

00821  
147



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ARQUEO de la Dirección General de Bibliotecas  
UNAM a difundir en formato electrónico e imp  
contenido de mi trabajo: recepc  
NOMBRE: Armando Rodríguez  
Marín  
FECHA: 28 febrero 2003  
FIRMA: [Firma]

IMPLICACIONES EN LA HOMOLOGACION A LA TASA  
GENERAL DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO EN  
ALIMENTOS Y MEDICINAS

**E N S A Y O**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
P R E S E N T A :  
**ARMANDO RODRIGUEZ MARIN**

ASESOR:  
LIC. JAVIER MERAZ MARTINEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MARZO DE 2003

a



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**TESIS  
FALLA  
DE  
ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**A DIOS:**

*Por su infinita bondad al haberme dado  
una gran familia*

**IN MEMORIAM**

**A MI PADRE**

**Teodoro Rodríguez Garduño**

*Con admiración a quien siempre he  
querido y quien esta en mi corazón cada  
día de mi vida, por su entereza, apoyo y  
su amor y aun cuando ya no esta, sé que  
hubiera disfrutado este momento .*

**A MI MADRE:**

**María Teresa Marín Valdez**

*A quien amo y adoro por ser una  
madre y una mujer maravillosa.  
Porque siempre he contado con su  
amor, comprensión, apoyo y consejos,  
qué junto con mi padre, me enseñó los  
valores de la vida desde el primer  
minuto en que me tuvo entre sus  
brazos.*

*Para ambos mi más sincero reconocimiento.*

**A MI ESPOSA E HIJOS**

**María de la Luz Rojas García;  
Adriana Leticia y Armando**

*Quienes siempre me han dado su amor, su cariño y su apoyo y a quienes amo con todo mi corazón y son el aliento de mi vida.*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**A MIS HERMANOS:**

*José Luis (†), Ofelia, Gustavo, Lilia, Ángeles, Alfredo y María Teresa, entre quienes siempre ha habido amor, cariño, respeto, y una gran unión, quienes de una forma u otra siempre me han apoyado.*

**A LA FAMILIA ROJAS GARCIA**

**Por su cariño y apoyo**

*Sr. Pablo, Sra. Luz María, Gloria Leticia, Ana María, Pablo, Maribel y María de Lourdes.*

**A MIS CUÑADOS**

*Pablo, Lina, Luis, Miguel, Claudia, Alejandro, Alfonso.*

C

**A MI ASESOR**

*Por los conocimientos que me  
transmitió para la realización del  
presente trabajo.*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**A MI UNIVERSIDAD Y  
FACULTAD DE ECONOMÍA**

*Por haberme capacitado para  
enfrentar con éxito mi profesión.*

**A MIS MAESTROS:**

*Por sus enseñanzas y consejos,  
Los cuales me han ayudado a  
Forjar una vida profesional*

**A MIS AMIGOS:**

*José S. Cevallos S.  
Adrián Badillo  
Emiliano Castillo M.  
José Luis Ramírez A.  
Arturo Martínez J.  
Rufino Rodríguez J.  
Alejandro Rodea T.*

**A MIS COMPADRES:**

*Rufino Durán S.  
Fernando Bastida  
Lucilo Rodríguez*

1

**“IMPLICACIONES EN LA HOMOLOGACIÓN A LA TASA GENERAL  
DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO EN ALIMENTOS Y  
MEDICINAS”**

**INDICE**

	<b>Pág.</b>
<b>Introducción</b>	3
<b>I. Antecedentes</b>	7
<b>A. Ley del Impuesto al Valor Agregado.</b>	10
1. Filosofía del impuesto al valor agregado.	10
2. Acreditamiento del impuesto al valor agregado.	12
3. Evolución de la Ley del Impuesto al Valor Agregado de 1980 a 2002, en materia de alimentos y medicinas.	13
4. Esquema actual del impuesto al valor agregado.	16
<b>B. El impuesto al valor agregado en México y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).</b>	18
1. Evolución de las tasas del IVA en países que conforman la OCDE.	20
2. Carga fiscal del IVA en México.	23
3. Evasión en el impuesto al valor agregado en algunos países de la OCDE.	26

**1**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<b>II.</b>	<b>Propuesta del Gobierno Federal sobre la homologación del impuesto al valor agregado en alimentos y medicinas.</b>	28
<b>A.</b>	Propuesta de Iniciativa de Ley	30
<b>B.</b>	Medidas de compensación por la eliminación de la tasa cero por ciento y las exenciones en el IVA.	37
<b>III.</b>	<b>Repercusiones de la homologación a la tasa general del impuesto al valor agregado en alimentos y medicinas.</b>	39
<b>IV.</b>	<b>Reseña entre la teoría de los impuestos de Joseph E. Stiglitz y la propuesta del Ejecutivo Federal.</b>	49
	<b>Conclusiones</b>	53
	<b>Bibliografía.</b>	57

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## INTRODUCCIÓN

La política tributaria, parte orgánica de la estrategia de desarrollo del Estado mexicano, se orienta a la determinación y recaudación de las contribuciones y aprovechamientos para cubrir el gasto público, por ello el gobierno mexicano implanta año con año reformas a la política impositiva con el fin de mantener actualizadas las disposiciones fiscales mediante su adecuación a los cambios en el entorno económico de nuestro país. Con ello, se busca fortalecer la certeza jurídica de las disposiciones, así como cerrar avenidas de evasión y elusión fiscales en el pago de los impuestos.

Estas medidas fiscales, además de lograr obtener un monto de presupuesto para satisfacer las necesidades más prioritarias del Estado, permiten facilitar o acelerar el logro de metas económicas en el tiempo debido, y lograr con ello dar la orientación económica que más convenga al país.

La política tributaria se basa fundamentalmente en dos tipos de impuestos: por un lado, se tienen los *impuestos directos*, conformado por el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al activo (IA) y, por otro lado, los *impuestos indirectos* los cuales se componen del impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) que incluye los impuestos a la gasolina y el diesel, a las bebidas alcohólicas, a las cervezas y bebidas refrescantes, a los tabacos labrados, a las telecomunicaciones y a las aguas, refrescos y sus concentrados, asimismo conforman los impuestos indirectos los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos, el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), los impuestos al comercio exterior y los impuestos a la venta de bienes y servicios suntuarios.

Dentro de todos los impuestos el más importante es el impuesto sobre la renta en el cual recae el mayor peso de la recaudación participando en la actualidad con el 44.3% del total de los mismos y con el 34.8% con respecto al total de los ingresos del gobierno federal, conforme a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002. Por su parte, los impuestos indirectos, los cuales gravan al Gasto o Consumo, los más importantes son el impuesto al valor agregado y el impuesto especial sobre producción y servicios. El primero de ellos, que es el de mayor importancia, participa con el 27.8% del total de los impuestos y con el 21.8 de los ingresos del gobierno federal. El segundo de ellos participa con el 19.2% del total de los ingresos, de este porcentaje el 81% lo genera el rubro del petróleo.

En el rubro del impuesto al valor agregado se ubica la razón de este trabajo al proponer el actual gobierno de México una Reforma Fiscal Integral a la Ley del Impuesto al Valor Agregado mediante la cual se busca el fortalecimiento de los ingresos y una distribución más equitativa, como lo establece el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reforma tiene como base *la homologación a la tasa general del impuesto al valor agregado a todos los bienes y servicios que se encuentran gravados con una tasa cero o que se encuentran exentos de este impuesto.* Los alimentos y las medicinas son los rubros en los que se ha centrado esta nueva política fiscal argumentando que con esta medida existirá una mejor distribución de la carga fiscal al "obligar" a pagar a la población de mayores ingresos por estos conceptos ya que son los más favorecidos con estas exenciones y ello permite, además, un mejoramiento en la recaudación como medida para enfrentar el reto que sobre las finanzas públicas impone el cumplimiento de las demandas sociales.

Los rubros en alimentos y medicamentos actualmente tienen un tratamiento fiscal de una tasa del 0%, por lo que el gobierno federal considera esta política como un "subsidio" para la población en general, es por ello que el gobierno federal estima

que con esta "actitud" se beneficia más a la población de mayores recursos económicos que al segmento de la población más pobre de México.

La razón de este trabajo se basa en la consideración que esta homologación a la tasa general del impuesto al valor agregado para alimentos y medicinas tiene consecuencias contrarias a las perspectivas del gobierno federal y que va en contra de los intereses fundamentalmente para la clase media y la clase más pobre de México, más que para la clase económicamente más fuerte de nuestro país.

Este trabajo se divide en cinco partes. La primera de ellas es esta Introducción donde se dan los motivos de este trabajo. En segundo lugar se hace referencia a los antecedentes del impuesto al valor agregado, así como una pequeña reseña del impuesto al consumo abrogado, a la entrada del actual impuesto. En este punto se tratan, de forma somera, aspectos relevantes del impuesto al valor agregado como son: la filosofía del IVA; el acreditamiento, como la parte más importante del mismo; además, se da un panorama de la evolución sobre las exenciones del pago de este impuesto en medicinas y alimentos a partir de 1980 a la fecha.

En el capítulo III se hace el planteamiento general sobre la Iniciativa de Reforma Fiscal en materia del impuesto al valor agregado del actual gobierno, el cual constituye uno de los pilares de la nueva propuesta distributiva.

En el capítulo IV se desarrollarán las repercusiones de esta política en el cual se tratará de demostrar que dicha política de quitar las exenciones y la tasa de 0% a alimentos y medicinas no va por el rumbo que el gobierno federal plantea. Dentro del capítulo IV se hace una reseña de algunos aspectos que deben de considerar la implementación de un buen impuesto, de acuerdo a la teoría de Joseph Stiglitz y la propuesta del actual gobierno. Por último, se tiene la parte de las conclusiones que componen el capítulo VI.

Es importante señalar que posiblemente el lector del presente trabajo se pregunte la importancia o el motivo de desarrollar un tema sobre la propuesta de Iniciativa de Ley, por parte del Gobierno Federal, que a la fecha conocemos fue rechazada por la H. Cámara de Diputados. Ante este señalamiento, se considera importante el desarrollo de este tema porque los cambios y/o propuestas en términos de la política fiscal en nuestro país no pierden vigencia dado que año con año se implantan nuevas políticas fiscales y que por ser la homologación a la tasa general del impuesto al valor agregado parte de la estrategia económica del actual gobierno se tiene "la intención de las autoridades mexicanas de obtener más apoyo para la segunda etapa de las reformas fiscales, cuya realización es muy necesaria, especialmente en la armonización de las tasas del IVA"<sup>1</sup>, por lo que "al final del sexenio foxista deberá estar concluida la homologación del IVA en la estructura impositiva"<sup>2</sup>. Por otra parte, se tiene la inquietud de conocer que tan real era el argumento del actual poder ejecutivo a este respecto.

---

<sup>1</sup> Flores Leonor y Pescador Fernando, "El presupuesto se pactó en Washington con el FMI", en Nuevo Milenio, 7 de noviembre de 2002.

<sup>2</sup> Ibid.

## I. ANTECEDENTES

El impuesto al Valor Agregado, nació en Francia y es aplicado en los países que conforman el Mercado Común Europeo y en algunos países de Sudamérica tales como Argentina, Chile, Perú, Brasil y Bolivia, así como en algunos países africanos, como una vía que favorece las exportaciones y nivela, desde el punto de vista fiscal, las importaciones. En México, entra en vigencia a partir del primero de enero de 1980 como se establece en el Artículo Primero Transitorio publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) sustituye a la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (LISIM), que tenía una antigüedad de 30 años, así como a diversos impuestos especiales. Con lo anterior se logra una simplificación en el sistema tributario mexicano.

El impuesto sobre ingresos mercantiles se basaba, fundamentalmente, en cobrar el impuesto al consumo sobre una base del 4% y la principal deficiencia que mostraba derivaba en que se causaba en "cascada" y en forma "piramidal". Estos efectos consistían en que "sobre la misma base se causaba varias veces el impuesto, es decir, que éste debía pagarse en cada una de las etapas de producción y comercialización de los productos y que, en todas ellas, aumentaban los costos y por ende los precios, produciendo efectos acumulativos muy desiguales que, en definitiva, afectaba a los consumidores finales. Por otra parte, el efecto piramidal consistía en pagar el impuesto sobre el impuesto causado en las etapas anteriores. Consecuentemente, incidía en los costos y en el precio de venta de los productos en función directa del número de etapas que configuran la cadena del proceso productivo y de distribución"<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Domínguez Mota, Enrique, et...al. Ley y reglamento comentados del impuesto al valor agregado, "Introducción", Editorial Dofiscal Editores, 1981. México.

Para eliminar los resultados nocivos de este impuesto y modernizar el pago del impuesto al consumo, la generalidad de los países han abandonado sus impuestos tradicionales a las ventas, similares al impuesto sobre ingresos mercantiles, aplicado en nuestro país, y en su lugar han adoptado el impuesto al valor agregado.

El impuesto al valor agregado es un impuesto que también debe pagarse en cada una de las etapas entre la producción y el consumo final de un bien, sin embargo, la ventaja de este impuesto es que deja de ser en cascada y por lo tanto se pierde con ello el efecto piramidal, ya que cada industrial o comerciante al recibir el pago del impuesto que traslada a sus clientes, recupera el que a él le hubieran repercutido sus proveedores, y entrega al Estado sólo la diferencia. A este sistema se le conoce como acreditamiento y de esta forma el sistema no permite que el impuesto pagado en cada etapa se acumule e influya en el costo de los bienes y servicios con lo que al llegar éstos al consumidor final no tienen disimulada u oculta la acumulación del impuesto de las diferentes etapas de comercialización en el precio por lo que éste sólo deberá pagar el porcentaje con que estén gravados los bienes y servicios que adquiera.

Otra de las reformas que se consideraron con la entrada en vigor de este impuesto es la introducción, por primera vez, de una política diferencial en el cobro del impuesto al consumo al dar un tratamiento especial a la zona fronteriza de nuestro país con Estados Unidos de América. Así se establece en el artículo 2o. de la Ley del IVA, del 29 de diciembre de 1978, lo siguiente: "Tratándose de enajenación, uso o goce de bienes y prestación de servicios independientes, realizados por residentes en la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional del Norte del país, o en las Zonas Libres de Baja California y Norte de Sonora y de Baja California Sur, y siempre que la entrega de bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en las citadas franja o zonas, el impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta Ley, la tasa del 6%". En la

actualidad esta situación se aplica también para el Estado de Quintana Roo y el municipio de Cananea.

Esta ventaja que se otorga a estas zonas se ve restringida a que sólo será válida siempre y cuando los actos o actividades se realicen dentro y por residentes en la región fronteriza, excepto para bienes inmuebles que si tendrán que pagar la tasa general del IVA del 15%.

Como características generales del impuesto que se propone, debe mencionarse que *grava la enajenación de bienes; la prestación de servicios independientes; el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes tangibles; y las importaciones.* A pesar de la generalidad de estos hechos, se establecen excepciones importantes en relación con las cuales no se paga el impuesto.

Las principales excepciones se dan en el rubro de los alimentos por lo que se liberan de pago todos los productos agrícolas y ganaderos, mientras no sufran transformación industrial; así como la carne, la leche, el huevo, la masa, las tortillas y el pan. Con el fin de desgravar la actividad agrícola y ganadera, también se exime del pago del IVA la maquinaria destinada a estos fines, los fertilizantes, así como los servicios que a estas actividades se proporcionen, por lo que "el conjunto de exenciones representa más del 40% del consumo final y tienden a proteger el poder adquisitivo de la mayor parte de la población"<sup>4</sup>.

Otra parte importante de este nuevo sistema impositivo es que se vuelve indispensable, para evitar el efecto acumulativo del impuesto, que éste sea trasladado expresamente y no se oculte en el precio. En esta forma los consumidores conocerán a ciencia cierta el monto del impuesto que se les traslade.

---

<sup>4</sup> SHCP. Exposición de Motivos de 1978.

## **A. Ley del Impuesto al Valor Agregado.**

Con la entrada en vigencia de este impuesto se derogaron diecinueve impuestos federales que ya no eran necesarios, porque las actividades que gravaban quedarían adecuadamente tratadas con el valor agregado.

A continuación se darán algunas características de este impuesto:

### **1. Filosofía del impuesto al valor agregado**

Los impuestos indirectos son gravámenes de alcance más general y el impuesto al valor agregado es el más importante dentro de ellos. Este impuesto está presente en todas las etapas de la producción de un artículo y de la intermediación del mismo, es por ello que se aplica al universo de consumidores en todo el territorio nacional y grava los consumos que se efectúan por la enajenación de bienes y servicios adquiridos en el país o en el extranjero.

Sin embargo, el Gobierno Federal ha considerado conveniente continuar con la política de los regímenes de libre carga, que ya se manejaban desde el impuesto sobre Ingresos mercantiles, para seguirse aplicando en el impuesto al valor agregado, como son: los regímenes de exenciones, por una parte, y los regímenes de tasa cero, por otra.

a) *Los regímenes de exenciones* se caracterizan por liberar de la obligación del pago del impuesto al consumidor, por lo que el proveedor de bienes y servicios es en quien recae el peso de la carga tributaria "al absorber dentro de sus costos el IVA que se le hubiera trasladado al consumidor en la adquisición de sus bienes y servicios"<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Hernández Rodríguez, Jesús F. Estudio Práctico de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Primera edición 2002, Ediciones Fiscales ISEF, pág-44.

- b) Por su parte, el *régimen de tasa cero* también libera del pago de este gravamen por toda clase de actos o actividades gravadas al consumidor final, y aunque el resultado para éste es el mismo que el del régimen de exenciones, en esencia no es lo mismo ya que en este caso sí aplica la figura del acreditamiento, como lo expresa el maestro Jesús F. Hernández: "Esta modalidad ofrece al contribuyente mayores ventajas que el régimen de exenciones, porque tiene la oportunidad de recuperar y obtener devolución del IVA que se le hubiera trasladado por otros contribuyentes o el que hubiera pagado en importaciones"<sup>6</sup>.

Esta diferencia es de suma importancia ya que la mecánica de su aplicación produce los mismos efectos legales que el régimen por el que se debe pagar el impuesto, lo que significa que en este régimen de tasa cero no se realiza ninguna recaudación y, sin embargo, los contribuyentes sí pueden acreditar el impuesto que se les haya trasladado.

Los actos o actividades sujetos a tasa 0% genéricamente se pueden enunciar como siguen:

- ✓ La exportación de toda clase de bienes y algunos servicios,
- ✓ Actividades agropecuarias, pesqueras y silvícolas,
- ✓ Enajenación de maquinaria para usos agropecuarios y de embarcaciones pesqueras,
- ✓ Enajenación de productos destinados a la alimentación,
- ✓ Enajenación de medicinas de patente,
- ✓ Prestación de servicios que se destinen a actividades agropecuarias y pesqueras.

Lo anterior se sustenta en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, por ello y con el fin de esquematizar el sustento legal de este impuesto se señalan a continuación

---

<sup>6</sup> Hernández Rodríguez, Jesús F. Op. Cit.

los artículos que actualmente están vigentes y que amparan a productos gravados y exentos, así como los gravados por la tasa general, por tipo de concepto:

**CUADRO No. 1**

**TASAS DE GRAVAMEN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO**

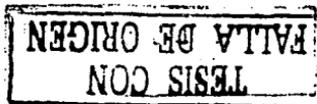
CONCEPTO	TASA	TASA	TASA	EXENTOS
	15%	10%	0%	
Enajenación	1, 2-A	2	2-A F-I	9, 2-C
Prestación de servicios independientes	1	2	2-A F-II	15, 2-C
Uso o goce temporal de bienes	1	2	2-A F-III	20
Importación	1			
Exportación			2-A F-IV	

FUENTE: Hernández Rodríguez, Jesús F. "Estudio Práctico de la Ley del Impuesto al Valor Agregado".

Cabe señalar que los números y la letra "F" que aparecen dentro del cuadro anterior se refieren a los artículos y las fracciones, respectivamente, que sustentan los productos y las tasas en la Ley del Impuesto al Valor agregado.

**2. Acreditamiento del impuesto al valor agregado**

El acreditamiento del impuesto al valor agregado es una figura que como ya se mencionó es la parte vertebral de este impuesto. Este mecanismo se encuentra fundamentado actualmente en el artículo 4º. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que a la letra dice: "El acreditamiento consiste en restar el impuesto



acreditable, de la cantidad que resulte de aplicar a los valores señalados en esta Ley, la tasa que corresponda según sea el caso"<sup>7</sup>.

En otras palabras el acreditamiento consiste en restar del impuesto que el contribuyente traslada el impuesto que le trasladaron. Con ello el contribuyente que adicione valor agregado a un bien o servicio sólo pagará una sola vez este impuesto, aun y cuando este bien pase por varias etapas de producción y/o comercialización hasta llegar a considerarse bien final.

### **3. Evolución de la Ley del Impuesto al Valor Agregado de 1980 a 2002, en materia de alimentos y medicinas.**

Al entrar en vigencia el impuesto al valor agregado se determinó que, para obtener una recaudación similar a la que se tenía con el impuesto sobre ingresos mercantiles, y a efecto de evitar presiones injustificadas a los niveles de precios, la tasa general del impuesto al valor agregado se fijara en un 10%.

Asimismo, con la entrada del impuesto al valor agregado se da un cambio importante que fue la de establecer, por primera vez, una tasa diferencial con respecto a la tasa general de este impuesto al aplicar en la franja fronteriza del país la tasa del 6%. Lo anterior se da como una medida con la cual esta región no quede en desventaja, desde el punto de vista comercial, principalmente con Estados Unidos de Norteamérica y ser competitivos con ellos.

Por otra parte, se mantienen exentos del pago del IVA los alimentos naturales, así como los que se dediquen a la edición, impresión, venta o alquiler de libros, periódicos, revistas, entre otros, como se venía estableciendo en el impuesto sobre ingresos mercantiles. Por su parte, las medicinas de patente se mantenían gravadas con la tasa general del impuesto al valor agregado.

---

<sup>7</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Ley del Impuesto al Valor Agregado", 2002.

La primera reforma, importante al impuesto al valor agregado se publica en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982, con vigencia a partir del 1º. de enero de 1983, donde se establece el incremento a la tasa general de este impuesto que pasa del 10% al 15%. Por su parte, la enajenación y el impuesto a la importación de medicinas se reduce de un 10% a un 6% como se establece en el artículo 2º.-B, fracción II, de la reforma a la Ley del impuesto al Valor Agregado para 1983. Esta medida incluye a los productos alimenticios industrializados.

En esta misma reforma, se determina una tasa del 20% de impuesto para gravar la enajenación y la importación de bienes considerados como suntuarios o de lujo, que normalmente son adquiridos por personas de altos recursos económicos. Por su parte, "se conservan los alimentos no industrializados a la tasa del 0% preservando en esta forma buena parte de los consumos que integran la llamada canasta del trabajador"<sup>8</sup>.

El 17 de agosto de 1988, el entonces Presidente de la República Mexicana, Miguel de la Madrid publica, en el Diario Oficial de la Federación, otra reforma importante al IVA, en el que se Decreta que se *exime del pago* del impuesto al valor agregado a la enajenación e importación de alimentos y medicinas de patente. Sin embargo, en uno de sus transitorios se manifiesta que esta disposición sólo tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de ese año.

En las subsecuentes reformas fiscales, que van de 1989 a 1991, se decide continuar con la política establecida para los productos alimenticios y de medicinas de patente, sin que en estos años se registrara cambio alguno.

Para la reforma fiscal correspondiente a 1992 se establece nuevamente una modificación a la tasa general del impuesto al valor agregado al determinarse que

ésta baja del 15% al 10%, como una medida que apoya a los logros alcanzados en el contexto general de la política económica que ha permitido fundamentalmente el saneamiento de las finanzas públicas. Asimismo, el 20 de julio del año en referencia, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la decisión de bajar el gravamen a la enajenación e importación de alimentos, tales como: Caviar, Salmón ahumado y angulas del 20% que se había establecido el 31 de diciembre de 1982 a una tasa del 10%.

Para los años de 1993 y 1994 no existen cambios a la política establecida para los alimentos y medicamentos exentos del impuesto al valor agregado.

El año de 1995 se considera como un parte aguas en nuestra economía mexicana al entrar ésta en una gran crisis por el llamado "error de diciembre de 1994" por lo que el 27 de marzo de 1995 se toma la decisión de hacer nuevamente una reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado y se determina incrementar la tasa general del 10% al 15% en las ciudades del interior del país, mientras que en las poblaciones fronterizas se mantuvo en 10 por ciento. Además se introdujo medidas de austeridad y un programa de emergencia para superar la crisis, asimismo se reforzó el combate a la evasión fiscal y a la economía informal como medidas para apoyar a las finanzas públicas de nuestro país.

Asimismo, en esta reforma, se determina, en el Artículo Quinto de las disposiciones transitorias de este mismo Diario Oficial, derogar a partir del 1º de septiembre de 1995 lo dispuesto en el Artículo Octavo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Artículo que daba continuidad a la aplicación de la tasa 0% y las exenciones por la enajenación e importación de medicinas de patente y de productos destinados a la alimentación.

---

<sup>8</sup> Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia fiscal, "Exposición de Motivos" varios años. SIICP

Sin embargo, la anterior disposición sólo duró hasta el mes de diciembre de ese año, dado que en la reforma propuesta para 1996 se determina *reestablecer de manera permanente*, en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la tasa del 0% y las exenciones para los rubros mencionados. El argumento para reestablecer esta política se basaba en "evitar que se afecte la rentabilidad de las farmacias y pequeños comercios que expenden alimentos".

#### 4. Esquema actual del impuesto al valor agregado.

Actualmente la tasa general del impuesto al valor agregado en México es del 15% y para la zona fronteriza del 10%, establecidas a partir de 1995. Sin embargo, para este último caso, existe la excepción de que tratándose de la enajenación de bienes inmuebles en esta región el impuesto se calculará con la tasa del 15%.

Asimismo, existen una gran cantidad de bienes de consumo alimenticios procesados y no procesados, así como los medicamentos de patente, a los cuales se les aplica la tasa 0%, además de bienes y servicios que están exentos del pago de dicho impuesto.

Con el fin de visualizar de una manera esquemática los productos que están gravados con tasa cero y los que están exentos se presentan en el siguiente cuadro los bienes y servicios que se encuentran en este estado:

**CUADRO 2**  
**ALIMENTOS EXENTOS Y GRAVADOS CON TASA 0%**

<b>Alimentos no procesados:</b>	
1. Carne de res y de pollo, entre otras	0%
2. Pescados y mariscos	0%
3. Verduras, legumbres, frutas, entre otros	0%
4. Maíz, frijol, arroz, entre otros	0%
5. Huevo	0%
6. Otros.	0%

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<b>Alimentos procesados:</b>	
1. Leche	0%
2. Harina de maíz y trigo	0%
3. Pan y tortillas	0%
4. Aceite vegetal y manteca comestible	0%
5. Café, sal y azúcar	0%
6. Hielo y agua (en envases de más de 10 lt.)	0%
7. Pastas alimenticias para sopa (excepto enlatadas)	0%
8. Derivados de la leche	0%
9. Otros alimentos procesados	0%
10. Medicinas	0%
<b>Bienes y servicios a tasa cero:</b>	
1. Compra o arrendamiento de maquinaria y equipo agrícola	0%
2. Insumos y servicios al sector agropecuario (fertilizantes, perforación de pozos, pasteurización de leche, molienda de granos, etc.)	0%
3. Embarcaciones para pesca comercial	0%
4. Suministro de agua potable	0%
<b>Bienes y servicios exentos:</b>	
1. Consulta médica	Exento
2. Suelo	Exento
3. Compra y arrendamiento de vivienda (casa habitación)	Exento
4. Libros, periódicos y revistas	Exento
5. Servicio de transporte: urbano, suburbano y foráneo	Exento
6. Servicio de enseñanza	Exento
7. Primas de seguro contra riesgos agropecuarios y de vida	Exento
8. Derechos de autor	Exento
9. Intereses de créditos empresariales	Exento
10. Arrendamiento de fincas con fines agropecuarios	Exento
11. Billetes y boletos de loterías, rifas y sorteos	Exento
12. Boletos de entrada a espectáculos públicos	Exento
13. Bienes muebles usados (excepto de empresas)	Exento
14. Moneda nacional y extranjera	Exento
15. Partes sociales	Exento

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de los artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Como se puede observar en el cuadro anterior el tipo de productos que se enuncian muchos de ellos conforman la llamada "canasta básica" lo que viene a confirmar los fundamentos que se argumentaban en las exposiciones de motivos de las Iniciativas de Reforma a la política fiscal que el Ejecutivo presentaba al H. Congreso de la Unión: "El Sistema Alimentario Mexicano constituye la materialización de la preocupación fundamental de la Federación y de los Estados

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

por proteger y mejorar el nivel de vida de los sectores sociales menos favorecidos, el programa de productos básicos representa la parte sustantiva de la política de mínimos de bienestar para la población, cuya vigencia es garantía de la política de redistribución del ingreso y de equilibrio de las relaciones costos-precios<sup>9</sup>

## **B. El impuesto al valor agregado en México y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).**

Como se sabe, México forma parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este Organismo esta formado por países tanto europeos como latinoamericanos, asiáticos, como también de otros continentes.

La importancia de pertenecer a esta organización radica en establecer políticas económicas que ayuden, fundamentalmente, a realizar un comercio más equitativo entre ellos.

En el caso de este trabajo es importante ubicar a nuestro país con el resto de los países que conforman esta organización, permitiéndonos realizar un comparativo a nivel internacional de los bienes y servicios que se encuentran exentos o con tasa cero con algunos de los países que conforman la OCDE. Esto permite conocer y ubicar a nuestro país cual es la posición que guarda en relación con respecto a los países de esta organización.

---

<sup>9</sup> Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley presentada ante el H. Congreso de la Unión en 1980.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## CUADRO 3

### Comparación Internacional de los Bienes y Servicios gravados a Tasa Cero o Exentos

País	Exención								Tasa cero						
	Serv. Finan- ciero	Segu- ro y Re- ase- guro	Alim- en- tos Bási- cos	Medi- cinas	Aten. Médi- ca	Aten. Dent- al	Serv. Cultu- rales	Edu- cación	Trans- porte Inter- nacio- nal	Agri- cultu- ra, pesc- a y gana-	Ferti- lizan- tes	Alim- en- tos	Medi- cinas	Perió- dicos y revis- tas	Metal pre- cioso
Alemania	x	x			x	x	x	X							
Argentina			x	x					x						
Austria	x	x			x	x		x							
Bélgica	x	x			x	x	x	x						x	
Brasil			x												
Canadá	x	x			x	x	x	x	x	x		x	x		x
Chile															
Corea					x			x	x						
Dinamarca	x	x			x	x	x	x	x					x	
España	x	x			x	x									
Finlandia	x	x			x	x	x	x							
Francia	x	x			x	x	x	x							
Grecia	x	x			x	x		x			X	x			
Irlanda	x	x			x	x	x	x	x						
Islandia	x	x			x	x	x	x							
Italia	x	x			x	x	x	x							
Japón	x	x			x	x		x	x						
Luxemburgo	x	x			x	x	x	x							
México	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Noruega	x	x			x	x	x	x	x					x	
Nueva Zelanda	x	x			x	x	x	x	x						x
Países Bajos	x	x			x	x	x	x							
Portugal	x	x			x	x	x	x	x						
Reino Unido	x	x			x			x	x	x		x	x	x	x
Singapur	x														
Suecia	x	x					X	x	x						
Suiza	x	x			x			x	x						
Tailandia			x		x			x							
Turquía	x	x					X								
Venezuela			x	X	x				x						

Fuente: Guía de información de negocios en los países en que Price Waterhouse tiene oficinas, (1989- 1995), Consumption tax trends OCDE 1995.

En este tercer cuadro se señalan los bienes y servicios que se encuentran exentos o se les aplica la tasa cero. Como se puede observar nuestro país es el único que deja fuera del gravamen del IVA a todos estos bienes y servicios considerados. Por su parte, de los países latinoamericanos sólo Argentina y Venezuela exentan de este impuesto a los alimentos y medicinas. Por su parte, Brasil y Tailandia sólo consideran exentos a los alimentos, no así a los medicamentos. Asimismo, Canadá y Reino Unido aplican la tasa cero a los bienes arriba señalados.

Un dato importante que nos deja esta estadística es que la mayor parte de los países, considerados en este cuadro, mantienen exentos del impuesto al valor agregado a los servicios financieros, la atención médica, los servicios culturales y la educación.

#### **1. Evolución de las tasas del IVA en países que conforman la OCDE.**

La gran mayoría de los países han tenido diversas evoluciones dentro de su política fiscal, respecto a las tasas del impuesto al valor agregado. México no es la excepción y por ello resulta interesante ubicar a nuestro país dentro de esta estadística y determinar que tan alta es la tasa del IVA aplicada en el mismo.

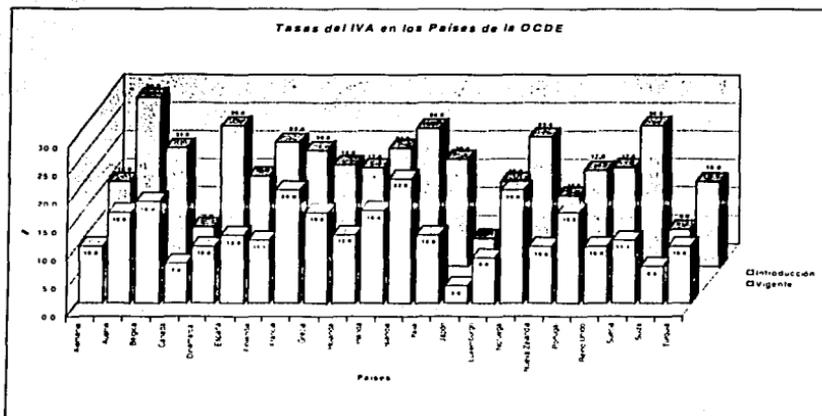
En primer lugar se dan a conocer las tasas de este impuesto en los países europeos y posteriormente se ubica a México dentro de los países subdesarrollados. La finalidad de hacer esta distribución es equiparar a países desarrollados y por otra parte a los subdesarrollados.

Como se puede observar en la gráfica No. 1 los países desarrollados han aumentado el impuesto al valor agregado en gran magnitud, un ejemplo de ello es el caso de Austria que ha incrementado, de la tasa original a la que actualmente esta vigente, este impuesto en un 87.5%. El Caso de Dinamarca es otro ejemplo de la magnitud con que este impuesto ha variado al representar un incremento del

150% al pasar del 10% al 25%. Por el mismo estilo se encuentra Finlandia, Suecia e Italia, en ese orden. Los países que cuentan con un nivel inferior al 10% del impuesto al valor agregado son Canadá, Japón y Suiza con tasas del 7%, del 9% y del 6.5% respectivamente.

Como se puede observar en la gráfica de referencia, la mayor parte de estos países tienen un impuesto superior al 15%.

**Gráfica No. 1**



FUENTE: Cuadro No. 5, presentado en la página 24 de este trabajo.

Por otra parte, en un análisis a nivel Latinoamericano, donde algunos países también forman parte de la OCDE, es mucho más ilustrativo para determinar, dentro de los países subdesarrollados, la posición en que se encuentra México.

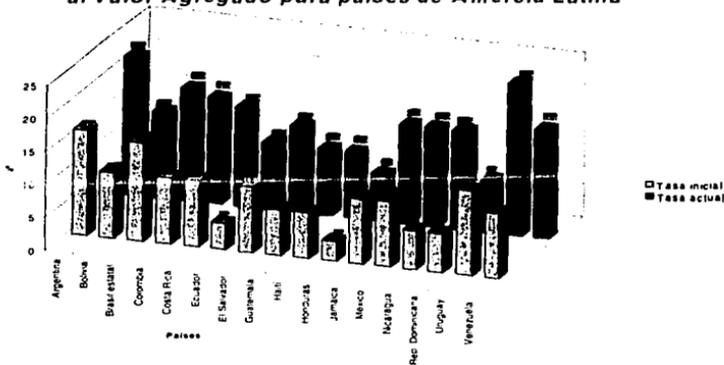
En una segunda gráfica se presentan los países a que se hace referencia en el párrafo anterior, en ella se contemplan un total de 16 países de América Latina y de la cual se desprende que sólo Argentina y Uruguay tienen una tasa impositiva

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

del IVA del 21% y 23% respectivamente por lo que están muy por arriba de la tasa impuesta en nuestro país. Por el lado de los países que tienen una tasa menor a la de México se encuentran siete países, dentro de ellos Honduras y República Dominicana tienen las tasas más bajas que son del 7% y 8%, le siguen Ecuador, Guatemala y Haití con una tasa actual del 10% cada uno y por último Bolivia y El Salvador con el 13% del IVA.

### GRÁFICA No. 2

**Comparación de tasa inicial y tasa actual del Impuesto al Valor Agregado para países de América Latina**



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI

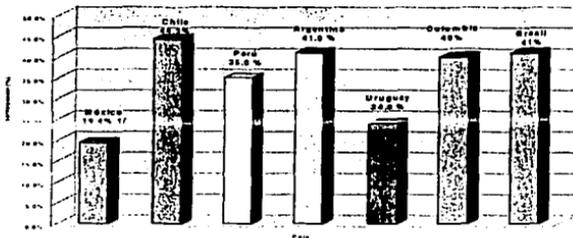
En esta gráfica, México se encuentra dentro del promedio de la tasa aplicada con respecto al resto a los países considerados. Sin embargo, conviene señalar que sólo dos países de esta región han incrementado el impuesto al valor agregado de una forma "desproporcionada" como es el caso de Nicaragua y de Uruguay al aplicar 9 y 10 puntos porcentuales respectivamente sobre la tasa inicial de dicho impuesto.

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

Estos aumentos en las tasas impositivas al valor agregado que se representan en las graficas anteriores, no necesariamente repercuten en un aumento del nivel de recaudación fiscal como se muestra en la gráfica No. 3 en donde Uruguay, que es el país latinoamericano con mayor tasa del impuesto del IVA, tiene una recaudación menor que Chile, Colombia, Brasil y Perú que tienen tasas mucho menores. En comparación con México, Uruguay sólo esta ligeramente por arriba a pesar de existir una diferencia de 8 puntos porcentuales entre uno y otro país.

**GRÁFICA No. 3**

Recaudación del IVA como proporción de los ingresos totales en algunos países latinoamericanos 1997



1/ Datos correspondientes a 1997  
 FUENTE: Centro Interamericano de Administración Tributaria, con base a la información de Cada país

## 2. Carga Fiscal del IVA en México.

Como ya se dijo anteriormente, en México el impuesto al valor agregado es la segunda fuente más importante de los ingresos del Gobierno Federal, después de los ingresos fiscales derivados del impuesto sobre la renta.

La información que se presenta en el cuadro No. 4, que hace referencia a la recaudación como proporción del Producto Interno Bruto de cada país que ahí se

menciona y el porcentaje de su tasa del impuesto al valor agregado, nos da una referencia de cómo México tiene el nivel más bajo de recaudación ya que sólo representa el 3.06% como proporción de su PIB. Esta recaudación es prácticamente la mitad de lo que recaudan tanto Argentina como Chile, que son los dos países que obtienen una mayor recaudación al obtener un 6.1% y 7.9%, respectivamente, de su producto interno bruto, aunque cabe aclarar que sus tasas impositivas son más altas que la de nuestro país. Por su parte, Colombia y Perú recaudan el 5.6% de su PIB. Asimismo se observa que México con este nivel de recaudación está por debajo del promedio, de los países considerados, en un 48.6%

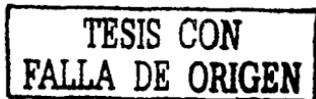
Por esta situación siempre nuestros gobiernos manifiestan que el nivel de recaudación fiscal de México es muy bajo con respecto a los demás países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

**CUADRO No. 4**  
**Recaudación y tasa del IVA**

<b>País</b>	<b>Recaudación (% del PIB)</b>	<b>Tasa %</b>
Argentina	6.10	21.0
Chile	7.90	18.0
Colombia	5.60	16.0
Perú	5.60	18.0
<b>Promedio</b>	<b>6.30</b>	<b>18.3</b>
México	3.06	15.0

Fuente: Revenue Statistics 1965-1995, OCDE y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

Otro aspecto importante dentro de la política fiscal es la recaudación como proporción del producto interno bruto entre la tasa del impuesto del IVA lo que nos da como resultado el *coeficiente de eficiencia*.



En el cuadro No. 5 se da una lista de países que integran la OCDE y en el que se refleja este último concepto. Los resultados que se presentan son desoladores para nuestro país ya que ocupa el último lugar dentro de esta larga lista en la que se observa que países como Alemania, Nueva Zelanda y Turquía que tienen 0.453, 0.688 y 0.567 de su coeficiente de eficiencia, el cual es muy superior al de México que es de 0.204, aun y cuando su tasa impositiva es menor del 15% que se aplica en nuestro país. El caso de Japón es impresionante dado que con una recaudación del 1.5% de su producto interno bruto y con una tasa del 5% de su impuesto al valor agregado tiene un 0.300 de coeficiente de eficiencia.

El panorama resulta más sombrío si consideramos sólo los países de América Latina donde sobresalen Colombia, Chile, Ecuador y Perú quienes obtienen 0.350, 0.439, 0.335 y 0.311 como coeficiente de eficiencia. En este aspecto, la diferencia con los países europeos es que la tasa del IVA de los países latinoamericanos es mayor que la de nuestro país.

**CUADRO No. 5**  
**Recaudación, Tasa y Coeficiente de Eficiencia del IVA (1995)**

<b>Países miembros de la OCDE 1/</b>	<b>Recaudación (% del PIB)</b>	<b>Tasa %</b>	<b>Recaudación/Tasa (coeficiente de eficiencia)</b>
Alemania	6.80	15.00	0.453
Austria	7.70	20.00	0.385
Bélgica	7.00	21.00	0.333
Canadá 2/	5.60	15.50	0.361
Dinamarca	9.9	25.00	0.396
España	5.50	16.00	0.344
Finlandia	8.10	22.00	0.368
Francia	7.80	20.60	0.378
Grecia	9.20	18.00	0.511
Hungría	8.30	25.00	0.332
Irlanda	7.20	21.00	0.343
Islandia	9.80	24.50	0.400
Italia	5.70	19.00	0.300
Japón	1.50	5.00	0.300
Luxemburgo	6.10	15.00	0.406

Noruega	8.50	23.00	0.370
Nueva Zelanda	8.60	12.50	0.688
Países Bajos	6.90	17.50	0.394
Polonia	7.20	22.00	0.327
Portugal	7.90	17.00	0.464
Reino Unido	6.70	17.50	0.383
República Checa	8.30	23.00	0.361
Suecia	7.50	25.00	0.300
Suiza	2.70	15.00	0.180
Turquía	6.80	12.00	0.567
<b>Promedio OCDE</b>	<b>6.60</b>	<b>17.20</b>	<b>0.383</b>
<b><i>Países de Latinoamérica</i></b>			
Argentina	6.10	21.00	0.290
Bolivia	3.29	13.00	0.253
Brasil 3/	N.D.	18.00	N.D.
Colombia	5.60	16.00	0.350
Chile	7.90	18.00	0.439
Ecuador	3.35	10.00	0.335
Perú	5.30	18.00	0.311
<b>Promedio Latinoamérica</b>	<b>5.30</b>	<b>16.29</b>	<b>0.320</b>
<b>México (1997)</b>	<b>3.06</b>	<b>15.00</b>	<b>0.204</b>

Fuente: Revenue Statistics 1965-1995, OCDE y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias

1/ No se incluye Australia y Estados Unidos, ya que estos países no aplican el IVA.

2/ Se refiere a la tasa promedio combinada del GST (Good and Service Tax) y el PST (Provincial Sales Tax).

3/ Se refiere al impuesto del 18% a consumidores finales entre estados. No incluye el ICMS (Impuesto sobre la Circulación de Mercadería y Servicio), la tasa de 7% que se aplica a los insumos y la de 12% interestatal.

### 3. Evasión del impuesto al valor agregado en algunos países de la OCDE.

Un punto que resulta ser importante para determinar la política fiscal a seguir es conocer el nivel o porcentaje de evasión y elusión fiscal en que cada país se encuentra sumergido.

La manera de poder medir la evasión en el caso del IVA, se utiliza un procedimiento basado en las cifras de consumo de cuantías nacionales, identificando la parte de dicho consumo que afecta al IVA y calculando de esa

manera el "IVA teórico". Comparando este componente con el IVA realmente recaudado, se determina la proporción de evasión.

En el cuadro No. 6, la evasión en nuestro país es bastante alta con 37.1%, que lo ubica en la posición 14 de las 19 economías analizadas, muy por arriba de algunas naciones latinoamericanas de similar desarrollo económico y del promedio de los mismos lo que deriva en no tener una recaudación anual como la que debería de obtenerse.

**Cuadro 6**

**Tasa de evasión en el IVA<sup>10</sup>  
(1993, cifras en porcentaje)**

<b>País</b>	<b>Tasa de evasión IVA neto</b>	<b>País</b>	<b>Tasa de evasión IVA neto</b>
1. Nueva Zelanda	5.1	11. Honduras	35.4
2. Suecia	5.4	12. Colombia	35.8
3. Israel	7.8	13. Hungría	36.3
4. Portugal	14.0	<b>14. México</b>	<b>37.1</b>
5. Sudáfrica	14.6	15. Ecuador	38.2
6. Canadá	23.0	16. Filipinas	40.8
7. Chile	23.0	17. Bolivia	43.9
8. España	26.0	18. Guatemala	52.5
9. Uruguay	29.7	19. Perú	68.2
10. Argentina	31.5	<b>Promedio</b>	<b>28.7</b>

**FUENTE:** Medición del cumplimiento tributario en el IVA y análisis de sus determinantes, C. Silvani y J. Brondolo. IMF-CIAT-1993. Notas: Monto de la evasión de IVA como porcentaje de su recaudación teórica neta (IVA Tasa General más IVA Tasa Importaciones).

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>10</sup> Guerra Ford, Oscar. "La estructura fiscal mexicana en el contexto internacional", Economía Informa, diciembre 2001, No. 303.

## **II. Propuesta del Gobierno Federal sobre la homologación del impuesto al valor agregado en alimentos y medicinas.**

La falta de recursos económicos en que los gobiernos mexicanos se han visto involucrados para cumplir con los objetivos que se plantean al inicio de su gobierno ha hecho que en cada etapa se propongan diversos programas o planes de desarrollo.

Por ello, el 3 de abril de 2001, el Presidente de la República presentó ante el H. Congreso de la Unión su Iniciativa de Decreto que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, también denominada "Reforma Fiscal Integral" o "Nueva Hacienda Pública Distributiva" que, para la nueva administración, constituye uno de los ejes principales de los objetivos y estrategias de gobierno.

Esta Reforma pretende "el fortalecimiento de la postura fiscal, como respuesta indispensable ante las perspectivas de un menor crecimiento económico en los Estados Unidos y una disminución en el precio internacional del petróleo. Este fortalecimiento fiscal facilitará fundamentalmente atender los rezagos sociales y productivos del país y por otro lado el abatimiento de la inflación, contribuyendo de esta manera a que la economía dependa en menor medida de recursos provenientes del exterior"<sup>11</sup>.

Con esta Nueva Hacienda Pública Distributiva se busca en primer término, el fortalecimiento de las finanzas públicas y reducir los requerimientos de endeudamiento del sector público para que, sobre una base más amplia, capte más recursos recurrentes y pueda impulsar y fortalecer los programas sociales.

---

<sup>11</sup> S.H.C.P., SAT, Investigación Fiscal, tercera época, "Anteproyecto Reforma Fiscal Integral" No. 1, 2001.

Una segunda parte importante de esta reforma es incrementar el destino de los recursos hacia los gastos sociales, es decir apoyar más a sectores principales como educación, salud e infraestructura con el fin de "construir un México de menos contrastes y más justo en la medida en que se generalice la contribución al gasto público, lo que posibilitará ampliar los programas para combatir la pobreza, mismos que hoy en día son insuficientes al cubrir sólo 3.2 millones de hogares (13.3% de la población) que viven en pobreza extrema; apoyar a los jóvenes que hoy se quedan sin concluir su proyecto educativo para que tengan la posibilidad de terminarlo y puedan acceder a un nivel mejor de vida; atender las crecientes necesidades de infraestructura y conservarla en un estado óptimo de utilización mediante adecuados programas de mantenimiento de la misma; y depender menos del endeudamiento del país. Para ganar esta lucha, es condición necesaria eliminar la competencia desleal que produce la existencia de la economía informal y apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa"<sup>12</sup>.

Para ello, la iniciativa del Ejecutivo Federal propone, como el punto más importante de la reforma fiscal para 2002: eliminar la tasa del 0% y las exenciones de los bienes y servicios que se encuentran contemplados dentro de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Asimismo, con esta política se busca una mejor distribución del ingreso, ya que manifiesta que con la actual política fiscal en cuanto a exenciones y tasa 0%, sólo se beneficia a 5 millones de mexicanos considerados los más pobres del país, por lo que "La aplicación de la tasa 0% a los alimentos y medicinas, así como las exenciones en el impuesto al valor agregado, han resultado ser un mecanismo ineficiente para apoyar el ingreso de las familias más desvalidas, ya que el subsidio implícito que significa su aplicación, se otorga en forma generalizada y beneficia más a la población de mayores ingresos"<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> S.H.C.P., SAT, Investigación Fiscal, tercera época, "Anteproyecto Reforma Fiscal Integral" No. 1, 2001.

<sup>13</sup> S.H.C.P., Op. cit.

Por lo anterior, "se estima que la población de menores ingresos sólo contribuye con el 3.1% de la recaudación, por el contrario el 10% de la población de más altos ingresos deja de contribuir con el 50% de la recaudación correspondiente al consumo desgravado<sup>14</sup>.

Asimismo, el Gobierno Federal propone, de aprobarse esta Iniciativa, *mecanismos de compensación*, como una medida para apoyar a las familias que viven en extrema pobreza, minimizando de esta forma el impacto que pueda causar a las mismas.

#### **A. Propuesta de Iniciativa de Ley.**

La estructura actual de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece, en su artículo primero, los actos o actividades, por las cuales las personas físicas y morales están obligadas al pago de este impuesto. Para facilitar el planteamiento de la reforma a la Ley en referencia se realizará tocando cada uno de los puntos en que dicha Ley se divide por lo que se mantienen como objeto del impuesto la: *a) enajenación de bienes, b) prestación de servicios independientes, c) el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y d) la importación de bienes y servicios.*

##### **a) Enajenación de Bienes.**

En este punto la propuesta descansa esencialmente en un movimiento de tasas tanto en el impuesto sobre la renta como en el impuesto al valor agregado. En relación con este último "se propone gravar todas las enajenaciones que impliquen el consumo de bienes a la tasa del 15%, por lo que en esta nueva Ley quedan afectas al pago del IVA, la totalidad de las enajenaciones de bienes que al final de la cadena productiva y distributiva impliquen un consumo de bienes, quedando incluidas las de alimentos y las de medicinas; las de los libros, periódicos y

---

<sup>14</sup> Datos obtenidos de la fuente citada.

revistas; que son productos que no se encontraban gravadas en los términos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que se propone abrogar<sup>15</sup>.

Sin embargo, en la Nueva Ley del Impuesto al Valor Agregado se propone conservar algunas enajenaciones exentas, en función del tipo de bien de que se trate, pues independientemente de que exista una transmisión de propiedad, no implican un consumo por quien los adquiere, por lo que:

“Se propone la exención a la enajenación a bienes tales como: el suelo; los bienes inmuebles destinados a casa habitación; los bienes muebles usados, salvo los que enajenen personas físicas que realicen actividades empresariales y personas morales; la moneda nacional y la moneda extranjera; las acciones; los derechos patrimoniales que tenga un autor sobre sus obras; los lingotes de oro con un contenido mínimo del 99% de ese material, asimismo el oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales con un contenido mínimo del 80% de ese material, excepto cuando se trate de enajenaciones al menudeo que se realicen con el público en general; y, los títulos de crédito, excepto los que incorporen derechos reales a la entrega y disposición de bienes y los que se hubieran omitido para garantizar el pago de una contraprestación pactada de un bien gravado con el impuesto al valor agregado, ya que en este último caso por la nueva mecánica de base en efectivo, dichos títulos representan una contraprestación de un bien o servicio gravado por el que aún no se paga el impuesto”<sup>16</sup>.

Por otra parte, “se propone puntualizar en la presunción relativa a que el faltante de bienes en los inventarios también se considera enajenación, el cual se toma como efectivamente cobrado el valor correspondiente al mismo en la fecha que la autoridad tenga conocimiento del faltante, de acuerdo con el mecanismo en *base de efectivo* que se propone en esta Iniciativa.”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> SHCP, SAT, Investigación Fiscal, Op. cit.

<sup>16</sup> SHCP, Sat, Op. cit.

<sup>17</sup> SHCP, Sat, Op. cit.

## **b) Prestación de Servicios.**

En relación con este rubro se considera pertinente preservar los conceptos que sobre este rubro se contemplan en la Ley del impuesto al Valor Agregado. Por ello se presentan las siguientes propuestas.

En el caso del servicio de la aerotransportación internacional de pasajeros, se propone que únicamente se preste el 25% del servicio en territorio nacional, para mantener la competitividad de las empresas aéreas nacionales, frente a las compañías extranjeras. Este tratamiento no se aplica a las empresas de transportación aérea de carga y no es porque exista un tratamiento inadecuado, puesto que las mismas, al encontrarse obligadas al pago del impuesto, podrán acreditar el que les hubiera sido trasladado.

Por otra parte, se propone adicionar a la prestación de servicios de telecomunicaciones en territorio nacional, señalando que se considera prestado en dicho territorio, cuando en México se paga total o parcialmente el servicio, o cuando quien lo pague sea residente en México o en el extranjero, efectuando, en este último caso, el pago mediante un establecimiento en el país.

También se propone conservar las *exenciones relativas a la prestación de servicios que no implican un consumo*, como es el caso de los servicios que presta el sistema financiero, tales como "el otorgamiento de créditos, en los que las instituciones que lo componen, única y exclusivamente son intermediarios, pues su función principal es recibir dinero del público inversionista (operaciones pasivas) y colocarlo vía créditos a los particulares que lo requieran (operaciones activas), y como consecuencia de la realización de estas últimas operaciones cobra un determinado interés que a su vez traslada al público inversionista, razón por la cual esta prestación de servicios no se encuentra gravada con el impuesto al valor agregado. Adicionalmente, cabe señalar que de gravarse la intermediación financiera, se estaría gravando en realidad el ahorro del público, o bien las

operaciones que realizan las empresas con el sistema financiero, y que en este momento, aun cuando no se gravan, al incorporarse al proceso productivo o distributivo, automáticamente son objeto del gravamen en la etapa del consumo final<sup>18</sup>.

Otro aspecto es mantener exento del impuesto al valor agregado los seguros de vida que cubren riesgos de muerte u otorgan rentas vitalicias o pensiones y las comisiones que correspondan a los agentes de dichos seguros.

También se continuaría exentando la prestación de servicios que se lleven a cabo en forma gratuita, salvo cuando los beneficiarios sean los socios o asociados de la persona moral a quien se le preste.

Por último, se mantendría la exención del impuesto a la venta de billetes y comprobantes que permitan participar en loterías rifas, concursos, etcétera.

#### **c) Otorgamiento del uso o goce de bienes**

Dentro de este concepto se prevé mantener las condiciones de la Ley que se desea abrogar, sin embargo, existen algunos cambios dentro de la iniciativa presentada. Una de estas es la exención relativa a los inmuebles destinados o utilizados para casa habitación.

#### **d) Zona Fronteriza.**

La importancia económica que tienen las franjas fronterizas en nuestro país ha hecho que la aplicación del impuesto al valor agregado en estas zonas se les dé un tratamiento preferencial a las actividades económicas por lo que se propone que las actividades que se realicen en esa zona, permanezcan gravadas con el 10%, con excepción de la enajenación y del otorgamiento del uso o goce de

---

<sup>18</sup> SHCP, SAT, Investigación Fiscal, Op. cit.

bienes inmuebles, así como de la enajenación de automóviles sujetos a registro nacional, los cuales quedarían gravados al 15%.

**e) Causación del impuesto sobre base flujo.**

Uno de los cambios más trascendentes que se plantea en la reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado consiste en establecer la causación del impuesto con base en el mecanismo denominado base flujo, mediante el cual en la enajenación de bienes, la prestación de servicios, o en el otorgamiento del uso o goce de bienes, el impuesto se causa en el momento en que *efectivamente* el contribuyente cobre las contraprestaciones.

Lo anterior es muy importante debido a que la obligación de pago surgirá cuando se cobre efectivamente el precio pactado y demás cantidades que se cobren al adquirente, a quien recibe el servicio, o a quien use o goce temporalmente un bien. Por el contrario, el impuesto se trasladará al adquirente del bien, al beneficiario del servicio o a quien se otorga el uso o goce temporal del mismo, hasta el momento en que cobre la contraprestación pactada y hasta por el importe del pago que se realice, y la persona a quien se efectúa el traslado efectivo, únicamente lo podrá acreditar hasta que efectivamente pague la contraprestación y hasta por el monto del impuesto efectivamente trasladado, no obstante que con anterioridad al pago hubiese recibido el comprobante de la operación.

Este mecanismo de base flujo sustituye al que establecía la Ley del IVA que estaba vigente hasta 1991, donde el impuesto se causaba a partir del momento en que se consideraba que había nacido el derecho a exigir el cobro o el pago del precio o contraprestación pactados, aun cuando no se habían cobrado las contraprestaciones, lo que provocaba que el contribuyente estaba obligado a pagar el impuesto aun sin haber obtenido la percepción del pago, provocando en ciertos casos problemas de liquidez a las empresas.

Es importante señalar que bajo un esquema de flujo de efectivo como el que se propone, se establece un tratamiento más justo y equitativo, puesto que se vuelve neutral frente a las políticas de comercialización y cobro que las empresas otorguen a sus clientes, ya que en todos los casos el impuesto se pagará hasta la percepción efectiva del cobro.

**f) Periodo para el cálculo del impuesto**

Otra variación importante a esta reforma fue la modificación del periodo de causación y el cálculo del impuesto. Se estableció que la declaración de este impuesto se hiciera en forma mensual ya que se hacía por periodos coincidentes con el año de calendario. Esta propuesta se deriva del sistema de base flujo propuesto, en donde de alguna manera el contribuyente tiene que financiar el impuesto causado y trasladado. Por otra parte, esta medida le conviene al gobierno federal dado que esta propuesta tuvo como fin permitir un mejor control del impuesto, ya que cada uno de los pagos mensuales deja de tener el carácter de provisional y se convierte en definitivo.

**g) Acreditamiento**

Por lo que hace a las reglas de acreditamiento propuestas en la Iniciativa tienen como propósito corregir las distorsiones técnicas que habían sufrido en los últimos años y, al mismo tiempo, establecer limitantes a las prácticas indebidas de devoluciones de saldos a favor, en que han incurrido algunas empresas. Sin embargo, a sabiendas de que en la práctica empresarial existen problemas que dificultan la concentración contable, sobre todo de aquellas empresas que tienen filiales, se permite que el impuesto acreditable pueda ser aplicado en los dos meses siguientes. En caso de no hacerlo los contribuyentes perderán ese derecho hasta por el monto en que pudieron haberlo acreditado y no lo hicieron, excepto cuando presenten declaración complementaria para acreditarlo en el mes en que corresponda.

## **h) Importación de Bienes y Servicios**

En este aspecto el cambio más importante que se pretendió es que los bienes que se importen y que en nuestro país se encuentran exentos o gravados con la tasa 0%, al internarlos a México quedaran gravados con la tasa del 10% o del 15%.

## **i) Régimen de Pequeños Contribuyentes**

Un tratamiento importante en la Ley del Impuesto al Valor Agregado lo constituye el mecanismo para el cálculo del impuesto aplicable a las personas físicas que tributen en el Régimen de Pequeños Contribuyentes contemplados en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El tratamiento previsto en la LIVA que se sugiere abrogar, mantiene una exención para las personas físicas con actividades empresariales cuando en el año de calendario sus ingresos no excedan de \$1'456,992.00. Sin embargo, se sugiere modificarlo con el objetivo de que se incorporen a las obligaciones de pago del impuesto al valor agregado de conformidad con el valor de las actividades que realicen, bajo un mecanismo que los incentive a incorporarse a la economía formal.

El cálculo del impuesto al valor agregado sería a través de un coeficiente de valor agregado, según sea el giro de la actividad de que se trate. La cantidad que resulte de dicho procedimiento será la base sobre la cual se aplique la tasa general del impuesto, sin que contra el impuesto que así se determine proceda acreditamiento alguno, ya que sólo pagará el impuesto por el valor que adicionen a sus operaciones.

**B. Medidas de compensación por la eliminación de la tasa cero por ciento y las exenciones en el IVA.**

El Gobierno Federal reconoce que las familias más perjudicadas con esta política son aquellas de menores ingresos. Por ello, con el fin de "mitigar" esta afectación, se proponen mecanismos que compensen, mediante programas sociales de transferencias directas, lo que significará para esta población gravar con el impuesto al valor agregado a las medicinas y los alimentos.

Una de las primeras medidas es que "al 20% de la población de menores ingresos se le compensará a través de PROGRESA y de los Programas Urbanos de la Secretaría de Desarrollo Social, entregando una cantidad que se canalizará por familia. Adicionalmente, con la reestructuración de la tarifa del impuesto sobre la renta y el incremento al crédito al salario, **se beneficiará a aquellas familias que cuentan con trabajadores formales**"<sup>19</sup>. Con estas medidas se verán beneficiadas al existir un aumento adicional de su ingreso disponible.

Otra medida de apoyo lo constituye la nueva tarifa del impuesto sobre la renta que exenta del pago de este impuesto a los asalariados con ingresos de hasta 50 mil pesos, así como a las personas físicas con actividades empresariales o que presten servicios independientes, con ingresos netos por dicho monto.

De acuerdo a la información de esta propuesta se señala que un poco más del 60% de los asalariados y un número importante de otros contribuyentes, se ubican dentro de ese nivel de ingresos, por lo que esta reforma no les afectará.

Por otra parte, se señala que en la actualidad las instituciones de seguridad social y los Estados atienden a 83 millones de personas a las cuales se les proporciona en forma gratuita el 50% de las medicinas que se consumen en el país. Además, se propone establecer un mecanismo que produzca el mismo efecto que la tasa

---

<sup>19</sup> SHCP., SAT. Investigación Fiscal. Op. Cit. Pág.- 13.

ceros para una canasta de medicamentos esenciales definida por la Secretaría de Salud. Adicionalmente, se buscaría el apoyo de los Estados, para que los servicios públicos de salud que prestan no tengan cuotas de recuperación. Esto indudablemente es un servicio que favorece en mayor medida a las familias más necesitadas.

### **III. Repercusiones de la homologación a la tasa general del impuesto al valor agregado en alimentos y medicinas.**

México, en la última década, ha hecho grandes esfuerzos dentro de su economía con el fin de entrar al proceso de globalización que en los últimos años se ha generado a nivel mundial, lo cual ha derivado en desgastes dentro de la misma al priorizar sus objetivos en una mayor inserción en los mercados internacionales, a través de políticas de disciplina fiscal, de reducción de inflación y control del tipo de cambio. Lo anterior es con el fin de favorecer al capital financiero internacional y estar en condiciones de atraer sus inversiones a nuestro país.

La política fiscal planteada en nuestro país, para 2002, por el ejecutivo federal, se centró fundamentalmente en la homogenización del impuesto al consumo, que al generalizarse a todos los productos el precio de los mismos se incrementa y origina, a todas luces, una disminución del ingreso disponible de los individuos y por tanto, de su capacidad de compra. Esto hace que la demanda de mercado se restrinja, así como las ventas de las empresas y las importaciones.

La tesis principal de este trabajo es que el incremento del IVA y su aplicación a todos los productos, en especial a alimentos y medicinas, afectará más a la población que menos tiene que a la de mayores ingresos, pues "los sectores de bajos ingresos consumen todo su ingreso, a diferencia del rico que sólo consume un porcentaje del mismo y ahorra el resto. Si bien los sectores de altos ingresos consumen más que todos, en proporción a su ingreso es una parte reducida, por lo que el incremento a este impuesto estaría gravando, en términos proporcionales, más al pobre que al rico"<sup>20</sup>.

En el siguiente cuadro se exponen los ingresos y los gastos corrientes monetarios trimestrales a nivel nacional, que proporciona el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, por cada uno de los deciles que se destinan en cada uno de ellos y que nos dan un panorama del comportamiento de los mismos:

**CUADRO No. 7**

**INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES MONETARIOS EN ALIMENTOS Y MEDICINAS EN EL 2000.**

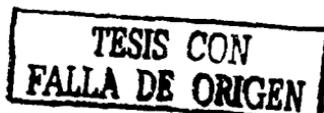
(Miles de pesos)

Deciles	Ingresos Total Nacional <sup>1</sup>	GASTOS CORRIENTES MONETARIOS				Porcentaje Destinado a Alimentos	Porcentaje Destinado a Salud
		Alimentos	%	Salud	%		
I	4,800,313	3,499,626	3.17	366,068	2.77	72.9	7.6
II	10,364,332	5,959,355	5.40	455,382	3.44	57.5	4.4
III	14,342,517	7,509,554	6.80	694,787	5.25	52.4	4.8
IV	18,621,370	8,298,789	7.52	597,218	4.51	44.6	3.2
	<b>48,128,532</b>	<b>25,267,324</b>	<b>22.89</b>	<b>2,113,455</b>	<b>15.97</b>	<b>52.5</b>	<b>4.4</b>
V	23,581,024	9,803,015	8.88	803,141	6.07	41.6	3.4
VI	29,832,306	10,340,060	9.36	1,003,611	7.58	34.7	3.4
VII	37,278,133	12,076,981	10.94	1,315,835	9.94	32.4	3.5
VIII	48,664,020	14,087,079	12.76	1,317,441	9.95	28.9	2.7
	<b>139,355,483</b>	<b>46,307,135</b>	<b>41.94</b>	<b>4,440,028</b>	<b>33.54</b>	<b>33.2</b>	<b>3.2</b>
IX	70,974,863	16,238,778	14.71	2,097,254	15.85	22.9	3.0
X	172,593,910	22,609,707	20.48	4,584,906	34.64	13.1	2.7
	<b>243,568,773</b>	<b>38,848,485</b>	<b>35.19</b>	<b>6,682,160</b>	<b>50.49</b>	<b>15.9</b>	<b>2.7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>431,052,788</b>	<b>110,422,944</b>	<b>100.00</b>	<b>13,235,643</b>	<b>100.00</b>	<b>25.6</b>	<b>3.1</b>

FUENTE: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000. INEGI.

1) Son ingresos corrientes monetarios trimestrales.

<sup>20</sup> Huerta G. Arturo, "Consideraciones a las iniciativas fiscal, financiera y presupuestaria presentadas por el Gobierno Federal", *Economía Informa*, diciembre 2001, No. 303.



De antemano se sabe que en México las clases sociales se dividen en clase pobre, en clase media y en clase alta. De acuerdo a la información que genera el INEGI ésta la divide por deciles como se presenta en el cuadro anterior y de acuerdo a esta distribución se ha determinado que la clase pobre la componen los deciles I a IV, la clase media del V al VIII y la clase alta ocupa los deciles IX y X.

Como se puede observar en este cuadro desde un punto de vista monetario el comportamiento de los ingresos y de los gastos totales percibidos por decil que se destinan a alimentos y medicinas en cada uno de ellos se puede determinar que efectivamente el sector de mayores ingresos es el que destina una gran parte de su ingreso al consumo de los mismos al destinar el 20.5% y el 34.6% respectivamente del total de ellos. Por su parte, la clase más pobre de nuestro país eroga sólo 3.2 % y el 2.8% en cada uno de ellos.

El análisis realizado a este nivel da una perspectiva muy diferente si se compara el comportamiento del ingreso con respecto al gasto en cada uno de los rubros considerados. Como se puede observar en el decil I, donde se ubica la clase más pobre de México, destinan una proporción mayor de sus ingresos a la adquisición de alimentos y medicinas que los de las clases ubicadas en los deciles IX y X. Los resultados generados de esta forma nos indican que en el primer decil se destina el 72.9% de sus ingresos en alimentos y el 7.6% en medicinas, mientras que la clase económica alta sólo gasta el 13.1% y el 2.7% para los rubros antes señalados.

Estos parámetros nos permiten determinar que la clase más alta económicamente destina un porcentaje muy bajo de su ingreso a estos productos, y por el contrario la clase de menores ingresos destina una gran proporción de sus percepciones a los mismos.

Realizando el análisis, de acuerdo a los grupos de deciles que conforman las clases sociales, se determina que el comportamiento no varía en gran medida al destinar la clase pobre de nuestro país el 52.5% y el 4.4% de sus ingresos a alimentos y medicinas respectivamente. Por su parte, la clase alta sólo gasta un 15.9% y un 2.7%, en estos rubros, de su ingreso total.

El análisis anterior confirma que la homologación a la tasa general del impuesto al valor agregado perjudica mucho más a la gente más pobre que a la más rica de nuestro país. Por su parte la clase media también es de las más perjudicadas ya que del total de sus ingresos destina el 33.2% en alimentos y el 3.2% en medicinas.

Por otra parte, tanto la clase baja como la media son los que se atienden en instituciones de salud públicas como son el Instituto de Seguridad Social para el Servicio a los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y muchos de los medicamentos que proporcionan estas instituciones son insuficientes para la demanda de la población, y por otra parte sólo se basan en un cuadro básico de medicamentos lo cual hace que la población se vea obligada, en muchas ocasiones, a adquirirlas en las farmacias particulares.

Se considera importante señalar que una de las causas para homologar la tasa general del impuesto al valor agregado es el hecho de disminuir las presiones sobre el sector externo, de nuestra balanza comercial. Cabe recordar cómo el déficit del comercio exterior se ha visto incrementado, y tal déficit tiende a ampliarse ante la contracción ocurrida en Estados Unidos que está originando menor crecimiento de nuestras exportaciones hacia dicho mercado, por lo que "El gobierno no puede permitir que se incremente dicho déficit, pues existe el problema de su financiamiento, el cual tiende a dificultarse ante la problemática creciente que enfrentan y enfrentarán los mercados financieros internacionales. A

fin de que dicho déficit no desestabilice el tipo de cambio y genere prácticas especulativas que puedan desquiciar la economía nacional...<sup>21</sup>.

Asimismo la aseveración del Ejecutivo de que el incremento a la tasa del impuesto al valor agregado resolvería muchas de las carencias de la población más humilde de nuestro país, se considera que esta no es la panacea para aliviar nuestras carencias. Sólo recordemos que en 1995 este impuesto pasó de 10% al 15% y los ingresos tributarios recaudados por dicho concepto sólo se incrementaron para el año siguiente, sin embargo, a partir de 1997 han disminuido paulatinamente, debido a que la contracción de la actividad económica redujo el poder adquisitivo y, por tanto, el consumo y la demanda, la capacidad de pago y de recaudación.

Esta experiencia vivida en el año de referencia podrá suceder nuevamente con la aplicación de la nueva política sin que ello genere necesariamente los ingresos deseados. Por lo tanto, la menor actividad económica que ya se enfrenta y se avecina, aunada al aumento del impuesto al valor agregado y las políticas contraccionistas que le acompañan, disminuirán la capacidad de pago de impuestos y de recaudación de los mismos.

Otro punto importante que permite indicar que esta política fiscal va dirigida a proteger al capital financiero es el hecho de determinar que el porcentaje del IVA para la franja fronteriza permanezca sin variaciones, es decir se mantiene en el 10% vigente. Se entiende que esta política sea con el fin de no estar en desventajas competitivas desiguales respecto de Estados Unidos frente a los productos importados, sin embargo, esta postura fiscal privilegia a unos cuantos y el resto del país tenemos que cargar con un mayor peso de la recaudación.

En este sentido y con el fin de comprobar que es al capital financiero al que se le otorgan todas las facilidades se exponen las medidas siguientes:

---

<sup>21</sup> Huerta G. Arturo, "Consideraciones a las iniciativas fiscal, financiera y presupuestaria presentadas por el

1. Una de las principales medidas que se dieron en la aplicación del impuesto sobre la renta es la *reducción de la tasa marginal máxima impositiva al ingreso* del 40% al 35% para el año de 2002 y bajar un punto porcentual por año durante los tres años subsecuentes lo que viene a dar una tasa tope del 32% para el año de 2005. Esta tasa tope se aplica igualmente para el ingreso corporativo.

La finalidad de esta medida es incentivar la inversión nacional y extranjera en el país. Sin embargo, las tasas de desempleo, como indicador de la misma, nos señalan que no se han logrado los objetivos y los únicos resultados son los de dar mayor margen de ganancia a dichos sectores.

2. Por otra parte, se reestablece la *deducción inmediata* con el fin de apoyar a las inversiones, y que sirve como incentivo directo al crecimiento económico y a la generación de nuevos empleos (se exceptúa a los Estados de Guadalajara, Monterrey y el Distrito Federal). Sin embargo, esta política que existía hasta antes de 1988, se desistió de continuarla porque sólo se beneficiaba a los grandes capitales " ... este esquema lleva implícito un *subsidio*, ya que la tasa de descuento con que se calcula el valor a deducir en forma inmediata, es muy inferior a la tasa de mercado que enfrentan las empresas. El beneficio actual de la deducción inmediata de inversiones ha sido aprovechado únicamente por algunas de las *grandes empresas intensivas en capital* del país..."<sup>22</sup>

Al restaurar nuevamente esta figura fiscal es continuar apoyando a la gran industria sin que esta medida conlleve a mejorar los niveles de empleo y la percepción económica de la población que labora en ellas.

---

Gobierno Federal", *Economía Informa*, diciembre 2001, No. 303.

<sup>22</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Exposición de Motivos" de la Iniciativa de Ley Del Decreto por el que se modifican diversas Leyes Fiscales y otros Ordenamientos Federales. II. Cámara de Diputados, diciembre 1998.

### **III.1 Canasta Básica Alimenticia.**

México ha pasado en las décadas de los 80's y 90's por crisis económicas muy fuertes. Una perspectiva de su economía ha sido la de contar con una inflación alta, bajos salarios, un debilitamiento de su mercado interno, desempleo, etc.

Por ello, con el fin de apoyar a la clase más pobre de nuestro país se determinó publicar, en estos años, la llamada "Canasta Básica Alimenticia", con el fin de que este sector de la población tuviera acceso a los consumos mínimos alimenticios que requiere una persona.

Para los objetivos de este trabajo y con el fin de determinar en que porcentaje se incrementa el costo de esta canasta con la aplicación del impuesto al valor agregado a los productos que componen la misma, se ha recurrido a obtener los precios actuales, en los supermercados, de los productos que la conforman con el fin de tener una idea del incremento en su costo.

Cabe mencionar que esta canasta básica es una realización propia, derivada de las canastas básicas generadas en su momento por el Sistema Alimentario Mexicano (SAM); Coplamar; la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), hoy Secretaría de Economía.

También se hace necesario aclarar que en la actualidad la información oficial referente a la canasta básica hasta cierto punto es hermética, aun cuando instituciones y/o dependencias encargadas de su divulgación como la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM), o el Banco de México tienen esa obligación, sin embargo la información sobre la misma es casi nula.

Por esta razón se tuvo que dejar fuera un elemento de análisis muy importante en la comparación de toda canasta y que es la ponderación de consumo de

determinados alimentos al brindar ésta importante información sobre la cantidad a consumir de cada alimento ya sea diario o per cápita.

El que esta información no este disponible completamente dificulta en cierto modo el aplicar un adecuado seguimiento de la canasta básica alimenticia oficial, sin embargo, y pese a las dificultades encontradas, se puede afirmar que con los elementos encontrados se logró en parte el objetivo.

A continuación se presenta la información siguiente:

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**CUADRO 8**

**PAQUETE BÁSICO DE CONSUMO POPULAR**

PRODUCTO	PRECIO POR LITRO o KILOGRAMO	APLICACIÓN DEL IVA
1. Aceite Vegetal	9.40	10,81
2. Arroz pulido	7.20	8,28
3. Azúcar estándar	15.95	18,34
4. Café tostado y molido	18.65	21,45
5. Café soluble.	35.00	40,25
6. Carne de res	36.00	41,45
7. Frijol	13.30	15,30
8. Chicharo	10.00	11,5
9. Ejote	8.00	9,2
10. Jitomate	10.00	11,5
11. Tomate	6.00	6,9
12. Cebolla	6.00	6,9
13. Chile verde	20.00	23
14. Papa.	5.00	5,75
15. Lechuga	10.00	11,5
16. Plátano	3.50	4,03
17. Piña	10.00	11,5
18. Durazno	30.00	34,5
19. Manzana	10.00	11,5
20. Naranja	3.00	3,45
21. Galletas populares	14.70	16,91
22. Harina de maíz	8.00	9,2
23. Harina de trigo	10.00	11,5
24. Huevo de gallina	10.00	11,5
25. Leche fresca pasterizada.	7.00	8,05
26. Pan blanco	0.80	0,92
27. Pasta para sopa	2.95	3,39
28. Atún enlatado	4.35	5,00
29. Tortillas	4.50	5,18

30. Sal molida	2.70	3.11
31. Sal de grano	1.90	2.19
32. Bistec de res	52.00	59.8
33. Carne molida de res	30.00	34.5
34. Hígado de res	24.00	27.6
35. Jamón	41.00	47.15
<b>TOTAL</b>	<b>516.9</b>	<b>594.435</b>

**B. Otros bienes y servicios**

36. Medicamentos del cuadro básico.		
37. Enseres domésticos.		
38. Electricidad		
39. Gas L.P.		
40. Vestido y calzado		
41. Transporte		
42. Renta		

FUENTE: Se elaboró de acuerdo a una selección de varias canastas básicas.

NOTA: Se está dejando afuera varios productos que se consideran en las canastas ya mencionadas en este apartado tales como: Pescados y mariscos; Leche evaporada; Leche en polvo; Quesos; concentrado de pollo; mayonesa; Vinagre; Chocolate; Refrescos; Sardina, varias frutas, etc.

Como se puede observar en esta estadística, con la aplicación del impuesto al valor agregado del 15% a la canasta básica ésta se encarece, aproximadamente, 72 pesos. Ahora bien, se considera que este consumo está bajo el supuesto que sea en forma semanal por lo que se consideraría que mensualmente un jefe de familia tiene que desembolsar aproximadamente 288 pesos, suponiendo que los precios de esta canasta no varíen constantemente.

Los datos que se mencionan en el párrafo anterior son bastante conservadores al no considerar un mayor consumo por ejemplo en el pan, en la leche, aceite, arroz, azúcar y tortillas que son productos que en un mes tienen un mayor consumo que el que se está considerando en esta tabla. Si se contara con las ponderaciones veríamos que el costo de esta canasta muy probablemente se incrementaría al doble de su costo con la política de la homologación al IVA.

Por otra parte, en este costo aproximado no se está considerando los bienes del rubro B, que sin duda alarmaría a cualquier persona del mundo excepto a nuestros inversionistas tanto nacionales como internacionales, a nuestros políticos y mucho menos a nuestro poder ejecutivo.

Sólo por considerar un producto: el gas, un trabajador con un salario mínimo tiene que trabajar entre tres y cuatro días para adquirir 20 kilos de este producto.

Además de lo anterior, si consideramos que el salario mínimo de un trabajador prácticamente no ha recibido incrementos significativos o que estos han sido casi una burla para la clase obrera, como es el caso del último aumento a éste de 1.50 pesos diarios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2003, entonces concluiremos que las desventajas de implantar la homologación del impuesto al valor agregado, hace que se afecte más a la población más humilde de nuestro país que aquella que se encuentran en los deciles IX y X que son las más ricas de nuestro país como se señala en la Iniciativa de Ley referida.

Lo anterior se refuerza con lo manifestado en su nota periodística Patricia Muñoz quien manifiesta "Así, la situación de los trabajadores, los campesinos y el pueblo de México no ha mejorado durante los dos primeros años del gobierno de Fox, y amenaza con empeorar, porque las pretensiones de Carlos Abascal de reformar la Ley Federal del Trabajo apuntan a que se encabezará una amplia ofensiva del gran capital contra los derechos laborales"<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Muñoz Ríos, Patricia, En 20 años el mínimo perdió 81% de su poder adquisitivo, Periódico La Jornada, 26 de diciembre de 2002. Pág.- 6.

#### **IV. Reseña entre la teoría de los impuestos de Joseph E. Stiglitz y la propuesta del Ejecutivo Federal.**

Como ya se mencionó anteriormente el actual sistema tributario mexicano es el resultado de una serie de reformas de su estructura y su administración tanto de los impuestos directos como de los indirectos. Estas reformas se han orientado a corregir las ineficiencias que se han detectado en la práctica, las cuales distorsionan las decisiones de los agentes económicos y no permiten recaudar los recursos suficientes para el financiamiento del Estado.

No obstante que cada año se realizan reformas, el sistema tributario de nuestro país está lejos del óptimo o del ideal, por lo que aún persisten una serie de situaciones particulares que ocasionan ineficiencias en la aplicación del mismo; además, existe una marcada inequidad en el tratamiento tributario y, por sobretodo, hay mucho por hacer en cuanto a la simplificación de la estructura tributaria, particularmente en relación con el impuesto sobre la renta, que es la mayor fuente de complejidad de nuestro sistema tributario.

Dentro de su libro de la economía del sector público, Joseph E. Stiglitz señala que está muy extendida la creencia de que un "buen" sistema tributario debe reunir 5 características. A continuación se hace referencia a cada una de ellas y además se tratará de determinar si la propuesta de reforma al impuesto al valor agregado en alimentos y medicinas por parte del Ejecutivo se apega a ellas.

El diseño de una política tributaria debe de cumplir con ciertos atributos, como por ejemplo el de *eficiencia económica*; *el de ser suficientes*; *el de una administración sencilla*, y *además deben ser equitativos*.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

## **Eficiencia Económica**

Este atributo fiscal dentro de la economía de un país nos dice que en general los impuestos distorsionan las decisiones de los agentes económicos, como lo comenta Stiglitz: "Todo sistema tributario influye en la conducta de la gente. Dado que el Estado detrae dinero del individuo, por lo que cabe esperar que este responda de alguna manera a esta reducción de su renta"<sup>24</sup>

Estas distorsiones causadas por los impuestos pueden ser significativas y pueden alterar las decisiones de las personas ya sea sustituyendo unos bienes por otros o comprando simplemente una cantidad menor de la mercancía gravada.

En el caso de la reforma al impuesto al valor agregado se considera que pasaría este segundo planteamiento en las personas de bajos recursos, lo que generaría un fallo del mercado. Con una subida del impuesto y con los salarios que prácticamente se mantienen estáticos no existe una dinámica del mercado interno, por lo que la mayoría de la población y en especial la de bajos recursos se verían obligados a seguir reduciendo sus niveles de consumo.

Asimismo, Stiglitz nos da un panorama de la distorsión que puede provocar el anuncio de un nuevo impuesto o el incremento de uno ya establecido, el autor en referencia nos dice que "No es sólo el efecto del anuncio el que plantea graves problemas de equidad ... también puede producir un importante efecto distorsionador en la oferta del activo"<sup>25</sup>, es decir que los bienes que no estaban gravados o tenían un impuesto bajo, podrían ser guardados para sacarlos posteriormente y obtener un beneficio ilegal.

---

<sup>24</sup> Stiglitz, Joseph E. *La economía del Sector Público*, Editorial Antoni Bosch, segunda edición, Barcelona p. 433.

<sup>25</sup> Ídem, p. 434.

## **Suficiencia**

Un segundo atributo que debe cumplir un impuesto es el de *suficiencia*. En este sentido el sistema tributario debe ser capaz de proveer los recursos necesarios para financiar el gasto público, por lo que cuando éstos no son suficientes, y para que puedan cumplir con esta función, la forma más sencilla es elevar la recaudación mediante el incremento de las tasas impositivas. Sin embargo, es bien sabido que esta actitud genera mayores distorsiones en la economía, e incentiva la evasión y la elusión.

De lo anterior se desprende que la aplicación de la tasa del impuesto al valor agregado a medicinas y alimentos perjudica más a la clase más pobre de México ya que los grandes consorcios siempre buscan la forma de evadir el pago de dicho impuesto y los únicos que se conforman como contribuyentes cautivos es la población más humilde de nuestro país.

## **Equidad**

La mayoría de las críticas a los sistemas fiscales comienzan por su falta de equidad. La equidad de un sistema tributario se entiende en dos sentidos: equidad horizontal y equidad vertical. El principio de equidad horizontal radica, medularmente, en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos. Al respecto Stiglitz nos dice que "un sistema tributario es equitativo horizontalmente si los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato"<sup>26</sup>.

Stiglitz también nos dice que la ausencia de equidad horizontal generalmente va acompañada de ineficiencias, dado que las personas desvían recursos hacia

---

<sup>26</sup> Stiglitz, Op. cit.

aquellas actividades menos gravadas. Esto conlleva a la obligación de elevar las restantes tarifas con el objeto de mantener la recaudación.

En el caso de la propuesta del Presidente Fox de homologar la tasa del impuesto al valor agregado a alimentos y medicinas, queda claro que su política cumple con este fundamento ya que es una política a aplicar a todos por igual, todos reciben el mismo trato.

Tradicionalmente se le ha atribuido a los impuestos la función de mejorar la distribución del ingreso. El principio de *equidad vertical* apunta a lograr lo anterior al establecer que los contribuyentes con *mayor capacidad contributiva*, mayores deben ser los impuestos que pague.

De acuerdo a lo anterior, se puede decir que este tipo de impuesto sería más "justo" para una reforma fiscal en donde la clase económicamente alta pague de acuerdo a sus ingresos y no la clase media y baja de México.

Por lo anterior, se determina que la homologación del IVA deja de ser equitativo verticalmente dado que no cumple con el principio de *proporcionalidad* al tratar a ricos y pobres por igual.

## Conclusiones:

Desde hace mucho tiempo se ha vislumbrado la necesidad urgente de que la hacienda pública debe de disponer de más recursos para atender la creciente demanda de bienes y servicios que exige la población de nuestro país. Por ello muchos estudiosos de la política económica han visto, en la política fiscal, una alternativa, para contar con esos recursos. Así el Ejecutivo Federal consideró que lo más conveniente es homologar la tasa del impuesto al valor agregado, sin embargo, al terminar este trabajo de investigación al respecto se considera que esta decisión no es la más adecuada, por el momento, y se llegó a las conclusiones siguientes:

1. El aplicar el 15 por ciento de IVA en alimentos y medicinas produciría un impacto regresivo en las personas de escasos recursos, toda vez que, como se vio en este trabajo, los primeros deciles de población destinan más de la mitad de su ingreso (el 57 %), en promedio, a la adquisición de alimentos básicos y el 5 por ciento en medicamentos, contra un 18% y 8% respectivamente por parte de las clases consideradas en los últimos deciles . Por su parte, la población considerada como "clase media" también es muy perjudicados con esta política al no contar con ningún tipo de apoyo adicional y destinar el 34.4% y 3.24% de su exiguo ingreso a los rubros mencionados.
2. La situación anterior se agrava si se considera que, con la aplicación del IVA a alimentos se encarecería el costo de la canasta básica en una proporción importante (300 pesos aproximadamente) de acuerdo a la considerada en este ensayo, por lo que los deciles más bajos verían menguada en mayor medida la adquisición de la misma, que ya de por sí están muy limitados en poder adquirirla por el encarecimiento de algunos de sus productos, pero sobre todo, por el casi nulo incremento de los salarios mínimos generales, los cuales recibieron un incremento, en promedio de \$-1.5 pesos *mensuales* de 2002 a 2003. Por otra parte, con esta medida se orilla a la población de estos deciles,

y a muchos considerados como "clase media", a tener cada vez menor acceso a los medicamentos ya que el costo de los mismos los haría prácticamente imposible adquiribles. Lo anterior deja de cumplir con el principio constitucional del artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Asimismo, las estadísticas presentadas en este trabajo nos permiten comprobar que países tanto europeos como latinoamericanos, con una tasa impositiva menor que la de México, tienen una mayor recaudación y un mejor coeficiente de eficiencia de sus impuestos. Esto debido, muy probablemente, a que existe una mayor conciencia o educación de no evadir sus obligaciones fiscales, por una parte, o el desempleo no es tan elevado como en nuestro país por lo que la mayor parte de la población participa con sus contribuciones.
4. Existen otros tipos de variables que si se trataran de corregir permitirían incrementar el nivel de recaudación. Uno de estos aspectos sería el diseñar y establecer los mecanismos e instrumentos correctivos para frenar la elusión y reducir la evasión fiscales, que de acuerdo a las estadísticas de este trabajo versa alrededor del 37.1% en nuestro país, ya que sin antes haber "tapado" las fugas de marco jurídico y del sistema de administración tributaria sólo se obtendrían beneficios "transitorios" en el corto plazo. Junto con lo anterior, considero que esta medida no cumple con el principio de equidad al no actualizar y ampliar la base de contribuyentes con el fin de redistribuir la carga fiscal.
5. Otro aspecto importante es lo poco congruente de la política impositiva del Gobierno Federal respecto a la homologación del IVA, toda vez que por un lado propone eliminar la tasa del cero por ciento y las exenciones a bienes y servicios básicos, política que durante 23 años se manifestó como apoyo a las clases más necesitadas de nuestro país, y por otra parte propone exentar

enajenaciones tales como el suelo, los bienes inmuebles destinados a casa habitación, las acciones, lingotes de oro, etc. enajenaciones a las cuales sólo beneficia a aquel sector que tiene accesos a estos productos. Por otra parte, se vuelve a establecer, para el sector industrial, medidas consideradas como subsidio como es la deducción inmediata.

6. Asimismo, se considera que existen otros tipos de alternativas que podrían permitir tener una mayor recaudación sin necesidad de "lastimar" la pobre economía familiar del sector más desprotegido de nuestro país. Una de estas medidas es disminuir los privilegios con que cuenta el sector financiero ya que hasta la fecha es el sector más privilegiado que ningún otro, por lo que se sigue apoyando con manga ancha a los banqueros tanto nacionales como extranjeros. Una forma de apoyar a nuestra economía es haciendo que paguen la parte correspondiente a los impuestos generados por fusiones o ventas de bancos. Por otra parte, la ciudadanía sigue esperando pacientemente para que se destinen recursos para el gasto social, para educación, para salud, mientras se sigue financiando con dinero del pueblo a los banqueros al destinar cerca de 28 mil 600 millones de pesos destinados a pagar los intereses del IPAB.
7. Con la propuesta del Ejecutivo se esta subordinando el crecimiento económico, la generación de empleos y el bienestar de la población a un objetivo meramente recaudatorio, sin embargo, no se ve ningún esfuerzo por hacer más eficiente el gasto. Por ello, se debe *evitar el derroche* del mismo orientándolo a sectores más eficientes y productivos. Asimismo, se debería de *fiscalizarlo* con el objetivo de que cada entidad presupuestal *rinda cuentas claras* al termino de su gestión y que esta *transparencia* le emita a la población la confianza para apoyar decisiones como la propuesta por el Ejecutivo.
8. La Iniciativa de Reforma Fiscal referente a la homologación a la tasa general del impuesto al valor agregado, presentada por el ejecutivo, sólo es uno de los

factores que inciden en las finanzas públicas y, considerando que todo sistema tributario influye en la conducta de la gente, con esta medida se inhibe el fortalecimiento del mercado interno de nuestra economía, por lo que todos los elementos que se han vertido en este trabajo nos lleva a determinar que no se puede dar trato igual a desiguales.

9. Un proceso importante es el desgravar o agilizar el excesivo formalismo fiscal ya que la complejidad de los trámites impone costos irracionales al contribuyente desalentando el cumplimiento de las obligaciones fiscales,
10. Estamos conscientes de que es pertinente dotar al Estado de los recursos suficientes para cumplir con los fines que tiene encomendados, pero no a costa de sangrar los exiguos bolsillos de la población más necesitada de México.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Ávila Martínez, Ángel y Vargas Sánchez, Gustavo. "Distribución del Ingreso", Revista Economía Informa No. 303, Facultad de Economía.
2. Domínguez Mota, Enrique; Lomelin Martínez, Arturo; Domínguez Mota, Luis. "Ley y Reglamento comentados del Impuesto al Valor Agregado 1981". Editorial Dofiscal; México, 1981.
3. Hernández Rodríguez, Jesús F. Galindo Cosme, Mónica Isela. "Estudio Práctico de la Ley del Impuesto al Valor Agregado", Ediciones Fiscales ISEF, primera edición 2002.
4. Huerta G., Arturo. "Consideraciones a las iniciativas fiscal, financiera y presupuestaria presentadas por el Gobierno Federal", Revista Economía Informa No. 303, Facultad de Economía.
5. Huerta G., Arturo. "La pobreza en México", Revista Economía Informa No. 303, Facultad de Economía.
6. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. "Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2000".
7. Margáin Manautou, Emilio. "Nociones de Política Fiscal". Editorial Universitaria Potosina; México, 1996.
8. Raygoza Echeagaray, Jorge A. "¿Representan las exenciones y la tasa cero de IVA un beneficio para los pobres?", Economía Informa N. 301, octubre 2001. Facultad de Economía, UNAM.
9. Santinelli Grajales, Sergio. "Nueva Ley del IVA: Disposiciones Generales", Pronuario de actualización Fiscal, No. 278, mayo 2001. Editorial GASCA-SICCO.
10. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Ley de Ingresos de la Federación", Varios años.
11. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles y Disposiciones Complementarias", Editores Mexicanos Unidos, S.A.; Primera Edición, México, 1978.
12. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Investigación Fiscal, "Anteproyecto: Reforma Fiscal Integral", SAT, 2001.