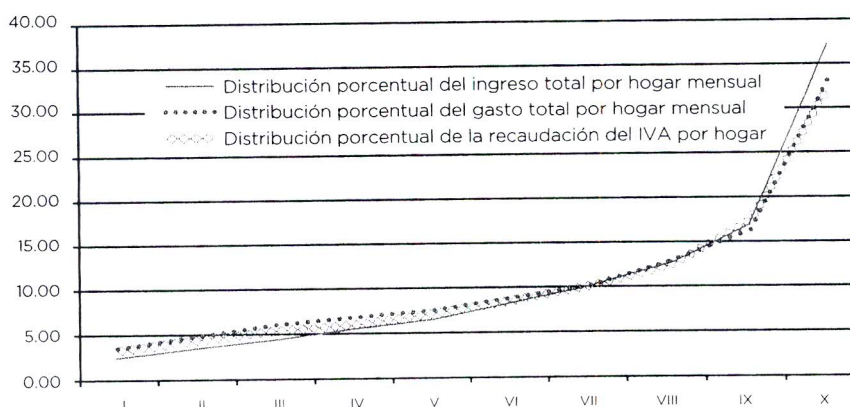
MEDICIÓN DE LA INDIDENCIA FISCAL DEL IVA SEGÚN LA SHCP En Porcentaje			
Decil	Distribución porcentual del Ingreso total por hogar mensual¹	Distribución porcentual del gasto total por hogar mensual²	Distribución porcentual de la recaudación de IVA por hogar³
I	1.67	2.83	2.81
II	2.91	3.91	3.86
III	3.92	4.94	4.74
IV	4.90	5.77	5.37
V	5.98	6.73	6.55
VI	7.36	8.04	7.78
VII	9.19	9.20	9.67
VIII	11.68	11.56	11.84
IX	16.13	15.36	16.40
X	36.26	31.67	30.99
	100.00	100.00	100.00
1/ Cálculo porcentual propio con datos de la ENIGH, 2008.			
2/ Cálculo porcentual propio con datos de la ENIGH, 2008.			
3/ Tomado del documento <i>Diagnóstico del Sistema Fiscal mexicano</i> , publicado en febrero de 2010, SHCP.			

En ambos casos, y en los documentos de la SHCP, la incidencia del IVA y de los IEPS se presenta como una incidencia progresiva que significa que las personas y hogares de menores recursos aportan menos a la recaudación que las de los deciles superiores, de mayores ingresos. En la siguiente tabla y gráfica, y como referencia para comprobar lo anterior, se presentan los resultados que la SHCP presenta como incidencia del IVA y que muestran, por así decirlo, la progresividad que ellos mismos señalan, del IVA.

Como se observa en la tabla 7, tanto el ingreso, como el gasto y la aportación a la recaudación del IVA, son similares e incrementales. El ejercicio de la autoridad considera el nivel de gasto por hogar para determinar la aportación del IVA. Esto no puede considerarse suficiente para determinar si el IVA es progresivo, ya que no se considera el efecto en los ingresos y el monto del gasto está limitado en todos los casos al monto de los ingresos. Los datos de ingresos y gastos, la SHCP los tomó de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008¹¹.

¹¹ La ENIGH 2008, elaborada por el INEGI, integra la distribución de los ingresos y gastos de los hogares en México en deciles (100/10). En el decil I se encuentran los hogares de menores ingresos y en el decil X los de mayores.

De la distribución porcentual de la recaudación del IVA por decil



Lo que se observa en la gráfica 1, la tendencia positiva, es lógica y no requiere de mayor análisis, ya que los impuestos indirectos suponen que las personas que mayor capacidad de consumo tienen serán las que más impuesto paguen, lo que no significa que sea por decisión personal u opcional. Por ejemplo, un hogar del decil I, cuyo ingreso promedio mensual por hogar es de 2,039 pesos, no podrá, aunque quiera, aportar más que lo que le alcance a consumir con esto o con préstamos, y que además sean productos gravados. Por tanto, su aportación, lógicamente, será menor a la de un hogar del decil X, cuyos ingresos promedios mensuales por hogar son 44,349 y por ende, su capacidad de consumo es mucho mayor y su aportación a la recaudación del IVA, también. Asimismo, si se considerara el patrón de consumo de cada decil, también guardaría cierta relación con la capacidad de consumo con distorsión, pero al final, sería una relación directa: entre mayor sea el ingreso y el gasto, mayor será la aportación a la recaudación.

Por lo anterior, y para comprobar lo que la teoría económica establece como incidencia fiscal y como resultado, la información suficiente para concluir sobre la proporcionalidad, progresividad o regresividad de un impuesto, se elabora el siguiente ejercicio bajo los siguientes supuestos:

1. Se toman los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Egresos de los Hogares 2008 (ENIGH) y se calcula el ingreso promedio mensual por decil y por hogar (la ENIGH los presenta trimestrales, por lo que se dividió entre tres para utilizarlo mensual). La distribución es la misma que utiliza la SHCP en sus ejercicios.
2. En el siguiente paso, se supone que un hogar de cada decil adquiere un bien a un precio de venta de 1,000 pesos más IVA a la tasa general del 16%. El egreso que cada hogar realizó fue igual, es decir 1,160 pesos por el mismo producto. Asimismo, la aportación a la recaudación del impuesto por decil sería la misma: cada hogar aportaría 160 pesos.
3. La incidencia fiscal se mide en relación al efecto que la carga impositiva ocasiona a sus ingresos, por lo que se calcula el impacto que tienen los 160 pesos de IVA pagado por la adquisición de este bien en los ingresos del hogar de cada decil.

Como se observa en la tabla 8, para el decil I la incidencia fiscal del IVA representa un 7.85% y para el decil X es de 0.36%. Esto significa que el decil I pierde 21.81 veces más capacidad de consumo que el hogar del decil X. En otras palabras, entre menor sean los ingresos mayor será la incidencia del IVA.

| Tabla 8

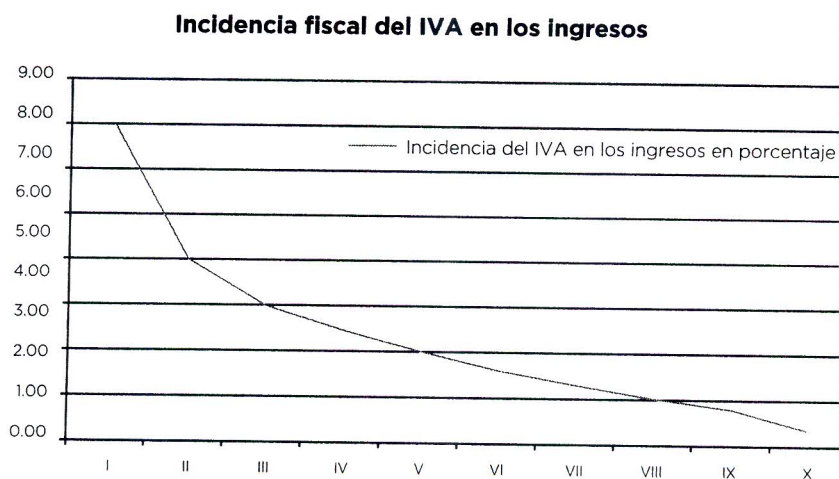
Regresividad del IVA				
Medición de la incidencia fiscal del IVA en los ingresos por hogar en porcentaje				
Decil	Ingreso total mensual promedio por hogar ¹	Precio del producto antes de IVA	IVA 16 %	Incidencia del IVA en los ingresos en porcentaje
I	2,039	1,000	160	7.85
II	3,562	1,000	160	4.49
III	4,798	1,000	160	3.34
IV	5,992	1,000	160	2.67
V	7,317	1,000	160	2.19
VI	9,003	1,000	160	1.78
VII	11,243	1,000	160	1.42
VIII	14,283	1,000	160	1.12
IX	19,727	1,000	160	0.81
X	44,349	1,000	160	0.36

1. Con base en el ingreso corriente total promedio trimestral por hogar y por decil de la ENIGH 2008 se obtuvo el mensual.

Fuente: Elaboración propia.

Al observar la gráfica 2, la línea de incidencia es negativa, contraria a la que presenta la SHCP, ya que conforme mayores sean los ingresos de los hogares (deciles I a X) menor será la carga impositiva al consumir el mismo producto. Esto es la regresividad de un impuesto. Asimismo, el hogar del decil I contribuirá con un monto menor al resto de los deciles por la sencilla razón de no contar con mayores recursos disponibles para consumir.

| Gráfica 2



Cuando las cargas impositivas son altas, las personas con salarios altos optan por trabajar menos, ya que al considerarse los impuestos sobre los ingresos progresivos no merece el esfuerzo cuando el ingreso neto será mayor en un nivel medio de salario que en el nivel alto.

Conclusión

Después de revisar los efectos económicos del IVA en las personas y contrastarlos con los estudios sobre la distribución de la recaudación del IVA en los hogares elaborados por la SHCP y el CEFP, se concluye lo siguiente:

1. No cabe duda, teoría o práctica, de que el IVA es un impuesto indirecto.
2. La principal diferencia entre la imposición directa y la indirecta se fundamenta en la incidencia que una u otra ocasiona en sus ingresos al sujeto que los paga. En primer lugar, la imposición directa, como su nombre lo indica, se relaciona directamente con el ingreso, utilidad o rendimiento del sujeto del mismo lo que significa una pérdida de ingreso o riqueza proporcional o progresiva de acuerdo con el monto de sus ingresos o utilidades. En cambio, la imposición indirecta no toma en cuenta esta condición, sino el valor de la actividad en el mercado y su acceso a la misma, por lo que la pérdida de recursos derivada del pago de este tributo es mayor para quien obtiene menos ingresos o utilidades. Esto es la regresividad.
3. La afirmación que realiza la autoridad a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso de la Unión acerca de que el IVA presenta cierta progresividad¹², es incorrecta ya que la clasificación de un impuesto en proporcional, progresivo o regresivo, nada tiene que ver con los montos recaudados o como porcentaje del gasto, sino con el efecto de la carga impositiva en los ingresos o utilidades de las personas (Samuelson, 2002). La conclusión del CEFP al señalar que aportan más IVA los que más ingresos obtienen o más gastan, resulta lógica en un impuesto al consumo.
4. La recaudación de los impuestos indirectos, en gran medida, es responsabilidad de la persona moral o física que realice las actividades gravadas, por lo que puede generar distorsiones económicas derivadas de la modificación de los resultados esperados en su razón de negocios antes de impuestos: incrementos de precios, liquidez, competencia con la economía informal, etc.
5. Para México, un país emergente, con altos niveles de pobreza, marginación, distribución inequitativa de la riqueza, en donde el 10% de la población concentra el 90% de la riqueza, una gran parte de la población *lucha* para acceder a los productos y servicios básicos y vive al día. Al proponer incrementar la imposición indirecta en una sociedad cuyo consumo presenta alto consumo

¹² Pp 33 del Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano. México: CEFP.

de productos de primera necesidad y sólo un sector privilegiado de la misma accede a productos suntuarios, el resultado puede incrementar la brecha en la incidencia fiscal entre el primer grupo y el segundo al disminuir aún más la capacidad de consumo de las personas de menores ingresos.

6. A pesar de lo expuesto en el punto anterior, se requiere establecer un sistema equilibrado en donde por un lado, se reconozca efectivamente la capacidad contributiva de las personas con contribuciones directas y, por otro, se mida y reestructure la parte de la imposición indirecta tomando en cuenta la composición de capacidad de consumo y de generación de riqueza de los distintos sectores de la sociedad. Ambos deben coexistir.
7. Adicionalmente, es necesario lograr mayores niveles de recaudación a través del cumplimiento fiscal de los esquemas ya existentes.

Referencias bibliográficas.

- Aboites Aguilar, L., Jáuregui, L. (2005) Penuria sin fin historia de los impuestos en México siglos XVIII- XIX. México: Instituto Mora
- Hinojosa, A., Mendoza, S. (2010) Pertinencia del incremento de las tasas del IVA en México en el 2010. ¿Reforma suficiente? México: Memorias Congreso ACACIA.
- Margain Manatou, E. (1997). *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*. México: Porrúa
- Rosen, H. (2008) *Hacienda Pública*. México: McGraw Hill.
- Samuelson, P., Nordhaus, W. (2002) *Economía*. México: McGraw Hill.
- Serrano Ortega, J. A. (2007) Igualdad, Uniformidad, Proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México 1810-1846. México: Instituto Mora.
- Smith, A. (1986) *La Riqueza de las Naciones*. México: FCE
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Ingresos de la Federación 2009
- Ley de Ingresos de la Federación 2010
- Código Fiscal de la Federación
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2010) *Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano*. www.cddhcu.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010) *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*. www.shcp.gob.mx

