



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

Centro de Educación Continua y Vinculación

Seminario de Titulación

“Análisis del IVA en México (1980-2003) y su futuro escenario de cambio”

E N S A Y O

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

PRESENTA:

FELIPE GAZCON CERDA

felipegazcon@saladeprensa.com

ASESOR:

LIC. MIGUEL ANGEL JIMENEZ VAZQUEZ

migueljv69@hotmail.com



MEXICO, D.F.

ABRIL DE 2004



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.

ESTA TESIS NO SALIR
DE LA BIBLIOTECA.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Ciudad Universitaria, D.F., a 31 de mayo de 2004.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. FELIPE GAZCÓN CERDA**, bajo el siguiente título: **"ANÁLISIS DEL IVA EN MÉXICO (1980-2003) Y SU FUTURO ESCENARIO DE CAMBIO"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


LIC. GILDARDO LÓPEZ TIJERINA.

FCC/fti

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: FELIPE GAZCÓN CERDA

FECHA: 02-07-2004

FIRMA: FELIPE GAZCÓN CERDA



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Ciudad Universitaria, D.F., a 31 de mayo de 2004.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. FELIPE GAZCÓN CERDA**, bajo el siguiente título: **“ANÁLISIS DEL IVA EN MÉXICO (1980-2003) Y SU FUTURO ESCENARIO DE CAMBIO”**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. FERNANDO DEL CUETO CHARLES.

FCC/ftl



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Ciudad Universitaria, D.F., a 31 de mayo de 2004.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. FELIPE GAZCÓN CERDA**, bajo el siguiente título: **“ANÁLISIS DEL IVA EN MÉXICO (1980-2003) Y SU FUTURO ESCENARIO DE CAMBIO”**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e


LIC. MIGUEL ANGEL JIMÉNEZ VÁZQUEZ.

FCC/ftl



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Ciudad Universitaria, D.F., a 31 de mayo de 2004.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. FELIPE GAZCÓN CERDA**, bajo el siguiente título: **“ANÁLISIS DEL IVA EN MÉXICO (1980-2003) Y SU FUTURO ESCENARIO DE CAMBIO”**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Sauri Alpuche', written over a horizontal line.

LIC. GUSTAVO SAURI ALPUCHE.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Ciudad Universitaria, D.F., a 31 de mayo de 2004.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

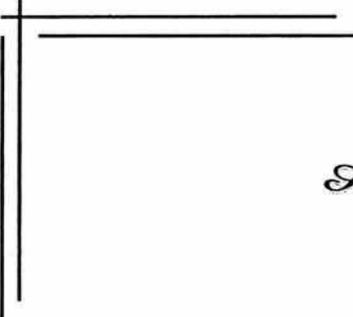
Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. FELIPE GAZCÓN CERDA**, bajo el siguiente título: **“ANÁLISIS DEL IVA EN MÉXICO (1980-2003) Y SU FUTURO ESCENARIO DE CAMBIO”**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'L. Lomelí Vanegas', written over a horizontal line.

MTRO. LEONARDO LOMELÍ VANEGAS.

FCC/ftl



Agradecimientos

A mis padres, Margarita Cerda y José Gazcón, por todo el amor, consejos y apoyo incondicional.

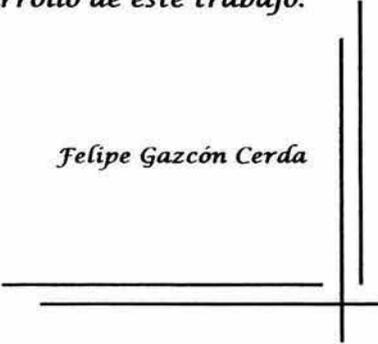
A mi tío, Fray Ricardo, por su ejemplo y amistad.

A mis hermanos, Graciela, José Luis y María Elena, José Guadalupe, Jaime, Silvia Margarita, Gerardo y Elizabeth, por su solidaridad, cariño y paciencia.

A mi asesor Miguel Ángel Jiménez, así como a Itzel Villa, cuya ayuda invaluable fue un impulso decisivo para realizar el ensayo.

A todos mis maestros y amigos, en especial, a quienes contribuyeron con comentarios y sugerencias para el desarrollo de este trabajo.

Felipe Gazcón Cerda



ÍNDICE

	Pág.
I. Introducción	3
1.1 Justificación	4
1.2 Problemática	7
II. Objetivos	10
2.1 Objetivo general	11
2.2 Objetivos específicos	11
III. Hipótesis	12
IV. Metodología	14
V. Marco Teórico	19
5.1 Teoría General de los Impuestos	20
5.1.1 Los impuestos	20
5.1.2 El sistema tributario moderno en EU y Europa	20
5.1.3 Los principios básicos del sistema fiscal	20
5.1.4 Sistema de impuestos sobre la renta	22
5.1.5. Características del Impuesto al Valor Agregado	23
5.1.6 Diferentes efectos de los impuestos	24
5.1.6.1 Efectos generales de los impuestos	24
5.1.6.2 Efectos financieros de los impuestos	24
5.1.6.3 Impuestos distorsionadores y no distorsionadores	24
5.1.6.4 Impuestos correctores	25
5.1.6.5 Efectos en el equilibrio general	25
5.1.6.6 Efectos del anuncio de la introducción de un impuesto	25
5.1.6.7 Estabilización automática	25
5.1.6.8 Dificultades políticas para cambiar las tasas de impuestos	26
5.1.7 Las dos formas de equidad tributaria	26
5.2 Repercusiones de los impuestos y la eficiencia económica en el consumo	27
5.2.1 Los impuestos sobre las mercancías = carga total para los consumidores	27
5.2.1.1 Consumo actual y consumo futuro	29
5.2.1.2 Análisis del exceso de gravamen basado en el excedente del consumidor	32
5.2.1.3 Medición del exceso de gravamen	32
5.2.2 Efectos de los impuestos pagados en parte por los productores y en parte por los consumidores.	34
5.3 Incidencia general de los impuestos	34
5.3.1 Incidencia de los impuestos en los mercados competitivos	36
5.3.1.1 El efecto de la elasticidad	38
5.3.2 Importancia de la carga fiscal	39
5.3.3 Impuestos equivalentes	39
5.3.3.1 Diferencia del impacto del Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado	39
5.3.3.2 Equivalencia de los impuesto sobre el consumo y sobre los salarios	40
5.3.3.3 Equivalencia de los impuesto sobre el consumo durante toda la vida y los impuestos sobre la renta percibida durante toda la vida	41

VI. Desarrollo	42
6.1 La adopción del IVA en México	43
6.1.1 Ventajas y desventajas del IVA	47
6.1.2 Comparación del Impuesto al Valor Agregado con el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles	48
6.2 La importancia del IVA en los ingresos tributarios	49
6.2.1 El IVA en relación con otros impuestos	50
6.3 Comparativo internacional de la recaudación del IVA	52
6.3.1 Impuestos generales sobre el consumo	52
6.3.2 Tasas generales de IVA y exenciones	54
6.3.3 El Impuesto al Valor Agregado en países de América Latina y la OCDE	55
6.3.3.1 El cobro del IVA en América Latina y la OCDE	56
6.4 Las grandes limitaciones del IVA en México	61
6.4.1 La informalidad y la estrecha base tributaria en el país	61
6.4.2 La evasión del IVA en México	63
6.5 Marco legal del IVA	68
6.5.1 Diferencia entre la tasa cero y exenta	68
6.6 Resultados de la encuesta de opinión	72
6.6.1 Perfil de los participantes de la muestra	72
6.6.2 Opinión de especialistas y público en general sobre la reforma tributaria	76
6.7 El IVA y los escenarios de cambio	122
6.7.1 Impacto del IVA en la población	122
6.7.2 La paradoja del IVA	126
6.7.2.1 Impacto del IVA en la población más rica	126
6.7.2.2 Impacto del IVA en la población más pobre	128
6.8 La polémica en torno al IVA	133
6.8.1 La discusión acerca del IVA entre los especialistas	133
6.8.2 El debate en el Congreso	137
VII. Conclusiones	142
VIII. Recomendaciones	145
IX. Anexos	150
X. Bibliografía	156

I. Introducción

I. Introducción

1.1 Justificación

El estudio de los impuestos en México, es uno de los temas que más me han interesado durante los recientes años de mi actividad profesional, ya que al realizar la cobertura informativa sobre temas de política fiscal y monetaria para un diario especializado en economía y finanzas, me ha tocado seguir muy de cerca las discusiones sobre las propuestas de reforma tributaria y los efectos de los cambios aprobados en cada impuesto.

Analizar las opiniones y expectativas psicológicas y económicas que provoca en los diferentes sectores sociales cualquier iniciativa de reforma impositiva y las reacciones; así como el impacto en el ingreso de las familias y empresas, que provoca un gravamen en cuanto se pone en vigor, es algo por demás fascinante.

Sobre los impuestos se dicen muchas cosas; quienes cumplen con el fisco afirman que su carga es asfixiante; en contraste los funcionarios públicos sostienen que la recaudación es insuficiente.

En este interminable debate por los impuestos, con el fin de hacer prevalecer su interés, cada uno de los actores económicos: el gobierno, los empresarios, los partidos políticos y los consumidores, exponen tanto argumentos objetivos e irrefutables, como verdades a medias, mentiras, o simplemente omiten información.

El mejor ejemplo de esta polémica se ha observado en los primeros tres años del gobierno del presidente Fox, con los frustrados intentos de su equipo económico por sacar adelante una reforma fiscal integral en México, que pretendía cambios importantes en el IVA.

Es por ello que al cursar el seminario de titulación fui madurando la idea de realizar una investigación que permitiera, por medio de información teórica y estadística sólida, escudriñar los probables efectos objetivos de un cambio en el gravamen del IVA.

En un intento por aportar un elemento novedoso, pero también por combinar las herramientas utilizadas en la ciencia económica, con mi experiencia profesional como periodista, decidí realizar una investigación prospectiva acerca del IVA, por medio de la aplicación de una encuesta de opinión, dirigida a quienes considero que tienen el poder de decisión para cambiar el impuesto.

De esta forma, el ensayo muestra los resultados de una encuesta de opinión que apliqué a los principales actores de la Mesa para la Reforma Fiscal, instalada en agosto de 2003. La mayoría de ellos ahora participan en los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria: senadores, diputados, integrantes de las comisiones de Hacienda de ambas cámaras, líderes obreros y del sector privado, funcionarios de Hacienda y del Banco de México, así como especialistas y asesores del sector privado. Se buscó como dato anecdótico comparar estos comentarios con los del "público en general".

Aunque el tema tributario involucra a una amplia gama de impuestos, decidí centrar el ensayo, en el caso del IVA, debido a que la propuesta de Reforma Fiscal Integral de Fox se han centrado en combinaciones de cambios en ISR e IVA.

El Congreso aprobó en los últimos tres años importantes cambios en el ISR, pero rechazó el grueso de los cambios en el IVA, al considerar que el cobro de este gravamen en alimentos y medicamentos significaba cambios muy regresivos para la población de menores ingresos.

Aunque hubo modificaciones que mejoraron el cobro del IVA en lo referente al flujo de efectivo. Desde entonces la discusión para continuar los cambios pendientes en el IVA sigue en todos los ámbitos, dentro y fuera del país.

Por ello considero que el debate acerca de qué hacer con el IVA es de gran actualidad, ya que el gobierno y su brazo ejecutor, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), insisten – no obstante el revés por tres años consecutivos en el Congreso -- en que una tasa generalizada de 10% en el IVA es la mejor vía para lograr una reforma fiscal que solucione la falta de recursos del sector público, que combata la evasión y mejore la eficiencia en la recaudación.

El Ejecutivo ha insistido en que los cambios en el IVA se evalúen en el seno de la mesa de ingresos de la Convención Nacional Hacendaria que arrancó el 5 de febrero y concluirá con sus recomendaciones de reforma fiscal el 28 de julio de 2004.

Los representantes de los diferentes partidos políticos, los gobernadores, especialistas y líderes de opinión tienen puntos de vista diferentes, pues hay quienes están de acuerdo en debatir el IVA en dicho foro y otros advierten que insistir en el tema de gravar con IVA a los alimentos y medicinas hará fracasar la CNH, por lo que debe quedar fuera de la agenda.

Se puede hablar de que han sido muchas las propuestas de hacer una reforma fiscal en materia impositiva, que realmente cumpla con los requisitos de todo sistema fiscal que son: **equidad, eficiencia y neutralidad, competitividad y simplicidad**; sin embargo, la mayoría de ellas se

han quedado en el intento y las que lograron tener cierta importancia arrojaron malos resultados, tanto para el fisco como para los contribuyentes.

Este hecho se reflejó justamente en cambios tributarios puestos en vigor en 2002 y 2003, en donde el poder legislativo y el ejecutivo no lograron ponerse de acuerdo y dieron lugar a las reformas fiscales híbridas calificadas como “adefesios”, que provocaron descontento entre los contribuyentes y pérdidas a la Secretaría de Hacienda; toda vez que muchos impuestos fueron impugnados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ésta los declaró inconstitucionales.

No debemos olvidar que la política tributaria influye en las decisiones de consumo, ahorro e inversión privada, por lo que una reforma en el sistema tributario, además de buscar elevar la recaudación, debe tomar en cuenta sus efectos en la economía y el poder de compra.

Tomando en cuenta todos los elementos anteriores, añadí a los resultados de la encuesta de opinión, un análisis del rol que juega el IVA en el sistema impositivo para llevar a cabo una reestructuración que permita a los ingresos públicos cumplir su función.

Adjunté, asimismo, un comparativo internacional, que ilustre cómo son las tasas, la recaudación, la eficiencia y en general, la importancia del IVA en los países de la OCDE, de Norteamérica, de Europa y de América Latina. Ello permite ubicar los retos de México en su justa dimensión.

El IVA aporta recursos fundamentales en los ingresos de la Federación y para algunos el impuesto es visto como la gran oportunidad de aumentar la recaudación; combatir la evasión y aumentar la competitividad del sistema tributario respecto del resto de los países del mundo. En este bloque se piensa que es por medio del gasto como se redistribuye la riqueza.

Otros economistas consideran que el IVA y cualquier probable cambio en el gravamen tiene que ser *a priori* el mecanismo decisivo para influir en la distribución del ingreso en el país. Este grupo sostiene que es posible alcanzar la justicia social y un mejor reparto de la riqueza desde la política tributaria.

Espero que las ideas que surgen de las conclusiones de la encuesta y del ensayo en su conjunto, puedan ser de gran utilidad para conocer cuál debe ser el mejor camino para el futuro del impuesto y el diseño de una estrategia del Ejecutivo y de los legisladores que permita poner en vigor los cambios que benefician la recaudación y la eficiencia tributaria, pero sin tener un impacto inmediato adverso importante sobre algún sector de contribuyentes.

1.2 Problemática

El sistema tributario mexicano tiene una de las menores cargas fiscales en el mundo, equivalente al 15.4% del PIB, muy por debajo del promedio de los países de la OCDE de 27.9% y apenas superior a la media de América Latina, de 14.5%.

Si se excluyeran de la contabilidad los ingresos derivados de la renta petrolera, la carga fiscal en México apenas es de 10.8% del PIB, con lo que se ubica como uno de los países que menos recaudan en el mundo; sólo supera a algunos países africanos, así como a Guatemala y Haití.¹

No obstante el esfuerzo por modernizar al sistema tributario mexicano, tratando de adoptar prácticas internacionales, la carga fiscal apenas creció dos décimas en la última década, mientras que en las naciones de la OCDE avanzó 1.1 puntos porcentuales y en los países latinoamericanos 0.6 puntos porcentuales.

La baja carga fiscal limita los recursos del gobierno y lo ubican como uno de los países con menor gasto público del orbe, como porcentaje del PIB, lo que dificulta atender de forma satisfactoria los urgentes reclamos de 105.3 millones de habitantes, de los cuales 54.4 millones están en condiciones de pobreza.

La escasez de recursos explica que el gasto total del gobierno central en México se ubique apenas en 14.6% del PIB, lo que contrasta con el gasto promedio de la OCDE y de América Latina de 31.8% y 20.6% de su PIB, respectivamente.

La captación de impuestos en México es reducida debido a la existencia de un modelo de recaudación burocrático y complejo, debido, en parte, por un gran número de impuestos y de tasas diferenciadas, además de los regímenes preferenciales que abren demasiados huecos en la Ley, lo que facilita la evasión y la elusión fiscal y dificulta la administración. A esto se suma un deficiente aparato recaudatorio.

La suma de exenciones, esquemas especiales y tratamientos diferenciales a algunos sectores de contribuyentes, significó en 2003 una pérdida de ingresos fiscales por 417 mil 348 millones de pesos, equivalente al 6.3 por ciento del PIB.² (*Anexo 1*).

Únicamente en el caso del IVA la tasa cero y exenciones ocasiona una pérdida de recursos fiscales por 124 mil 304 millones de pesos, el 1.89% del PIB. (*Anexo 2*)

¹ *Análisis de las Finanzas Públicas en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Instituto Tecnológico Autónomo de México, Noviembre de 2003.

² SHCP, *Presupuesto de Gastos Fiscales 2003*, págs. 1 y 18.

Esta merma no considera la alta evasión, que en el caso del IVA, el subsecretario de Ingresos de Hacienda la estimó ante legisladores en octubre de 2003 en un 52% de la recaudación potencial.³

Esta precariedad en los ingresos públicos fue reconocida en la Mesa de Ingresos de la CNH, el 6 de febrero de 2004 en Querétaro, en donde se estableció que los gastos fiscales y la suma de exenciones en todos los impuestos ocasionan que el gobierno federal deje de recaudar un monto aproximado equivalente a la mitad de sus ingresos tributarios potenciales.

La baja captación de impuestos también se explica por la ineficiencia del aparato recaudatorio, la corrupción, tanto de funcionarios públicos como del público, la excesiva regulación y el abultado porcentaje de la población en la economía informal. Una encuesta del propio SAT reconoce que el 35.5% de los contribuyentes percibe corrupción en dicho órgano recaudador.⁴

La alta evasión estrecha la base tributaria, ya que de unos 41.5 millones de personas que componen la Población Económicamente Activa, 9.5 millones están registrados ante el SAT y de ellos sólo 7.7 millones están normalmente fiscalizados.⁵

Mientras que únicamente 530 mil empresas cumplen puntualmente con el fisco, el INEGI reporta en los censos económicos que el país cuenta con dos millones de establecimientos registrados que realizan actividades económicas.

Por otra parte, las Encuestas Nacionales de Empleo y de Micronegocios estiman que 15.7 millones de personas participan en la economía informal.

Otro factor que explica la escasa recaudación también estriba en un rechazo de la población al pago de gravámenes, por una falta de cultura de la legalidad y del cumplimiento con el fisco, pero también por la desconfianza que se tiene acerca del buen uso de los recursos, cuando observan una mala calidad en los servicios públicos y poca eficacia de las acciones de gobierno.

Aunado a la insuficiencia de recursos, el sistema tributario del país sufre de una gran volatilidad, al tener una alta dependencia de los ingresos petroleros. Los recursos provenientes de la renta petrolera aportan en la actualidad el 30% de los ingresos totales del sector público.

³ Comparecencia de Rubén Aguirre, subsecretario de Ingresos de Hacienda ante los diputados y senadores de la Mesa para la Reforma Fiscal en el salón Verde de la Cámara de Diputados el 15 de octubre de 2003.

⁴ SOTO, Orquidea, *El Universal*, 6 de octubre de 2003, Primera Sección, pág. 11.

⁵ ZUBIRIA, José María Fortalecimiento del SAT y Combate a la Evasión Fiscal, documento presentado a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 2003.

Ante la falta de eficacia de las autoridades para fiscalizar a todos los evasores y corregir las distorsiones en el sistema, una reforma fiscal integral que adopte como eje cambios importantes en el IVA representa una amplia oportunidad de solucionar diversas distorsiones, avanzar en la simplificación y el combate a la evasión.

El IVA es un impuesto subutilizado en México, que sólo aporta al fisco el equivalente al 3.5% del PIB de ingresos tributarios. Debido a ello cada vez crece más el consenso entre los diferentes sectores de la sociedad para hacer modificaciones a este impuesto.

Empero, hay quienes se oponen a cambios drásticos en el IVA al considerar que ello acentuaría aún más, la ya de por sí inequitativa distribución de la riqueza en el país.

No se debe olvidar que, de acuerdo con los datos más recientes de Sedesol, 20 millones de mexicanos vive en extrema pobreza y el 51.7 por ciento de la población total del país padece pobreza moderada, de acuerdo con el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.⁶

Sin duda, cambios en el IVA, acompañados de medidas administrativas y legislativas para perfeccionar el diseño de los impuestos ayudarían a mejorar la fiscalización y elevar la recaudación.

Cada vez crece más el consenso para que las reformas tributarias se ligen a compromisos de una mayor eficiencia de Hacienda no sólo en la recaudación, sino en la transparencia y eficacia del gasto, además de que los cambios deben tener el tino para no afectar o por lo menos resarcir de inmediato los bolsillos de los más pobres.

⁶ COMITÉ TÉCNICO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA, *Medición de la Pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar*. SEDESOL, 1ra. Edición, México, 2002.

II. Objetivos

II. Objetivos

2.1 Objetivo general

Analizar el comportamiento del IVA desde su puesta en vigor en 1980 al 2003, y explorar los posibles escenarios de cambio en las tasas del gravamen, considerando el impacto en los diferentes sectores de la población.

2.2 Objetivos específicos

- Analizar la importancia del IVA en los ingresos tributarios del sector público.
- Revisar la fiscalización del impuesto por parte de la SHCP y comparar este desempeño con los principales parámetros internacionales.
- Describir los problemas del marco legal, la evasión y la economía informal.
- Hacer un recuento de la experiencia de los principales países del mundo sobre los niveles de tasas de IVA en alimentos y medicamentos.
- Anticipar los posibles escenarios de modificación de tasas de IVA en México para los próximos años, considerando los puntos de vista de los integrantes de la LIX Legislatura.

III. Hipótesis

III. Hipótesis

Si la mayoría de legisladores, funcionarios públicos, especialistas y líderes empresariales, apoyaran un cambio en el IVA para cobrar una tasa general de 10%, que grave a los alimentos y medicamentos, a pesar del impacto regresivo que tendría la medida en 54.4 millones de mexicanos pobres, o si existiera una buena negociación política para compensar a los marginados por el impacto de la eliminación de la tasa cero, se fortalecerían las finanzas públicas, se simplificaría el cobro de impuestos y se captarían mayores recursos de la economía informal.

IV. Metodología

IV. Metodología

El ensayo se divide en tres partes. La primera corresponde a:

- La introducción, que consiste en la justificación del tema y una breve exposición de la problemática actual de los impuestos y el IVA.
- El objetivo que se pretende alcanzar con el desarrollo y las propuestas del trabajo.
- La hipótesis que se habrá de demostrar en el desarrollo del proceso de la investigación.

La segunda parte describe lo referente al marco teórico que sirvió de base para el correcto estudio del tema a tratar y fundamentar las propuestas presentadas en el ensayo.

La tercera parte se compone por el cuerpo fundamental del ensayo que es el desarrollo del tema, mismo que se estructura de la siguiente forma:

- Primero se presentan los antecedentes y los aspectos generales del Impuesto al Valor Agregado, cómo surgió en nuestro país y cuáles fueron las causas que motivaron su cobro, así como las diferentes modificaciones por las que ha pasado, y los principales factores influyentes.
- En segundo lugar, se analiza el papel que ha jugado el IVA como parte de los ingresos tributarios, así como el impacto en recaudación total del Gobierno Federal.
- Como tercer punto, se tomó en cuenta la decisiva opinión de los principales integrantes de la Mesa para la Reforma Fiscal, quienes tienen un amplio conocimiento sobre la política tributaria en México.
- Y finalmente se analizan las diferentes propuestas de modificación del IVA y los beneficios o problemas que tendrían tanto para el gobierno como para los contribuyentes.

El ensayo resalta de manera especial el tercer punto, pues se estructuró una investigación que es clasificada como estudio económico, y se determinó para ello una muestra de juicio⁷, en la cual los entrevistados se seleccionaron estratégicamente y con quienes se tuvo contacto previo, para que los datos obtenidos fueran objetivos y funcionales para la encuesta.

La población objetivo se definió como especialistas con poder de decisión en materia fiscal y de

⁷ Este tipo de muestra es el que, a juicio del investigador, representa a la población. Su eficacia depende de la opinión del investigador que haya seleccionado a los miembros, y no quiere decir que no sea representativa. Se da principalmente cuando los tamaños de la muestra son pequeños. WEIERS, Ronald M. *Investigación de Mercados*, Ed. Prentice Hall, México, 1986, pág. 107

impuestos, y otra parte en público en general. El criterio para la selección de los expertos se definió así: que en 2003 hubieran participado como conferencistas sobre temas de impuestos o que sus puntos de vista hubieran aparecido publicados en prensa escrita; que fueran integrantes de la Mesa para la Reforma Fiscal, académicos o directivos de despachos fiscales o de algún colegio de profesionistas. Para la segunda parte de la muestra, la selección fue completamente aleatoria. La muestra total se clasificó de la siguiente manera:

- Investigadores y docentes de reconocidas instituciones y organismos como CIDE, ITAM, UNAM, Universidad Panamericana, CAPEM, además de economistas de casas de bolsa y empresas de consultoría.
- Legisladores, que incluyó diputados y senadores de los principales partidos políticos, PRI, PAN, PRD y PVEM, integrantes de las Comisiones de Hacienda y de Presupuesto de ambas cámaras.
- Funcionarios y sus asesores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y principalmente de la Subsecretaría de Ingresos y del SAT, así como algunos economistas del Banco de México, quienes participan en la Mesa para la Reforma Fiscal.
- Abogados y contadores especialistas en materia fiscal de las principales asociaciones, como la Barra Mexicana Colegio de Abogados y el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, así como de despachos privados.
- Líderes empresariales de organismos como Canaco, Concanaco, Canacintra, Imef, además de representantes del sector obrero como la FENASIB.
- Estudiantes de Economía de instituciones públicas, que representan a los futuros especialistas.
- Opinión Pública, integrada por personas de diferentes oficios para conocer el grado de información que poseen y su postura ante la posible reforma.

Se invitó a participar a un total de 150 personas y, de los que respondieron, sólo se consideraron 10 cuestionarios para cada grupo, sumando un total de 70 entrevistados; cabe mencionar que en el caso de los actores principales en la discusión de la reforma fiscal se retomaron los puntos de vista de las entrevistas de los personajes más sobresalientes e influyentes para enriquecer el ensayo y las conclusiones.

Para la determinación del tamaño de la muestra se aplicó la fórmula de las poblaciones finitas, considerando que se conoce el universo o población de referencia. El tamaño de muestra de 70

individuos es representativo de la población, y sus características estadísticas son las siguientes:

- Probabilidad de éxito del 50%. Lo cual se ajusta a una distribución normal de frecuencias.
- Nivel de Confianza del 75%.
- Error de estimación del 5%.

Los datos y parámetros anteriores ratifican la confiabilidad estadística del estudio. Por lo que la opinión de la muestra seleccionada es representativa del universo.

Para aplicar la investigación de campo se diseñó un cuestionario que identificara principalmente las posturas de los diferentes sectores y su opinión sobre el polémico debate en torno al IVA en alimentos y medicamentos; también se buscó hacer una evaluación del impuesto y de la labor de recaudación por parte de la SHCP.

La recolección de datos se hizo por varios métodos: entrevistas personales, telefónicas y por correo electrónico. Esta fase se desarrolló entre agosto y noviembre de 2003. Una vez reunida la información, se procedió a tabularla y analizarla, dando lugar a un informe y recomendaciones finales.

Es importante resaltar el hecho de que la mayoría de los entrevistados tiene grado de escolaridad de maestría y licenciatura, por lo que se reconoce amplia capacidad de la muestra para resolver el cuestionario.

Aún así se obtuvieron respuestas de "no contestó", debido a que algunos entrevistados se abstuvieron de comentar ciertos temas.

La cuarta corresponde a las conclusiones que pretenden reflejar la opinión mayoritaria que extraída por medio de la encuesta y las recomendaciones, con las cuales deseo contribuir con propuestas bien fundamentadas a una mejor política impositiva, a un sistema tributario más eficiente, a una menor evasión y, por supuesto, un cambio en la actual administración foxista, tomando en cuenta todos los elementos presentados anteriormente.

Durante todo el proyecto se utilizaron diversas fuentes de información:

- Bibliográfica.
- Hemerográfica (artículos, notas y entrevistas)
- Por Internet
- Entrevistas con especialistas en el tema

Y se analizaron y revisaron temas como:

- La teoría de los impuestos, en particular, sobre el IVA.
- Los antecedentes del IVA y su aplicación en diferentes países.
- Los fundamentos de política tributaria.
- Documentos y estudios publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México (BANXICO), por la Cámara de Diputados y el Servicio de Administración Tributaria.
- Documentos y estudios de organismos e instituciones como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Canacintra, CIDE, ITAM, el Colegio de México, la UNAM y Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Artículos en periódicos e Internet relacionados con el IVA, y en especial con las propuestas presentadas por los partidos políticos sobre la reforma al IVA y se realizaron consultas personales con más de una veintena de especialistas en asuntos fiscales.

V. Marco Teórico

V. Marco Teórico

5.1 Teoría General de los Impuestos

5.1.1 Los impuestos

“Un impuesto es la cantidad de dinero o especie que el gobierno cobra por ley a los particulares, con el objeto de sostener los gastos gubernamentales y los servicios que proporciona a la sociedad”.¹

Los impuestos son transferencias de dinero al gobierno, que tienen la característica de ser obligatorios. La función recaudatoria se lleva a cabo por medio del sistema tributario, cuya estructura se modifica y adapta con el paso de los años.

5.1.2 El sistema tributario moderno en EU y Europa

“La aprobación de la Decimosexta Enmienda en 1913, por la que se establecía el impuesto sobre la renta, constituyó un punto crítico en la estructura tributaria de Estados Unidos”.²

Este hecho marca notablemente el sistema tributario, ya que actualmente los impuestos sobre la renta son la principal fuente de ingresos tributarios no sólo en Estados Unidos sino en otros países, con lo que los impuestos sobre el consumo y los aranceles han pasado a segundo plano, y podemos observar que hay un gran aumento de la importancia de los “impuestos directos”³ y una disminución sobre los “impuestos indirectos”.⁴

Sin embargo, en Europa sí se ha puesto un mayor énfasis en el llamado impuesto sobre el valor agregado “... el cual grava el valor añadido por cada empresa, es decir, la diferencia entre el valor de sus ventas y el importe de sus compras a otras empresas”.⁵

5.1.3 Los principios básicos del sistema fiscal

“El sistema tributario o de recaudación consiste en la fijación, cobro y la administración de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros”.⁶

¹ ZORRILLA, Santiago, *Diccionario de Economía*, Ed. Limusa, 5ta. Edición, México, 1998, pág.108.

² STIGLITZ, Joseph, *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, 2da. Edición, España, 1988. Capítulo 16. Los impuestos, pág. 427.

³ El impuesto directo es aquel que grava directamente el ingreso de las personas físicas o morales, o sea, los contribuyentes.

⁴ Un impuesto indirecto es aquel que grava el consumo de los contribuyentes; se llama indirecto porque no repercute en forma directa sobre los ingresos sino hasta el momento en que realiza la compra.

⁵ STIGLITZ, Joseph, op. cit. ... pág. 428.

⁶ ZORRILLA, Santiago, op. cit. ... pág. 108.

El primer objetivo de todo sistema tributario es obtener los recursos necesarios para que el Estado realice sus funciones.

Pero debido a que el marco tributario necesariamente incide sobre las diversas actividades económicas, para los economistas del Banco de México el sistema impositivo tiene que cumplir además con las siguientes características:⁷

Equidad

Eficiencia y neutralidad

Competitividad

Simplicidad

2. Equidad

Todo sistema fiscal debe cumplir con el principio de equidad horizontal: gravar igual a todos los agentes que tengan una misma capacidad contributiva; y el de equidad vertical o progresividad: gravar más a aquellos individuos con una capacidad contributiva mayor.

3. Eficiencia y Neutralidad

Los impuestos afectan en las decisiones básicas de los individuos y empresas, particularmente entre participar o no en los mercados laborales y de capital, tratándose del impuesto sobre la renta, y entre consumir o ahorrar, tratándose de los impuestos al consumo. Un mal diseño puede elevar significativamente la interferencia del sistema fiscal en otras decisiones de individuos y empresas, como la del sector en el cual invertir, el tipo de financiamiento a emplear, el instrumento de ahorro a utilizar, etcétera. Para lograr la mejor asignación de recursos posible en la economía y obtener un mayor nivel de crecimiento económico, es fundamental que el sistema fiscal interfiera lo menos posible en las decisiones de individuos y empresas.

4. Competitividad

La creciente integración mundial de las economías eleva la competencia y reduce el margen de maniobra de los gobiernos respecto de los impuestos que se aplican a los factores móviles, como el capital y el trabajo calificado. Así, debe cuidarse que la tasa efectiva de los impuestos sobre la renta personal y empresarial, no exceda a las de nuestros principales competidores.

⁷ BANCO DE MÉXICO. Un comparativo internacional de la recaudación tributaria, México, 2003, págs. 6 y 7.

5. Simplicidad

Para recaudar es inevitable imponer un costo, tanto al contribuyente, como al fisco. La simplicidad en un sistema fiscal resulta un requisito fundamental. Para el fisco, maximiza los recursos a emplear en el gasto público y, para el contribuyente, los que destina a consumir, ahorrar e invertir.

La simplicidad del sistema fiscal está directamente relacionada con la ausencia de excepciones y tratos preferenciales. La existencia de privilegios fiscales abre espacios a la elusión fiscal que sólo se pueden combatir elevando la complejidad del sistema tributario.

Interacción de los cinco objetivos

Los últimos cuatro objetivos no son independientes del objetivo recaudatorio. Un sistema fiscal que cumpla mejor con todos ellos conlleva una mayor capacidad recaudatoria por lo siguiente:

- 1) una mayor equidad reduce la resistencia al pago de aquellos contribuyentes que son tratados injustamente;
- 2) la mayor neutralidad y generalidad de un sistema evita abrir oportunidades de evasión y elusión fiscales;
- 3) la competitividad del sistema evita que los contribuyentes trasladen operaciones al extranjero o utilidades a otras empresas mediante el uso de precios de transferencia; y,
- 4) la simplicidad reduce la resistencia al pago y facilita a la autoridad detectar el incumplimiento.

5.1.4 Sistema de Impuestos sobre la Renta

Aunque es relativamente fácil definir el concepto de renta como el ingreso total de un individuo, en la práctica no es tan sencillo pues los gobiernos han establecido diferentes clases de renta con tasas distintas y también han creado diversas deducciones. Cada que se introduce una nueva disposición va acompañada de un sinnúmero de definiciones legales y cuando estas no corresponden a las distinciones económicas sólidas, existen incentivos para disminuir el gravamen. Este tipo de distinciones provocan muchas veces la complejidad del sistema tributario y aumentan la evasión al pago de los impuestos.

El aumento que se ha dado en el impuesto sobre la renta (ISR) y las innumerables disposiciones que dan un trato especial a ciertas categorías de renta, han incrementado las posibilidades de eludir impuestos, un muy buen ejemplo fueron los llamados refugios fiscales,

que eran sistemas de inversión mediante los cuales se deducían las obligaciones fiscales. Estos sistemas presentaban también ventajas para aquellos asesores fiscales y empresas de gestión financiera que sabían utilizarlos.

Aunque si bien es cierto, los refugios fiscales ofrecían diversos beneficios, no todas las personas pueden acceder a ellos, se daban primordialmente en los impuestos sobre el capital.

“Debido a la variedad de deducciones existentes y de disposiciones especiales, los tipos impositivos tienen que ser más altos para recaudar los ingresos necesarios”.⁸

Al paso del tiempo se ha tratado de reformar los sistemas tributarios, pues estos repercuten en muchos aspectos de la economía como la reducción en las tasas de ahorro e inversión y por consecuencia una disminución en la tasa de aumento de la productividad. Aunado a ello los sistemas fiscales suelen ser injustos e ineficientes, y lo peor de todo es que no existe un criterio unificado sobre como debe ser un sistema tributario.

5.1.5 Características del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El IVA es un impuesto indirecto sobre el consumo, que afecta a los particulares, no en sus ingresos, sino por el gasto que efectúan. En su aplicación, el vendedor de bienes o prestador de servicios es quien se encarga de recaudarlo en nombre de la hacienda pública.

Lo que el comerciante o prestador de servicios entera como impuesto es la diferencia entre los impuestos que él retiene y los que él paga en sus transacciones. Es decir, cuando el comerciante vende una mercancía cobra un IVA al consumidor. Debido a que el IVA que cobró es un impuesto que pertenece al fisco, el comerciante tiene la obligación de enterarlo al gobierno. Sin embargo, la legislación fiscal le permite deducir de su declaración de impuestos el IVA que el comerciante a su vez pagó a sus proveedores por bienes y servicios en los que tuvo que gastar para desarrollar sus actividades. Una vez que deduce el IVA que pagó del impuesto que retuvo, entera al fisco el IVA que recaudó en exceso.

Los impuestos generales al consumo, como es el IVA, son recaudados sobre un gran número de bienes y servicios; la mayoría están gravados a una tasa única, con una tasa general *ad valorem*, aunque puede haber una tasa para productos considerados de lujo, y la tasa cero o exenta, para bienes de primera necesidad.

⁸ STIGLITZ, Joseph, op. cit ..., pág. 430.

5.1.6 Diferentes efectos de los impuestos

5.1.6.1 Efectos generales de los impuestos

Uno de los puntos que provocan controversia es la reducción de incentivos para ahorrar y trabajar y los diversos efectos que han distorsionado el principio de la "eficiencia".

El impuesto sobre la renta puede influir en decisiones tan importantes como los años que una persona estudia, la elección de la ocupación, la decisión entre trabajar o quedarse en casa con los hijos, en el número de horas que un contribuyente trabaja, en la cantidad y forma de ahorro, asimismo en la elección de jubilarse para trabajar después de hacerlo, o ya no trabajar. Incluso, en Estados Unidos los impuestos influyen en la decisión de casarse o en el número de hijos de una pareja.

Es tanta la importancia de los impuestos en la vida de las personas que pueden tener un mayor beneficio tratando de pagar menos impuestos que trabajando más.

5.1.6.2 Efectos financieros de los impuestos

Al igual que en la vida de las personas, los impuestos influyen en la forma que adopta una transacción, por ejemplo "... el pago en especie no está sujeto a impuestos, y en los países en que lo está, es más fácil esconderlo".⁹

Otro ejemplo, son las pocas diferencias que se tienen, en teoría, entre una persona que ahorra directamente para su jubilación y otra que da una parte de su sueldo para un plan de pensiones, pero en la práctica las implicaciones fiscales son distintas.

Del mismo modo que los dividendos, ganancias de capital e intereses reciben tratamiento especial, en algunos casos, el sistema tributario también influye en la estructura financiera de las empresas.

5.1.6.3 Impuestos distorsionadores y no distorsionadores

"Un impuesto es no distorsionador si y sólo si el individuo no puede hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales."¹⁰

⁹ Ibid ..., pág. 432.

¹⁰ Ibid ..., pág. 433.

Este tipo de impuesto es llamado de cuantía fija, por ejemplo aquellos impuestos que hay que pagar independientemente de la riqueza o aquellos cuyas características no pueden alterarse. Por esta razón casi todos los impuestos son distorsionadores.

En el caso del impuesto sobre la renta se puede decir que es distorsionador puesto que una persona puede alterar sus obligaciones fiscales; así como también los impuestos sobre las mercancías, ya que un individuo puede comprar una cantidad menor de la mercancía gravada con lo que modificaría sus obligaciones fiscales.

5.1.6.4 Impuestos correctores

Se han descrito únicamente los efectos que impiden que se logre la eficiencia económica, pero también los impuestos pueden ayudar a corregir alguna falla en el mercado. A estos tipos de impuestos se les llama "correctores" y cumplen con dos funciones al mismo tiempo: recaudar los ingresos y mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.

5.1.6.5 Efectos en el equilibrio general

Existen también impuestos que alteran el equilibrio de la economía. "Un impuesto sobre los intereses puede reducir la oferta de ahorro y, a la larga, el stock de capital, lo que, a su vez, puede reducir la productividad de los trabajadores y sus salarios".¹¹ Estas repercusiones que son indirectas de los impuestos son llamadas "efectos en el equilibrio general".

5.1.6.6 Efectos del anuncio de la introducción de un impuesto

En muchas ocasiones el efecto sobre la economía de un nuevo impuesto es a largo plazo, pues el ajuste no es instantáneo, pero a veces los efectos de un impuesto se sienten antes de que se establezca. Este hecho se puede comprobar cuando se anuncia el tratamiento fiscal que recibirá un activo, pues automáticamente cambia el valor de dicho activo. El anuncio de un impuesto no sólo causa problemas de "equidad", sino que también puede producir un efecto distorsionador en la oferta de activos.

5.1.6.7 Estabilización Automática

En el caso de una recesión al estado le sería conveniente una reducción en sus ingresos. Cuando los precios son estables, el impuesto sobre la renta tiene un alto grado de estabilización automática, debido a su estructura progresiva. Al disminuir la renta, baja la tasa

¹¹ Ibid... pág. 434

impositiva media; es decir, los contribuyentes pagan un menor impuesto porque sus ingresos son menores. Pero cuando existe recesión aún habiendo inflación, es decir "estanflación", aumenta la tasa de impuesto media, a pesar de necesitar un nivel más bajo para sacar a la economía de la "recesión". En estos dos casos podemos notar cuando hay efectos estabilizadores automáticos y cuando no los puede haber.

5.1.6.8 Dificultades políticas para cambiar las tasas de impuestos

Irremediablemente una modificación en el tipo impositivo provocará un intenso debate político, pues se vendrán muchas preguntas acerca de la "equidad" y la "igualdad" en la reforma, en las tasas donde se aplicará, quién pagará la carga de dicho impuesto y lógicamente las repercusiones que traerá a todos los sectores.

5.1.7 Las dos formas de equidad tributaria

El premio Nobel de economía Joseph Stiglitz precisa que existen dos formas de equidad tributaria, por una parte, "se dice que un sistema tributario es equitativo horizontalmente si los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato"¹², es decir se deberá gravar por igual a las personas que tengan una misma capacidad contributiva, sin que influyan aspectos tales como sexo, raza o religión.

Por otro lado expone que el "principio de la equidad vertical" establece que aquellos individuos que se encuentren en mejores condiciones deberán pagar un mayor impuesto. Al igual que el principio de equidad horizontal, la equidad vertical plantea tres problemas: determinar quién debe pagar un tipo más alto, legislar este tipo impositivo y decidir, si una persona que puede pagar el tipo más alto cuánto más pagará en relación con los demás.

Para poder cumplir con la equidad vertical y juzgar si una persona debe pagar más que otra se toman en cuenta tres criterios: su capacidad de pago, su mayor nivel de bienestar económico y el que se reciban más prestaciones del estado.

¹² Ibid ..., pág. 440.

5.2 Repercusiones de los impuestos y la eficiencia económica en el consumo

Cualquier impuesto, irremediamente, afecta la conducta económica como consecuencia de la transferencia de recursos del individuo al estado. El consumo se ve reducido cuando los individuos no ajustan la cantidad de trabajo que realizan al trabajar más, su consumo se reduce en menor medida.

Un incremento en los impuestos empeora el bienestar de las personas, pero hay algunos impuestos que lo afectan menos y otros que lo afectan más, debido a su ineficiencia. El único impuesto que no lo provoca es el de *cuantía fija*.¹³ Este impuesto es no distorsionador, pues no altera sus obligaciones fiscales, pero sí puede reducir la demanda de algunos productos o inducir a las personas a trabajar más. Este efecto significa que el individuo tiene menos renta (ingreso) para gastar y se denomina efectos-renta. Al ser el impuesto de cuantía fija no distorsionador, recauda más ingresos para una misma pérdida de bienestar.

Los impuestos provocan diversas consecuencias y los individuos se ajustan de diferente forma a cada una de ellas. Aquí vuelve a surgir el concepto de "eficiencia económica", ya que los impuestos distorsionadores suelen ser ineficientes, lo que produce pérdidas de bienestar en diferente medida; a esta ineficiencia se le llama carga excesiva de gravamen y puede medirse en unidades monetarias.

5.2.1 Los impuestos sobre las mercancías = carga total para los consumidores

En este punto se analizará un impuesto pagado totalmente por los consumidores. Consideremos que la renta del individuo es fija, y que puede elegir entre dos bienes: refresco y cerveza. Su restricción presupuestaria es la línea SB que representa las diferentes combinaciones de refresco y cerveza que puede comprar el individuo. Si gasta todo su ingreso en refresco, puede comprar la cantidad S; si lo gasta en cerveza podrá comprar la cantidad B.

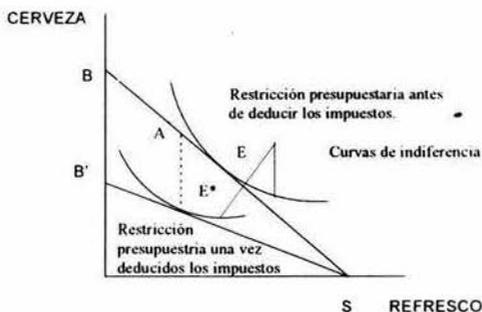
Se establece un impuesto sobre la cerveza, el cual recaerá en los consumidores, es decir el precio se incrementa en la cuantía del impuesto.¹⁴ Este impuesto desplaza la restricción presupuestaria a SB'. La persona podrá seguir gastando toda su renta en refresco y obtiene S unidades. Pero ahora, al ser la cerveza más cara, podrá comprar menos.

¹³ Es aquél que se impone a un individuo y en el que no puede influir su conducta.

¹⁴ Sólo si las curvas de oferta de refresco y cerveza son infinitamente elásticas.

En un inicio, el individuo asignaba a su renta en el punto E de su restricción presupuestaria, este es el punto de tangencia entre la restricción presupuestaria y la curva de indiferencia.¹⁵ Al introducir el impuesto se establece un nuevo equilibrio en E*.

La situación es peor en E* que en E; en la medida en que un impuesto reduce la renta empeora el bienestar. Por lo que los ingresos recaudados por el impuesto es AE* y la distancia vertical entre SB y SB' es el nuevo nivel de consumo del individuo E*.



FUENTE: STIGLITZ, Joseph, *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, 2da. Edición, España, 1988, Capítulo 16. Los impuestos, pág. 486.

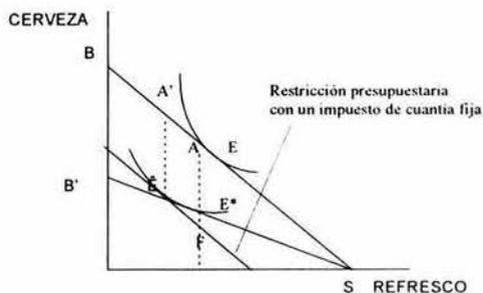
Es conveniente recordar que el impuesto sobre la cerveza no es de cuantía fija, pues el volumen del ingreso recaudado depende de su consumo, que es sensible al precio. Pero, en el caso del impuesto de cuantía fija, se podría recaudar más, sin empeorar la situación del individuo en E*.

Ahora supongamos que en lugar de un impuesto sobre la cerveza, se establece un impuesto de cuantía fija de AF. La recta de restricción presupuestaria será paralela a SB y el individuo asigna su renta en el punto Ê. Como se puede ver en la gráfica, los ingresos recaudados son mayores con el impuesto de cuantía fija (AF es mayor a AE*); sin embargo, el individuo no está en una situación peor, como lo muestra Ê y E*, las cuales están en la misma curva de indiferencia. La distancia entre los ingresos recaudados por ambos impuestos, o sea E*F, es la carga excesiva o exceso de gravamen del impuesto sobre la cerveza.

El efecto- renta del impuesto se da por una variación de la renta, que se muestra mediante el desplazamiento de E a Ê. El movimiento de Ê a E* se debe a la variación de la pendiente de la restricción presupuestaria y permanece en la misma curva de indiferencia, este es el "efecto-sustitución" del impuesto sobre la cerveza, pues la persona la sustituye por refresco. A este

¹⁵ Representación gráfica de las posibilidades de usar o intercambiar dos bienes diferentes por parte de un mismo consumidor, significa que al consumidor le es indiferente cambiar determinada cantidad de otro bien, ya que obtiene la misma satisfacción en cualquier punto de la curva.

efecto también se le llama "distorsión", y si no lo hubiera, el impuesto no provocaría exceso de gravamen.



FUENTE: STIGLITZ, Joseph, *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, 2da. Edición, España, 1988. Capítulo 16: Los impuestos, pág. 488.

Cuando las curvas de indiferencia tienen forma de L, no hay ningún efecto-sustitución, puesto que una variación del precio no afecta el nivel de consumo ni de refresco ni de cerveza, y el consumo es igual con ambos impuestos. Por lo tanto, da lo mismo que el Estado fije un impuesto sobre la cerveza o un impuesto de cuantía fija. En este caso el impuesto sobre la cerveza no provoca un exceso de gravamen, ya que el consumo no varía, aunque el precio sí lo haga.

Las curvas de indiferencia pueden tener gran curvatura, esto sucede cuando el grado de sustitución de una mercancía, en este caso la cerveza, es muy bajo, y la distorsión del impuesto es muy pequeña. Un ejemplo muy claro son los alcohólicos, pues sus curvas de indiferencia entre los alimentos y el alcohol tienen casi forma de L y el efecto-sustitución es muy pequeño.

Aunque es conveniente decir que casi en todas las mercancías existe la posibilidad de sustitución, por lo que los impuestos forzosamente producen distorsiones.

5.2.1.1 Consumo actual y consumo futuro

Cuando un individuo decide la distribución de su ingreso entre el consumo actual y el futuro, lo hace de manera similar a la distribución entre dos bienes.

Tomemos el caso de un individuo que decide renunciar a \$1 de su consumo actual, él obtendrá $(1 + r)$ pesos de consumo adicional en el siguiente periodo, donde r es el tipo de interés; es

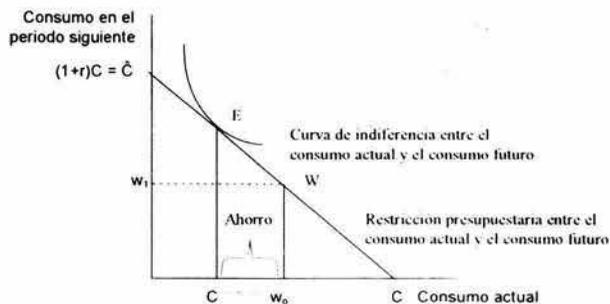
decir, obtiene al final del periodo el peso más los intereses generados. " $1/1+r$ es el precio del consumo futuro en relación con el actual".¹⁶

Si este individuo no pidiera ningún préstamo, y tampoco lo diera, consumiría los salarios de ambos periodos w_0 representará los salarios del periodo inicial y los del siguiente periodo w_1 . Ambos corresponden al punto W . Se presentan dos situaciones: si el individuo pide un préstamo, podrá consumir más hoy, pero consumirá menos en el siguiente periodo. En cambio, si ahorra, podrá consumir más en el siguiente periodo, aunque consuma menos en el actual.

Entonces la restricción presupuestaria estará establecida con C unidades de consumo hoy o $(1+r)C = \hat{C}$ unidades de consumo mañana. El individuo tiene una curva de indiferencia entre el consumo actual y el futuro; y muestra las diferentes combinaciones entre ambos, que no alteran la utilidad del individuo.

El individuo está dispuesto a consumir menos hoy para consumir más en el futuro. Pero conforme disminuye su consumo hoy, él está menos dispuesto a renunciar a más, y conforme aumenta su consumo futuro, será menor el beneficio adicional que le reporta cada unidad adicional de consumo futuro. Por lo que, la cantidad necesaria que compense, en el siguiente periodo, la reducción del consumo actual en una unidad, será cada vez mayor. Por esto la curva de indiferencia tiene esa forma. El punto de restricción presupuestaria se fija en E que es tangente a su curva de indiferencia.

El individuo consume una cantidad menor a su renta en el periodo actual y ahorra el resto.

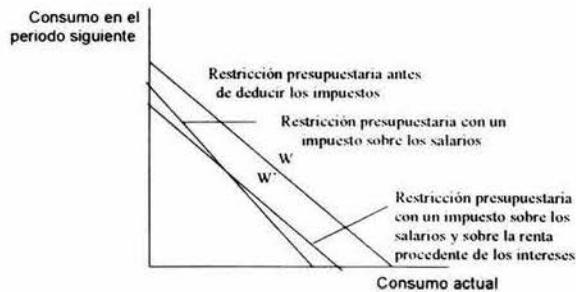


FUENTE: STIGLITZ, Joseph, *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, 2da Edición, España, 1988, Capítulo 16: Los impuestos, pag. 490.

¹⁶ Puede interpretarse que la restricción presupuestaria del individuo dice que el valor actual descontado del consumo es igual al valor actual descontado de sus salarios.

Analicemos ahora, un impuesto proporcional (t) sobre la renta total, incluida la renta procedente de intereses, pero los intereses pagados serán deducibles. "... Si la renta neta, a su vez deducidos los intereses pagados es negativa, el individuo recibe más dinero del Estado; si su renta neta es $-Y$, recibe tY del Estado, de la misma manera que si su renta neta hubiera sido Y , habría pagado tY al Estado".¹⁷

La restricción presupuestaria será diferente si un impuesto se aplica sólo a los salarios que si el impuesto se aplicara sobre la renta procedente de intereses, como se muestra en la siguiente gráfica, en donde el punto W representa su consumo antes de deducir impuestos, y el punto W' el consumo una vez deducidos los impuestos.



FUENTE: STIGLITZ, Joseph, *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, 2da. Edición, España, 1988, Capítulo 16: Los impuestos, pág. 492

Este impuesto produce tanto un "efecto-renta" como un "efecto-sustitución", ya que el individuo empeora su bienestar, por lo que reduce su consumo en ambos periodos. El "efecto-renta" provoca una disminución del consumo actual.¹⁸ El individuo obtiene un rendimiento menor de su reducción del consumo actual, el efecto-sustitución se presenta reduciendo los incentivos para el consumo futuro y fomenta el consumo actual, que trae como consecuencia la disminución del ahorro. "Si el efecto-sustitución es suficientemente grande, disminuye el ahorro".¹⁹

Sin embargo, ¿se puede considerar el impuesto no distorsionador si se anularan ambos efectos y no alterarían el ahorro?. La respuesta es negativa porque el impuesto es distorsionador en el grado de influencia hacia el individuo, para que sustituya consumo actual por consumo futuro y viceversa.

¹⁷ STIGLITZ, Joseph, op. cit..., pág. 492

¹⁸ El ahorro es la diferencia entre la renta salarial una vez deducidos los impuestos percibida en el primer periodo y el consumo realizado en ese mismo periodo.

¹⁹ STIGLITZ, Joseph, op. cit..., pág. 493

Para ejemplificar, consideremos un impuesto puro sobre los intereses. El efecto-renta de este impuesto es contrarrestado por un efecto-sustitución, por lo tanto el ahorro no se afecta con la introducción del impuesto, pero el consumo experimenta una gran distorsión en el segundo periodo. Esta variación produce un exceso de gravamen.

"... Cualquiera que sea el nivel de ingresos, los individuos disfrutan de un mayor bienestar con el impuesto de cuantía fija que con el impuesto sobre la renta procedente de intereses".²⁰

El grado de distorsión dependerá del efecto-sustitución.

5.2.1.2 Análisis del exceso de gravamen basado en el excedente del consumidor

"El concepto de excedente del consumidor, se utiliza a menudo para calcular la pérdida provocada por un impuesto distorsionador".²¹

Si se cobrara un impuesto de 3 pesos por cerveza y un individuo consumiera 10 cervezas a la semana, ¿cuánto estaría dispuesto a entregar al estado, si desapareciera el impuesto de 3 pesos?, posiblemente más de 3 pesos por 10 a la semana. Los ingresos adicionales que genera un impuesto de este tipo sería el exceso de gravamen que implica la utilización de un sistema impositivo distorsionador.

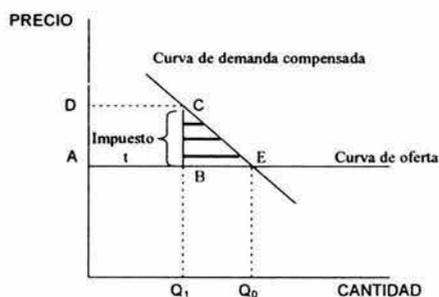
Este exceso de gravamen se calcula por medio de la curva de demanda compensada de un consumidor. Esta curva muestra la demanda de cerveza, suponiendo que si baja el precio, disminuye la renta, con lo que permanece en la misma curva de indiferencia. Esta curva se utiliza para conocer los ingresos adicionales que se podrían obtener con un impuesto no distorsionador sin alterar el bienestar que disfruta el individuo con un impuesto distorsionador.

5.2.1.3 Medición del exceso de gravamen

La cantidad que estaría dispuesta a pagar una persona para que se redujera el precio en un 1%, es \$1 multiplicado por la cantidad consumida. Conforme disminuye el precio aumenta la cantidad consumida. En la gráfica siguiente se ejemplifica este movimiento.

²⁰ Idem

²¹ Ibid., pág. 494.



FUENTE: STIGLITZ, Joseph, *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, 2da. Edición, España, 1988, Capítulo 16: Los impuestos, pág. 495.

El total que estaría dispuesto a pagar un individuo para que el precio baje de D a A es el área AECD, que toma en cuenta la variación de la cantidad consumida después de impuestos, cuando baja el precio. Pero de este total, ABCD son los ingresos fiscales, por lo tanto, la diferencia entre ambos es el exceso de gravamen, representado por BCE.

Cuando se duplica el tipo impositivo, se duplica en demasía el exceso de gravamen. "El exceso de gravamen aumenta con el cuadrado del tipo impositivo".²² Y también, dado el tipo impositivo, el exceso de gravamen es mayor mientras más elástica es la curva de demanda.

La fórmula que relaciona el exceso de gravamen con los ingresos fiscales es la siguiente:

$$\frac{\text{Exceso de gravamen}}{\text{Ingresos fiscales}} = \frac{1}{2} \frac{t}{p} \times \text{elasticidad de la curva de demanda compensada}$$

"Esta fórmula muestra que el cociente entre el exceso de gravamen y los ingresos recaudados aumenta proporcionalmente con el tipo impositivo y con la elasticidad de la curva de demanda compensada (t/p es el cociente entre el impuesto y el precio)".²³

Los cálculos del excedente del consumidor se utilizan algunas veces para evaluar los programas públicos y para medir la ineficiencia de algunos impuestos.

Debemos tomar en cuenta que este análisis solamente se refiere a la influencia de un impuesto en el sector que se introduce. Pero puede repercutir en otros sectores, como se observó en el análisis de equilibrio general. "Siempre que en los demás sectores los tipos impositivos no sean cero (o haya competencia imperfecta), tenemos que prestar atención a estas repercusiones".²⁴

²² Ibid ..., pág. 497.

²³ Idem.

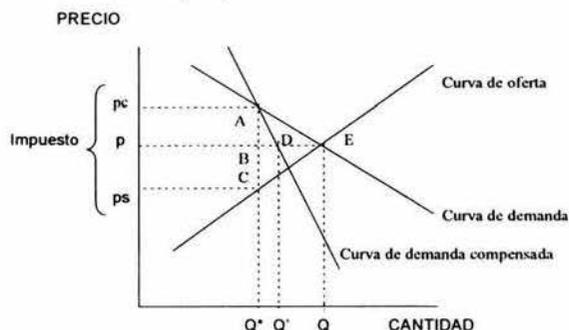
²⁴ Ibid ..., pág. 499.

5.2.2 Efectos de los impuestos pagados en parte por los productores y en parte por los consumidores

Estos efectos se representarán por medio de una gráfica, en donde el impuesto es soportado en parte por los productores (el precio baja de p a p_s), y en parte, por los consumidores (el precio sube de p a p_c). El desplazamiento de Q a Q' es el efecto-renta, y el efecto-sustitución es el desplazamiento de Q' a Q^* , pues los consumidores dejan de consumir el bien gravado a lo largo de la curva compensada.

En el nuevo equilibrio, los consumidores están peor que con el precio inicial p . En este nuevo punto la cantidad consumida, en el nivel más bajo del bienestar es Q' , el punto a lo largo de la curva de demanda compensada que pasa por A al precio de p . El exceso de gravamen va unido al movimiento a lo largo de la curva de demanda compensada y está dado por el área ABD .

Por parte de los productores, el exceso de gravamen está dado por el área BCE . El exceso de gravamen es la suma de las dos áreas y depende de la elasticidad de la oferta y la demanda.



FUENTE: STIGLITZ, Joseph, *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, 2da. Edición, España, 1988, Capítulo 16: Los impuestos, pág. 502.

5.3 Incidencia general de los impuestos

Al aprobarse un nuevo impuesto, suelen surgir diversas opiniones sobre quién debe sufragar los gastos del estado, y es en este punto donde surge el concepto *carga fiscal* que se refiere a las personas que pagan realmente el peso de un impuesto. Al estudio de las cargas fiscales se le llama *incidencia* de los impuestos. Cuando se analiza un impuesto, se habla de que una persona está "sujeta" al mismo, esto quiere decir que es la responsable de pagarlo. Pero un impuesto se puede trasladar si induce a alterar los precios, por ejemplo, en el caso de las cotizaciones de seguridad social, el empresario está sujeto a pagar la mitad y el trabajador la

otra mitad, pero si las cotizaciones provocan una disminución en la demanda de trabajo, y por lo tanto, del salario, la parte que paga el empresario se traslada hacia atrás. Si el salario disminuye en un monto menor al impuesto, se dice que se traslada parcialmente hacia atrás; y si disminuye en la misma cuantía, se traslada totalmente hacia atrás.

Aunque también un impuesto se puede trasladar hacia adelante total o parcialmente, esto sucede cuando los empresarios suben los precios de sus productos debido a un impuesto, y quienes lo pagan son los consumidores.

“Sea “*T*” la carga fiscal que soporta una persona e “*I*” su renta total. Llamamos *tipo impositivo efectivo* al cociente T/I . Un impuesto en el que este cociente sea mayor en el caso de los ricos que en el de los pobres se denomina progresivo; un impuesto en el que el cociente sea menor en el caso de los pobres que en el de los ricos se denomina regresivo. Si el cociente es igual para todas las personas de todos los niveles de renta, el impuesto es proporcional.”²⁵

Esto se entiende también como el procedimiento para determinar las tasas impositivas: la tasa es regresiva si la carga fiscal disminuye mientras los ingresos se elevan; es proporcional si los impuestos y los ingresos constituyen el mismo porcentaje en todos los niveles, y es progresiva si a medida que se incrementan los ingresos, se eleva la carga fiscal. La tasa más frecuente es la progresiva.

Para conocer el grado de progresividad en un sistema fiscal es necesario analizar los efectos de cada uno de los impuestos sobre todas las personas con diferentes niveles de renta, ya sean trabajadores, consumidores o inversores.

Es muy importante que el sistema tributario esté diseñado de tal forma que los contribuyentes sepan cuánto pagan de impuesto, y por cuál concepto, pues surgen muchos problemas por no establecerlo claramente.

Para estimar sobre quién recae realmente un impuesto se tienen que investigar muchos datos como “... ¿cuánto gasta cada grupo de personas de diferentes ingresos en artículos sujetos a un impuesto?, ¿cuánta propiedad sujeta a impuestos posee cada grupo de personas de diferentes ingresos? y, ¿qué dividendos recibe cada grupo de personas con distinta renta?”²⁶

Tomando como base estos factores se puede deducir también qué tanto se traslada un impuesto. Un ejemplo es el impuesto sobre el trabajo o sobre el capital, que no se traslada.

²⁵ *Ibid* ... pág. 456.

²⁶ *Ibid* ... pág. 457.

La mayoría de los impuestos son progresivos, uno de ellos y muy importante es el impuesto sobre la renta (ISR), aunque su progresividad se ve contrarrestada por los efectos regresivos del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

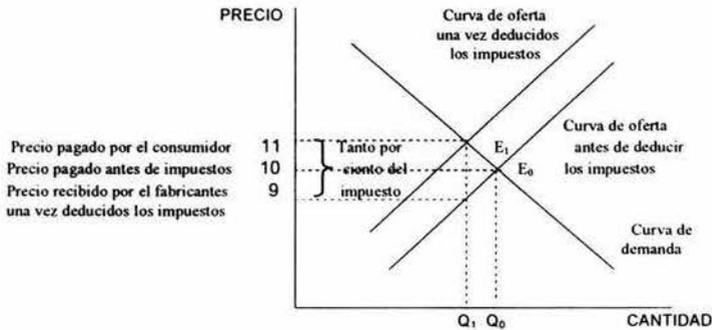
Justamente por este efecto podemos afirmar que el sistema tributario afecta en forma distinta a los individuos, y no sólo en sus ingresos, sino también en el consumo, pues todas las personas tienen gustos diferentes y gastan de manera distinta, por lo tanto, su tasa impositiva varía.

Es importante en este punto recordar los conceptos de impuesto directo e indirecto, ya que tiene que ver con la transferencia de un impuesto. En el caso del Impuesto Sobre la Renta (ISR), al ser un impuesto directo, el ingreso de la persona a la que se le impone disminuye, a diferencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que al ser indirecto se transfiere en la cadena productiva y pasa íntegro al consumidor, siendo sus ingresos los únicos que disminuyen.

5.3.1 Incidencia de los impuestos en los mercados competitivos

Para poder explicar este efecto es necesario poner un ejemplo: Consideremos un mercado competitivo como es el de los refrescos. En la siguiente gráfica la curva de demanda indica la cantidad de mercancía que se demanda a cada uno de los precios, y la curva de oferta la cantidad que se ofrece. El punto E_0 señala el punto de equilibrio antes de la introducción de impuestos. Supongamos que en este punto se produce 1 millón de botellas al precio de 10 pesos cada una.

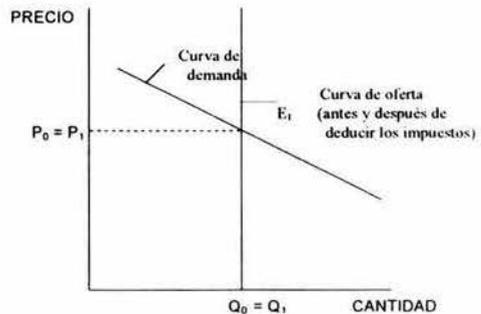
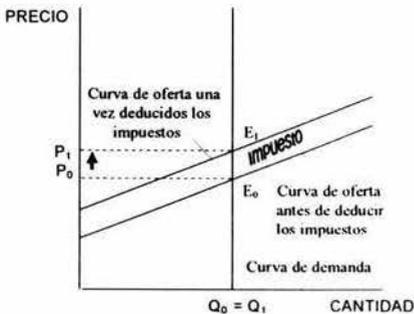
El Gobierno decide imponer un impuesto a los fabricantes de refrescos de 2 pesos por cada botella de refresco, lo que significa que para recibir 10 pesos por botella, una vez deducidos los impuestos, deben recibir 12 pesos. Lógicamente al fabricante le interesan sus ganancias netas y está dispuesto a ofrecer la misma cantidad al precio de 12 pesos la botella. Por lo tanto, la curva de oferta se desplaza hacia arriba en la cuantía del impuesto, con lo que se reduce la cantidad consumida y se eleva el precio. Se establece un nuevo punto de equilibrio pero no en 2 pesos. En la gráfica sube a 11 pesos, por lo que el fabricante recibe 9 pesos. El fabricante soporta la mitad del impuesto y el consumidor la otra mitad.



FUENTE: STIGLITZ, Joseph, *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, 2da. Edición, España, 1988, Capítulo 16: Los impuestos, pág. 461.

El incremento del precio depende de la forma de las curvas de oferta y demanda. Los casos extremos en dicha situación se darían cuando los consumidores soportan todo el peso del impuesto, y sólo se da si la curva de oferta es perfectamente horizontal o cuando la curva de demanda es perfectamente vertical.

En cuanto a los fabricantes, estos soportarán la carga del impuesto cuando la curva de oferta es perfectamente vertical o cuando la curva de demanda es perfectamente horizontal. Estos principios se aplican a todos los impuestos en los mercados competitivos.



FUENTE: STIGLITZ, Joseph, *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, 2da. Edición, España, 1988, Capítulo 16: Los impuestos, pág. 462.

"Cuanto más inclinada es la curva de demanda o más horizontal la de oferta, mayor es la parte del impuesto que recae en los consumidores; cuanto más horizontal es la curva de demanda o más inclinada la de oferta, mayor es la parte del impuesto que recae en los productores" ²⁷

²⁷ *Ibid.*, pág. 461.

5.3.1.1 El efecto de la elasticidad

La elasticidad es la relación que se da entre la variación relativa de la cantidad de un bien y la variación relativa de su precio.

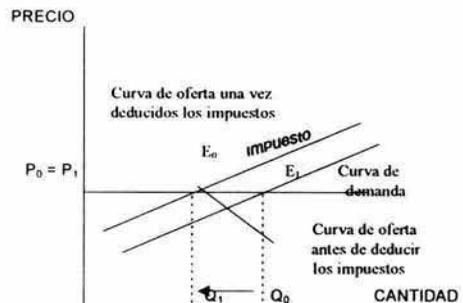
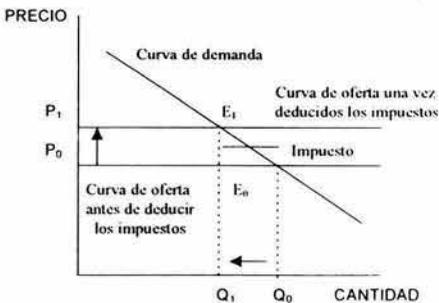
La inclinación de la curva de demanda se mide por la elasticidad de la demanda y es "... la variación porcentual de la cantidad consumida del bien, resultante de la variación porcentual de su precio".²⁸ Entonces, decimos que la curva de demanda horizontal es infinitamente elástica si una pequeña reducción en el precio provoca un enorme incremento en la demanda. Cuando la curva de demanda es vertical, la demanda no varía si se reduce el precio, por lo que tiene una elasticidad cero.

De la misma manera, la inclinación de la curva de oferta la mide la elasticidad de la oferta y nos proporciona "... la variación porcentual de la cantidad ofrecida del bien provocada por la variación porcentual de su precio".²⁹ De modo que, una curva de oferta horizontal, con una variación en el precio, tiene una elasticidad infinita, mientras que una curva de oferta vertical, en la que la oferta no varía cuando cambia el precio, tiene una elasticidad cero (las gráficas anteriores son casos de demanda y oferta vertical, es decir perfectamente inelásticas).

En relación con los impuestos, cuanto más elástica es la curva de demanda y menos elástica la de oferta, la mayor parte del impuesto recae en los productores; en cambio, cuanto menos elástica es la curva de demanda y más elástica la de oferta, la mayor carga del impuesto la soportan los consumidores.

Curva de oferta perfectamente elástica: con una curva de oferta perfectamente elástica, el precio sube en la cuantía total del impuesto; toda la carga del impuesto recae en los consumidores.

Demanda perfectamente elástica: con una curva de demanda perfectamente elástica, el precio no sube en absoluto; toda la carga recae en los productores.



FUENTE: STIGLITZ, Joseph, *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, 2da Edición, España, 1988, Capítulo 16: Los impuestos, pág. 463.

²⁸ Ibid ..., pág. 462.

²⁹ Idem.

5.3.2 Importancia de la carga fiscal

Si el Gobierno decidiera que el impuesto sobre los refrescos tuviera que ser pagado por los consumidores, es decir tendrían que pagar un precio de 12 pesos. En este caso a los consumidores lo que les importa es el costo total del refresco. Pero si, en la primera gráfica expuesta el precio fuera el que recibieran los fabricantes, el impuesto sobre los consumidores se representaría por un desplazamiento descendiente de la curva de demanda en la cuantía del impuesto, entonces daría exactamente lo mismo que el gobierno decidiera si el impuesto es para los productores o para los consumidores.

5.3.3 Impuestos equivalentes

Los impuestos suelen ser diferentes desde el punto de vista legal o administrativo, pero económicamente no lo son, y lo hemos podido confirmar al analizar los diferentes mercados, en donde muchas veces da lo mismo el impuesto a los oferentes o a los demandantes, estos tipos de impuestos son llamados equivalentes.

5.3.3.1 Diferencia entre el impacto del Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado

El valor de la renta y el valor de la producción deben ser iguales, entonces un impuesto uniforme sobre la renta y un impuesto uniforme sobre el producto deben ser equivalentes.

Un impuesto general y uniforme sobre las ventas es igual a un impuesto uniforme sobre el producto y, por consecuencia, equivale a un impuesto uniforme sobre la renta.

El valor del producto final representa la suma del valor agregado en cada fase de producción. El impuesto sobre las ventas (en México el IVA) es el impuesto fijado al final del proceso de producción. "... Un impuesto uniforme sobre el valor agregado y un impuesto uniforme sobre las ventas son equivalentes; y ambos son equivalentes a un impuesto uniformes sobre la renta".³⁰

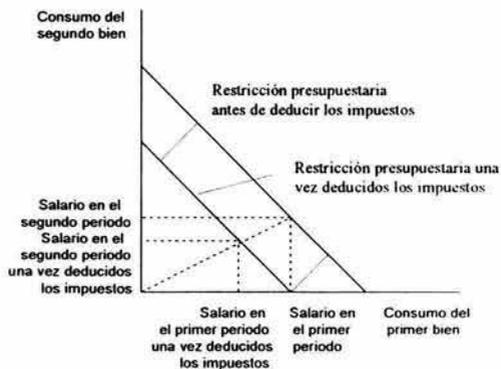
En los países europeos se utiliza primordialmente el impuesto al valor agregado y dado que este debe ser igual a un impuesto uniforme sobre la renta, la sustitución del impuesto sobre la renta por el impuesto al valor agregado, equivale a sustituirlo por un sistema proporcional sobre la renta.

³⁰ Ibid . . pág. 473.

5.3.3.2 Equivalencia de los impuestos sobre el consumo y sobre los salarios

En caso de que los individuos no recibieran herencias, y los intereses y rendimientos de capital estuvieran exentos de impuestos, el impuesto uniforme sobre los salarios y el impuesto uniforme sobre el consumo son equivalentes. Esta equivalencia se demuestra comparando las restricciones presupuestarias de una persona a lo largo de su vida. Para analizarlo, se dividirá su vida en dos periodos y en el primer periodo su renta salarial será w_1 y w_2 en el segundo. Si reduce su consumo actual en 100 pesos (es decir, lo ahorra) y lo invierte, en el siguiente periodo tendrá $100 + r$, donde r es el interés. Si consideramos un interés del 10%, tendrá 110 pesos. Cuando se introduce un impuesto sobre los salarios, digamos de un 20%, la cantidad que puede consumir el individuo se desplaza hacia abajo. La pendiente de la restricción presupuestaria no cambia, puede seguir obteniendo 110 pesos en el segundo periodo.

En caso de que el impuesto fuera sobre el consumo, la cantidad que puede consumir también se desplaza hacia abajo y la pendiente de restricción presupuestaria tampoco varía. Si la persona gasta 100 pesos en el primer periodo, tendrá un 20% menos de bienes debido al impuesto, y si gasta 100 pesos en el segundo periodo, también tendrá un 20% menos. Entonces, el impuesto sobre los salarios y el impuesto sobre el consumo resultan equivalentes.



FUENTE: STIGLITZ, Joseph, *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, 2da. Edición, España, 1988, Capítulo 16: Los impuestos, pág. 474.

5.3.3.3 Equivalencia de los impuestos sobre el consumo durante toda la vida y los impuestos sobre la renta percibida durante toda la vida

Si de la misma manera, dividimos la vida en dos periodos, la restricción presupuestaria, en este caso, se expresará de la manera siguiente:

$$C_1 + C_2 / 1 + r = w_1 + w_2 / 1 + r$$

El primer término es el valor actual descontado del consumo del individuo y el segundo es el valor actual descontado de la renta salarial. Si no existen herencias o donaciones, los dos términos deben ser iguales, por lo que, ambos impuestos son equivalentes.

VI. Desarrollo

VI. Desarrollo

6.1 La adopción del IVA en México

El Impuesto al Valor Agregado surge en 1918, cuando C.F. Von Siemens lo sugiere como alternativa al impuesto alemán sobre las ventas. En Estados Unidos T.S. Adams defendió un impuesto al valor agregado en 1921 que posteriormente fue propuesto para posibilitar la exigencia del impuesto con arreglo al principio del beneficio.

En México, el IVA fue aprobado por el Congreso el 22 de diciembre de 1978 y entró en vigor el primero de enero de 1980, durante el sexenio de José López Portillo. Este gravamen sustituyó al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), el cual producía efectos en cascada, ya que en cada una de las etapas de producción y comercialización se agregaba un 4% como tasa general y además había algunas tasas específicas del 5, 7, 10, 15 y 30%. Con este esquema el consumidor nunca se enteraba de la cantidad de impuesto que pagaba realmente. Al establecerse el IVA, una de las ventajas principales consistió en que el consumidor conoció exactamente el monto del impuesto, ya que éste se señaló expresamente y por separado.

El lapso que se dio entre la aprobación y la puesta en vigor del IVA, permitió a los contribuyentes familiarizarse con el nuevo impuesto y posibilitó las adaptaciones contables y administrativas necesarias.

Sin embargo, como sucede siempre que se pone en práctica una nueva ley, existen presiones y discusiones de mucho tiempo, y la ley del IVA no fue la excepción. Una de las más intensas negociaciones se dio en torno a la tasa que se aplicaría. "El nuevo impuesto debía lograr los recursos para compensar la pérdida del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, el 30% de imposición sobre artículos de lujo y los impuestos específicos (25 gravámenes federales y 300 estatales)."¹ Las proyecciones establecían que la tasa que lograría la equivalencia de recursos con respecto a los impuestos eliminados era del 12.7%; al principio el gobierno cedió un poco y aceptó una tasa del 12%, pero las presiones del sector privado provocaron que la tasa se bajara finalmente a 10%.

Otro obstáculo al que se enfrentó el nuevo impuesto fue la participación de los gobiernos locales. En principio se pensó en algunos mecanismos para recompensar a los estados que lograran una mayor recaudación y se sancionara a los que presentaran caída en lo recaudado,

¹ CARCIOFI, Ricardo, *Reformas Tributarias en América Latina "Análisis de exposición durante la década de los ochentas"*, Ed. CEPAL Gobierno de los Países Bajos, Chile, 1994, pág. 236.

pero esto fue muy difícil de lograr. Y más aún se incentivó a los estados que estimaban que perderían recursos, a no proporcionar información de vital importancia. La solución fue el incremento del total a repartir, aunque al mismo tiempo eliminaba los incentivos para mejorar el trabajo recaudatorio. Se puso punto final a esta situación en el año de 1987, cuando se le cedió a cada estado el 30% del IVA que recaudaban.

Como se indicó anteriormente, la tasa básica era del 10%, pero existían algunas excepciones, como la tasa 0 para algunos bienes agropecuarios y algunos alimentos, una tasa del 6% en el caso de las franjas fronterizas del norte del país y la colindante con Belice. Posteriormente se fijó una tasa del 15% para algunos artículos como bebidas, muebles, electrodomésticos, discos, etcétera y un 20% para artículos suntuarios como el caviar, la televisión por cable, entre otros. Se puede hablar entonces de que existía una tasa diferenciada.

Para el año de 1983, las reformas buscaron compensar parte de la caída de ingresos derivada de la pérdida de los recursos provenientes de las exportaciones petroleras. Una de estas reformas consistió precisamente en elevar la tasa general de IVA del 10 al 15%, excluyendo algunos enlatados y medicamentos que fueron gravados al 6%, y un 20% sobre productos suntuarios. Sin embargo esta reforma no logró cumplir el objetivo de recaudación y contrariamente a lo planeado, se incrementó el peso relativo de los impuestos indirectos, haciendo el sistema tributario más regresivo.

En 1992, se buscó elevar la recaudación, para corregir de raíz los desequilibrios de las finanzas públicas, permitiendo que el gasto fuera financiado de manera sana y no inflacionaria. Aunado a esto se pretendió aplicar mecanismos para combatir la evasión, por lo que era importante eliminar algunos impuestos y reducir las tasas de los principales gravámenes, el ISR e IVA.

Fue así como la tasa general de IVA quedó nuevamente en 10%; con esta nueva tasa y las otras reformas hechas, el gobierno afirmaba que se creaba un sistema fiscal más competitivo, eficiente y equitativo, ya que se aumentaba la recaudación, se reducía la evasión y la carga se distribuía entre un mayor número de personas morales y físicas.

En 1995, México atravesó por una severa crisis de liquidez, por los Tesobonos, que obligó a las autoridades del país a aceptar el rescate del gobierno de Washington y el FMI, quienes a su vez forzaron al gobierno mexicano a firmar una carta de intención en donde se comprometía a aplicar severas medidas de ajuste para elevar sus ingresos, entre las cuales estaba el aumento del IVA del 10% al 15%.

Las razones que obedecieron a este aumento fueron principalmente la necesidad de mayores ingresos para el fisco, pues el país transitaba por una profunda crisis, lo que propiciaba una disminución en la recaudación de ISR.

El aumento de IVA, sumado al mayor desempleo y la caída de salarios reales incrementó desigualdad en México.

No obstante que se hablaba de una tasa general desde entonces, el IVA aún cuenta con exenciones como lo señala el artículo 2-A de la *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, que estará vigente en 2004.

ARTICULO 2-A.- El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

l.- La enajenación de:

a) Animales y vegetales que no estén industrializados, salvo el hule.

Para estos efectos, se considera que la madera en trozo o descortezada no está industrializada.

b) Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación a excepción de:

1. Bebidas distintas de la leche, inclusive cuando las mismas tengan la naturaleza de alimentos. Quedan comprendidos en este numeral los jugos, los néctares y los concentrados de frutas o de verduras, cualquiera que sea su presentación, densidad o el peso del contenido de estas materias.

2. Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos eléctricos o mecánicos, así como los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos.

3. Caviar, salmón ahumado y angulas.

4. Saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios.

c) Hielo y agua no gaseosa ni compuesta, excepto cuando en este último caso, su presentación sea en envases menores de diez litros.

d) Ixtle, palma y lechuguilla.

e) Tractores para accionar implementos agrícolas, a excepción de los de oruga, así como llantas para dichos tractores; motocultores para superficies reducidas; arados; rastras para desterronar la tierra arada; cultivadoras para esparcir y desyerbar; cosechadoras; aspersoras y espolvoreadoras para rociar o esparcir fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas; equipo mecánico, eléctrico o hidráulico para riego agrícola; sembradoras; ensiladoras, cortadoras y empacadoras de forraje; desgranadoras; abonadoras y fertilizadoras de terrenos de cultivo; aviones fumigadores; motosierras manuales de cadena, así como embarcaciones para pesca comercial, siempre que se reúnan los requisitos y condiciones que señale el Reglamento.

A la enajenación de la maquinaria y del equipo a que se refiere este inciso, se les aplicará la tasa señalada en este artículo, sólo que se enajenen completos.

f) Fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas, siempre que estén destinados para ser utilizados en la agricultura o ganadería.

Se aplicará la tasa que establece el artículo 1o. A la enajenación de los alimentos a que se refiere el presente artículo preparados para su consumo en el lugar o establecimiento en que se enajenen, inclusive cuando no cuenten con instalaciones para ser consumidos en los mismos, cuando sean para llevar o para entrega a domicilio.

g) Invernaderos hidropónicos y equipos integrados a ellos para producir temperatura y humedad controladas o para proteger los cultivos de elementos naturales, así como equipos de irrigación.

h) Oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes, cuyo contenido mínimo de dicho material sea del 80%, siempre que su enajenación no se efectúe en ventas al menudeo con el público en general.

i) Libros, periódicos y revistas, que editen los propios contribuyentes. Para los efectos de esta Ley, se considera libro toda publicación, unitaria, no periódica, impresa en cualquier soporte, cuya edición se haga en un volumen o en varios volúmenes. Dentro del concepto de libros, no quedan comprendidas aquellas publicaciones periódicas amparadas bajo el mismo título o denominación y con diferente contenido entre una publicación y otra.

Igualmente se considera que forman parte de los libros, los materiales complementarios que se acompañen a ellos, cuando no sean susceptibles de comercializarse separadamente. Se entiende que no tienen la característica de complementarios cuando los materiales pueden comercializarse independientemente del libro.

II.- La prestación de servicios independientes:

A).- Los prestados directamente a los agricultores y ganaderos, siempre que sean destinados para actividades agropecuarias, por concepto de perforaciones de pozos, alumbramiento y formación de retenes de agua; suministro de energía eléctrica para usos agrícolas aplicados al bombeo de agua para riego; desmontes y caminos en el interior de las fincas agropecuarias; preparación de terrenos; riego y fumigación agrícolas; erradicación de plagas; cosecha y recolección; vacunación, desinfección e inseminación de ganado, así como los de captura y extracción de especies marinas y de agua dulce.

B).- Los de molienda o trituración de maíz o de trigo.

C).- Los de pasteurización de leche.

D).- Los prestados en invernaderos hidropónicos.

E).- Los de desepite de algodón en rama.

F).- Los de sacrificio de ganado y aves de corral.

G).- Los de reaseguro.

III.- El uso o goce temporal de la maquinaria y equipo a que se refieren los incisos E) y G) de la fracción I de este artículo.

IV.- La exportación de bienes o servicios, en los términos del artículo 29 de esta ley.

Servicios de agua potable para uso doméstico.

Los actos o actividades a los que se les aplica la tasa del 0%, producirán los mismos efectos legales que aquellos por los que se deba pagar el impuesto conforme a esta ley.

Actualmente, también se mantiene con una tasa del 10% en el caso que indica el artículo 2 de la citada Ley.

ARTICULO 2.- El impuesto se calculará aplicando la tasa del 10% a los valores que señala esta ley, cuando los actos o actividades por los que se deba pagar el impuesto, se realicen por residentes en la región fronteriza, y siempre que la entrega material de los bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en la citada región fronteriza.

Tratándose de importación, se aplicará la tasa del 10% siempre que los bienes y servicios sean enajenados o prestados en la mencionada región fronteriza.

Tratándose de la enajenación de inmuebles en la región fronteriza, el impuesto al valor agregado se calculará aplicando al valor que señala esta ley la tasa del 15%:

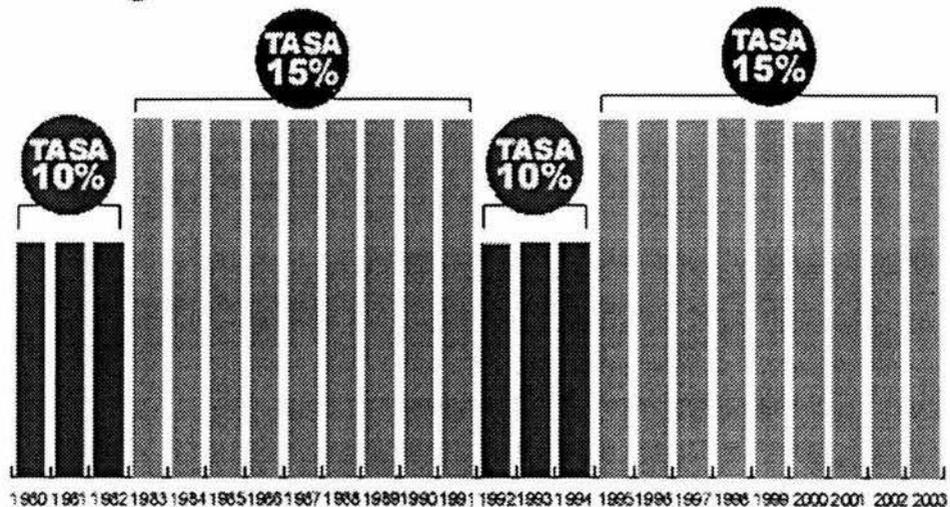
Para los efectos de esta Ley, se considera como región fronteriza, además de la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, todo el territorio de los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, los municipios de Caborca y de Cananea, Sonora, así como la región parcial del estado de Sonora comprendida en los siguientes límites: al norte,

la línea divisoria internacional desde el cauce del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros al oeste del municipio Plutarco Elías Calles; de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa, a un punto situado a 10 kilómetros, al este de Puerto Peñasco; de ahí, siguiendo el cauce de ese río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional.

A pesar de haberse presentado cierta resistencia al establecimiento del IVA en nuestro país, el gravamen adquirió una importancia creciente a grado tal que hoy es la segunda fuente de ingresos por impuestos del gobierno.

A continuación se presenta una gráfica de la evolución de la tasa general del IVA desde su aparición, hasta la fecha.

Tasa general del IVA 1980-2003



Fuente: SHCP.

6.1.1 Ventajas y desventajas del IVA

- El IVA presenta ciertas ventajas con respecto a otros impuestos sobre el consumo ya que ayuda a reducir el fraude fiscal, toda vez que permite encontrar automáticamente la pista de las facturas que el vendedor suministra para obtener el reembolso del impuesto que ha pagado.

De acuerdo con el análisis sobre el IVA del CIDE y el ITAM, el impuesto tiene las siguientes *Ventajas*²:

² Análisis de las Finanzas Públicas, CIDE – ITAM, México, Noviembre, 2003.

- Gravan el ingreso sólo cuando éste se consume, generando implicaciones más amigables en cuanto a la acumulación de capital.
- Amplio potencial de recaudación sin grandes complicaciones administrativas si el impuesto está bien diseñado.
- Constituye una opción importante para gravar actividades informales.

Desventajas:

- Desalienta, al igual que los impuestos al ingreso, el esfuerzo laboral.
- En la práctica difícilmente es de carácter general, dando lugar a la introducción de tratamientos de exención.
- Sin embargo, es conveniente que este tratamiento se limite sólo a ciertos servicios, en los que la participación del comercio exterior es sólo marginal.
- Es un mecanismo poco efectivo para promover equidad vertical, a través de tratamientos preferenciales.
- Estos últimos dan lugar a desperdicio de recursos tributarios, complican la administración y facilitan la evasión del impuesto

6.1.2 Comparación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) con el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM)

En México, el IVA vino a sustituir al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, ya que éste implicaba muchos inconvenientes, debido a que alentaba a las empresas a efectuar todas las operaciones de producción para eludir el impuesto, que era pagado por las empresas que hacían todas estas actividades por separado, situación que producía muchas distorsiones económicas.

Era difícil también llegar a un acuerdo puesto que los productos similares soportaban diferentes tasas de impuesto, según el número de veces que estos productos y sus componentes habían sido comprados y vendidos. Y a la hora de llevar a cabo las exportaciones y las importaciones debían hacerse a partir de una media, lo que hacía que los procesos compensatorios no fueran justos.

6.2 La importancia del IVA en los ingresos tributarios

El IVA se introdujo en México para tener una mayor potencialidad recaudatoria, simplicidad administrativa y eficiencia económica, sin embargo nunca se han logrado estos objetivos.

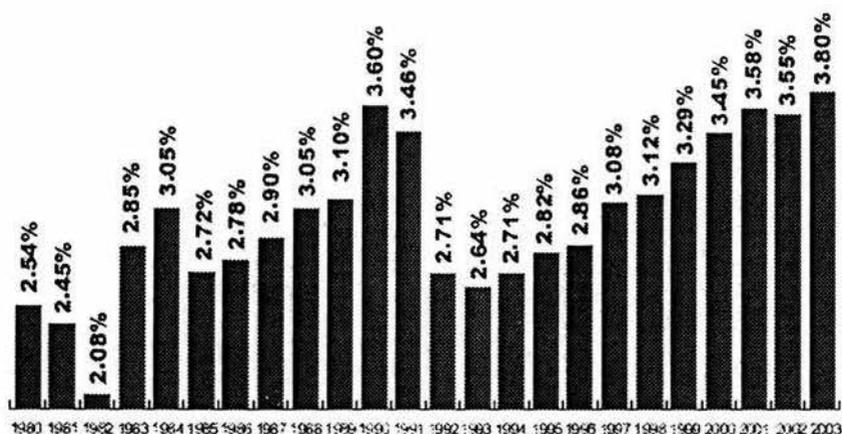
Cuando se elevó al 15% el IVA en 1995 y se excluyeron con tasa cero y exención los alimentos y medicamentos, se estimaba que sólo el 15% del universo de productos y servicios hubieran contado con este tratamiento especial.

Sin embargo, debido a los vacíos existentes en la Ley, finalmente, finalmente para 1998 esta cifra se ubicó en cerca de 48% del universo de bienes y servicios que se encuentran actualmente exentas o con tasa cero.

Valentín Villa, jefe de la Unidad de Política de Ingresos por Impuestos de Hacienda lamenta que el fisco pierda el 41% de la base gravable del impuesto por la tasa cero y exenciones. De tal forma que sólo el 58.4% del consumo es gravado con la tasa general de IVA.

En parte, por lo anterior, la recaudación del IVA como proporción del PIB ha venido creciendo a cuentagotas, al pasar de 2.54% del PIB en 1980, a 2.08%, en 1982 y 3.6% en 1990. Al cierre de 2003 la recaudación del IVA alcanzó su máximo nivel histórico al situarse en 3.8% del PIB.

Recaudación del IVA como proporción del PIB 1980-2003



Fuente: SHCP

La recaudación de IVA en 2003 registró un crecimiento real del 11.4% respecto al año anterior, al acumular una captación de 254 mil 437 millones de pesos.

José María Zubiría, jefe del Servicio de Administración Tributaria explicó el 27 de febrero de 2004 que la mejoría en la captación del IVA en 2003 se debió a tres factores: el repunte de la economía, el perfeccionamiento de la legislación para su cobro, como es el caso del esquema de pago devengado a flujo de efectivo y las declaraciones electrónicas, así como por las acciones de fiscalización.

Por otro lado el IVA también ha ayudado a balancear el sistema tributario, ya que el ISR grava el ingreso de las personas, mientras que el primero grava al consumo, de esta manera el IVA puede captar un porcentaje de las personas que no están registradas en el ISR y se ubican en la economía informal; éste impuesto grava más al que gasta más.

Aunque en este punto existen controversias, pues el IVA tiene varias excepciones con el fin de proteger a los sectores más pobres, pero al mismo tiempo se sacrifica recaudación proveniente de los grupos de altos ingresos.

Si bien, comparado con otros países, el porcentaje de captación de impuestos por IVA es bajo en México puede mejorarse, ya que podría aumentar su cobertura en el 41% de productos con tasa cero y exenciones.

6.2.1 El IVA en relación con otros impuestos

En 2003 los ingresos tributarios representaron el 42.4% de los ingresos presupuestarios. Los datos de las gráficas son elocuentes, ya que muestran la alta dependencia de los ingresos petroleros en los ingresos públicos, lo que le impregna una alta dosis de volatilidad y fragilidad al sistema fiscal del país, ya que su estabilidad depende de altas cotizaciones del petróleo en el mercado internacional y cuando el precio desciende deben hacerse recortes al gasto, lo que genera un impacto político y social adverso.



FUENTE: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Ingresos cierre 2003 – 2004*, documento entregado a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, México, Noviembre 2003.

De todos los impuestos, los ingresos tributarios que hacen la mayor aportación son: el IVA y el ISR. Los otros impuestos muestran un bajo porcentaje, por esto cuando se habla de una reforma fiscal la atención se centra en movimientos de tasas de ISR e IVA. El IEPS y otros impuestos registran una aportación menos importante.

Ingresos Tributarios	2003 (millones de pesos)
ISR	336,546.4
IVA	254,437.4
IEPS	30,178.6
Importaciones	26,975.0
Otros impuestos	30,402.1
TOTAL	678,539.5

FUENTE: SHCP, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda, Cuarto Trimestre de 2003*, 15 de Febrero, 2004.

6.3 Comparativo internacional de la recaudación del IVA

México tiene una captación de impuestos respecto del PIB de las más bajas no sólo comparada con los países de la OCDE, sino también con las naciones de América Latina, lo que ha impedido que el gobierno obtenga los recursos necesarios para solventar las necesidades sociales.

La relación de captación de impuestos como porcentaje del PIB está en más de diez puntos porcentuales por debajo de la media de las naciones de la OCDE y se ubica como una de las más bajas del mundo, lo que hace urgente la necesidad de revisar a fondo la política y el trabajo en materia de recaudación de impuestos del país.

Países de la OCDE	Carga Fiscal Total " (% del PIB)				PIB per Cápita "	
	1990	2000	Variación Absoluta	Variación Porcentual (%)	1990	2000
Alemania	22.3	23.1	0.8	3.6	19,562.6	22,855.6
Australia	29.3	31.5	2.2	7.5	20,063.4	25,559.0
Austria	27.2	28.8	1.6	5.9	19,812.8	23,676.5
Bélgica	28.8	31.5	2.7	9.4	19,876.9	23,781.1
Canadá	31.6	30.7	-0.9	-2.8	22,349.7	26,904.5
Corea	18.1	21.8	3.7	20.4	9,952.4	15,875.8
Dinamarca	45.7	46.5	0.8	1.8	21,805.2	26,608.3
España	21.4	22.8	1.4	6.5	14,477.2	18,046.9
Estados Unidos	19.8	22.7	2.9	14.6	26,457.8	33,293.0
Finlandia	35.1	34.9	-0.2	-0.6	20,270.4	23,792.1
Francia	24.0	29.0	5.0	20.8	20,023.3	22,357.7
Grecia	20.5	26.4	5.9	28.8	11,969.6	14,614.0
Holanda	26.9	25.3	-1.6	-5.9	19,480.4	24,312.8
Hungría	ND	27.6	ND	ND	9,602.6	10,439.2
Irlanda	28.5	26.8	-1.7	-6.0	14,157.7	26,380.6
Islandia	30.2	34.4	4.2	13.9	21,051.4	24,777.0
Italia	26.1	30.0	3.9	14.9	19,307.8	21,780.2
Japón	21.4	17.2	-4.2	-19.6	22,220.2	24,675.3
Luxemburgo	29.8	31.0	1.2	4.0	26,891.3	43,989.4
México	15.2	15.4	0.2	1.4	7,333.8	8,782.3
Noruega	30.8	31.2	0.4	1.3	20,445.9	27,060.4
Nueva Zelanda	37.6	35.1	-2.5	-6.6	16,168.6	18,815.7
Polonia	ND	24.0	ND	ND	6,601.0	9,217.0
Portugal	21.3	25.6	4.3	20.2	12,306.8	15,923.4
Reino Unido	30.7	31.2	0.5	1.6	18,322.8	22,189.7
Rep. Checa	ND	22.1	ND	ND	13,586.4	13,666.0
Rep. Eslovaca	ND	21.0	ND	ND	11,982.4	11,409.9
Suecia	39.0	39.0	0.0	0.0	20,786.8	23,635.1
Suiza	20.6	23.7	3.1	15.0	26,130.8	26,413.7
Turquía	16.1	27.7	11.6	72.0	5,740.0	6,832.1
Promedio OCDE	26.8	27.9	1.7	8.5	17,291.3	21,254.8
Desv. Estándar	7.3	6.4	3.2	16.7	5,833.8	7,852.9

a) Incluye todos los pagos de carácter obligatorio que se realizan al Gobierno General, excluyendo contribuciones a la Seguridad Social

b) Dólares de 1996, ajustados por poder de compra

ND: No disponible

FUENTE: BANCO DE MÉXICO, *Un comparativo internacional de la recaudación tributaria*, México, 2003, pág. 10

6.3.1 Impuestos Generales sobre el Consumo

La mayoría de los países de la OCDE han adoptado el Impuesto al Valor Agregado, aunque hay algunos como Estados Unidos que tienen impuestos generales al consumo, pero no forzosamente bajo esta forma de impuesto. La adopción del IVA en casi todos los países de la OCDE se realizó desde la década de los sesenta hasta los noventa. Como se sabe, en México se empezó a cobrar a partir de 1980, pero en Islandia se aplicó hasta 1990.

Los impuestos sobre el consumo se pueden diseñar de diferentes maneras, como el impuesto sobre la producción, impuestos sobre bienes y servicios determinados. En México el famoso impuesto sobre artículos suntuarios, aplicado recientemente en 2002 no dio resultado. Pero los impuestos generales sobre el consumo son sólo dos: el impuesto sobre las ventas y el IVA. El impuesto sobre las ventas puede aplicarse a la comercialización al mayoreo o al menudeo.

El IVA es un impuesto que se cobra en cada fase productiva, pero es reembolsado, de tal forma que sólo el consumidor final lo paga, además es un monto determinado, que el consumidor de antemano sabe de cuánto se paga. Contrariamente a los impuestos con efectos en cascada, en donde se va acumulando el porcentaje, y al final no se sabe cuánto se devenga exactamente.

En el cuadro siguiente se muestra la recaudación por impuestos generales sobre el consumo en los países de la OCDE, independientemente que apliquen o no el IVA. Nuevamente podemos observar como México está debajo de la media, y su recaudación es similar a la de Corea y más alta a la de países desarrollados como Japón y Estados Unidos.

Países de la OCDE	Recaudación por Impuestos Generales al Consumo ^a (% del PIB)	
	1990	2000
Alemania	5.9	7.0
Australia	2.4	3.9
Austria	8.4	8.3
Bélgica	7.1	7.4
Canadá	5.1	5.2
Corea	3.9	4.4
Dinamarca	9.8	9.5
España	5.3	6.2
Estados Unidos	2.1	2.2
Finlandia	9.2	8.5
Francia	8.1	7.7
Grecia	7.8	8.6
Holanda	7.1	7.2
Hungría	ND	10.2
Irlanda	6.9	6.7
Islandia	10.1	11.0
Italia	5.7	6.6
Japón	1.3	2.4
Luxemburgo	5.5	6.0
México ^b	3.6	3.5
Noruega	7.8	8.0
Nueva Zelanda	8.4	8.7
Polonia	ND	7.6
Portugal	5.7	8.3
Reino Unido	6.0	6.9
Rep. Checa	ND	7.4
Rep. Eslovaca	ND	8.0
Suecia	8.0	7.2
Suiza	3.1	4.1
Turquía	4.0	7.8
Promedio OCDE	6.1	6.9
Desv. Estándar	2.4	2.1

a/ Incluye impuestos al valor agregado o a las ventas, mientras éstos sean de carácter general.

b/ Comprende al Impuesto al Valor Agregado, ya que no hay otros impuestos (locales o federales) sobre las ventas en general.

ND No disponible

FUENTE: BANCO DE MÉXICO, *Un comparativo internacional de la recaudación tributaria*, México, 2003, pág. 21

6.3.2 Tasas generales de IVA y exenciones

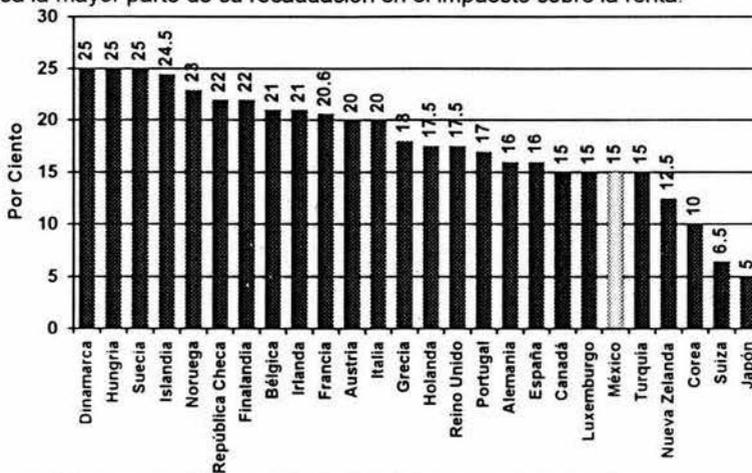
El IVA en nuestro país ha sufrido diversas modificaciones, permaneciendo en vigor una tasa del 15% en 2004, no obstante que el año pasado se discutió la posibilidad de bajar la tasa general de IVA a 10% a partir del presente año, facultando a los estados para cobrar un impuesto adicional, a las ventas finales de 2%. Al concluir la votación, la propuesta no fue aprobada.

La Secretaría de Hacienda y los legisladores que impulsaban el cambio en el régimen del IVA, en invierno de 2003 (principalmente los panistas y un grupo de legisladores identificados con Elba Esther Gordillo) argumentaban que el cambio en el IVA era necesario para elevar la recaudación.

El subsecretario de Hacienda, Rubén Aguirre explica que la experiencia en México y otros países muestra que al disminuir la tasa, se incrementa la recaudación, pero se observa en el cuadro siguiente que hay países exitosos con elevada recaudación de impuestos, a pesar de tener tasas elevadas de IVA. Hay otros países desarrollados como Reino Unido o Canadá que mantienen una tasa similar a la que actualmente rige en México y tienen elevada captación de impuestos.

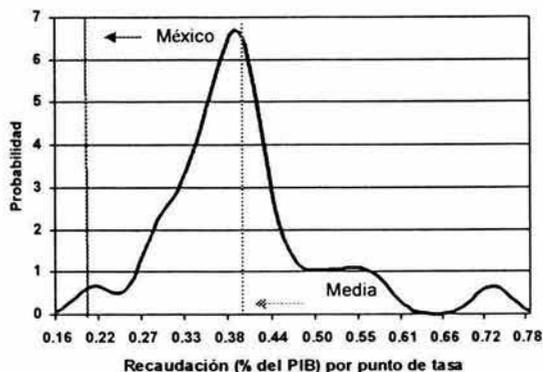
Por ello, puede afirmarse que la relación entre tasa y efecto recaudatorio no es automática, pues los resultados de cambiar un impuesto dependen de las condiciones económicas de cada país y de todo un contexto.

En esta gráfica también podemos apreciar que Japón, un país desarrollado, tiene su tasa en 5% ya que basa la mayor parte de su recaudación en el impuesto sobre la renta.



FUENTE: BANCO DE MÉXICO. *Un comparativo internacional de la recaudación tributaria*, México, 2003, pag. 25

País	Productividad del IVA ^{a/} (Recaudación (% del PIB) por punto de tasa)
Alemania	0.41
Austria	0.42
Bélgica	0.33
Corea	0.35
Dinamarca	0.40
España	0.35
Finlandia	0.39
Francia	0.38
Grecia	0.43
Holanda	0.39
Hungría	0.36
Irlanda	0.33
Islandia	0.40
Italia	0.30
Japón	0.50
Luxemburgo	0.37
México	0.21
Noruega	0.40
Nueva Zelanda	0.73
Portugal	0.46
Reino Unido	0.39
Rep. Checa	0.30
Suecia	0.28
Suiza	0.54
Turquía	0.57
Promedio OCDE	0.40
Desv. Estándar	0.10



a/ La productividad del IVA es la recaudación como porcentaje del PIB entre: la tasa general del impuesto.

FUENTE: BANCO DE MÉXICO, *Un comparativo internacional de la recaudación tributaria, México, 2003*, pág. 31

Hay países con una carga fiscal alta como Dinamarca o Finlandia que casi no tienen artículos en tasa cero. La mayoría de los países de la OCDE protege alimentos, medicamentos y transporte con tasas preferenciales, como se podrá ver más adelante en un cuadro general.

Específicamente en el tema del IVA, México enfrenta un gran rezago en comparación con la media de las naciones de la OCDE, ya que la recaudación en proporción del PIB en México es apenas la mitad que la registrada en las naciones de la OCDE.

La productividad del IVA en México es muy baja, y aunque se elevara la tasa, se descarta la posibilidad de obtener cuantiosos recursos de no haber un rediseño de las leyes que permita el combate a la evasión y la mala fiscalización.

6.3.3 El Impuesto al Valor Agregado en países de América Latina

Comparado con la mayoría de países de América Latina, la carga fiscal de México también es sumamente baja, si se considera que son naciones con desarrollo similar al nuestro, ya que la captación del IVA respecto del PIB se ubica 2 puntos porcentuales por debajo del promedio en México.

Encontramos a México muy por debajo de la media, y observamos que países como Chile y Brasil tienen una amplia recaudación en materia de impuestos al consumo, y la de Guatemala es similar a nuestro país.

Al igual que en México el IVA en países como Argentina, Chile, Bolivia o Colombia, ha sufrido muchas variaciones, pasando de una tasa generalizada, a un sistema de exenciones y viceversa; por ejemplo, Argentina generalizó su tasa el mismo año que México introdujo el IVA a su sistema tributario.

La mayoría de los países de América Latina adoptaron el IVA en la década de los setenta y los ochenta, y recientemente se han puesto en marcha reformas que disminuyen el peso del impuesto sobre la renta e incrementan los impuestos al consumo.

La opción preferida, desde luego, ha sido el IVA, y aunque ya muchos países tienen este impuesto, existen naciones en donde sí se cobran impuestos al consumo, pero no precisamente el IVA. ¿Por qué el IVA resultó tan exitoso?. Porque llegó a sustituir impuestos a las ventas, con tasas diferenciadas y con efectos en cascada. Obviamente la adopción del IVA fue de manera gradual, pues países como México tuvieron que reconvertir todo el esquema tributario.

Países Latinoamericanos	Recaudación por Impuestos Generales al Consumo ^a (% del PIB)	
	1992 ^b	2000 ^c
Argentina	3.3	4.5
Bolivia	4.7	6.4
Brasil	7.9	9.2
Chile	9.0	8.7
Colombia	4.1	4.4
Costa Rica	4.4	4.5
Ecuador	3.1	3.3
El Salvador	3.9	6.1
Guatemala	2.6	4.7
México	2.7	3.5
Nicaragua	4.7	9.7
Panamá	1.8	1.9
Paraguay	1.9	4.3
Perú	3.8	6.4
Uruguay	6.0	6.2
Venezuela	0.6	4.0
Promedio	4.0	5.5
Desv. Estándar	2.2	2.2

a/ Incluye impuestos al valor agregado o a las ventas, mientras éstos sean de carácter general.

b/ Las cifras para Ecuador y para Panamá corresponden a 1994, y para Venezuela a 1993.

c/ Las cifras para Brasil corresponden a 1998 y para Colombia a 1999.

FUENTE: BANCO DE MÉXICO, *Un comparativo internacional de la recaudación tributaria*, México, 2003, pág. 23.

6.3.3.1 El cobro del IVA en América Latina y la OCDE

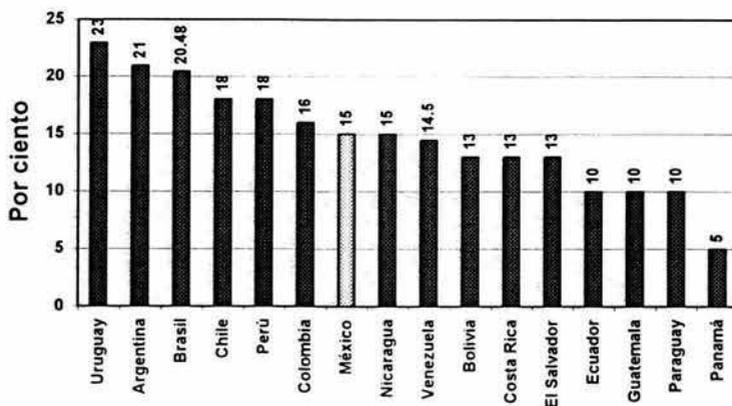
En la mayoría de los países latinoamericanos la tasa de IVA ha pasado por diversas modificaciones; tan sólo en nuestro país ha subido y bajado por diferentes causas, y qué decir del sistema de exenciones que también ha variado. Esto se ha dado en países como Chile, en donde inicialmente se fijó una tasa del 20% general con exportaciones a tasa cero, y

posteriormente se redujo a 16% en 1980; pero en este país el IVA dio excelentes resultados que se mantienen hasta la fecha como lo pudimos observar en el cuadro anterior, por lo que se convirtió en eje fundamental de su sistema tributario. Entonces se manejó de tal forma que fuera redistributivo, en lugar de regresivo, se le hizo una reforma más estableciendo su tasa en 18%, como está actualmente. En Bolivia, se hizo una reforma en los ochenta, la cual se apoyó en el IVA con pocas exenciones; a pesar de que fue uno de los países que se tardó un poco más en adoptar el IVA. Los alimentos y medicamentos fueron alcanzando paulatinamente la tasa general. Estos dos países mantienen una base amplia y una tasa general, mientras que en México y Colombia hay sectores que no han sido gravados.

Para Argentina las cosas fueron distintas, pues primero se fijó una tasa general, después se excluyeron ciertos consumos y poco a poco se ha definido toda la base gravable. Apenas en 2003 se regresó a la tasa del 21% con el objetivo de incrementar la recaudación.

En general se puede hablar de pocas exenciones, que comprenden principalmente: alimentos, medicamentos y algunos servicios. Este sistema se ha adoptado con la finalidad de regular la regresividad del impuesto, aunque sea complejo. Pero también hay una tendencia hacia generalizar las tasas para simplificar la fiscalización y lógicamente incrementar la recaudación; sin embargo no se debe dejar de lado el hecho de que los precios de ciertos productos se pueden elevar generando presiones inflacionarias y debilitando el ingreso de los estratos más pobres, en tiempos en que las economías de algunos países no están muy sólidas.

El cuadro siguiente indica las tasas de IVA que actualmente rigen a los diferentes países de América Latina.



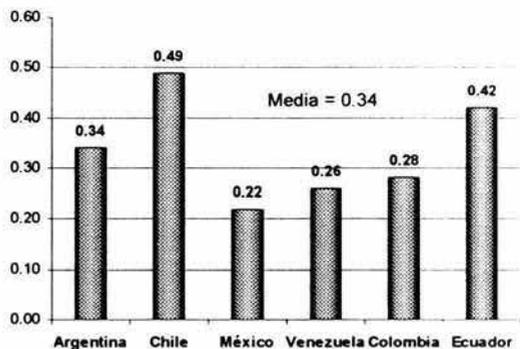
FUENTE: BANCO DE MÉXICO, Un comparativo internacional de la recaudación tributaria, México, 2003, pág. 26.

México presenta deficiencias muy marcadas en la recaudación del IVA, incluso comparado con países de desarrollo similar, en América Latina, mientras que en naciones como Brasil, Chile o Bolivia, la productividad de éste impuesto es alta, y les ha permitido explotarlo de tal forma que su ingreso fiscal depende mucho de este gravamen. Una característica que no se puede dejar de mencionar, es que estos países tienen una tasa general, con muy pocas o nulas exenciones, por lo que es claro que un cambio similar en México elevaría la productividad recaudatoria del IVA.

La productividad del IVA en América Latina es muy similar en promedio a las naciones de la OCDE, pero México aún está muy lejos de alcanzar un nivel deseable de recursos que se obtienen por medio del Impuesto al Valor Agregado.

Paises Latinoamericanos	Productividad del IVA ^{a/ b/} (Recaudación por punto de tasa)
Argentina	0.21
Bolivia	0.43
Brasil	0.45
Chile	0.48
Colombia	0.28
Costa Rica	0.35
Ecuador	0.33
El Salvador	0.47
Guatemala	0.47
México	0.23
Nicaragua	0.64
Panamá	0.37
Paraguay	0.43
Perú	0.35
Uruguay	0.27
Venezuela	0.27
Promedio	0.38
Desv. Estándar	0.11

Productividad del IVA



a/ La productividad del IVA es la recaudación como porcentaje del PIB entre la tasa general del impuesto.

b/ Brasil corresponde a 1998, Colombia a 1999, Ecuador y Panamá a 1994.

FUENTE: BANCO DE MÉXICO, *Un comparativo internacional de la recaudación tributaria*, México, 2003, pág. 32.

El siguiente cuadro compara la tasa general que se cobra de IVA en naciones desarrolladas y de América Latina, así como el impuesto a los alimentos, medicamentos y libros, y se puede observar que aunque para la OCDE resulta muy fácil hacer recetas en materia económica para los países en desarrollo, como es el caso de México, ni siquiera éste bloque a podido vencer la resistencia política y social para cobrar una tasa de IVA general que incluya a los alimentos, medicamentos y libros.

Son realmente pocos los países en el mundo que han logrado implantar una tasa de IVA uniforme: Bolivia, Chile, Dinamarca, Nueva Zelanda, Paraguay, Singapur y Taiwán.

En ocasiones la imposición de una tasa general se tiene que analizar dentro de un contexto muy amplio, que tiene que ver con el nivel de democracia, de distribución del ingreso y de la

evolución de los sistemas fiscales en cada país.

Por ejemplo, en Nueva Zelanda, en donde fue posible la aplicación de una tasa general, existe un ingreso per capita de 19 mil dólares anuales y la riqueza en el país está distribuida de manera homogénea, ya que no hay grandes brechas entre ricos y pobres, situación que contrasta enormemente con las condiciones de México. Además en este país prácticamente existe el pleno empleo, en tanto que el manejo presupuestario de los recursos del gobierno cubre la mayor parte de las expectativas de la población en materia de educación, salud, seguridad y sistema de pensiones.

País	Tasa General	Alimentos	Medicinas	Libros, periódicos y revistas
Alemania	16	7 */	16	16
Argentina	21	10.5 ⁽¹⁾	E	E ⁽¹⁷⁾ y 21
Austria	20	10 */	20	10 */ ⁽¹⁸⁾
Bélgica	21	6 */	6 */	6 */
Bolivia	13	13	13	13
Canadá	15	0 ⁽²⁾	0 ⁽²⁾	7 ⁽¹⁹⁾
Chile	18	18	18	18
China	17	13 */	E ⁽¹³⁾	13 */
Colombia	16	E	E	E ⁽²⁰⁾
Corea	10	E	E	E ⁽²⁰⁾
Costa Rica	13	0 ⁽²⁾	13	13
Dinamarca	25	25	25	25
Ecuador	10	E ⁽²⁾	E	E
España	16	7 */ ⁽²³⁾	4 */ ⁽¹⁴⁾	4 */
Rusia	18	10 */ ⁽²⁾	E	E ⁽²⁰⁾
Finlandia	22	17 */	8 */	8 */ ⁽¹⁸⁾
Francia	20.6	5.5 */	2.1 */ ⁽¹⁵⁾	5.5 */ ⁽¹⁸⁾
Grecia	18	8 */	8 */	4 */
Hungría	25	12 */	0 ⁽¹⁵⁾	12 */ ⁽²¹⁾
Indonesia	10	10	10	E ⁽¹⁷⁾ y 10
Irlanda	21	0	0 ⁽¹⁶⁾	12.5 */ ⁽²⁰⁾
Islandia	24.5	24.5	24.5	14 */
Italia	20	10 */ ⁽²⁾	10 */ ⁽¹⁵⁾	4 */
Japón	5	5	5	E ⁽²²⁾
Luxemburgo	15	3 */ ⁽²⁾	3 */	3 */ ⁽²³⁾
México (2003)	15	0	0	0 ⁽²⁴⁾
Noruega	23	12 */ ⁽⁴⁾	24	0 ⁽²³⁾
N. Zelanda	12.5	12.5	12.5	12.5
Países Bajos	17.5	6 */	6 */	6 */
Paraguay	10	10	10	10
Perú	18	E ⁽⁵⁾	18	E ⁽¹⁷⁾ y 18
Polonia	n.d	7 */ ⁽⁶⁾	7 */	0 ⁽²⁰⁾ y 7 */
Portugal	17	12 */ ⁽¹⁾	5 */	5 */
Reino Unido	17.5	0	17.5	0
Rep. Checa	22	5 */	5 */	5 */ ⁽¹⁸⁾ y 22
Singapur	3	3	3	3
Suecia	25	12 */	0 ⁽¹²⁾	6 */
Suiza	6.5	2.4 */ ⁽⁸⁾	2.4 */	2.4 */ ⁽¹⁸⁾
Tailandia	7	E ⁽⁹⁾	7	E ⁽²⁰⁾
Taiwán	5	5	5	5
Turquía	15	8 */ ⁽¹⁰⁾	18	1 */ ⁽²⁵⁾ y 8 */ ⁽²⁶⁾
Uruguay	23	14 */ ⁽²⁾ y 23	14 */	E
Venezuela	14.5	E	E	E

Fuente: Global VAT on line. PriceWaterhouse Coopers. www.globalvatonline.com; Guides to European Taxation, Taxes and Investment in Asia and the Pacific, Taxation in Latin America. International Bureau of Fiscal Documentation. 1998

0= Tasa 0%; E=Exento; */ Tasa reducida.

1/ Aplica a los animales, frutas y vegetales.

2/ Sólo aplica a alimentos básicos.

3/ Aplica una tasa reducida de 4% para alimentos básicos.

4/ No aplica a los alimentos y bebidas que se sirven en restaurantes y demás lugares donde se sirven alimentos.

5/ Aplica únicamente a los alimentos que se sirven dentro de las universidades.

6/ Aplica una tasa reducida de 3% para alimentos básicos.

7/ Aplica una tasa reducida de 5% para alimentos no preparados, productos lácteos, jugos de fruta, productos agrícolas, agua, sal, vino y miel.

8/ Aplica a alimentos y bebidas (excepto alcohólicas) para consumo humano.

9/ Únicamente incluye a los productos agrícolas que no han sido procesados.

10/ Se aplica una tasa reducida de 1% para ciertos alimentos.

11/ La leche, agua, frutas, y vegetales están exentos.

12 Sólo aplica a las medicinas bajo prescripción médica.

13/ Únicamente aplica a las medicinas anticonceptivas.

14/ Únicamente aplica a las medicinas de uso animal.

15/ Aplica a las medicinas de manera restringida.

16/ Aplica únicamente a las medicinas de uso oral.

17/ La exención aplica únicamente a los libros.

18/ No aplica a periódicos y revistas.

19/ Se refiere a la tasa estatal del GST, pues la federal es devuelta a los libreros.

20/ Para libros se aplica una tasa de 0%.

21/ Los libros de texto se gravan a la tasa de 0%.

22/ Sólo aplica en los libros utilizados en la educación.

23/ No aplica a revistas.

24/ Únicamente los libros y periódicos que editen los propios contribuyentes están sujetos a tasa cero.

25/ Aplica sólo a periódicos.

26/ Aplica sólo a libros y publicaciones.

6.4 Las grandes limitaciones del Impuesto al Valor Agregado en México

6.4.1 La informalidad y la estrecha base tributaria en el país

La economía informal en nuestro país, se encuentra asociada con la pobreza y con el exceso de regulaciones gubernamentales.

Debido a que la economía subterránea no está registrada ante Hacienda, es difícil tener una medición exacta de su generación de riqueza.

Sin embargo, como parte del mandato de la Ley del SAT, éste órgano encargó a la Universidad Autónoma de Nuevo León la elaboración de un estudio para medir el tamaño del sector informal.

Dicho análisis denominado Tamaño del Sector Informal y su Potencial de Recaudación en México concluye que la economía subterránea en el país se estima entre el 24.6% y el 26% en promedio, no obstante que puede haber muchas ciudades del país en donde la informalidad alcanza hasta el 69%.³

Resalta que entre más pequeñas son las ciudades o rublos, más alta es la probabilidad de encontrar un mayor número de personas en actividades informales.

Cabe destacar que existen otros cálculos que estiman la informalidad en México entre el 35 y 40% del valor del PIB, en promedio.

El texto de la Universidad neolonesa explica que la informalidad se puede estimar por dos vías, el método indirecto y el directo. En el primero, hay dos opciones: estimar la informalidad mediante el método del insumo físico, que mide divergencias entre el consumo de electricidad y el PIB, mientras que el segundo, hace algo similar con el dinero en efectivo.

Por su parte, el método directo mide la informalidad a partir de encuestas a individuos o empresas.

³ FLORES, Daniel, et al., *Tamaño del Sector Informal y su Potencial de Recaudación en México*, Universidad de Nuevo León, Facultad de Economía, Centro de Investigaciones Económicas, Febrero 2004.

Así, el análisis estima que mediante el método del insumo físico la economía subterránea alcanzó el 26% del PIB en el año 2001 y por otra parte, mediante el método monetario se estima que la economía informal fue de 24.6% del PIB en el mismo año.

En tanto, por el método directo se calcula que el valor agregado en el sector informal en 2003 fue de 441 mil 642 millones de pesos. Tomando en cuenta una tasa efectiva de IVA de 7.62%, que se podría aplicar a esta producción del sector informal, se estimó un potencial recaudatorio equivalente al 0.52% del PIB por concepto de dicho gravamen, equivalente a unos 31 mil millones de pesos.⁴

El bajo volumen de informalidad se debe, en parte, a en las estimaciones por el método directo los dueños de los negocios, mienten sobremanera el señalar que si están inscritos en Hacienda y es probable que subestimen los montos de sus ingresos.

Este resultado contrasta con las estimaciones de la propia Secretaría de Hacienda, de una evasión del IVA del orden de 132 mil millones de pesos.

Por otra parte basta con mirar a nuestro alrededor para darnos cuenta de la elevada informalidad y la evasión no sólo de los negocios y empresas no registradas, sino entre quienes están registrados y no declaran correctamente sus impuestos.

El bajo potencial recaudatorio del IVA, en apariencia, que hay en la informalidad, explica en parte la inclinación de Hacienda por tratar de combatir la evasión mediante la aplicación de una tasa general del gravamen en alimentos y medicinas, en lugar de diseñar estrategias para detectar a los pequeños negocios evasores del fisco.

Lo que es un hecho innegable es que hay un reducido número de contribuyentes registrados ante el fisco y, es más bajo aún, el total de causantes que pagan sus impuestos con normalidad.

Por un lado, los censos económicos del INEGI indican que en el país existen 2.8 millones de unidades productivas, en tanto que la información del SAT revela que al cierre del año pasado se registran 41 millones 548 personas en la Población Económicamente Activa.

⁴ La tasa efectiva del IVA se obtuvo al considerar que el 60% del gasto de los hogares corresponde a bienes o servicios gravados con la tasa general, mientras que el 26 por ciento tendría tasa cero y el restante 14% estaría exento. Se consideró también que el 10% del consumo nacional se realiza en la zona fronteriza donde la tasa general de IVA es de 10%.

Sin embargo, estos datos contrastan que los reportes de Hacienda que indican que de enero a diciembre de 2003 apenas 171 mil 851 empresas y un millón 193 mil personas físicas presentaron declaración de impuestos.⁵

Esto no significa que sólo paguen impuestos quienes declararon, ya no se incluye en esta contabilidad la fiscalización que se hace por medio de las retenciones en las empresas de quienes deben pagar impuestos entre los 16.8 millones de asalariados en el sector formal.

Pero las cifras dan una idea de lo reducida que es la base impositiva en el país, ya que además de todo el universo de trabajadores formales un 60% podría estar exento del gravamen debido a que percibe menos de 4 salarios mínimos.

El estudio de la Universidad de Nuevo León calcula que existen unos 14 millones de trabajadores en la informalidad, pero de ellos sólo unos 11 millones, tendrían un potencial recaudatorio para el fisco. Sin embargo, de éstos últimos el 80% gana menos de 3 mil 727 pesos al mes, lo que revela que la mayor parte de los informales se encuentran ubicados en un bajo rango de ingresos, por lo que no son atractivos para una fiscalización por parte de Hacienda.

Los salarios de pobreza en país explican también la baja captación de ISR de personas físicas, por parte de Hacienda y lo poco atractivo que es para el fisco atacar la evasión fiscal por este lado, por lo que la dependencia mantiene su mirada en el gravamen del IVA.

6.4.2 La evasión del IVA en México

El problema de la evasión del IVA en México, es elevado, ya que se ubica en un rango entre 35% y 52% de la recaudación potencial, nivel muy superior a la media de las naciones desarrolladas que la calculan en menos de 20% de su captación de éste impuesto.

La Secretaría de Hacienda estima la evasión en el país en un 52% de la recaudación potencial⁶, mientras que el gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz, confirma que su estimación de evasión es del orden de 50%.

Pero lo que es peor, señala Ortiz, en la última década no se ha avanzado mucho en la disminución de dicha nivel de evasión, al reconocer que prácticamente está por el mismo rango

⁵ SHCP, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda*, Cuarto Trimestre de 2003, Febrero 2004.

⁶ Comparecencia de Rubén Aguirre, subsecretario de Ingresos de Hacienda ante los diputados y senadores de la mesa para la reforma fiscal en el salón Verde de la Cámara de Diputados el 15 de octubre de 2003.

que cuando el se desempeñó como secretario de Hacienda, durante el sexenio de Ernesto Zedillo.⁷

José María Zubiria, jefe del Servicio de Administración Tributaria expone que cualquiera de las cifras de los estudios de evasión, indican que el incumplimiento fiscal es relevante, por lo que es importante analizar las tendencias con una metodología consistente y trabajar en varios frentes: el coercitivo, de servicios, de facilidad y de simplificación de la ley.

Debido a la necesidad de tener cifras más aproximadas que permitan conocer el tamaño del problema de la evasión, el Congreso mexicano tomó cartas en el asunto y ordenó al Servicio de Administración Tributaria realizar estudios periódicos con estimaciones más precisas del nivel de incumplimiento en el pago del IVA.

Como parte de este mandato, se encargó al Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) un estudio sobre la evasión del IVA en el país, el cual fue entregado a los legisladores en febrero de 2004. El análisis concluye que la evasión de dicho gravamen se ubica entre 35% y 39% de su recaudación potencial.⁸

El CIDE ideó tres metodologías diferentes para medir la evasión. La primera, que utiliza el sistema de cuentas nacionales, calcula que la evasión en el país es de 39.02% de la recaudación potencial de IVA.

En dicha metodología se estima la base impositiva teórica del IVA con información del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), a la cual se le resta la base gravable de bienes y servicios con tasa cero y exentos, además del consumo en pequeños comercios y considera la tasa de 10% en las zonas fronterizas, entre otros factores, para llegar un monto de IVA potencial, el cual se compara con el IVA efectivamente recaudado para obtener el resultado final de la evasión.

La segunda metodología, que se considera más acabada, estima una evasión de 35 por ciento del IVA. Esta analiza los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares y compara el consumo privado y del gobierno en artículos que causan IVA, así como las compras que hacen los turistas que vienen al país.

⁷ ORTIZ, Guillermo, *Perspectivas de la Economía Mexicana*, ponencia presentada el 26 de febrero de 2004 en la LX Asamblea Anual de los Importadores y Exportadores de la República Mexicana

⁸ ZAMUDIO, *La Evasión Fiscal en México. El caso del IVA*, CIDE, México, 2003, págs. 5 – 10.

Aquí no se considera el IVA que puede ser trasladado, entre otros ajustes y deducciones para obtener un cálculo del IVA potencial que se debería pagar en el consumo y éste dato se compara con el IVA recaudado y se obtiene el monto de la evasión

La tercera metodología, estima la evasión por sectores, en donde se analizó información detallada entre las ventas y compras entre sectores, por lo que el CIDE tuvo que utilizar la matriz de insumo producto.

Bajo esta metodología estimó una evasión del IVA de 38%, equivalente a 2.25% del PIB. Concluyó que los sectores de construcción, minería, electricidad, comercio y restaurantes, presentan indicadores elevados de incumplimiento en el pago del gravamen al consumo, en términos relativos, como proporción de su potencial, a pesar de que en términos absolutos, respecto del PIB, no resultan tan altos.

Por el contrario, indica que la industria manufacturera es la que mayor evade en términos absolutos, aunque en términos relativos el monto del incumplimiento no es tan alto. El estudio sugiere auditar más a los sectores en donde se estima una mayor evasión en términos relativos.

Un gran número de especialistas y funcionarios públicos exponen que la existencia de tasas de IVA diferenciadas, pero en especial la tasa cero y los regímenes de excepción, abren grandes hoyos para la evasión fiscal.

Datos de Hacienda sostienen que en 2003 el fisco tuvo que regresar 119 mil 851 millones de pesos a los contribuyentes, por saldos a favor a las empresas mexicanas, la mayoría de las cuales reciben el tratamiento preferencial de la tasa cero. Dicho monto representó el 15.4% de la recaudación de impuestos en México.⁹

El problema es que dentro de estas devoluciones hay un monto importante de dinero que se reclama indebidamente al fisco por medio de acciones fraudulentas.

Zubiria Maqueo reconoce que en el caso del IVA, la mayor evasión se registra en empresas que simulan tener actividades de exportación y que no sólo evaden el impuesto, sino que solicitan al fisco una devolución del gravamen con información apócrifa, utilizando de forma fraudulenta los estímulos que establece la Ley para los exportadores.

Ahí hay un problema serio. Otros casos se detectan en las importaciones, cuando hay una subvaluación de las mercancías que se introducen al país, menciona Zubiria.

⁹ SHCP, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda, Cuarto Trimestre de 2003*, Anexos, pag. 98.

El titular del SAT añade que hay otras actividades relacionadas con los servicios profesionales en donde hay una fuerte evasión de IVA.

Debido a la gran evasión y el abuso de los estímulos fiscales, los especialistas y legisladores recomiendan acotarlos.

Demetrio Sodi, legislador perredista, Secretario de la Comisión de Hacienda del Senado, sugiere cobrar una tasa de IVA de 1 a 3 puntos porcentuales en alimentos y medicinas. Advierte que no se debe pretender convertir al impuesto en un instrumento recaudatorio, "ya que su aportación de ingresos no pinta, para solucionar los problemas de insuficiencia de ingresos del país"; los cambios deben hacerse para tapar los hoyos y evitar fugas de recursos fiscales.

El análisis del CIDE expone: "las exenciones y tratamientos especiales son comunes en el mundo. La principal diferencia entre México y el resto de los países de la OCDE estriba en las tasas preferenciales. Así, mientras aquí los tratamientos se encuentran concentrados en tasa cero o exención, en los países de dicha organización se canalizan por medio de tasas positivas (tasas por encima de cero)".¹⁰

Esto impacta de manera importante la productividad del impuesto, ya que cuando la tasa preferencial es positiva, la recaudación se incrementa, la que al ser dividida sobre una tasa general (de IVA), tiende a arrojar un indicador de eficiencia mayor. Aunque el caso de Corea del Sur es ilustrativo, ya que también presenta tratamientos especiales similares a México y su productividad asciende a 35%, cifra muy superior a la nuestra, lo que sugiere que hay espacio para mejora en eficiencia recaudatoria.

Zubiria expone que para cada uno de los casos de evasión de IVA el SAT desarrolla medidas, por ejemplo "para las exportaciones explotamos la información generada en aduanas y la cruzamos con información de puertos internos para tratar de darle más agilidad a la detección de irregularidades".

En importaciones se tiene la información de aduanas con el área de auditoría de grandes contribuyentes y se utilizan los servicios de la empresa Valuanet, para certificar los valores de las mercancías en sus países de origen.

También contamos con la información de los intereses de los bancos para hacer cruces. Entonces ahí se tiene una parte de la evasión de IVA que se está disminuyendo.

¹⁰ ZAMUDIO, op. cit ..., pág. 3.

La introducción de la firma electrónica avanzada deberá ayudar mucho en el mediano plazo a disminuir o prácticamente eliminar lo que es la elaboración de facturas apócrifas, entre otras acciones.

A pesar de los esfuerzos de las autoridades, a todas luces los resultados son muy pobres, como lo muestran las estadísticas de Hacienda, pues de enero a octubre de 2003 el fisco apenas detectó un total de delitos relacionados con la evasión y el fraude fiscal por 688 millones de pesos¹¹, cifra insignificante, comparada con la cartera total de 328 mil millones de pesos de adeudos fiscales por cobrar a los evasores y morosos, pero de ellos 97.7 mil millones son incobrables. De dicho monto, en el mismo lapso, sólo se recuperaron 7.3 mil millones de pesos.

Las autoridades de Hacienda justifican la evasión y la elusión y la falta de eficiencia en la recaudación en la complejidad y en la falta de generalidad de la estructura tributaria, pero no reconocen algo que si acusa el CIDE que señala que además de los problemas por el mal diseño de las leyes en México se recauda muy poco de IVA debido al deficiente sistema de administración de la recaudación, aunque se han realizado esfuerzos en este sentido.¹²

¹¹ ZUBIRIA, *Fortalecimiento del SAT y Combate a la Evasión*, documento presentado a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 2003.

¹² ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, CIDE – ITAM, México, Noviembre, 2003, pag. 5.

6.5 Marco legal del IVA

El marco normativo de los impuestos se establece en la Constitución, en el artículo 31 fracción carta, así como el artículo 73, que faculta al Congreso para establecer las contribuciones, pero concretamente para IVA existe una Ley especial (LIVA) aprobada cada año por la Cámara de Diputados y ratificada por el Senado, que tiene una vigencia de 12 meses y con ello se le dota de ingresos al gobierno.

Al IVA pueden normarlo los tratados internacionales y también normas generales relacionadas como es el Código Fiscal de la Federación, ya que éste "ordenamiento adjetivo", rige el procedimiento del cobro de cualquier impuesto federal, en tanto que la Ley especial del IVA es sustantiva al establecer el monto del gravamen.

El CFF prevé sanciones o beneficios y reglas aún más específicas para los contribuyentes.

La Ley del Servicio de Administración Tributaria que tiene una normatividad para recaudar y fiscalizar el cobro de impuestos es otra norma federal que afecta al IVA.

También pueden publicarse algunos reglamentos que pueden, normar o corregir algunos artículos del CFF o de la LIVA o pueden otorgar beneficios a los contribuyentes más allá de la Ley.

También algunas disposiciones de la Ley del ISR se refieren a la LIVA.

Luego están los Decretos presidenciales y las resoluciones administrativas o misceláneas.

6.5.1 Diferencia entre la tasa cero y exenta

Con la tasa cero, el consumidor final no paga el IVA, pero las empresas y los comercializadores del bien o servicio tasado con IVA 0 pueden recuperar el 100% del IVA que le trasladen en su proceso de producción o venta.

De esta forma, por cada peso que paga en IVA el fabricante y el comercializador en bienes y servicios para su proceso productivo y de venta recupera el mismo peso.

Si pagan IVA en su renta, en la compra de autos, en los servicios de contadores y abogas, en empaques y otros insumos, pueden reclamar al fisco la devolución de este impuesto. Con la legislación que estará vigente a partir de este año las empresas podrán acreditar el IVA contra otros impuestos.

En cambio con la tasa de IVA exento, el consumidor final no paga el gravamen, pero el fabricante o distribuidor sólo puede recuperar 33 centavos de cada peso de IVA que pago en su producción o comercialización, por lo que debe absorber una parte del impuesto.

Para el fabricante o comercializador el IVA exento se contabiliza como un gasto y por tanto sólo es deducible hasta en 33% para efectos del ISR.

No obstante la gran expectativa por eliminar la tasa cero para 2004, las condiciones económicas y políticas del país no lo permitieron, y sólo se registró un cambio en el avance al combate a la economía informal, elevar la recaudación y avanzar en el federalismo fiscal que fue la modificación del régimen de pequeños contribuyentes (Repecos).

El nuevo esquema eliminaría la exención de IVA de los Repecos y los obligaría a pagar un IVA de acuerdo con unos coeficientes que se aplicarían al cálculo de sus ingresos estimados para este año. Los estados de la república se encargarían de cobrar dicho gravamen a cambio de beneficiarse de dichos ingresos.

Sin embargo, los errores en el diseño de la Ley, que han sido impugnados por miles de Repecos ante los tribunales, al ser considerar los cambios anticonstitucionales. Además, los estados de la república se han negado a firmar los convenios con Hacienda para fiscalizar a los Repecos, por lo que se augura un fracaso de esta medida, que originalmente permitiría a los estados a formalizar a unos 11 millones de pequeños negocios, lo que les reportaría ingresos entre 10 mil y 14 mil millones de pesos. Para salvar el asunto, se espera en abril la publicación de un decreto presidencial, que brinde otra opción de pagar sus gravámenes a los Repecos.

No obstante, durante los tres años de la administración Fox se han logrado reformas a la Ley del IVA que aportan avances en relación con la equidad, simplificación y la seguridad jurídica, tanto al fisco como a los contribuyentes.

En materia de equidad los avances más importantes son: (i) el cómputo de flujo de efectivo es más equitativo que el cálculo sobre transacciones devengadas porque el impuesto sólo se paga con base en las entradas y las salidas del impuesto, lo que otorga un tratamiento financiero justo a los contribuyentes y al erario federal. (ii) Reglas claras para establecer tasa cero a maquiladoras que producen bienes para exportación, lo que evita la discriminación entre

empresas al evitar que las que producen para consumo nacional tengan una ventaja competitiva frente a otras empresas.¹³

En materia de simplificación los avances más importantes son: (i) El cálculo mensual y definitivo del IVA con base en el IVA cobrado menos el IVA pagado en lugar del cómputo anual evita tener que efectuar pagos provisionales y hacer un ajuste semestral por inflación. (ii) La homologación de la presentación de las declaraciones de IVA y de ISR le ahorra tiempo y recursos a los contribuyentes.

En materia de seguridad jurídica los avances más importantes son: (i) La incorporación en la LIVA de la nueva mecánica de cobro en lugar de la Ley de Ingresos le proporciona estabilidad a las normas, ya que no es necesario tener que aprobar anualmente las disposiciones. (ii) Con el establecimiento de reglas claras para el régimen de las maquiladoras y para las fusiones y adquisiciones de empresas se redujeron las probabilidades de un comportamiento oportunista al solicitar devoluciones o para eludir el pago del impuesto.

Al aplicar las disposiciones de la LIVA los contribuyentes procuran beneficiarse con las normas legales, incluso, tratan de obtener beneficios más allá del propósito buscado por los legisladores cuando las aprobaron, a través de identificar lagunas o imprecisiones en la legislación o aprovechar al máximo los estímulos o ventajas de la ley. El trabajo documenta algunas de ellas en materia de simplificación, equidad y de seguridad jurídica.

Destaca en materia de simplificación, el hecho de que los contribuyentes del régimen general tienen que calcular el ISR sobre devengado en tanto que el IVA sobre flujo de efectivo, provoca que lleven una contabilidad separada. Esto tiende a incrementar sus costos administrativos y los de transacción para el cumplimiento de la ley.

En materia de equidad destaca, que muchos contribuyentes optan por efectuar sus operaciones económicas en la informalidad ya que el sistema tributario es sumamente complejo lo que les incrementa sus costos de transacción. Sin embargo, el desarrollo de las actividades económicas informales afecta a las empresas establecidas porque tienen que competir en desigualdad de circunstancias. No obstante, los contribuyentes formales también tienen incentivos para no expedir facturas a sus clientes y así disminuir el IVA a cargo. Si una buena parte de las operaciones de las empresas no se facturan entonces en la contabilidad se

¹³ Idem

registrará un IVA a cargo mucho menor; así, al acreditar el impuesto pagado en la compra de sus insumos, se pueden obtener saldos a favor para solicitar su devolución.

En materia de seguridad jurídica, los estados no tienen incentivos para aplicar las potestades de la LIVA porque éstas se encuentran en una ley que aprueba el Congreso de la Unión, lo que implica que pueden modificarse fácilmente. En cambio, si se establecieran en la Constitución dichas potestades tendrían mayor certeza jurídica.

El Senador Alejandro Gutiérrez, secretario de la Comisión de Hacienda del Senado, afirma que las modificaciones al Código Fiscal, puestas en vigor en 2004 contienen cambios más importantes que la LIVA para el combate a la evasión y fiscalizar mejor este gravamen y que en este año se observarán avances sin precedentes en la simplificación.

"El hecho de que un estado de cuenta de un mecanismo de pago electrónico sea el comprobante fiscal que permita la deducción de impuestos, no sólo permitiría ahorros en las facturas que se elaboran en el país, sino la simplificación fiscal", abundó.

Asimismo, expone toda la parte electrónica para el pago de impuestos es uno de los grandes avances del sistema tributario en el país.

También la parte de equidad, que se logra por la compensación universal de impuestos hace un esquema más equitativo.

Se dota de mecanismos al gobierno para combatir la evasión por ejemplo, el hecho de que todos tengamos que emitir comprobante fiscal, y el no hacerlo en dos ocasiones, generaría un delito equiparable a la defraudación fiscal por lo que la pena que se alcanzaría sería hasta 6 años de cárcel.

"Todos, los contribuyentes, doctores, ingenieros, contratistas, plomeros, restaurantes, tiendas de abarrotes, todos estamos obligados a entregar un comprobante fiscal lo solicite o no el cliente, esto ya está en vigor en 2004, por lo que se hará una campaña intensa para que los ciudadanos conozcan estos asuntos delicados",¹⁴ añade.

¹⁴ GAZCON, Felipe, *El Financiero*, Sección Finanzas, 3 de diciembre de 2003, pág 9.

6.6 Resultados de la encuesta de opinión

6.6.1 Perfil de los participantes de la muestra

La mayor parte de los entrevistados pertenece al sexo masculino 90.0% (63 P) por el tipo de estudio en cuestión, ya que son los hombres quienes principalmente ocupan el mayor número de cargos relevantes en el gobierno y los que se especializan en el tema fiscal; sin embargo también se recogió el punto de vista de contadoras, legisladoras y funcionarias del sector público.

Sexo de los entrevistados

CONCEPTO	Frecuencia	%
Masculino	63	90.0
Femenino	7	10.0
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

En el caso de la edad, sobresale el rango “41 – 50 años”, con el 34.3% (24 P), debido a que el sondeo se dirigió a funcionarios, ejecutivos, empresarios y especialistas de alto nivel, quienes por los cargos que desempeñan tienen una mayor experiencia en impuestos y en el área fiscal, lo que asegura mayor veracidad a la encuesta de opinión. De manera general, el 68.5% está entre los 31 y los 60 años.

Edad de los entrevistados

CONCEPTO	Frecuencia	%
18 – 20	2	2.9
21 – 30	14	20.0
31 – 40	12	17.1
41 – 50	24	34.3
51 – 60	12	17.1
61 – 70	2	2.9
No contestó	4	5.7
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

P = Indica el número de personas

En relación con el ámbito de trabajo, el número de entrevistados fue casi el mismo entre el sector público y el privado. Hay quienes se desempeñan en ambos, por lo que se tuvieron sendos puntos de vista; asimismo combinan su labor con la academia o un colegio de profesionistas; de esta forma, sus respuestas estuvieron respaldadas por una vasta experiencia laboral. Los entrevistados del sector privado representaron el 40.0% (28 P) de la muestra, mientras que los del sector público un 35.7% (25 P).

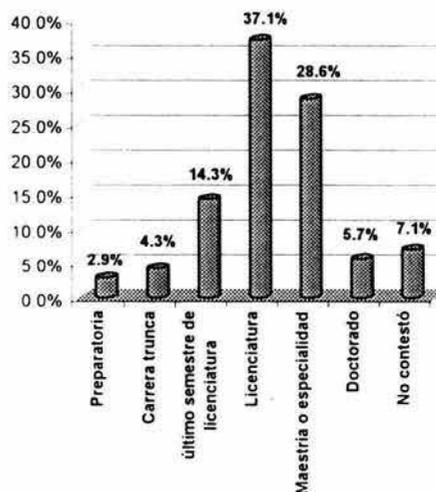
Sector laboral de los entrevistados

CONCEPTO	Frecuencia	%
Sector Privado	28	40.0
Sector Público	25	35.7
No trabaja	11	15.7
Ambos	3	4.3
No contestó	3	4.3
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

En el grado máximo de estudios se amplió la variación, por la inclusión de un grupo de población abierta; sin embargo se puede apreciar que la mayoría de los entrevistados realizó estudios de licenciatura 37.1% (26 P) y maestría o especialidad 28.6% (20 P), además el 14.3% (10 P), que corresponde a los estudiantes, ya tiene casi finalizados los estudios de licenciatura, por lo que el 80.0% del total de la muestra tiene los conocimientos suficientes para contestar la encuesta.

Grado máximo de estudios de los entrevistados



FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Al igual que en el cuadro anterior, las profesiones variaron, siendo la más mencionada “economista” y “contador” con el 28.5% (19 P) y 22.9% (16 P), respectivamente; destacó asimismo el número de abogados - que en su mayoría son fiscalistas - con el 7.1% (5 P). Los tres grupos aglutinaron el 58.5% del peso en las respuestas, lo que respalda nuevamente la información presentada en la encuesta, pues se confirma que más de la mitad conoce el tema de impuestos desde el punto de vista académico y práctico, por lo que tienen la preparación para responder el cuestionario.

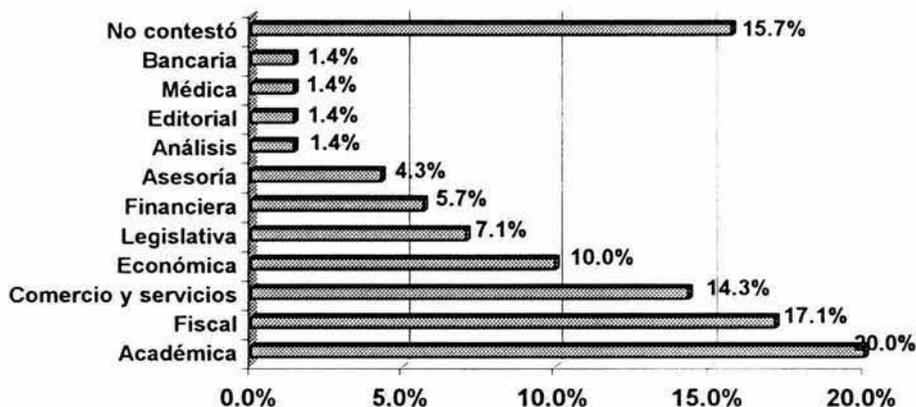
Profesión de los entrevistados

CONCEPTO	Frecuencia	%
Economista	20	28.5
Contador	16	22.9
Estudiante de economía	10	14.3
Abogado	5	7.1
Comerciante	5	7.1
Ingeniero	2	2.9
Administrador	1	1.4
Actuario	1	1.4
Ecologista	1	1.4
Psicólogo	1	1.4
Contratista	1	1.4
Médico	1	1.4
No contestó	6	8.6
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Para las áreas laborales se presentó un factor importante, pues muchos de los entrevistados se desarrollaban en dos o más áreas, pero para efectos funcionales se tomó la primera que nombraron, siendo la más significativa el área “académica” con 20.0% (14 P) y el área “fiscal” con 17.1% (12 P). Cabe mencionar que el área legislativa se manifestó en 7.1% (5 P); sin embargo, como se observará en el desarrollo de la encuesta, el porcentaje de legisladores entrevistados fue de un 14.3% (10 P), sólo que una parte de ellos prefirió mencionar otra área laboral.

Área laboral de desarrollo de los entrevistados



FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Finalmente, dentro de este punto, el mayor número de entrevistados fueron individuos con poder de decisión en el tema de la reforma fiscal, ya que la encuesta se dirigió principalmente a los integrantes de la Mesa para la Reforma Fiscal y se aplicó a 14.3% (10 P) de legisladores, 11.4% (8 P) "directores" y "presidentes" de empresas y agrupaciones empresariales, quienes representan los intereses del sector privado en las discusiones de la reforma fiscal.

Como datos anecdóticos, y para comparar las respuestas de los expertos y de quienes tienen la posibilidad de decidir, respecto de aquellos que la podrían tener con posterioridad, se decidió entrevistar a futuros especialistas, por lo que se escogió a un 14.3% de la muestra (10 P) de estudiantes de los últimos semestres de economía, quienes ya tienen conocimientos teóricos sobre los impuestos y la realidad nacional.

Asimismo, se incorporó otro grupo del público en general, representado por el 14.3% (10 P) de la muestra, en el cual se incluyeron personas de los diferentes oficios, como comerciantes ambulantes, secretarías y empleados en general.

Cargo que ocupan los entrevistados

CONCEPTO	Frecuencia	%
Estudiante	10	14.3
Legislador	10	14.3
Socio - Director	9	12.9
Presidente	8	11.4
Director	8	11.4
Académico	5	7.1
Comerciante	5	7.1
Médico	1	1.4
Comprador	1	1.4
Secretaria	1	1.4
Gerente	1	1.4
Vicepresidente	1	1.4
Jefe de departamento	1	1.4
Asesor	1	1.4
Consultor	1	1.4
Coordinador	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

6.6.2 Opinión de especialistas y público en general sobre la reforma tributaria: Caso IVA

A continuación se describen los resultados obtenidos de la encuesta de opinión aplicada a

Especialistas: Investigadores y docentes

Legisladores (diputados y senadores)

Funcionarios de la SHCP y del BANXICO

Abogados y Contadores

Empresarios y sus líderes

Público en general: Estudiantes de Economía

Población abierta

El 89.9% (58 p) del total de la muestra afirma sí conocer el surgimiento del IVA en México, destacando los grupos de "investigadores y docentes" con 100% (10 p), "funcionarios de la SHCP y BANXICO" también con 100% (10 p). Cabe mencionar que aunque la mayoría de las personas asegura sí saber cuándo y por qué surgió el IVA en México, en los siguientes cuadros se aprecia que es un número menor del público el que lo sabe con precisión.

Conocimiento de la aparición del IVA en México

Concepto	Si lo conoce		No lo conoce		TOTAL	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Investigadores y docentes	10	100.0	0	0.0	10	100.0
Legisladores (diputados y senadores)	8	80.0	2	20.0	10	100.0
Funcionarios de SHCP y BANXICO	10	100.0	0	0.0	10	100.0
Abogados y Contadores	10	100.0	0	0.0	10	100.0
Empresarios y sus líderes	8	80.0	2	20.0	10	100.0
Estudiantes de Economía	4	40.0	6	60.0	10	100.0
Población abierta	8	80.0	2	20.0	10	100.0
TOTAL	58	82.9	12	17.1	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

El 27.6% (16 p) de la muestra señaló que "en 1980" se puso en vigor el IVA en México, y sólo el 12.1% (7 p) proporcionó la fecha exacta: "el 1ro. de Enero de 1980". Es claro que, la mayor proporción de los entrevistados tiene una noción cercana de la fecha en que el IVA se empezó a cobrar, como se observa en el siguiente cuadro.

Conocimiento de la fecha en que se inició el cobro del IVA en México

Fechas	Frecuencia	%
1980	16	27.6
En la década de los ochenta (excepto 1980)	10	17.2
En la década de los setenta	9	15.5
1ro. de Enero de 1980 (fecha correcta)	7	12.1
En el sexenio de José López Portillo	5	8.6

En el sexenio de Miguel de la Madrid	3	5.2
En la década de los sesenta	3	5.2
1990	2	3.4
Hace varias décadas	2	3.4
No sabe	1	1.7
TOTAL	58	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Acerca de las diversas razones que proporcionaron los entrevistados para comenzar el cobro del IVA en México están: “para sustituir al ISIM (Impuesto sobre Ingresos Mercantiles) que tenía efectos en cascada”, con 41.5% (27 P) y “no saben con precisión”, con el 18.5% (12 P), lo que indica que algunas personas conocían la fecha mas no los motivos que propiciaron el cobro del IVA.

Razones por las que se comenzó a cobrar el IVA en México

Razones	Frecuencia	%
Para sustituir al ISIM* que tenía efectos en cascada	27	41.5
No sabe con precisión	12	18.5
Es un impuesto más sencillo, moderno y eficiente	7	10.8
Para captar mayores ingresos	6	9.2
Para reestructurar el Sistema Tributario y hacerlo más equitativo	6	9.2
Para financiar el déficit fiscal de la crisis de 1982	2	3.1
Para tener un mejor control y evitar la evasión fiscal	1	1.5
Porque la volatilidad en el precio internacional del petróleo generó presiones en las finanzas públicas	1	1.5
Porque entró en vigor La Ley Orgánica de Administración Pública Federal	1	1.5
Porque se sustituyó el mecanismo de coordinación fiscal	1	1.5
Porque comenzó como un impuesto de financiamiento para obras y servicios públicos	1	1.5
TOTAL	65	100.0

NOTA: Los entrevistados proporcionaron más de una respuesta

* ISIM: Impuesto sobre Ingresos Mercantiles

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Indudablemente el IVA tiene mucha importancia dentro de los ingresos públicos, pues así lo manifestó el 88.6% (62 P) del total de la muestra y además en todos los grupos esta respuesta fue de la mayoría, las categorías de "legisladores", "abogados y contadores" y "líderes empresariales" optaron al 100% (10 P) por esta respuesta.

Importancia que tiene el IVA dentro de los ingresos públicos

Concepto	Mucha		Poca		Ninguna		TOTAL	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Investigadores y docentes	9	90.0	1	10.0	0	0.0	10	100.0
Legisladores (diputados y senadores)	10	100.0	0	0.0	0	0.0	10	100.0
Funcionarios de SHCP y BANXICO	9	90.0	1	10.0	0	0.0	10	100.0
Abogados y Contadores	10	100.0	0	0.0	0	0.0	10	100.0
Empresarios y sus líderes	10	100.0	0	0.0	0	0.0	10	100.0
Estudiantes de Economía	6	60.0	4	40.0	0	0.0	10	100.0
Población abierta	8	80.0	2	20.0	0	0.0	10	100.0
TOTAL	62	88.6	8	11.4	0	0.0	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Las personas que opinaron que el IVA tiene mucha importancia dentro de los ingresos públicos expusieron diversas razones, entre las que sobresalen: "es el segundo impuesto más importante en recaudación, después del ISR" con un 27.4% (20 P): "capta un porcentaje importante de los ingresos tributarios", con un 17.8% (13 P), y "es una forma de obtener ingresos para el gasto público y proporcionar servicios", con el 15.1% (11 P).

Razones por las que el IVA tiene "mucha" importancia

Razones	Frecuencia	%
Es el segundo impuesto más importante en recaudación, después del ISR	20	27.4
Capta un porcentaje importante de los ingresos tributarios	13	17.8
Es una forma de obtener ingresos para sufragar el gasto público y proporcionar servicios	11	15.1
Es buen instrumento fiscal, fácil de recaudar y más equitativo que otros	7	9.6

Es un impuesto que grava el consumo	7	9.6
Representa más de la tercera parte de los ingresos tributarios	6	8.2
Puede gravar a las personas no registradas, que no pagan ISR y están en la economía informal	4	5.4
Es como el 20% de los ingresos públicos	2	2.7
Representa junto con el IEPS casi el 50% de los ingresos que se obtienen vía impuestos	1	1.4
Permite aumentar la base tributaria	1	1.4
Es un ajuste inmediato a la inflación	1	1.4
TOTAL	73	100.0

NOTA: Los entrevistados proporcionaron más de una respuesta.

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

No se debe olvidar que un 11.4% (8 p) del total de la muestra expresó que el IVA tiene poca importancia, y también dieron sus razones. La más importante fue que *"la mayoría de los ingresos proviene del petróleo y del ISR, por lo que su recaudación es baja"*, con 37.5% (3 p) y *"que tiene muchas excepciones"* con un 25.0% (2 p).

Razones por las que el IVA tiene "poca" importancia

Razones	Frecuencia	%
La mayoría de los ingresos proviene del petróleo y del ISR, por lo que su recaudación es baja	3	37.5
Tiene muchas excepciones	2	25.0
Es excesivo para los ingresos de la población	1	12.5
Hay deficiente administración (evasión)	1	12.5
Presenta subsidios del gobierno y devoluciones	1	12.5
TOTAL	8	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

En cuanto al cumplimiento adecuado del IVA como instrumento de recaudación tributaria, las opiniones se dividen, pues mientras el 40.0% (28 P) manifiesta que sí ha cumplido, el 60.0% (42 P) señala que no. Los grupos más representativos dentro de estos resultados fueron "los legisladores" y "los funcionarios de SHCP y BANXICO" con 80.0% (8 P), quienes dicen que no ha cumplido el IVA, y "los líderes empresariales", con 70.0% (7 P) que opinaron que sí ha cumplido. Llama especialmente la atención el hecho de que sean precisamente los funcionarios públicos quienes manifiesten que el IVA no ha cumplido, pues cuando la eficiencia del impuesto depende mucho de ellos.

Opinión del cumplimiento adecuado del IVA como instrumento de recaudación tributaria

Concepto	Si ha cumplido		No ha cumplido		TOTAL	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Investigadores y docentes	5	50.0	5	50.0	10	100.0
Legisladores (diputados y senadores)	2	20.0	8	80.0	10	100.0
Funcionarios de SHCP y BANXICO	2	20.0	8	80.0	10	100.0
Abogados y Contadores	6	60.0	4	40.0	10	100.0
Empresarios y sus líderes	7	70.0	3	30.0	10	100.0
Estudiantes de Economía	4	40.0	6	60.0	10	100.0
Población abierta	2	20.0	8	80.0	10	100.0
TOTAL	28	40.0	42	60.0	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003

Lógicamente, los entrevistados expresaron sus razones por las cuales consideran que el IVA sí ha cumplido como instrumento de recaudación tributaria. La más sobresaliente es: *“porque es un impuesto fácil de recaudar y fiscalizar”* con un 38.7% (12 P), y aunque la respuesta de *“una política fiscal debe estar basada en impuestos directos, como el ISR, e indirectos, como el IVA”* obtuvo sólo un 6.5% (2 P) es importante considerarla, ya que generalmente los sistemas tributarios internacionales dependen de ambos tipos de impuestos, en mayor o menor medida.

Razones por las que el IVA “sí” ha cumplido su función como instrumento de recaudación tributaria

Razones	Frecuencia	%
Es fácil de recaudar y fiscalizar	12	38.7
Por su mecánica de cobro (grava sólo al final)	5	16.1
Es una fuente importante para la generación de ingresos	4	12.9
Es difícil de evadir	3	9.7
Permite que toda la población, y en especial la economía informal genere ingresos fiscales	2	6.5
Una política fiscal debe estar basada en impuestos directos, como ISR e indirectos como el IVA	2	6.5
Nos hemos acostumbrado al IVA	2	6.5
No daña la inversión	1	3.2
TOTAL	31	100.0

NOTA: Los entrevistados proporcionaron más de una respuesta.
FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003

Por otro lado, se presentan los argumentos por los cuales en opinión de los entrevistados el IVA no ha cumplido su función como instrumento de recaudación tributaria, destacando no sólo la respuesta más alta sino también la más preocupante *“existe mucha evasión”* con un 28.0% (14 P) y *“por la variación de tasas y exenciones”* con el 24.0% (12 P); entre otros resultados que se indican en el siguiente cuadro.

Razones por las que el IVA “no” ha cumplido su función como instrumento de recaudación tributaria

Razones	Frecuencia	%
Existe mucha evasión	14	28.0
Por la variación de tasas y exenciones	12	24.0
La recaudación y administración no es eficiente	11	22.0
Es regresivo y no hay equidad para los contribuyentes	5	10.0
Es excesivo	2	4.0

Porque va a parar a manos inadecuadas	1	2.0
Porque la población opta por la economía informal	1	2.0
El IVA no es adecuado cuando se reactiva la economía y aumenta el poder adquisitivo	1	2.0
Se desaprovecha el potencial recaudatorio que tiene	1	2.0
No cumple con el objetivo del desarrollo del país	1	2.0
Hay formas de minimizar el pago	1	2.0
TOTAL	50	100.0

NOTA: Los entrevistados proporcionaron más de una respuesta.

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Aunque la mayoría de las personas manifestó que el IVA no ha cumplido su función recaudatoria, no dejó de reconocer que este impuesto "sí ha traído beneficios al país", como lo refleja el 75.7% (53 P) de la muestra, en tanto que el 24.3% (17 P) declaró que "no ha traído beneficios", destacando en esta última respuesta el grupo de "los estudiantes" con un 60.0% (6 P).

Opinión acerca de los beneficios que el IVA ha traído al país

Concepto	Sí ha traído beneficios		No ha traído beneficios		TOTAL	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Investigadores y docentes	10	100.0	0	0.0	10	100.0
Legisladores (diputados y senadores)	10	100.0	0	0.0	10	100.0
Funcionarios de SHCP y BANXICO	9	90.0	1	10.0	10	100.0
Abogados y Contadores	7	70.0	3	30.0	10	100.0
Empresarios y sus líderes	9	90.0	1	10.0	10	100.0
Estudiantes de Economía	4	40.0	6	60.0	10	100.0
Población abierta	5	50.0	5	50.0	10	100.0
TOTAL	53	75.7	17	24.3	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Las personas que manifestaron que el IVA sí ha traído beneficios, describieron cuáles habían sido éstos. Dijeron que “*genera importantes recursos para el gobierno con los que financia su gasto público*” con el 39.4% (26 P), y que “*es un impuesto más eficiente que el ISIM*” con un 24.2% (16 P). Dentro de esta tabla aparece una mención con un porcentaje del 3.0% (2 P), que considera que “*no afecta la productividad para los exportadores*”. Esta respuesta es de suma importancia, ya que el sector exportador contribuye con el 30% del PIB.

Beneficios que el IVA ha traído al país

Beneficios	Frecuencia	%
Genera importantes recursos para el gobierno con los que financia su gasto público	26	39.4
Es un impuesto más eficiente que el ISIM	16	24.2
Se ha generado infraestructura y se han implantado programas de desarrollo social	8	12.1
Ha cubierto parte del déficit fiscal (Permite sanear las finanzas públicas)	5	7.6
Simplificación y eficiencia tributaria	3	4.5
No castiga la inversión	3	4.5
No afecta la productividad de los exportadores	2	3.0
El contribuyente no registrado aporta al fisco	2	3.0
Permite redistribuir el ingreso	1	1.5
TOTAL	66	100.0

NOTA: Los entrevistados proporcionaron más de una respuesta.
FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Por otra parte, los entrevistados que afirmaron que el IVA no ha traído beneficios argumentaron que se debe principalmente a que “*hay corrupción y desviación de fondos*” con un 47.1% (8 P), y “*a que vulnera y castiga a los sectores más desprotegidos*” con el 29.4% (5 P), entre otros aspectos indicados en el siguiente cuadro.

Razones por las que el IVA no ha traído beneficios al país

Razones	Frecuencia	%
Hay corrupción y desviación de fondos	8	47.1
Vulnera y castiga a los sectores más desprotegidos	5	29.4
La tasa es muy alta y provoca evasión	3	17.6
Existe una mala distribución de los recursos obtenidos	1	5.9
TOTAL	17	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

El 19.2% (24 P) opina que los *alimentos* deben permanecer sin el cobro del IVA, el 18.4% (23 P) rechaza los regímenes especiales del IVA en cualquier producto y el 17.6% (22 P) dice que los *medicamentos* no deben pagar el impuesto. Estos resultados reflejan una posición dividida, ya que un importante sector considera que se deben mantener protegidos los alimentos básicos ante la posibilidad de gravarlos, pero otra parte expresa la necesidad de eliminar el trato fiscal especial para estos productos con el objetivo de mejorar la eficiencia recaudatoria.

Productos que no deben pagar IVA

Productos	Frecuencia	%
Alimentos (Canasta básica)	24	19.2
Ninguno	23	18.4
Medicamentos	22	17.6
Libros	9	7.2
Leche	8	6.4
Tortilla	6	4.8
Ropa	4	3.2
Artículos de higiene personal	3	2.4
Pan	3	2.4
Oro y Plata (monedas)	3	2.4
Compra de vivienda y terrenos	3	2.4
Huevo	2	1.6
Carne	2	1.6
Agua	2	1.6
Zapatos	2	1.6
Todos	1	0.8
Electrodomésticos	1	0.8
Gasolina	1	0.8
Productos manufacturados en general	1	0.8
Refrescos	1	0.8
Diesel	1	0.8
Legumbres	1	0.8
Frutas	1	0.8
Frijol	1	0.8
TOTAL	125	100.0

NOTA: Los entrevistados proporcionaron más de una respuesta.
FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Al responder sobre los servicios, las opiniones son las siguientes: el 20.4% (27 P) precisó que “los servicios de salud” deben quedar sin pagar IVA, sin embargo, un 19.7% (26 P) considera que “ningún servicio” tiene que quedar sin el gravamen, y un 15.9% considera que “la educación” no debe causar IVA (21 P). Esta última generó diversas opiniones, como se podrá ver en las tablas posteriores.

Servicios que no deben pagar IVA

Servicios	Frecuencia	%
Servicios de salud	27	20.4
Ninguno	26	19.7
Educación	21	15.9
Transporte público	10	7.6
Luz	8	6.0
Bancarios y financieros	7	5.3
Teléfono	6	4.5
Renta de vivienda	5	3.7
Agua potable	4	3.0
Recreación y esparcimiento (culturales y deportivos)	4	3.0
Servicios de exportación	4	3.0
Turísticos	3	2.3
Internet	1	0.8
Servicios profesionales	1	0.8
Telégrafo	1	0.8
Seguros	1	0.8
Gas	1	0.8
Acciones en sociedades	1	0.8
Carteras de títulos de crédito	1	0.8
TOTAL	132	100.0

NOTA Los entrevistados proporcionaron más de una respuesta.
FUENTE Elaboración propia, Agosto – Noviembre de 2003.

Al evaluar el trabajo de la SHCP el 45.7% (32 p) del total de la muestra encuentra que su desempeño ha sido "regular", mientras que el 27.1% (19 p) indicó que su función ha sido "mala", resaltando el grupo de "población abierta" con 60.0% (6 p). Pero también existieron opiniones favorables, pues el 18.6% (13 p) indicó que la recaudación por la SHCP ha sido "buena". Dentro de este porcentaje, la mayoría corresponde al grupo de "funcionarios de la SHCP y BANXICO" con un 50.0% (5 p). Los resultados reflejan un cuestionamiento al trabajo de Hacienda en lo referente a la recaudación de IVA ya que nadie, ni siquiera los funcionarios de la dependencia consideran que ha sido muy bueno el trabajo y la mayor parte de los entrevistados califica como regular la función recaudadora del IVA.

Calificación del desempeño de la SHCP en la recaudación del IVA

Concepto	Muy buena		Buena		Regular		Mala		Muy mala		TOTAL	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
Investigadores y docentes	0	0.0	3	30.0	5	50.0	2	20.0	0	0.0	10	100.0
Legisladores (diputados y senadores)	0	0.0	0	0.0	4	40.0	4	40.0	2	20.0	10	100.0
Funcionarios de SHCP y BANXICO	0	0.0	5	50.0	5	50.0	0	0.0	0	0.0	10	100.0
Abogados y Contadores	0	0.0	1	10.0	5	50.0	3	30.0	1	10.0	10	100.0
Empresarios y sus líderes	0	0.0	2	20.0	7	70.0	1	10.0	0	0.0	10	100.0
Estudiantes de Economía	0	0.0	2	20.0	3	30.0	3	30.0	2	20.0	10	100.0
Población Abierta	0	0.0	0	0.0	3	30.0	6	60.0	1	10.0	10	100.0
TOTAL	0	0.0	13	18.6	32	45.7	19	27.1	6	8.6	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Dentro de las respuestas positivas por las que califican de "buena" la recaudación del IVA, la más alta fue que *"la recaudación es suficiente dadas las condiciones del impuesto"*, con un porcentaje de 30.8% (4 P), seguida por *"el método de pago es sencillo"* con 23.1% (3 P). No obstante la calificación *"buena"* para la actuación de la SHCP, las siguientes respuestas mostraron razones para mejorar su papel como *"que existen exenciones y tasa 0 que reduce la captación de recursos"*, con 15.4% (2 P) y que *"se ha desaprovechado el potencial del impuesto"*, con un 7.7% (1 P).

Razones por las que califican la recaudación del IVA como "buena"

Razones	Frecuencia	%
La recaudación es suficiente dadas las condiciones del impuesto	4	30.8
El método de pago es sencillo	3	23.1
Existen exenciones y tasa 0 que reduce la captación de recursos	2	15.4
Se ha desaprovechado el potencial del impuesto	1	7.7
Existen evasores que no pagan el IVA	1	7.7
El IVA se ha consolidado como instrumento de saneamiento de las finanzas públicas	1	7.7
Es el segundo ingreso tributario más importante	1	7.7
TOTAL	13	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Entre las razones que califican la recaudación del IVA como *"regular"* están: *"hay demasiada evasión"*, con 59.4% (19 P), y *"la base de contribuyentes es insuficiente"*, con 9.4% (3 P). Ambas razones deben ser tomadas en cuenta, dado que no sólo fueron mencionadas en esta pregunta, sino en muchas otras.

Razones por las que califican la recaudación del IVA como "regular"

Razones	Frecuencia	%
Hay demasiada evasión (ausencia de métodos de control)	19	59.4
La base de contribuyentes es insuficiente	3	9.4
No hay control de la corrupción	3	9.4
Hay exenciones y tasa 0	2	6.2
Exceso de normatividad en la materia	1	3.1
La SHCP no asume su responsabilidad	1	3.1
Mecanismo complejo	1	3.1
Falta de eficiencia	1	3.1
Se han dado malos resultados	1	3.1
TOTAL	32	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Entre los argumentos para calificar de “mala” la recaudación del IVA por parte de la SHCP, nuevamente destacan la evasión como falla principal y la falta de actualización en la base de contribuyentes en un 54.2% (13 P), “mala fiscalización”, con 16.7% (4 P), “por la burocracia y corrupción”, con 12.5% (3 P), y “por las tasas diferenciales y tratamientos preferenciales”, con 8.3% (2 P).

Razones por las que califican la recaudación del IVA como “mala”

Razones	Frecuencia	%
Existe mucha evasión y la base de contribuyentes no está actualizada	13	54.2
Mala fiscalización	4	16.7
Por la burocracia y corrupción	3	12.5
Por las tasas diferenciadas y tratamientos preferenciales	2	8.3
Falta simplificación administrativa	1	4.2
Hay artículos que pagan demasiado IVA	1	4.2
TOTAL	24	100.0

NOTA: Los entrevistados proporcionaron más de una respuesta.

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Quienes calificaron la recaudación como “muy mala” fueron principalmente “estudiantes” y “legisladores”, los cuales señalaron otra vez a “la evasión” como razón fundamental, ya que obtuvo un 66.7% (4 P).

Razones por las que califican la recaudación del IVA como “muy mala”

Razones	Frecuencia	%
Falta de control a la evasión, en especial a la economía informal	4	66.7
Por los desvíos de ingresos	1	16.7
Por los funcionarios deficientes	1	16.7
TOTAL	6	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Fueron muchas las acciones que sugirieron los entrevistados para evitar la evasión del pago, siendo las más nombradas “*mejor control por parte de la SHCP para evitar la evasión*”, con el 18.6% (21 P), “*tener una tasa uniforme y eliminar exenciones*”, con 15.9% (18 P) y “*la regularización y ampliación del padrón fiscal*” con un 14.2% (16 P). Las demás acciones también son puntos importantes a considerar y muchas de ellas podrían dar buenos resultados, si se analizan correctamente.

Acciones necesarias para evitar la evasión del pago del IVA, propuestas por los entrevistados

Acciones	Frecuencia	%
Mejor control por parte de la SHCP para evitar la evasión	21	18.6
Tener una tasa uniforme y eliminar la tasa 0 y las exenciones	18	15.9
Regularización y ampliación del padrón fiscal	16	14.2
Simplificación administrativa	12	10.6
Mayor control de la corrupción	6	5.3
Hacer obligatorio el uso de comprobantes fiscales	6	5.3
Hacer eficiente la fiscalización	5	4.4
Reformas a la Ley del IVA	4	3.5
Eliminar el contrabando	3	2.6
Promover la cultura fiscal	3	2.6
Claridad en la Ley	3	2.6
Que participen todos los sectores	3	2.6
Bajar la tasa del IVA	2	1.8
Dar certidumbre jurídica a los contribuyentes	2	1.8
Cruzar información entre productores y prestadores de servicios	1	0.9
Comprometer a los estados con su recaudación	1	0.9
Mejor coordinación de los tres niveles de gobierno	1	0.9
Establecer sanciones más estrictas	1	0.9
Aplicar tasas diferenciadas	1	0.9
Aceptar como comprobante fiscal el pago de tarjetas de crédito y el estado de cuenta	1	0.9
Incorporar plazos más largos para el pago del IVA	1	0.9
Capacitar a los funcionarios de la SHCP	1	0.9
Aplicar un impuesto más alto para artículos de lujo	1	0.9
TOTAL	113	100.0

NOTA: Los entrevistados proporcionaron más de una respuesta.
FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Una gran mayoría de los entrevistados señaló que *“una reforma al IVA sí mejoraría las finanzas públicas”*, siendo contundente esta respuesta con un 80.0% (56 P), sólo en el grupo de *“población abierta”* se presentaron diferencias pues un 50.0% (5 P) manifestó un sí a una reforma al IVA, y el 50.0% (5 P) dijo no, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Opinión acerca de que una reforma al IVA mejoraría las finanzas públicas

Concepto	Si mejoraría las finanzas públicas		No mejoraría las finanzas públicas		TOTAL	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Investigadores y docentes	9	90.0	1	10.0	10	100.0
Legisladores (diputados y senadores)	8	80.0	2	20.0	10	100.0
Funcionarios de SHCP y BANXICO	10	100.0	0	0.0	10	100.0
Abogados y Contadores	8	80.0	2	20.0	10	100.0
Empresarios y su líderes	9	90.0	1	10.0	10	100.0
Estudiantes de Economía	7	70.0	3	30.0	10	100.0
Población abierta	5	50.0	5	50.0	10	100.0
TOTAL	56	80.0	14	20.0	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Los entrevistados manifestaron diversas ventajas acerca de que una nueva reforma tributaria se concentre en el IVA, ya que la respuesta con mayor proporción fue *“aumentaría la recaudación”* con el 27.5% (33 P), siguiéndole *“es un impuesto al consumo (es más fácil su recaudación)”*, con un 13.3% (16 P). Estas ventajas son subjetivas ya que cada entrevistado tenía su idea de *“reforma tributaria”*, y respecto a ésta fueron dadas sus respuestas.

“Ventajas” de que una nueva “reforma tributaria”, se concentre principalmente en el cobro del IVA

Ventajas	Frecuencia	%
Aumentaría la recaudación	33	27.5
Es un impuesto al consumo por lo que es más fácil su recaudación	16	13.3
Se fortalecería el gasto social	13	10.8
Sería un sistema más “justo” y “equitativo”	11	9.2
Lo pagaría toda la población, incluyendo los evasores	10	8.3

Tendríamos menor evasión	9	7.5
No habrían ventajas	8	6.7
Se reactivarían la economía y el empleo	5	4.2
El impuesto al consumo no afecta la inversión	4	3.3
Incremento de la base tributaria	4	3.3
Genera más incentivos para el ahorro y la inversión	3	2.5
Disminuirían los montos de las devoluciones	2	1.7
Tiene gran peso en los ingresos públicos	1	0.8
Los países más desarrollados tienden a este impuesto	1	0.8
TOTAL	120	100.0

NOTA: Los entrevistados proporcionaron más de una respuesta.

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Como en todo cambio, se presentan desventajas también, de ellas la más mencionada fue que “afectaría la economía de los más pobres” con 23.0% (20 P). Es importante señalar que un 12.6% (11 P) opinó que “no habría desventajas”, lo que demuestra la percepción creciente acerca de la urgente necesidad de una reforma a este impuesto para que funcione mejor.

“Desventajas” de que una nueva “reforma tributaria”, se concentre principalmente en el cobro del IVA

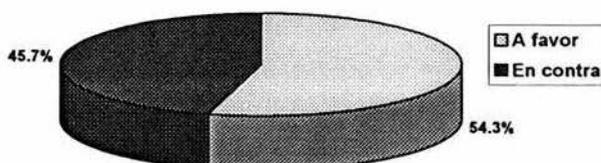
Desventajas	Frecuencia	%
Afectaría la economía de los más pobres	20	23.0
No habría desventajas	11	12.6
El impuesto es inequitativo	10	11.5
Es un impuesto regresivo	7	8.0
Pagarían más los consumidores que los productores	7	8.0
No combatiría la evasión fiscal	6	6.9
La recaudación disminuiría	6	6.9
Frena la actividad económica y genera desempleo	6	6.9
Provoca inestabilidad social	5	5.7
Se alentaría la inflación	4	4.6
Se descuidaría el ISR	3	3.4
Provocaría más burocracia y corrupción	2	2.3
TOTAL	87	100.0

NOTA: Los entrevistados proporcionaron más de una respuesta.

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Un tema muy discutido en nuestros días ha sido la propuesta de eliminar la tasa 0 en comida y medicamentos, muchos están contra la medida y otros a favor. Los entrevistados manifestaron sus argumentos a favor: permitiría aumentar la recaudación tributaria y facilitaría la fiscalización y el control del impuesto. Hay quienes rebaten la propuesta afirmando que se afectaría a la población de menores ingresos, y que existen otras maneras de incrementar los ingresos del gobierno. Otros más opinan que sería aplicable, pero con ciertas limitaciones, o que deberían quedar exentos estos productos. Para efectos funcionales y de objetividad, se presenta un gráfico con los resultados en favor y en contra. Cabe señalar que el 54.3% (38 P) se opone a que se suprima la tasa 0 en comida y medicamentos, situación que explica en parte el revés de la propuesta del Poder Ejecutivo y el PAN en el Congreso en diciembre de 2003.

Opiniones respecto a la propuesta de quitar "la tasa 0 en alimento y medicinas"



FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

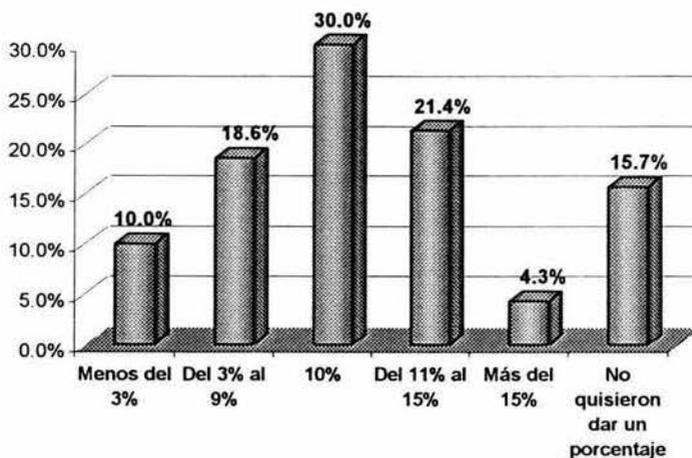
Al preguntarles cuál sería la tasa general propuesta, en caso de que se eliminara la tasa 0 en alimentos y medicinas, los resultados fueron controversiales y muy variados, destacando "el 10%", con un 30% (21 P). Este resultado justifica la insistencia del gobierno por una tasa del 10% y no de un rango menor en la negociación del paquete fiscal del 2003. Como respuesta siguiente, se obtuvo "del 11% al 15%", con el 21.4% (15 P). Tal como se observa en los siguientes cuadro y gráfica.

Tasa General propuesta por las personas, en caso de que se eliminara "la tasa 0" en alimentos y medicinas

Tasa General	Frecuencia	%
10%	21	30.0
Del 11% al 15%	15	21.4
Del 3% al 9%	13	18.6
No quiso dar un porcentaje	11	15.7
Menos del 3%	7	10.0
Más del 15%	3	4.3
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Tasa General Propuesta de IVA



FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Impacto del cobro en comida y medicamentos sobre la población de menores ingresos

En general, los entrevistados opinan que si se aprobara una reforma tributaria que gravara más a los medicamentos y alimentos, se afectaría negativamente el poder adquisitivo de la población mexicana; con ello, se incrementarían sensiblemente otros problemas sociales, como la pobreza, la miseria, marginación, etc.

Interrogados acerca de la posibilidad de que aumente el número de tasas diferenciadas de IVA, la mayor parte de la muestra 55.7% (39 P) precisó que son muchas las posibilidades de que continúe esta situación, sobresaliendo los grupos decisivos como los “legisladores” y los “funcionarios de la SHCP y BANXICO” con 80.0% (8 P) y 70.0% (7 P), respectivamente, mientras que el porcentaje de “pocas posibilidades” se reduce a un 35.7% (25 P), resaltando aquí el grupo de “los estudiantes” con un 80.0% (8 P). Estos resultados contrastan con las acciones sugeridas contra la evasión en donde destaca la de generalizar la tasa a todos los productos y servicios.

Posibilidades de que aumenten las tasas diferenciadas de IVA en nuestro país

Concepto	Muchas		Pocas		Nulas		TOTAL	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Investigadores y docentes	6	60.0	3	30.0	1	10.0	10	100.0
Legisladores (diputados y senadores)	8	80.0	2	20.0	0	0.0	10	100.0
	7	70.0	3	30.0	0	0.0	10	100.0
Abogados y Contadores	8	80.0	1	10.0	1	10.0	10	100.0
Empresarios y sus líderes	6	60.0	4	40.0	0	0.0	10	100.0
Estudiantes de Economía	0	0.0	8	80.0	2	20.0	10	100.0
Población abierta	4	40.0	4	40.0	2	20.0	10	100.0
TOTAL	39	55.7	25	35.7	6	8.6	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

A pesar de la expectativa mayoritaria de un IVA diferenciado, las ventajas atribuidas a esta estructura impositiva fueron diametralmente opuestas en las dos primeras respuestas, ya que el 22.8% (18 P) consideró que “favorece a la población de menores ingresos” y otro 20.3% (16 P) no observó “ninguna ventaja”. Esta dualidad refleja claramente el enfrentamiento de opiniones entre los sectores, y la falta de coordinación, lo que ha impedido llegar a un acuerdo.

Ventajas que tiene el IVA diferenciado para México

Ventajas	Frecuencia	%
Favorece a la población de menores ingresos	18	22.8
Ninguna ventaja	16	20.3

Se cumpliría con el principio de progresividad	11	13.9
No sabe con precisión	8	10.1
Es un impuesto más justo	8	10.1
Darían un porcentaje adicional a la recaudación	6	7.6
Estimula la competitividad en zonas fronterizas del país	3	3.8
Incorporaría a la economía informal	2	2.5
Aumentaría la base gravable	2	2.5
Selecciona específicamente los productos	2	2.5
Tendría mayores posibilidades de aprobación en la Cámara	1	1.3
Es usual en otros países	1	1.3
Se impulsarían algunos sectores económicos	1	1.3
TOTAL	79	100.0

NOTA: Los entrevistados proporcionaron más de una respuesta.

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Por otro lado, se tienen las desventajas, resaltando la respuesta “es más difícil su administración y cobro” con un 31.4% (32 P) y también “habría una mayor evasión” con un 17.6% (18 P). Es importante subrayar que el número de desventajas descritas fue mayor que el número de ventajas presentadas en la tabla anterior.

Desventajas que tiene el IVA diferenciado para México

Desventajas	Frecuencia	%
Es más difícil su administración y cobro	32	31.4
Habría mayor evasión	18	17.6
No saben con precisión	10	9.8
Genera confusiones entre la población	10	9.8
Faltarían acuerdos en la definición de los bienes y servicios a gravar con porcentajes distintos	6	5.9
Ninguna desventaja	4	3.9
Falta reglamentación	4	3.9
Estimula más corrupción	4	3.9
Se afectaría más a la población de bajos recursos	3	2.9
Tendría que hacerse un ajuste económico	3	2.9
Es un impuesto inequitativo e injusto	3	2.9
Requiere de mayor control por parte de la SHCP	3	2.9
Rompe el principio de uniformidad y simplificación	2	2.0
TOTAL	102	100.0

NOTA: Los entrevistados proporcionaron más de una respuesta.

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

A continuación se presentan dos gráficas, la primera de ellas con la tasa de IVA sugerida en un mayor número de veces para cada producto y cada servicio. Es decir para productos como alimentos, medicamentos y libros, y servicios de hospitalización, atención médica y educación, la tasa 0 fue la más recomendada, mientras que para el resto fue la del 10% la más nombrada.

Tasas de IVA sugeridas según tipo de producto y servicio

PRIMERA RESPUESTA

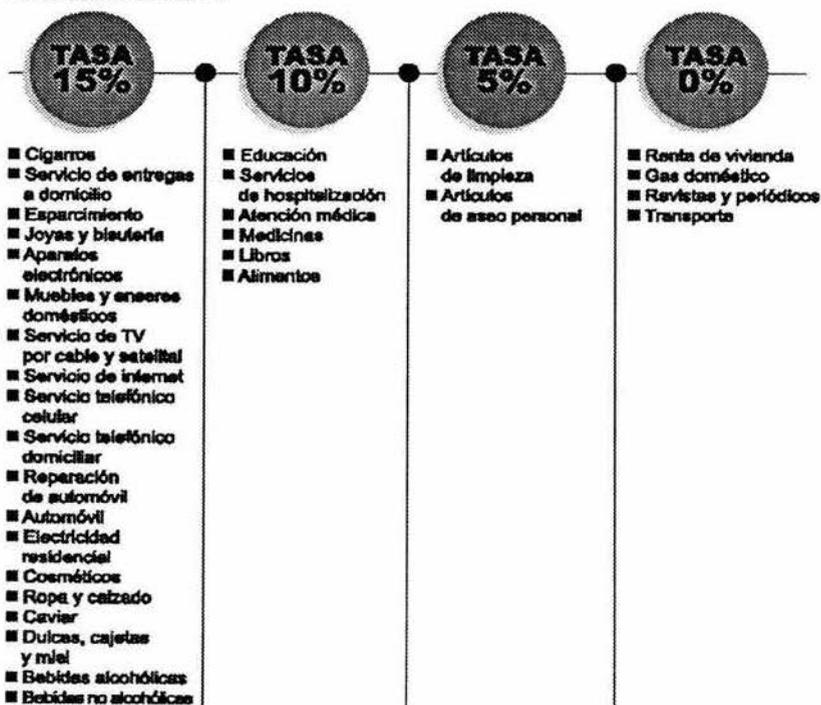


FUENTE: Elaboración propia. Agosto-Noviembre de 2003

La siguiente gráfica presenta los resultados equivalentes a la segunda mención. En este caso, los resultados fueron más variados, para el transporte, las revistas y periódicos, el gas doméstico y la renta de vivienda la tasa 0 fue la opción que se repitió un mayor número de veces, mientras que para los servicios de educación, hospitalización, atención médica, medicinas, libros y alimentos sugirieron un 10%. Para artículos de limpieza y de aseo personal, la tasa del 5% fue la segunda más mencionada, y para el resto de los productos y servicios, un 15%. Las principales variaciones se dieron entre los bienes y servicios más polémicos, como medicamentos, comida y servicios de salud.

Tasas de IVA sugeridas según tipo de producto y servicio

SEGUNDA RESPUESTA



FUENTE: Elaboración propia. Agosto-Noviembre de 2003

Es importante precisar - para la siguiente tabla y las posteriores -, que se hace diferencia entre exentos y tasa 0 porque su mecánica de cobro es distinta, mientras que en el caso de la tasa 0 se hacen devoluciones por el impuesto pagado por los productores, con la exención, los productores absorben el impuesto totalmente.

“Alimentos”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

El criterio general que prevalece en cuanto al IVA aplicado en alimentos es que deben ser gravados con “tasa 0” para el 35.7% (25 P) de la muestra, seguido por un 18.6% (13 P) que favorece la aplicación del “10%” a este rubro. Nuevamente, con este resultado se puede entender la polarización que se ha observado en torno a gravar o no los alimentos. Sin embargo, será importante analizar los rubros posteriores para hacer un comparativo entre los bienes que casi todos consideran de primera necesidad y los que no.

Porcentaje	Frecuencia	%
Tasa 0	25	35.7
10%	13	18.6
5%	6	8.6
Exentos	6	8.6
No quiso opinar	6	8.6
De 1% a 4%	5	7.1
15%	4	5.7
6%	2	2.9
12%	2	2.9
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

“Bebidas no alcohólicas”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	26	37.1
15%	11	15.7
Tasa 0	7	10.0
No quiso opinar	7	10.0
5%	4	5.7
12%	4	5.7
6%	2	2.9
Entre 10% y 13%	2	2.9
Entre 2% y 4%	2	2.9
Exentas	2	2.9
Entre 15% y 18%	1	1.4
13%	1	1.4
20%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

En cuanto a bebidas no alcohólicas, la mayor parte de los entrevistados consideró que deben ser gravados con “10%”, con 37.1% (26 P); otro 15.7% (11 P) de la muestra sugiere una tasa de “15%”. Aquí se puede observar claramente que tanto la sociedad como los representantes del gobierno están conscientes de que este tipo de productos puede ser gravado con la tasa general.

“Bebidas alcohólicas”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	22	31.4
15%	16	22.9
No quiso opinar	8	11.4
20%	7	10.0
Entre 10% y 13%	5	7.1
Entre 15% y 30%	3	4.3
Tasa 0	3	4.3
25%	2	2.9
13%	2	2.9
5%	1	1.4
16%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

A las bebidas que sí son alcohólicas, según el 31.4% (22 P) de los entrevistados se les debe cobrar “10%”, mientras que un 22.9% (16 P) opina que la tasa debe ser “15%”. Destaca que para este grupo de productos nadie pide tasa 0 o exención y en cambio hay quienes recomiendan tasas más altas de IVA, del 20% al 30%.

“Dulces, cajetas y miel”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

En el rubro de dulces, cajetas y miel a pesar de su condición de alimentos el 40.0% (28 P) de los entrevistados coincidió en que se debe cobrar un porcentaje de “10%”, seguido por un 12.9% (9 P) que propone un “15%”, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	28	40.0
15%	9	12.9
Tasa 0	7	10.0
5%	6	8.6
No quiso opinar	6	8.6
12%	4	5.7
Entre 2% y 4%	3	4.3
Entre 10% y 13%	2	2.9
13%	2	2.9
Entre 15% y 18%	1	1.4
20%	1	1.4
6%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

“Caviar”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

En esta tabla se presenta un producto considerado suntuario; sin embargo, la mayor parte de los entrevistados, el 28.6% (20 P) recomendó cobrarle un IVA de “10%”, pero hubo otro grupo importante, el 24.3% (17 P) que sugirió una tasa de “15%”. Esto explica la tentación en que han incurrido los legisladores en años recientes por cobrarles tasas más altas.

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	20	28.6
15%	17	24.3
20%	10	14.3
No quiso opinar	6	8.6
30%	4	5.7
12%	3	4.3
13%	2	2.9
Entre 10% y 13%	2	2.9
Exento	1	1.4
5%	1	1.4
16%	1	1.4
25%	1	1.4
Tasa 0	1	1.4
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

“Artículos de aseo personal”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	28	40.0
5%	9	12.9
15%	8	11.4
Tasa 0	8	11.4
No quiso opinar	6	8.6
12%	3	4.3
Del 10% al 15%	3	4.3
13%	2	2.9
Entre 15% y 18%	1	1.4
6%	1	1.4
Exentos	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

En el caso de los artículos de aseo personal, la respuesta fue contundente: “el 10%” con un 40.0% (28 P). El resto de las respuestas obtuvo un porcentaje mucho menor; tan sólo la segunda mención “5%” obtuvo un 12.9% (9 P).

“Artículos de limpieza”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	31	44.3
5%	8	11.4
Tasa 0	7	10.0
15%	7	10.0
No quiso opinar	5	7.1
12%	4	5.7
13%	2	2.9
Entre 10% y 13%	2	2.9
6%	1	1.4
Exentos	1	1.4
3%	1	1.4
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Con los artículos de limpieza, la situación fue similar ya que el “10%” obtuvo 44.3% (31 P) dejando muy atrás al resto, ya que sólo la segunda mención que fue “5%” registró 11.4% (8 P) y la tercera fue “tasa 0” con 10.0% (7 P).

“Ropa y calzado”
Porcentaje de IVA que se les debe cobrar

En ropa y calzado las opiniones fueron diversas pues en algunos casos la ropa es considerada de primera necesidad, pero en muchos otros no. Aun así, la respuesta más elegida fue “10%” con un 44.3% (31 P) y después “15%” con 14.3% (10 P).

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	31	44.3
15%	10	14.3
Entre 10% y 13%	7	10.0
Tasa 0	6	8.6
No quiso opinar	6	8.6
5%	5	7.1
Se debe estudiar	1	1.4
Entre 5% y 10%	1	1.4
Entre 5% y 20%	1	1.4
6%	1	1.4
Exento	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

“Cosméticos”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

La opinión de los entrevistados sobre los cosméticos fue muy parecida a los rubros anteriores. Se puede ver claramente que la respuesta más destacada fue “10%” con un 42.9% (30 P), y después “15%” con 24.3% (17 P); como se indica en el siguiente cuadro.

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	30	42.9
15%	17	24.3
No quiso opinar	6	8.6
20%	3	4.3
12%	3	4.3
5%	2	2.9
Tasa 0	2	2.9
13%	2	2.9
Entre el 10% y el 13%	2	2.9
6%	1	1.4
Entre 10% y 20%	1	1.4
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

“Renta (vivienda)”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	25	35.7
Tasa 0	14	20.0
15%	6	8.6
Entre 10% y 13%	6	8.6
5%	6	8.6
No quiso opinar	5	7.1
Exenta	4	5.7
1%	2	2.9
Entre 15% y 18%	1	1.4
6%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Es interesante la tabla correspondiente a la renta de vivienda, pues las dos principales respuestas son muy diferentes entre sí: “10%” obtuvo 35.7% (25 P) y “tasa 0” registró 20.0% (14 P). Las menciones que restan también son muy variadas: mientras un 8.6% (6 P) afirma que se debe cobrar “15%”, un porcentaje idéntico optó por que se cobrara un “5%”, y también un 8.6% (6 P) manifestó que el porcentaje adecuado sería “entre 10% y 13%”.

“Electricidad residencial”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	26	37.1
15%	12	17.1
Tasa 0	10	14.3
No quiso opinar	6	8.6
Entre 10% y 13%	6	8.6
5%	3	4.3
3%	2	2.9
6%	1	1.4
30%	1	1.4
De 2% al 15%	1	1.4
20%	1	1.4
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

La electricidad, que en estos tiempos también ha sido un tema muy discutido, simplemente se percibe como un servicio general, asignándole un “10%” con 37.1% (26 P), y un 17.1% (12 P) opina que sería mejor un “15%”; aunque sólo unos puntos abajo con el 14.3% (10 P) de las respuestas, se ubicó la mención “tasa 0”, entre otras tasas porcentuales que se señalan en el siguiente cuadro.

“Gas doméstico”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

La dualidad de criterios se presenta también en esta tabla sobre el gas doméstico, ya que la respuesta número uno fue “10%” con un 38.6% (27 P) y la segunda la “tasa 0” con 17.1% (12 P).

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	27	38.6
Tasa 0	12	17.1
15%	8	11.4
No quiso opinar	6	8.6
Entre 10% y 13%	6	8.6
5%	5	7.1
3%	2	2.9
Entre 15% y 18%	1	1.4
Del 2% al 15%	1	1.4
6%	1	1.4
Exento	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

**“Compra de automóviles nuevos”
Porcentaje de IVA que se le debe cobrar**

En el caso del automóvil nuevamente se impuso la tasa sugerida de “10%” con un 41.4% (29 P), mientras que el “15%” obtuvo sólo 22.9% (16 P). En estas respuestas se aportó un dato importante: la mayoría está de acuerdo con el IVA al automóvil, no así con el impuesto de la tenencia, que para muchos es inconstitucional.

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	29	41.4
15%	16	22.9
No quiso opinar	6	8.6
5%	3	4.3
20%	3	4.3
12%	3	4.3
Tasa 0	2	2.9
13%	2	2.9
Del 10% al 13%	2	2.9
50%	1	1.4
Del 10% al 30%	1	1.4
Del 10% al 15%	1	1.4
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

**“Reparaciones de automóviles”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar**

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	35	50.0
15%	12	17.1
No quiso opinar	6	8.6
Entre 10% y 13%	4	5.7
12%	3	4.3
Tasa 0	3	4.3
5%	2	2.9
Entre 15% y 18%	1	1.4
Del 10% al 15%	1	1.4
Del 10% al 20%	1	1.4
6%	1	1.4
Exento	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Para la reparación de automóviles la mención más favorecida, sin duda fue el “10%”, con un contundente 50.0% (35 P) de las respuestas; y muy por debajo de este porcentaje, encontramos al “15%” con 17.1% (12 P), y con 8.6% (6 P) “las personas que no quisieron opinar”.

“Libros”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

Porcentaje	Frecuencia	%
Tasa 0	26	37.1
10%	14	20.0
15%	6	8.6
No quiso opinar	6	8.6
Entre 10% y 13%	6	8.6
Exentos	5	7.1
5%	2	2.9
1%	2	2.9
3%	1	1.4
Entre 2% y 4%	1	1.4
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Para los libros, también se mostró un criterio diferente al que se ha mostrado en la mayoría de los productos y servicios. Al igual que sucedió en el caso de los alimentos, el porcentaje más sobresaliente fue “tasa 0” con 37.1% (26 P), seguido por un “10%” con 20.0% (14 P).

“Revistas y periódicos”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

Se pensaría que las revistas y periódicos desearían registrar un resultado similar a los libros, sin embargo no fue así, las respuestas se invirtieron quedando “10%”, con un 25.7% (18 P) y “tasa 0”, con 22.9% (16 P).

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	18	25.7
Tasa 0	16	22.9
15%	7	10.0
5%	6	8.6
No quiso opinar	6	8.6
Entre 10% y 13%	6	8.6
Exentos	4	5.7
1%	2	2.9
Entre 2% y 4%	2	2.9
Entre 15% y 18%	1	1.4
3%	1	1.4
6%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

“Servicio telefónico domiciliario”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

En el servicio telefónico residencial el resultado coincide con la mayoría de las tablas presentadas anteriormente. La respuesta más favorecida fue “10%”, con un 42.9% (30 P), un poco más abajo “15%” con 12.9% (9 P); aunque “tasa 0” presenta un resultado apenas un poco menor que el anterior, con 10.0% (7 P).

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	30	42.9
15%	9	12.9
Tasa 0	7	10.0
Entre 10% y 13%	7	10.0
5%	6	8.6
No quiso opinar	6	8.6
6%	1	1.4
Exento	1	1.4
3%	1	1.4
1%	1	1.4
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

“Servicio telefónico celular”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	34	48.6
15%	14	20.0
Entre 10% y 13%	7	10.0
No quiso opinar	6	8.6
5%	3	4.3
20%	2	2.9
6%	1	1.4
Tasa 0	1	1.4
3%	1	1.4
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Para el servicio telefónico celular las opiniones fueron casi las mismas: el “10%” con 48.6% (34 P) y “15%” con 20.0% (14 P), lo que indica que se considera también como servicio general, y no de lujo.

“Servicio de Internet”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	35	50.0
15%	10	14.3
Entre 10% y 13%	7	10.0
No quiso opinar	6	8.6
Tasa 0	4	5.7
5%	2	2.9
Entre 15% y 18%	1	1.4
Entre 0% y 15%	1	1.4
1%	1	1.4
20%	1	1.4
6%	1	1.4
Exento	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Para muchos entrevistados la Internet forma parte de las herramientas necesarias para la competitividad de un país; no obstante esta aseveración, el porcentaje más alto fue para el “10%”, nuevamente con un 50.0% (35 P), aunque también hubo algunos que recomendaron gravarlo con “tasa 0”, con 5.7% (4 P).

“Servicio de TV por cable y satelital”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

La televisión por cable y satelital es otro de los servicios considerados suntuarios, ya que no toda la población puede tener acceso a ellos. Pero la mayoría de los entrevistados opina que debe gravarse igual que otros rubros como la renta de vivienda o el gas doméstico, por lo que la respuesta “10%” registró un porcentaje de 42.9% (30 P) y el “15%” obtuvo un 24.3% (17 P); tal como se indica en el siguiente cuadro.

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	30	42.9
15%	17	24.3
Entre 10% y 13%	7	10.0
No quiso opinar	6	8.6
20%	4	5.7
5%	3	4.3
Tasa 0	2	2.9
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

**“Muebles y enseres domésticos”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar**

En cuanto al rubro de muebles y enseres domésticos se presentó una situación muy similar al caso de “ropa y calzado”. Los porcentajes variaron según el tipo de muebles o enseres que fueran. Aun así, la respuesta más alta fue “10%”, con 47.1% (33 P), pero hubo algunos que precisaron que podía ser desde un 5% hasta un 20%, entre otras respuestas indicadas en el siguiente cuadro.

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	33	47.1
15%	9	12.9
No quiso opinar	6	8.6
Tasa 0	5	7.1
5%	4	5.7
Entre 10% y 13%	7	10.0
Entre 0% y 15%	1	1.4
Entre 5% y 10%	1	1.4
Entre 5% y 20%	1	1.4
6%	1	1.4
Exento	1	1.4
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

**“Aparatos electrónicos”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar**

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	32	45.7
15%	13	18.6
Entre 10% y 13%	7	10.0
No quiso opinar	6	8.6
5%	4	5.7
12%	3	4.3
Tasa 0	2	2.9
13%	2	2.9
6%	1	1.4
20%	1	1.4
Del 5% al 25%	1	1.4
Entre 5% y 10%	1	1.4
Entre 15% y 18%	1	1.4
Del 0% al 15%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

El criterio para los aparatos electrónicos prácticamente se volvió a unificar, como en las gráficas anteriores, asignándoles “10%” con 45.7% (32 P) y “15%” con 18.6% (13 P). Este tipo de artículos tiene un mayor precio, por lo que la idea general es que se graven igual que todos los productos o quizás un poco más.

“Medicamentos”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

Porcentaje	Frecuencia	%
Tasa 0	28	40.0
10%	14	20.0
15%	6	8.6
No quiso opinar	6	8.6
Exentos	5	7.1
De 2% a 4%	3	4.3
Entre 10% y 13%	3	4.3
6%	2	2.9
Entre 15% y 18%	1	1.4
1%	1	1.4
5%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

En lo referente a los medicamentos, sucedió algo muy similar al caso de los alimentos, y la respuesta más alta “tasa 0” fue contundente con un 40.0% (28 P), mientras que el “10%” sólo consiguió la mitad con un 20.0% (14 P). Se remarca otra vez, el papel preponderante que juegan este tipo de productos (alimentos y medicamentos) en el planteamiento de una nueva reforma tributaria.

“Atención médica”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

De igual manera, la atención médica fue favorecida con “tasa 0”, que registró un porcentaje de 40.0% (28 P), quedando atrás “10%” con un 20.0% (14 P). El porcentaje para “exenta” no fue significativo, y se hace mención de ello, porque muchos aseguran que sería la mejor solución.

Porcentaje	Frecuencia	%
Tasa 0	28	40.0
10%	14	20.0
No quiso opinar	6	8.6
Entre 10% y 13%	6	8.6
15%	5	7.1
Exenta	4	5.7
Entre 2% y 4%	2	2.9
Entre 0% y 3%	1	1.4
Entre 2% y 10%	1	1.4
6%	1	1.4
1%	1	1.4
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

“Servicios de hospitalización”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

No obstante que el servicio de hospitalización obtuvo resultados muy similares a los presentados en las tablas anteriores, los porcentajes entre la primera y la segunda respuesta no tuvieron un margen de diferencia tan amplio, pues mientras “la tasa 0” obtuvo 32.9% (23 P), “10%” mostró un 24.3% (17 P). Ello demuestra la polarización que existe en la opinión pública acerca de gravar o no estos servicios.

Porcentaje	Frecuencia	%
Tasa 0	23	32.9
10%	17	24.3
15%	7	10.0
No quiso opinar	6	8.6
Entre 10% y 13%	6	8.6
5%	3	4.3
Exentos	3	4.3
Entre 15% y 18%	1	1.4
6%	1	1.4
1%	1	1.4
Del 1% al 15%	1	1.4
Entre 2% y 3%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

“Transporte”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	21	30.0
Tasa 0	19	27.1
15%	6	8.6
No quiso opinar	6	8.6
Entre 10% y 13%	6	8.6
Exento	4	5.7
5%	3	4.3
3%	1	1.4
1%	1	1.4
6%	1	1.4
2%	1	1.4
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Para el transporte público se registraron resultados similares a los de bienes y servicios generales, ya que la respuesta más alta fue “10%”, con 30.0% (21 P), pero la siguiente respuesta fue “tasa 0” con muy poca diferencia: 27.1% (19 P).

“Educación” Porcentaje de IVA que se debe cobrar

Porcentaje	Frecuencia	%
Tasa 0	27	38.6
10%	15	21.4
Entre 10% y 13%	7	10.0
No quiso opinar	6	8.6
Exento	4	5.7
15%	4	5.7
Entre 2% y 4%	2	2.9
Entre 1% y 15%	2	2.9
5%	2	2.9
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Como es sabido la educación es tema fundamental para que un país avance, y también está sujeta a muchas discusiones. Específicamente, sobre el IVA la mayoría de los entrevistados afirma que lo más conveniente es determinar una “tasa 0”, con un 38.6% (27 P), ya que hay quienes opinan que la educación pública es de poca calidad o que no cubre la demanda, por lo que la población debe acudir a la educación privada, aunque también hay quienes piensan que las personas que tienen acceso a la educación privada tienen capacidad de pagar IVA igual que en los demás servicios, es decir del “10%”, 21.4% (15 P).

“Joyas y bisutería” Porcentaje de IVA que se debe cobrar

Sin duda, mucha gente considera a la joyas y la bisutería como bienes de lujo, pero la mayor parte de los entrevistados manifestó que lo ideal sería cobrar un “10%”, con 35.7% (25 P) por la complejidad de controlar el pago de impuestos; otro porcentaje optó por un “15%”, con 22.9% (16 P). Cabe mencionar que no hubo una sola persona que quisiera que estos productos no fueran gravados con IVA, como con el resto de los productos y servicios mencionados.

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	25	35.7
15%	16	22.9
Entre 10% y 13%	7	10.0
20%	6	8.6
No quiso opinar	6	8.6
5%	3	4.3
25%	2	2.9
30%	2	2.9
De 5% al 30%	1	1.4
Entre 10% y 15%	1	1.4
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

**“Esparcimiento”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar**

Aunque el esparcimiento es una actividad importante para una sociedad, según el criterio de los entrevistados éste debe ser gravado también como servicio general con el “10%” pues el 45.7% (32 P) favoreció esta respuesta, siguiéndole muy abajo el “15%” con 14.3% (10 P), como se observa en el siguiente cuadro.

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	32	45.7
15%	10	14.3
Entre el 10% y el 13%	7	10.0
Tasa 0	6	8.6
No quiso opinar	6	8.6
5%	4	5.7
6%	1	1.4
Exento	1	1.4
20%	1	1.4
25%	1	1.4
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

**“Servicio de entrega a domicilio”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar**

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	32	45.7
15%	10	14.3
Tasa 0	6	8.6
No quiso opinar	6	8.6
5%	4	5.7
Entre el 10% y el 13%	7	10.0
6%	1	1.4
Exento	1	1.4
20%	1	1.4
25%	1	1.4
Entre 15% y 18%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Se presenta ahora el servicio de entrega a domicilio que con un IVA del “10%” se impone como primera respuesta con 45.7% (32 P), y “15%” como segunda mención con el 14.3% (10 P).

“Cigarros”
Porcentaje de IVA que se debe cobrar

Porcentaje	Frecuencia	%
10%	22	31.4
15%	15	21.4
20%	10	14.3
No quiso opinar	7	10.0
Entre 10% y 13%	7	10.0
De 15% a 30%	4	5.7
5%	2	2.9
Entre 15% y 18%	1	1.4
Tasa 0	1	1.4
40%	1	1.4
TOTAL	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Los cigarros también se encuentran dentro de un grupo de artículos que es visto como merecedor de un trato tributario excepcional, por lo que las respuestas fueron muy diferentes entre sí como “10%” con 31.4% (22 P), “15%” con 21.4% (15 P) y “20%” con 14.3% (10 P).

En esta tabla se refleja la voluntad de los actores de la reforma fiscal sobre el tema como son los funcionarios públicos, y el nivel de confianza que tiene la sociedad hacia la nueva Legislatura para sacar adelante esta normatividad. Los grupos de "legisladores" con un 100% (10 P) y los "funcionarios de la SHCP y BANXICO" también con un 100% muestran mucha seguridad, mientras que "los investigadores y docentes" con 70.0% (7 P), "los estudiantes de economía" con 70.0% (7 P) y "la población abierta" con 80.0% (8 p) muestran sus reservas con respecto a la nueva legislatura. Sin embargo, la confianza prevalece pues en total el 65.7% (46 p) indicó que "sí sería posible lograr una reforma fiscal".

Opinión sobre la posibilidad de lograr una nueva reforma fiscal con la conformación de la LIX Legislatura

Concepto	Si sería posible		No sería posible		TOTAL	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Investigadores y docentes	3	30.0	7	70.0	10	100.0
Legisladores (diputados y senadores)	10	10.0	0	0.0	10	100.0
Funcionarios de SHCP y BANXICO	10	10.0	0	0.0	10	100.0
Abogados y Contadores	9	90.0	1	10.0	10	100.0
Empresarios y sus líderes	9	90.0	1	10.0	10	100.0
Estudiantes de Economía	3	30.0	7	70.0	10	100.0
Población abierta	2	20.0	8	80.0	10	100.0
TOTAL	46	65.7	24	34.3	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Por supuesto, los que manifestaron sí a una nueva reforma fiscal considerando la composición de la LIX legislatura dieron como principales razones: la primera y más importante: *“lo necesita urgentemente el país”*, con 39.1% (18 P), la segunda fue que *“hay condiciones políticas para que se dé la reforma”* con un 37.0% (17 P) y la tercera que *“los partidos cooperarán para lograrlo”*, con un 13.0% (6 P), situación que en los últimos años ha sido difícil de conseguir.

Razones por las que “sí” sería posible una nueva reforma fiscal

Razones	Frecuencia	%
Lo necesita urgentemente el país	18	39.1
Hay condiciones políticas para que se dé la reforma	17	37.0
Los partidos cooperarán para lograrlo	6	13.0
Porque es necesaria la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos	2	4.3
Los legisladores tienen otra forma de ver los problemas del país	1	2.2
Es obligación de los legisladores hacerla	1	2.2
Los estados requieren urgentemente más presupuesto	1	2.2
TOTAL	46	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Los que afirmaron que no era posible la nueva reforma fiscal con la actual Legislatura, manifestaron, que: *“los partidos ven su propio interés”*, con un 50.0% (12 P), y que *“no hay voluntad política ni compromiso”* con un 37.5% (9 P). Ambos grupos reflejan la desconfianza e inseguridad que tienen hacia los legisladores y el gobierno en general.

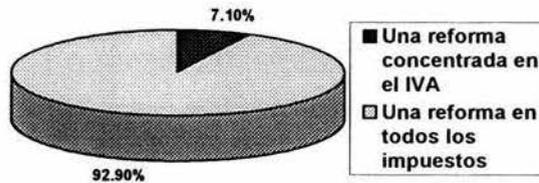
Razones por las que “no” sería posible una nueva reforma fiscal

Razones	Frecuencia	%
Los partidos ven su propio interés	12	50.0
No hay voluntad política ni compromiso social	9	37.5
Existe mucha corrupción	3	12.5
TOTAL	24	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

En esta respuesta el criterio fue uniforme casi en su totalidad, pues el 92.9% (65 P) extemó que lo más apropiado sería “una reforma tributaria en todos los impuestos”, mientras que el 7.1% (5 P) opina que “sólo en el IVA” sería conveniente, como lo expone la gráfica siguiente.

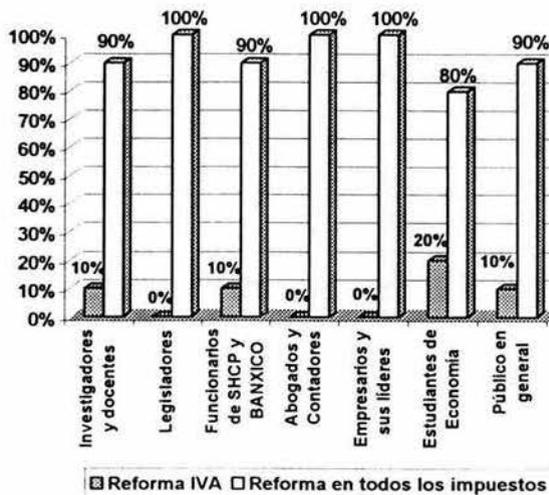
Opinión: Reforma al IVA frente a una Reforma en todos los impuestos



FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

En esta gráfica se presentan las preferencias hacia “una reforma en todos los impuestos”, indicando el porcentaje para cada uno de los grupos entrevistados.

Opinión: Reforma al IVA frente a una Reforma en todos los impuestos, por grupo



FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Los entrevistados que precisaron que sería mejor una reforma en todos los impuestos explicaron sus razones. La opinión más recurrida fue que “se requiere una reforma integral en todos los impuestos del sistema tributario”, con 38.8% (26 P), seguida por: “sería una medida justa y equitativa para el grueso de la población” con 19.4% (13 P).

Razones por las que sería más apropiada “una reforma en todos los impuestos”

Razones	Frecuencia	%
Se requiere una reforma integral en todos los impuestos del sistema tributario	26	38.8
Sería una medida “justa” y “equitativa” para el grueso de la población	13	19.4
El Sistema Tributario actual es muy ineficiente	8	11.9
Darían simplificación al Sistema Tributario	6	9.0
Para balancear y aumentar la recaudación	6	9.0
Haría más uniformes las tasas del ISR	1	1.5
Alentaría la inversión	1	1.5
Podrían eliminarse impuestos especiales	1	1.5
La reforma debe incluir impuestos ambientales	1	1.5
El IVA es regresivo	1	1.5
Hay otros caminos sin modificar los impuestos	1	1.5
Existe exceso de reglamentación en todos los impuestos	1	1.5
Se requiere redistribuir la responsabilidad tributaria entre Federación, municipios y estados.	1	1.5
TOTAL	67	100.0

NOTA: Los entrevistados proporcionaron más de una respuesta.
FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

El 7.1% que optó por una reforma concentrada en el IVA expresó sus razones, todas ellas casi con el mismo porcentaje, entre todas destaca que “es más fácil de aplicar y tiene mayor poder de recaudación” con el mayor porcentaje: 40.0% (2 P).

Razones por las que sería más apropiada “una reforma concentrada en el IVA”

Razones	Frecuencia	%
Es más fácil de aplicar y tiene mayor poder de recaudación	2	40.0
Sería más específica y con mayor control	1	20.0
Si subieran otros impuestos se afectaría a la población	1	20.0
El ISR ya es progresivo y contrarresta la regresividad del IVA	1	20.0
TOTAL	5	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Ante la pregunta sobre los regímenes de excepción, las opiniones estuvieron divididas como lo reflejan los resultados: el 51.4% (36 P) destacó su expectativa de que *“sí se eliminarán”*, mientras que el 48.6% (34 P) declaró que *“no”*. Los grupos que más favorecieron el *“sí”* fueron *“los líderes empresariales”*, con 90.0% (9 P). Y por el otro lado, es decir con el *“no”*, tenemos a *“los estudiantes de economía”* con 80.0% (8 P), a *“los investigadores y docentes”* y la *“población abierta”* con 60.0% (6 P).

Opinión de las personas acerca de si una nueva reforma fiscal eliminará los regímenes de excepción

Concepto	Si los eliminará		No los eliminará		TOTAL	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Investigadores y docentes	4	40.0	6	60.0	10	100.0
Legisladores (diputados y senadores)	5	50.0	5	50.0	10	100.0
Funcionarios de SHCP y BANXICO	6	60.0	4	40.0	10	100.0
Abogados y Contadores	6	60.0	4	40.0	10	100.0
Empresarios y sus líderes	9	90.0	1	10.0	10	100.0
Estudiantes de Economía	2	20.0	8	80.0	10	100.0
Población abierta	4	40.0	6	60.0	10	100.0
TOTAL	36	51.4	34	48.6	70	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Entre las razones que manifestaron los entrevistados que confían en que se eliminarán los regímenes de excepción mencionaron que *“son injustos y eliminarlos haría al sistema tributario más equitativo”* con 41.7% (15 P). Cabe mencionar que algunas de las razones que dieron nuestros entrevistados son meramente hipotéticas y difíciles de visualizar.

Razones por las que “sí” se eliminarían los regímenes de excepción

Razones	Frecuencia	%
Son injustos y eliminarlos haría al sistema tributario más equitativo	15	41.7
Todos pagarían el impuesto	9	25.0
Habría una mejor administración	6	16.7
Sólo provocan privilegios para ciertos sectores de la industria	3	8.3
Se requiere simplificación administrativa	2	5.6
Se deben hacer regímenes generales	1	2.8
TOTAL	36	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

En cambio, las razones dadas por los entrevistados que piensan que no se eliminarán los regímenes de excepción están basadas principalmente en experiencias anteriores como se puede ver: *“los grupos de interés son muy poderosos”*, con el 32.4% (11 P) e *“implica muchas diferencias políticas”* con un 20.6% (7 P).

Razones por las cuales “no” se eliminarían los regímenes de excepción

Razones	Frecuencia	%
Los grupos de interés son muy poderosos	11	32.4
Implica muchas diferencias políticas	7	20.6
No es tiempo de eliminarlos	6	17.6
Se atenta contra el principio de equidad	4	11.8
Hay otras formas de elevar la recaudación	3	8.8
Se afectarían economía y población	2	5.9
Existen los subsidios	1	2.9
TOTAL	34	100.0

FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

Finalmente, llegamos a las recomendaciones proporcionadas por los entrevistados que fueron muchas y muy diversas, pero destacaron tres que requieren de mucho esfuerzo y participación para que se logren: "acuerdos de los legisladores y voluntad política", con 17.5% (18 P), "un estudio serio de la situación real del país" con 8.7% (9 P) y "aumentar la base tributaria" con el 8.7% (9 P).

Recomendaciones para que en México se lleve a cabo una adecuada "reforma tributaria", en especial, al IVA

Recomendaciones	Frecuencia	%
Acuerdos de los legisladores y voluntad política	18	17.5
Un estudio serio de la situación real del país	9	8.7
Aumentar la base tributaria (eliminando la economía informal)	9	8.7
Una reducción a la tasa del IVA	8	7.8
No interponer intereses partidistas	8	7.8
Promover una reforma tributaria integral "justa" y "equitativa"	7	6.8
Eliminar excepciones y tasas diferenciadas	5	4.8
Generalizar la tasa del IVA	5	4.8
Una política fiscal estricta	5	4.8
Consenso de toda la población	4	3.9
Simplificación del sistema tributario	3	2.9
Que se imite a países exitosos	3	2.9
Modificar la legislación tributaria	2	1.9
Que paguen más quienes consumen bienes suntuarios	2	1.9
Compensar a los sectores más desprotegidos con mecanismos de apoyo directo (subsidios)	2	1.9
Consultar a los sectores académicos y productivos	2	1.9
Promover el IVA diferenciado	2	1.9
Dar trato preferencial a las Pymes	1	1.0
Realizar previamente un censo fiscal	1	1.0
Un nuevo trato fiscal para Pemex	1	1.0
Inclusión de impuestos ambientales	1	1.0
Revisión de productos gravados	1	1.0
Evitar la corrupción	1	1.0
Informar a la población	1	1.0
Que la SHCP realice distintos esquemas de recaudación	1	1.0
Impuestos locales a los estados	1	1.0
TOTAL	103	100.0

NOTA: Los entrevistados proporcionaron más de una respuesta.
FUENTE: Elaboración propia. Agosto – Noviembre de 2003.

6.7 El IVA y los escenarios de cambio

6.7.1 Impacto del IVA en la población

"Cualquier impuesto, *que se paga* genera consecuencias en la economía del contribuyente, lo que puede describirse como una disminución de la riqueza de quien devenga el gravamen."¹⁵

Las reformas en el IVA han despertado una gran polémica en el país ya que diversos sectores de académicos y de legisladores han advertido que se trata de un impuesto regresivo, aunque los funcionarios del gobierno y quienes apoyan sus propuestas afirman que no lo son.

Sin embargo, la mayor parte de los textos de teoría económica, así como los especialistas en impuestos, afirman que los gravámenes indirectos, como es el IVA, son regresivos, ya que impactan en mayor medida a los contribuyentes de menores ingresos.

Leslie Samuels expresa que los gravámenes indirectos elevan la brecha entre los familias de bajos y medios ingresos, pero además elevan la concentración de la riqueza entre quienes más tienen.¹⁶

Narciso Sánchez describe las desventajas de los impuestos indirectos: "son injustos, porque pesan más sobre el pobre que sobre el rico."¹⁷

En el caso de México la regresividad del IVA se hace más notoria por la claramente mala distribución del ingreso.

Un análisis del CIDE, establece que el 10% de los hogares más ricos concentran el 38.08% de los ingresos y el 31.87% del gasto, mientras que el 10% de los hogares más pobres obtienen solamente el 1.5% del ingreso y el 2.27% del gasto.¹⁸

En este sentido, Fausto Hernández, investigador del CIDE, afirmó que la reforma en el IVA en los términos que la plantea la administración Fox es regresiva, debido a que el 11% de su ingreso lo pagaría en IVA el 10% de la población más pobre del país y el 10% de los más ricos sólo destinarían el 6% de sus percepciones a dicho gravamen.¹⁹

¹⁵ SÁNCHEZ, Narciso, *Los impuestos y la Deuda Pública*, Ed. Porrúa, México, 2000, pág. 14.

¹⁶ SAMUELS, Leslie, *Using Consumption Taxes to Strengthen Mexico's Tax Base*. Ponencia presentada en el Primer Foro Internacional Tributario por México, Agosto 2002, pág. 4.

¹⁷ SÁNCHEZ, Narciso, op. cit., pág. 22.

¹⁸ REVILLA, Eduardo, *Reforma fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2002, pág. 9.

¹⁹ HERNÁNDEZ, Fausto, Ponencia en el Seminario sobre Reforma Fiscal, organizado por el Colegio Nacional de Economistas y el Senado de la República, 26 de noviembre de 2003.

Los argumentos esgrimidos en pro de una reforma en el IVA por parte de los funcionarios de Hacienda consisten, en parte, en que los estratos más pobres de la población gastan una gran proporción de su ingreso en el mercado informal en donde no pagan el gravamen.

Sin embargo, dicho argumento implica contrasentido, ya que pareciera que el gobierno desearía confinar a los pobres a seguir consumiendo en la informalidad, y uno de los principales propósitos del gobierno es formalizar más las transacciones económicas.

El estudio del CIDE indica que efectivamente los dos deciles de más bajos ingresos de la población gastan alrededor del 18% de su presupuesto en el sector informal, pero también muestra que dichos sectores tienden a consumir más productos con tasa cero, por lo que si sufrirían un impacto si se gravara con un IVA a los alimentos.

En contraste, los deciles de población más rica concentran una parte importante de su gasto en bienes exentos, por lo que algunos funcionarios públicos afirman que la actual estructura del IVA es regresiva.

El siguiente cuadro muestra que el 10% de la población más pobre de nuestro país gasta sólo el 28.3% de su presupuesto, mientras que el 10% más rica destina el 50.8% de su gasto a productos y servicios con IVA, por lo que a simple vista, parecería que el cobro de IVA en alimentos y medicinas tendría un menor impacto en los más pobres.

La concentración de un mayor porcentaje de gasto de los deciles de más altos ingresos, en artículos con IVA, ha sido uno de los argumentos más poderosos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para decir que los ricos reciben un mayor subsidio con el actual esquema.

Distribución porcentual del Gasto corriente total por tipo de gasto

Decil	Sector Formal			Sector Informal	Compras Exterior	Gasto Total
	Tasa cero	Exentos	IVA			
I	38.72	14.73	28.33	18.20	0.03	100.0
II	33.86	18.72	28.82	18.55	0.05	100.0
III	31.43	18.33	30.77	19.45	0.02	100.0
IV	29.13	20.36	32.76	17.74	0.03	100.0
V	27.17	21.91	33.16	17.66	0.10	100.0
VI	23.93	24.17	34.66	17.20	0.04	100.0
VII	22.38	24.79	35.89	16.81	0.13	100.0
VIII	20.78	24.32	39.97	14.65	0.29	100.0
IX	17.72	26.29	43.91	11.62	0.46	100.0
X	11.04	30.99	50.81	5.73	1.43	100.0
Total	19.81	25.73	41.31	12.55	0.59	100.0

FUENTE: REVILLA, Eduardo, *Reforma fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2002, pág. 9.

La aparente neutralidad que tendrían los ricos en el IVA, de acuerdo con las autoridades hacendarias, se debe a la gran proporción de bienes que consumen los más pobres con tasa cero y a su elevado consumo en el mercado informal. De esta manera, una eliminación del comercio informal volvería al IVA más regresivo para los pobres.

La tabla siguiente muestra en la primera columna la aportación, por deciles de ingreso, a la recaudación de IVA en miles de pesos, por concepto del consumo en productos con tasa 0 en alimentos y medicamentos. La segunda columna muestra el porcentaje de la recaudación con respecto al PIB, mientras que la tercer columna reporta la participación relativa de los distintos deciles en la recaudación exclusivamente del sector privado. Finalmente, la cuarta columna presenta la incidencia del IVA en los 10 grupos de ingreso. Dicha incidencia representa el porcentaje que tiene el IVA recaudado del ingreso total del decil correspondiente.

Distribución de la Recaudación del IVA

Decil	Recaudación IVA (Miles de \$)	IVA – recaudado con relación al PIB (%)	IVA – recaudado Distribución Relativa	Incidencia del IVA
I	2,184,443	0.040	1.43	3.51
II	3,669,123	0.068	2.40	3.32
III	4,989,149	0.092	3.27	3.31
IV	6,899,139	0.127	4.52	3.54
V	8,174,588	0.150	5.36	3.39
VI	10,773,158	0.198	7.06	3.60
VII	13,195,898	0.243	8.65	3.56
VIII	17,878,931	0.329	11.72	3.75
IX	25,812,005	0.475	16.92	3.89
X	59,007,886	1.086	38.67	3.73
Total	152,584,320	2.809	100.00	3.67
Sect – Pub	38,146,080	0.702		
Total	190,730,400	3.511		

FUENTE: REVILLA, Eduardo, *Reforma fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2002, pág. 10.

"El cuadro muestra que claramente que los hogares más ricos tienen una mayor participación en la recaudación del IVA. Lo anterior se debe al mayor ingreso de los mismos y por tanto, a su mayor consumo y porque un porcentaje mayor de su gasto está compuesto con artículos sujetos a la tasa de 15%."²⁰

²⁰ REVILLA, Eduardo, op. cit., pág. 10.

En la cuarta columna se puede ver que el IVA en su situación actual, con tasa cero en alimentos y medicinas, no es un impuesto regresivo, ya que la incidencia es aproximadamente constante. Es decir, el IVA representa aproximadamente el mismo porcentaje del ingreso para los hogares mexicanos, independientemente de su nivel de ingreso.

De hecho, una simulación del CIDE establece que la propuesta original de reforma fiscal del presidente Fox, de gravar con un IVA de 15% a los alimentos y medicinas era altamente regresiva, ya que si bien la recaudación del IVA en el sector privado se elevaría en un 59%, las mayores tasas de aumento en la recaudación se obtendrían de los hogares más pobres, lo que convertiría al IVA en un gravamen muy regresivo.

Recaudación antes y después de la Reforma (miles de pesos del 2000)

Decil	Recaudación Actual	Recaudación después Reforma	Incremento en la Recaudación	Tasa incremento porcentual
I	2,184,443	5,021,233	2,836,790	129.86
II	3,669,123	7,834,908	4,165,785	113.54
III	4,989,149	10,068,910	5,079,761	101.82
IV	6,899,139	13,202,782	6,303,643	91.37
V	8,174,588	15,199,508	7,024,920	85.94
VI	10,773,158	18,978,357	8,205,199	76.16
VII	13,195,898	22,577,790	9,381,892	71.10
VIII	17,878,931	29,020,699	11,141,768	62.32
IX	25,812,005	39,424,351	13,612,346	52.74
X	59,007,886	81,457,813	22,449,927	38.05
Total - Privado	152,584,320	242,786,350	90,202,030	59.12

FUENTE: REVILLA, Eduardo, *Reforma fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2002, pág. 12

La nueva propuesta de reforma fiscal del Ejecutivo que plantea el cobro de una tasa general de IVA de 10%, incluyendo alimentos y medicinas, entre otros productos, implica un incremento en la recaudación total del sector privado de 10.9%, lo que equivale a 0.31 puntos del PIB, lo que significa un aumento modesto en la recaudación.

Sin embargo dicha modificación hace al IVA regresivo, ya que el aumento en la recaudación se logra a costa de los primeros nueve deciles, pero para el decil con mayores ingresos la recaudación cae.

Decil	Recaudación Actual	Recaudación después Reforma	Incremento en la Recaudación	Tasa incremento porcentual
I	2,184,443	3,499,647	1,315,204	60.21
II	3,669,123	5,460,693	1,791,570	48.83
III	4,989,149	7,017,725	2,028,576	40.66
IV	6,899,139	9,201,939	2,302,800	33.38
V	8,174,588	10,593,597	2,419,009	29.59
VI	10,773,158	13,227,340	2,454,182	22.78
VII	13,195,898	15,736,036	2,540,138	19.25
VIII	17,878,931	20,226,548	2,347,617	13.13
IX	25,812,005	27,477,578	1,665,573	6.45
X	59,007,886	56,773,627	-2,234,259	-3.79
Total - Privado	152,584,320	169,214,729	16,630,409	10.90

FUENTE: REVILLA, Eduardo, *Reforma fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2002, pág. 13

El escenario en donde se mantiene la tasa general actual de IVA de 15% pero pasando de tasa cero a exentos los alimentos y medicamentos parece ser el más conveniente y podría ser una solución intermedia que deje satisfechos a la mayor parte de actores de la sociedad.

6.7.2 La paradoja del IVA

6.7.2.1 Impacto del IVA en la población más rica

El caso del IVA es paradójico, ya que por la estructura de la distribución de la riqueza en México actualmente el diseño del impuesto otorga un mayor beneficio a los más ricos, pero cualquier modificación de tasas para cambiar su estructura como lo preveía la reforma fiscal foxista representaría un mayor sacrificio para los más pobres.

Valentín Villa jefe de la Unidad de Política de Ingresos por Impuestos de Hacienda, en su análisis *La Competitividad Tributaria*, reconoce que los impuestos al consumo representan una mayor regresividad respecto de los gravámenes al ingreso.

Pero alega a favor de la propuesta tributaria del Ejecutivo que la aplicación de la tasa cero y exenciones en el IVA es ineficiente, toda vez que, en el caso de México, del beneficio (subsidio implícito) que se deriva de estos esquemas, el 49% lo obtiene el 20% de las familias con mayores ingresos y sólo el 3.1% lo obtiene el 20% de las familias más pobres del país.²¹

²¹ El texto de Valentín Villa forma parte de un capítulo del libro *Perspectivas y Retos de la Competitividad en México*, coordinado por Enrique Dussel, catedrático del Posgrado de Economía de la UNAM. El documento fue presentado a los medios de comunicación el martes 24 de febrero de 2004. Pág. 24, editado por la Fac. de Economía y el Centro para el Desarrollo Empresarial de Canacintra.

Para explicar lo que dice Villa en otras palabras, para compensar fiscalmente a las familias con menos recursos a través de estos esquemas, se requiere también realizar un sacrificio fiscal aún más importante en beneficio de las familias de mayores ingresos.

El Análisis de las Finanzas Públicas en México del CIDE y el ITAM es más elocuente, al señalar que a simple vista algunas excepciones y tasa cero de IVA benefician de manera importante a la población de menores ingresos.

"Sin embargo, esta afirmación tiene que ser tomada con cautela, ya que existen muchos productos de tasa cero o exentos de IVA que en realidad deberían pagar el impuesto y cuyo consumo beneficia a los estratos de mayores ingresos."²²

Asimismo, indica, es importante analizar el subsidio implícito en el IVA para determinar cuánto nos cuesta esta política y a quién beneficia en mayor medida. El subsecretario de Hacienda, Rubén Aguirre, señala que por cada peso con que se subsidia al 20% más pobre de la población, el 20% más rico recibe un subsidio de 4.71 pesos.

Esto significa que para dejar al más pobre un peso adicional en su poder de compra, se le tienen que dejar de cobrar 4.70 pesos del IVA al rico.

Lo anterior se debe a que en México el 30% de la población más pobre absorbe sólo el 12% del consumo total de alimentos, mientras que el 10% de la población con mayores ingresos compra el 28.5% de los víveres.

Estos datos han sido uno de los argumentos más fuertes que utiliza la Secretaría de Hacienda para promover una tasa de IVA generalizada en México.

Con la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) se puede determinar si la estructura del IVA es progresiva o regresiva.

Para ello se clasifican la totalidad de los hogares del país en diez partes iguales de acuerdo con su ingreso, llamadas deciles, Se ordenan de tal forma que el primer decil es el más pobre hasta llegar al decil X que es el más rico.

Un análisis de Araceli Damián, académica del Colegio de México, muestra que con la generalización del IVA a una tasa de 10%, una persona del decil más rico, con un ingreso

²² ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, CIDE – ITAM, México, Noviembre, 2003.

mensual de 8 mil 85 pesos obtendría una ganancia de 380 pesos, lo que le permitiría comprar con ese dinero 63 kilogramos de tortilla al mes o 54 litros de leche.

Vistas así las cosas, los ganadores con un IVA generalizado serían los estratos de población más rica.

Impacto en el poder adquisitivo al bajar el IVA del 15% al 10%

DECIL	IMPACTO EN EL GASTO SOCIAL	INGRESO MENSUAL POR PERSONA	PERDIDA/ GANANCIA POR PERSONA	PERDIDA/ GANANCIA POR PERSONA
■ I	-3.81	263.21	-10.03	-53.19
■ II	-3.28	475.09	-15.59	-79.84
■ III	-2.91	654.08	-19.06	-92.11
■ IV	-2.57	850.06	-21.87	-99.09
■ V	-2.43	1,065.34	-25.84	-113.19
■ VI	-2.45	1,315.38	-32.21	-132.85
■ VII	-1.99	1,641.25	-32.59	-127.15
■ VIII	-1.25	2,138.77	-26.72	-104.29
■ IX	-0.22	3,067.46	-6.64	-22.76
■ X	1.61	8,085.52	129.87	380.32
TOTAL	-0.87	2,3285.13	-20.22	-83.29

* EN PESOS

FUENTE: Colegio de México

6.7.2.2 Impacto del IVA en la población más pobre

La afirmación teórica que indica que "cualquier impuesto, que se paga genera consecuencias en la economía del contribuyente, lo que puede describirse como una disminución de la riqueza de quien devenga el gravamen"²³, podría cumplirse para los estratos más pobres de la población de aplicarse una tasa de IVA en alimentos y medicamentos.

La investigación de Araceli Damían, denominada IVA y Pobreza, muestra que al aplicarse un IVA de 10% a los alimentos y medicamentos aumentaría en 3.4 millones el número de pobres

²³ SÁNCHEZ, Narciso, *Los impuestos y la Deuda Pública*, Ed. Porrúa, México, 2000, pag. 14

en el país; "cifra nada despreciable si consideramos que la segunda ciudad más importante del país, Guadalajara, tenía ese tamaño en 2000".²⁴

Por otra parte, destaca que el IVA de 10% en los básicos también elevaría de 52.5 a 57.1 millones la población en pobreza patrimonial.

Expone que dicho cálculo resulta de aumentar 10% el costo de la canasta normativa de alimentos (CCNA), es decir, la línea de pobreza alimentaria (LPA) y compararla con el ingreso neto de los hogares por persona, en 2002 (Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares ENIGH 2002) tal y como lo recomienda el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

La gráfica atrás expuesta muestra que quienes salen perdiendo con un IVA generalizado sería los estratos de población más pobre, ya que el primer decil de la población más pobre perdería casi el 4% de su poder adquisitivo. Expone que a medida que el ingreso aumenta, el impacto, es menor, debido a que el consumo de alimentos y medicamentos de los más ricos disminuye como porcentaje de su ingreso y destinan otra parte importante de su gasto a la compra de otros bienes que se encuentran tasados con 15%.

"No obstante, los pobres oficiales sufrirán un deterioro de entre 2.5 y 3.8% y los únicos que salen ganando son los hogares del X decil, es decir, los ricos que tienen un beneficio de 1.6% de su ingreso"; dice.

"Con esto se demuestra que los hogares si perderían poder adquisitivo con un IVA generalizado de 10%, que quienes más perderían serían los pobres, por lo que la medida sería totalmente regresiva", abunda.

Rodolfo de la Torre, director del Centro del Instituto de Investigaciones sobre el Desarrollo Sustentable y Equidad Social de la Universidad Iberoamericana expone que de aplicarse una tasa de IVA a los alimentos y medicamentos del 10%, el sacrificio más fuerte recaería sobre los estratos de familias más pobres que deben destinar entre el 45 y 68% de su ingreso para el consumo de comida, dentro o fuera del hogar.²⁵

Fausto Hernández, investigador del CIDE afirma que la reforma en el IVA en los términos que la plantea la administración Fox es regresiva, ya que el mayor impacto recaería en los estratos de población más pobre.

²⁴ DAMIÁN, Araceli, *El Financiero*, Economía, pág. 22, 11 de noviembre de 2003.

²⁵ GAZCON, Felipe, *El Financiero*, Sección: Finanzas, 27 de agosto de 2003, pág. 5.

La mayor parte de los textos de teoría económica, así como los especialistas en impuestos, afirman que los gravámenes indirectos, como es el IVA, son regresivos, ya que impactan en mayor medida a los contribuyentes de menores ingresos.

Leslie Samuels expresa que los gravámenes indirectos elevan la brecha entre los familias de bajos y medios ingresos, pero además elevan la concentración de la riqueza entre quienes más tienen.²⁶

Narciso Sánchez, afirma que entre las desventajas de los impuestos indirectos está que: "son injustos, porque pesan más sobre el pobre que sobre el rico."²⁷

En el caso de México la regresividad del IVA se hace más notoria por la claramente mala distribución del ingreso.

Los argumentos esgrimidos en pro de una reforma en el IVA por parte de los funcionarios de Hacienda consisten, en parte, en que los estratos más pobres de la población gastan una gran parte de su ingreso en el mercado informal en donde no pagan el gravamen.

Sin embargo, dicho argumento implica contrasentido, ya que pareciera que el gobierno desearía confinar a los pobres a seguir consumiendo en la informalidad, y uno de los principales propósitos del gobierno es formalizar más las transacciones económicas.

Araceli Damián expone que las aseveraciones de Hacienda significan una puerta fácil, toda vez que la dependencia no quiere hacer su trabajo y cobrar con mayor eficiencia y fiscalizar mejor a los ricos.

Por otra parte expone que es perfectamente viable administrar tasas diferencias en el consumo, como las tienen otras naciones industrializadas, por ejemplo Francia en donde hay varias tasas: para alimentos, una tasa general y tasas de lujo para algunos tipos de autos, etcétera.

Lo que sucede es que Hacienda quiere simplificar su trabajo, pero es injusto que a cambio de ello se le cobre un IVA a la tortilla y se le baje el impuesto a los BMW o Mercedes Benz, expresa.

²⁶ SAMUELS, Leslie, *Using Consumption Taxes to Strengthen México's Tax Base*. Ponencia presentada en el Primer Foro Internacional Tributario por México, Agosto 2002, pág. 4.

²⁷ SÁNCHEZ, Narciso, op. cit., pág. 22

La nueva propuesta de reforma fiscal del Ejecutivo que plantea el cobro de una tasa general de IVA de 10%, incluyendo alimentos y medicamentos, entre otros productos, implica un incremento en la recaudación total del sector privado de 10.9%, lo que equivale a 0.31 puntos del PIB, lo que significa un aumento modesto en la recaudación.

Sin embargo dicha modificación hace al IVA regresivo, ya que el aumento en la recaudación se logra a costa de los primeros nueve deciles, pero para el decil con mayores ingresos la recaudación cae.

El escenario en donde se mantiene la tasa general actual de IVA de 15% pero pasando de tasa cero a exentos los alimentos y medicamentos parece ser el más conveniente, de acuerdo con la simulación del CIDE y podría ser una solución intermedia que deje satisfechos a la mayor parte de actores de la sociedad.

En dicho escenario la recaudación del sector privado se eleva 19.84% y aunque también la variación en el IVA es regresiva, lo es en menor grado, en comparación con los casos en donde se aplica la tasa única del IVA.

Decil	Recaudación IVA (Miles de \$)	IVA – recaudado con relación al PIB (%)	IVA – recaudado Distribución Relativa	Incidencia del IVA
I	3,467,711	0.06	1.90	5.57
II	5,434,222	0.10	2.97	4.92
III	7,114,134	0.13	3.89	4.71
IV	9,437,014	0.17	5.16	4.84
V	10,896,431	0.20	5.96	4.52
VI	13,750,441	0.25	7.52	4.59
VII	16,497,812	0.30	9.02	4.45
VIII	21,741,132	0.40	11.89	4.56
IX	30,176,856	0.56	16.50	4.54
X	64,346,983	1.18	35.19	4.07
Total	182,862,736	3.37	100.00	4.40
Sect – Pub	38,146,080	0.70		
Total	221,008,816	4.07		

FUENTE: REVILLA, Eduardo. *Reforma fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2002, pág. 14

Decil	Recaudación Actual	Recaudación después Reforma	Incremento en la Recaudación	Tasa incremento porcentual
I	2,184,443	3,467,711	1,283,268	58.75
II	3,669,123	5,434,222	1,765,099	48.11
III	4,989,149	7,114,134	2,124,985	42.59
IV	6,899,139	9,437,014	2,537,875	36.79
V	8,174,588	10,896,431	2,721,843	33.30
VI	10,773,158	13,750,441	2,977,283	27.64
VII	13,195,898	16,497,812	3,301,914	25.02
VIII	17,878,931	21,741,132	3,862,201	21.60
IX	25,812,005	30,176,856	4,364,851	16.91
X	59,007,886	64,346,983	5,339,097	9.05
Total - Privado	152,584,320	182,862,736	30,278,416	19.84

FUENTE: REVILLA, Eduardo, *Reforma fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2002, pág. 14.

Del análisis anterior se puede concluir que lo que es válido desde el punto de vista técnico quizás no lo sea desde el punto de vista político y social, pues la creación de una tasa generalizada podría solucionar infinidad de problemas en las finanzas públicas ya que elevaría los ingresos tributarios y combatiría de raíz la evasión, empero, debido al impacto regresivo de la medida, un cambio radical en las tasas para alimentos y medicinas se hace poco probable.

6.8 La polémica en torno al IVA

6.8.1 La discusión acerca del IVA entre los especialistas

Los argumentos de la Secretaría de Hacienda para gravar alimentos y medicamentos con una tasa general contienen verdades irrefutables, pero también información incompleta y parcial.

Es verdad que una tasa general de 10%, simplificaría el cobro del gravamen y permitiría una mejor fiscalización y un aumento en la recaudación, como afirma Hacienda. Las estimaciones macroeconómicas de la dependencia establecen que con el cobro de una tasa de IVA general en todos los productos, la ganancia directa por la captación adicional de impuestos sería baja, del orden de 5 mil 62 millones de pesos. Sin embargo, la mayor ganancia que obtendría el fisco, de entre 60 y 90 mil millones de pesos en uno o dos años, se obtendría por una mayor eficiencia recaudatoria y al evitarse las devoluciones millonarias a las farmacéuticas y las grandes productoras de alimentos por la tasa cero. (*Anexos 1 y 2*)

Empero, es inexacta y parcial la afirmación de que existe una tendencia mundial para concentrar la recaudación en los impuestos al consumo; tampoco es cierto que las naciones industrializadas concentren el grueso de sus ingresos en los impuestos al consumo.

Si bien los países de Europa y en particular en los de la OCDE se han esforzado, en las últimas dos décadas, por suprimir una gran variedad de impuestos al consumo para concentrar su esfuerzo recaudatorio en un gravamen al valor agregado, todavía la mayor proporción de sus ingresos fiscales proviene de los impuestos sobre la renta.

El Revenue Statistics de la OCDE de 2002, muestra que en la actualidad las naciones pertenecientes a dicha organización, captan en promedio el doble de ingresos por impuestos sobre la renta que por los gravámenes al consumo general.

En la actualidad, de su carga fiscal total de 27% del PIB, las naciones de la OCDE recaudan en promedio 13.6% de su carga fiscal total de los impuestos al ingreso y el 6.9% de gravámenes al consumo.

Los casos de Estados Unidos y Japón contrastan frente a los promedios de la OCDE, ya que el vecino del norte capta 15 puntos del PIB de su carga fiscal total de los impuestos al ingreso, mientras que sólo 2.2 unidades de su producto de los gravámenes al consumo general. (*Anexo 4*)

En tanto, el país asiático, recibe 9.2 puntos del PIB de ingresos tributarios por impuestos sobre la renta y 2.4 unidades por impuestos al consumo general. México por su parte, percibe 4.5 del PIB por impuestos al ingreso y 3.5 puntos por impuestos al consumo general.

La evidencia estadística refuta las afirmaciones que hace el secretario de Hacienda, ya que en donde existe mayor rezago en la recaudación en México es en los impuestos al consumo, de acuerdo con estadísticas de la OCDE, en un comparativo de los ingresos por fuente se constata que, en donde existe más rezago en México, es en la recaudación de impuestos a las personas físicas. (Anexo 5)

México únicamente obtiene por impuestos cobrados a las personas físicas el equivalente al 1.9% del PIB, mientras que el ISR de las empresas reporta al fisco 2.6 unidades del producto y los ingresos por IVA el 3.3% del PIB.

En contraste, como lo muestra el cuadro, en promedio las naciones de la OCDE obtienen el grueso del ISR, un 10.1 puntos de su PIB, del gravamen de ISR a las personas físicas y sólo 3.3 puntos del ISR a las empresas y 6.9 puntos del producto por IVA.

País	PNB per cápita (dólares)	ISR de PF (% del PIB)
Promedio OCDE	21,128	10.0
Suiza	38,140	10.9
Estados Unidos	34,100	12.6
Alemania	25,120	9.6
Francia	23,810	8.2
Canadá	21,130	13.2
España	15,080	6.6
Portugal	11,120	6.0
República de Corea	8,960	3.8
México *	5,540	2.5
República Checa	5,250	5.0
Hungría	4,710	6.8
Chile **	4,350	1.7
Turquía	3,080	7.2
Brasil **	3,060	2.1

FUENTE: VILLA, Valentin, *La Competitividad Tributaria*, México, 2003.

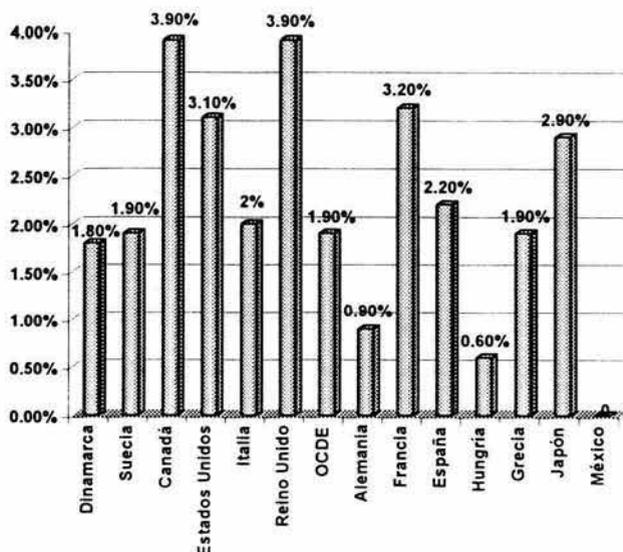
Aunque existe un amplio acuerdo entre los países de la OCDE acerca de que el IVA constituye el mejor impuesto al consumo, ellos mismos aceptan que la práctica existen limitaciones de orden político y administrativo que impiden alcanzar este ideal, por lo que casi ninguna de estas

naciones ha podido aplicar una tasa general a alimentos y medicamentos, salvo Nueva Zelanda. En contraste, Inglaterra, Irlanda, que incluso cobran la tasa 0.²⁸

El economista Theotonio Dos Santos, presidente del Consejo de la Universidad de las Naciones Unidas rechaza que sea una tendencia internacional concentrar la recaudación en los impuestos al consumo, al afirmar que: "sólo se trata de modas impuestas por los grandes organismos financieros multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional."

El especialista sugiere a México, no concentrar su esfuerzo recaudatorio en el IVA, al argumentar que éste es un gravamen muy regresivo, y en cambio sugiere explorar otras fuentes de recursos fiscales como el cobro de gravámenes particularmente a la propiedad y la riqueza, que en nuestro país no existe, pero sí se cobra en Estados Unidos, Canadá y las naciones de la OCDE. Indica que si bien las naciones del primer mundo quieren dictar recetas al tercer mundo, en América Latina se deben tropicalizar las reformas, es decir, deben ajustarse los cambios a la realidad de nuestros países.

Ingreso sobre propiedad y riqueza



FUENTE: Elaboración Propia con datos de la OCDE

²⁸ Los sistemas de IVA en los países de la OCDE

Diversos economistas y legisladores, afirman que Hacienda busca la salida fácil al gravar el IVA en alimentos y medicamentos en lugar de esforzarse por fiscalizar mejor a los grandes evasores. Eduardo Loria, director del CEMPE, dice que el cobro del IVA "es la alternativa más barata para el fisco, pero no la única ni las más viable".²⁹

Jorge Basave, director del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM expresa que "la reforma hacendaria no debe orientar el aparato recaudatorio hacia lo más fácil y menos costoso de recaudar, sino hacia un sistema tributario más justo".³⁰

Esto se lograría, añadió, atacando la evasión en ISR y creando tasas diferenciadas, para que quienes reciben ingresos altos y no enteran todo al fisco paguen más impuestos.

"Creo que lo más justo es que haya una tasa diferenciada de IVA en alimentos y medicinas; pero sería más justo ser muy creativos para diferenciar los impuestos sobre la renta de acuerdo con los ingresos", abunda.

Para los economistas del ITAM, Isaac Katz e Ignacio Trigueros, los impuestos no se deben evaluar desde el punto de vista de la justicia, ya que es obvio que no hay gravámenes justos. "Hay impuestos eficientes e ineficientes y una tasa única de IVA permite eficiencia en la recaudación".

Eduardo Loria, director del Centro de Modelística y Pronósticos Económicos de la Facultad de Economía de la UNAM expresa que además de que la tasa única de IVA opción más fácil, la ciudadanía no quiere este cambio, porque desconfía que los recursos se gasten de forma incorrecta y poco transparente.

Por lo anterior, Roberto Escalante, director de la Facultad de Economía de la UNAM afirma que el sistema fiscal actual es inequitativo ya que quienes tienen recursos para contratar buenos contadores y abogados, pueden pagar mucho menos impuestos que el común de la gente.

Por ello, agrega, las reformas deben centrarse en tapar todos esos resquicios a la elusión de impuestos de los grandes causantes.³¹

²⁹ LORIA, Eduardo, *Seminario Proyecciones Económicas para México 2004-2005*, Facultad de Economía, UNAM, 20 Febrero 2004.

³⁰ GAZCON, Felipe, *El Financiero*, Sección: Finanzas, 8 de Septiembre de 2003, pág. 8.

³¹ GAZCON, Felipe, *El Financiero*, Sección: Finanzas, 25 de Agosto de 2003, pág. 8.

6.8.2 El debate en el Congreso

Luego del rotundo fracaso de la reforma fiscal del Fox en 2001 debido a que no se aprobó el paquete completo del cobro de una tasa general de IVA de 15%, incluyendo alimentos y medicamentos, el Congreso avaló una serie de cambios, para dotar de recaudación al gobierno, que fueron totalmente reprobados por los contribuyentes.

Muchos de los cambios fueron calificados públicamente un fiasco, como fueron los casos del impuesto sustitutivo del crédito al salario, el cual ocasionó, todavía en 2003, pérdidas fiscales a Hacienda por 20 mil millones de pesos en 2003 debido a que apenas en este año la Suprema Corte emitió las sentencias de amparos promovidos en 2002, por lo que en este año el gravamen tuvo que ser derogado en 2004.

El famoso impuesto suntuario sugerido por un grupo de legisladores, con la intención de dar equidad al sistema, cobrando más gravámenes a las personas de mayores ingresos significó otro fracaso, a grado tal que una encuesta de KPMG, publicada en enero de 2003, acerca de la reforma fiscal de un año antes, reportó que el sondeo entre 258 ejecutivos finanzas de las principales empresas nacionales y multinacionales del país reprobaron el sistema fiscal mexicano con una calificación de 5.9% en una escala de 1 al 10. El 52% de los encuestados afirmó que el impacto de las reformas en el desempeño de sus empresas fue negativo.

Luego de atravesar por un severo cuadro depresivo, en 2002, por la imposibilidad de sacar adelante las reformas, el presidente Fox, mantuvo una actitud pasiva en dicho año y prácticamente no insistió ante el Congreso en el tema del IVA a los alimentos y medicamentos para la negociación del paquete fiscal que estaría en vigor en 2003.³²

Los funcionarios de Hacienda simplemente expresaron en todo el año que ya estaba la propuesta de reforma fiscal integral en manos del Congreso, (se referían a la enviada en 2001). En todo momento se hizo evidente la falta de un operador político en el Ejecutivo que convenciera y negociara las reformas con legisladores y los principales sectores de la sociedad.

La pasividad en el seno del Ejecutivo contrastó con las incesantes presiones del exterior, sobretudo de la OCDE que insistían en que México concluyera su reforma fiscal.³³

³² Varias columnas periodísticas dieron cuenta de los momentos difíciles por los que atravesó el presidente Fox durante 2003.

³³ En una entrevista publicada en *El Financiero* el 17 de Septiembre de 2003, Donald Johnston, Secretario General de la OCDE, afirmó que el organismo seguirá presionando a México para sacar adelante su reforma fiscal, por lo que esperaba ver un paquete de reformas aprobado y puesto en marcha lo más pronto posible.

La propuesta de paquete fiscal que envió el Ejecutivo a los legisladores en 2003 con la intención de que se pusiera en vigor en 2004, se manejó con una doble estrategia, ya que las iniciativas de ley no consideraban ingresos adicionales por cambios en el IVA, ni por una reforma integral, pero en privado Fox y Gil, negociaban una nueva reforma fiscal con una tasa de IVA general de 10% en todo el país, que incluyera a los alimentos, medicamentos, libros, revistas y periódicos, etcétera.

No obstante que los datos de las negociaciones privadas fueron filtrándose poco a poco a los medios de comunicación, los funcionarios del gobierno confundían a la sociedad con respuestas ambiguas acerca de la posición oficial entorno al IVA, lo que generó confusión y desconfianza entre legisladores y la población.

La poca claridad de la propuesta oficial y las tácticas erráticas y contradictorias de los funcionarios, fueron un elemento que dificultó la aceptación de las propuestas fiscales del gobierno.

Fue hasta el 26 de agosto, cuando el efímero vocero de Hacienda, Luis Pazos, reconoció a nombre del gobierno, que apoyaba la idea de un IVA al 10%, que incluyera alimentos y medicamentos.

Sin embargo, dijo: "la Secretaría de Hacienda ya no quiere desgastarse, por lo que su estrategia de negociación de la reforma fiscal será dejar las decisiones al Congreso".³⁴

El encabezado de la nota de ocho columnas de *El Financiero* del 26 de agosto de 2003 resume en 7 palabras la actitud derrotista del gobierno: Fox deja el paquete fiscal a legisladores.

Fue en octubre, cuando Pablo Gómez, coordinador de la bancada del PRD en la Cámara de Diputados reconoció que había un preacuerdo de los líderes de los partidos políticos con Fox para que el Ejecutivo presentara en dicho mes una nueva propuesta fiscal con una tasa general de IVA de 10%, sin embargo, los funcionarios públicos declinaban confirmar o desmentir la información y sólo decían que la reforma sería decisión del Congreso.

Las señales encontradas en el seno del gobierno imperaron en los días previos al envío de la propuesta del paquete fiscal de 2004 al Congreso. Fox afirmaba en Xcaret la noche del 8 de

³⁴GAZCÓN Felipe, *El Financiero*, Sección: Finanzas, 26 de Agosto de 2003, pág. 4.

octubre de 2003 que la propuesta de Reforma fiscal consideraba una reducción de la tasa general del IVA del 15 al 10%, y una baja del ISR del 33 al 30%.

Añadió que consideraba bajar el ISR de las personas físicas al 25% y eliminar del gravamen hasta 4.8 minisalarios. También sugería dotar a los estados de la posibilidad de cobrar un impuesto de 2% a las ventas finales.³⁵

El temor por un nuevo rechazo de la propuesta fiscal fue evidente cuando el propio presidente acotó, esa misma noche, que dicho paquete impositivo no era idea del gobierno, sino que recogía propuestas de distintos sectores y partidos. La actitud insegura fue secundada por Francisco Gil, quien afirmó el 13 de octubre de 2003, que el planteamiento de cambios de impuestos del Presidente Fox "eran sólo algunas ideas y que el Congreso decidiría si se realizarían".³⁶

No obstante que el gobierno tiene todo un grupo de expertos en materia tributaria, sorprendió que en 2003 se mantuviera una posición ambigua, se solicitó al IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información) el día 8 de Septiembre de 2003, la posición oficial del gobierno en torno al IVA, y el 22 del mismo mes contestaron:

La solicitud recibida no corresponde a información pública en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El desánimo de los funcionarios del gobierno se hizo evidente cuando enviaron la propuesta de paquete fiscal para 2004 al Congreso sin considerar ingresos adicionales por una reforma fiscal ni cambios en el IVA, por lo que proponían un presupuesto austero con un gasto 4.6% menor al de 2003.

El, en apariencia atractivo, paquete fiscal propuesto por el Ejecutivo, rápidamente fue desechado por un sector importante de diputados del PRD y dividió las posiciones en el interior del PRI en donde un grupo de unos 92 diputados liderados por Elba Esther Gordillo apoyaban el paquete fiscal del gobierno y el resto, luego bautizados como los Chuayfetistas lo rechazaron.

La propuesta del gobierno y del PAN bajaba al 25% el ISR a las personas físicas con ingresos entre 4.8 minisalarios y hasta 5 millones de pesos mensuales.

³⁵ CABALLERO SERGIO, *Reforma*, 9 de Octubre de 2003, Primera Plana.
³⁶ *El Economista*, Sección: Valores y Dinero, 13 de Octubre de 2003, pág. 21.

Los puntos finos del análisis de la propuesta del gobierno y del PAN, revelaron que los cambios en materia de ISR que simplificaban las tarifas, también gravaban las prestaciones de los trabajadores.

De acuerdo con cálculos de la Asociación de Sociedades Emisoras de Vales, los cambios en el ISR implicaban un aumento en el pago de impuestos de 73% en los gravámenes de los trabajadores con ingresos de 4 y 5 salarios mínimos.

Para un ingreso de 4 minisalarios de 5 mil 565 pesos al mes, al agregarle las prestaciones de fondo de ahorro, prima vacacional, aguinaldo, ayuda de despensa y de comida, debía pagar 432 pesos de impuestos al mes, mientras que en 2003 habría pagado 249 pesos. Para quien ganara 5 minisalarios su impuesto mensual se elevaba de 516 a 897 pesos.

Debido a que el grueso del peso de la reforma recaería sobre las personas de ingresos medios y bajos, los cambios fueron rechazados por el PRD, un sector importante del PRI, Convergencia por la Democracia y el Partido del Trabajo.

En un intento por tasar a los alimentos y medicamentos, el llamado grupo Elbista del PRI sugirió el Impuesto a la Producción e Importación (IPI), primero, una tasa de 10% la bajaron al 6%. Luego de su rechazo por el pleno de la Cámara de Diputados, el PAN sugirió el Impuesto a la Enajenación e Importación y aunque los diputados del blanquiazul afirmaron que no era el mismo gravamen, diversos especialistas, como Francisco Macías-Valadez, socio de Deloitte criticó que no sólo quisieran poner el mismo gravamen, sino ahora más complicado y distorsionante para el fisco y el contribuyente.

Así, Herbert Bettinger, director jurídico de Mancera Ernst and Young y director del área de Impuestos del ITAM, sugirió a los legisladores mejor no hacer ningún cambio, si querían ayudar en algo al país.

PROPUESTAS RELEVANTES DE TASAS DE IVA AL CIERRE DEL 2003

 Gobierno Federal	 Partido Acción Nacional	 Partido Revolucionario Institucional	 Partido de la Revolución Democrática	 Instituto Mexicano de Contadores Públicos	 Barra Mexicana Colegio de Abogados	 Consejo Coordinador Empresarial	 Confederación Patronal de la República Mexicana	 Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas	 Colegio Nacional de Economistas A.C.
10% Tasa general, incluyendo alimentos y medicinas	Al principio apoya la propuesta del gobierno y luego sugirió 13% Tasa General	13% Tasa general	13% Tasa general 8% en región fronteriza	Homologación de tasas de IVA	10% Tasa general	10% Tasa general	10% Tasa general	10% Tasa general	10% Tasa general
2% Estados	2% Estados	10% Gobierno federal, 2% a estados y 1% municipios	2% a las ventas finales de estados y municipios	Eliminar exenciones	Sólo exención en exportaciones de productos y servicios	Eliminar exenciones	Tasa 0% en exportaciones	Eliminar exenciones	2% a las ventas en la entidad donde se realicen
Eliminar tratamiento preferencial en zonas fronterizas	Después sugirió. Incremento gradual de IVA en básicos hasta un 8%	Impuesto a productores, intermediarios e importadores de alimentos y medicinas (IPI) con 6%	Exención en libros, periódicos, revistas, vivienda, educación y transporte	Tasa gradual en 3 o 4 años para alimentos y medicinas hasta alcanzar 6%	5% en alimentos y medicinas	Tasa 0% en exportaciones	Tasa diferenciada, previo análisis a los alimentos, medicinas y regiones fronterizas	Aplicación progresiva de IVA a los alimentos y medicinas para en 3 o 4 años llegar al 6%	Aplicar una tasa en alimentos y medicinas, dejando sólo con tasa 0% una canasta básica de productos
Tasa 0% sólo en exportación	Más tarde impulsó el impuesto de 6% a la comercialización de bienes y servicios especiales (alimentos y medicinas)		Tasa 0% en alimentos y medicinas y cuota fija a pequeños contribuyentes de \$100 a \$500			Esquema gradual para alimentos y medicinas comenzando con un 5%			

En diciembre de 2003, las propuestas de las cámaras empresariales, de institutos y colegios de profesionistas, parecían una alternativa viable para sacar adelante una reforma en el IVA. Sugerían, en su mayoría, una solución intermedia entre las dos propuestas extremas: la del gobierno, de cobrar una tasa general de IVA en alimentos y medicinas, frente a la posición de mantener la tasa 0 en los productos básicos sostenida por el PRD, PT, Convergencia y una parte mayoritaria de los priistas, aglutinados en el grupo liderado por Emilio Chuayffet.

Al final el voto mayoritario en la Cámara de Diputados mantuvo la tasa cero en comida y medicamentos. Los magros avances en la reforma fiscal causaron molestia y frustración de los representantes del sector privado y de grupos de especialistas.

VII. Conclusiones

VII. Conclusiones

El resultado de la investigación muestra que el 54% de legisladores, especialistas, funcionarios públicos y líderes empresariales está de acuerdo con la eliminación de la tasa cero de IVA en alimentos y medicinas en México.

Aceptan que en el país es urgente una reforma, que permita un mejor diseño de este impuesto indirecto, que elimine la erosión del sistema fiscal y cubra los huecos que posibilitan la informalidad y la evasión.

Sin embargo, del análisis resalta que el porcentaje de los que están a favor de los cambios en el IVA apenas supera a los que se oponen, razón que explica la falta de acuerdos y la polarización del debate entre los distintos sectores de la sociedad en torno a la discusión por los probables cambios en el impuesto.

Más aún, quienes observan indiscutibles ventajas técnicas en el cambio del IVA, al considerar el impacto regresivo sobre los estratos de la población más pobre, y al ponderar que la pobreza moderada cubre al 52% de los mexicanos, aceptan que por el momento no es viable un cambio radical en el impuesto.

Las condiciones de prácticamente nulo crecimiento en los primeros tres años de la administración Fox, con un avance de la economía de apenas 0.6% en promedio y de muy baja generación de empleos contribuyen para que los tiempos no sean propicios para el cambio del IVA.

Es por ello, que los principales sectores de la sociedad no se ponen de acuerdo cuándo o cómo llevar a cabo las reformas en el IVA.

Se aprecian varias ventajas en el cobro de una tasa general de IVA como son el fortalecimiento de la recaudación y la posibilidad de aumento del gasto social, ya que se considera que este gravamen es un impuesto fácil de recaudar. Empero, se coincide en que es más conveniente la modificación del gravamen dentro de una reforma integral que considere cambios en todos los impuestos.

De esta forma, la opinión mayoritaria sostiene que sólo serán posibles cambios en el IVA en un escenario de una reforma hacendaria acabada en donde se revise el tema de los tributos y también se incluyan compromisos y objetivos públicos en materia de gasto.

Entre las condiciones que se deberán cumplir en materia de egresos señalan la adopción de mayores responsabilidades del gobierno para gastar con progresividad, para usar de manera

eficiente y transparente los recursos y ofrecer mayor rendición de cuentas.

Por otra parte, también se reconoce que apenas 7 naciones en el mundo han logrado con éxito la aplicación de una tasa de IVA general, y que muy pocas naciones de la OCDE han avanzado hacia ese propósito a pesar de que la organización que los agrupa recomienda y presiona a México para que acelere los cambios.

Aunque también es un hecho que ya son pocos los países en el orbe que conservan la tasa cero en los productos básicos y que la mayoría prefiere la adopción de tasas positivas (por encima de 0) aunque bajas.

El 60% de los líderes de opinión reconoce que la evasión ha sido un freno fundamental a la eficiencia del IVA y ello se debe en parte a la existencia de tasas diferenciadas y de regímenes especiales, pero además a una mala fiscalización por parte de las autoridades.

Aunque se afirma que es necesario eliminar los regímenes especiales para hacer al sistema tributario más equitativo y justo, reconocen que existen muchas resistencias políticas e "intereses poderosos para eliminarlos".

Un alto porcentaje de los especialistas, legisladores, empresarios y académicos considera que la Secretaría de Hacienda ha hecho su trabajo de manera "regular" o "mala", debido a que hay demasiada evasión, muchas personas en la economía informal, ausencia de control fiscal, corrupción y falta de simplificación de trámites.

También manifiestan falta de confianza sobre el uso correcto y racional de los impuestos y reprueban la incapacidad del fisco para ampliar la base de contribuyentes. A pesar de las calificaciones negativas, reconocen en el sistema fiscal algunos avances y esfuerzos de los servidores públicos para mejorar su funcionamiento.

No obstante la persistencia de ciertas críticas de la sociedad al trabajo de los legisladores, los entrevistados manifiestan cierto optimismo para que durante los trabajos de la LIX Legislatura se logre una reforma fiscal, bajo el argumento de que al país le urgen los cambios.

Indican que "la existencia de voluntad política y de acuerdos entre los legisladores, en donde prevalezca el interés nacional por encima del partidista", son los ingredientes indispensables para que en México se lleve a cabo una reforma tributaria en los próximos años.

Los especialistas opinan que entre los elementos esenciales de los cambios tributarios debe estar una generalización de tasas, sin desproteger a los estratos más pobres de la población y una ampliación de la base de contribuyentes.

VIII. Recomendaciones

VIII. Recomendaciones

Ante un escenario de resistencia a un cambio radical en la tasa cero de IVA en los alimentos y medicinas en el corto y mediano plazos, la principal aportación que debe hacer el presidente Vicente Fox a la historia económica del país será la de sentar las bases de un sistema fiscal moderno, negociando, mediante un pacto político con los legisladores, la transformación del sistema tributario en un horizonte de 10 años.

Para conseguirlo, es imperativo que el Ejecutivo y legisladores, abandonen la postura de negociación del "todo o nada" e iniciar el avance con la eliminación de la tasa cero del IVA, y pasar los alimentos y medicamentos al régimen de exentos, para luego cada bienio ir aumentando un punto porcentual de IVA a dichos productos para llegar al 5% en 10 años.

A dicho plan se le podría adjuntar una cláusula de salvaguarda que detuviera el aumento paulatino de las tasas de IVA en los productos básicos de detectarse un deterioro de los índices de pobreza en el país por dos bienios consecutivos.

Si bien el cambio no resuelve por completo el tema de la simplificación ni de la insuficiencia de recursos, enviaría señales a los mercados y al mundo de que México comienza a sentar las bases para sacar adelante las reformas estructurales, que permitan un sistema tributario sólido y que el gobierno de Fox posee sensibilidad social al no promover una reforma radical que perjudique de forma directa a los sectores de población de más bajos ingresos.

De lograrse el primer paso, se estima que el gobierno lograría ahorros de inicio por unos 50 o 60 mil millones de pesos, debido a que ya no tendría que regresar un 67% de IVA a los productores de alimentos y medicamentos, toda vez que estas empresas solamente podrían recuperar un 33% del impuesto en su declaración de ISR.

En el nuevo plan fiscal el presidente y los legisladores deben incluir el propósito de aumentar la equidad vertical del sistema tributario de tal manera que las reformas fiscales se encaminen a evitar que quienes tienen la posibilidad de contratar contadores y abogados logren minimizar el pago de impuestos, dejando en desventaja a otros sectores de la población.

Asimismo, se recomienda a las autoridades gubernamentales revisar las experiencias de naciones desarrolladas como Francia, Canadá y Reino Unido, que mantienen un esquema de tasas diferenciadas, sin que ello sea un obstáculo en la recaudación y administración del impuesto.

Algunas naciones de la OCDE cobran incluso impuestos suntuarios a bienes como los automóviles deportivos, sin que ello dificulte su trabajo recaudador, por lo que en México se debe revisar el diseño de dichas leyes, para tener en el país impuestos progresivos, sin que éstos puedan ser impugnados por las grandes empresas en los tribunales.

En este sentido se hace necesaria una reforma de reconducción presupuestal que ordene el envío de las iniciativas de Ley de Ingresos al Congreso, y de las leyes especiales como la del IVA, por lo menos cuatro meses antes de que termine el período ordinario de sesiones del Congreso.

Ello permitiría a los legisladores tener tiempo para la elaboración de estudios del impacto de cambios en los impuestos y para redactar los nuevos decretos de forma correcta, debido a que gran parte de los fracasos de las reformas fiscales de los últimos tres años se deben a una redacción apresurada de los nuevos gravámenes.

Una mejor planeación legislativa evitaría tantos amparos de los contribuyentes o correcciones y remiendos por medio de reglamentos y decretos del Ejecutivo.

La anticipación en el diseño y la aprobación de leyes impositivas permitiría a empresas adecuar sus sistemas contables y al fisco prepararse para el cobro de los gravámenes.

También es necesario que el gobierno de México y legisladores estudien los mecanismos bajo los cuales la mayor parte de las naciones industrializadas gravan la riqueza, para obtener una fuente progresiva de ingresos fiscales.

Debido a que existen restricciones constitucionales, que hacen imposible ligar el cobro de un impuesto a algún compromiso de gasto, se deberá llegar a un pacto de buena voluntad entre el poder Ejecutivo y el Legislativo para que los aumentos graduales en los impuestos vayan correspondidos por una mayor canalización de recursos hacia los sectores más desprotegidos de la población.

Asimismo, los cambios deben acompañarse con compromisos concretos del gobierno por hacer más transparente el uso de los recursos, eliminar la discrecionalidad en los repartos de bonos y gratificaciones a los servidores públicos.

En este sentido, una disposición para retabular los sueldos de los servidores públicos en todos los órdenes de gobierno, en donde las percepciones se manejen de acuerdo con las condiciones de precariedad de un país que tiene 50 millones de pobres. Está comprobado que

los funcionarios públicos de alto nivel, del IFE, del poder Legislativo y Judicial, entre otros, ganan mucho más que sus pares incluso de naciones industrializadas.

Empero, los resultados y la eficiencia de su gestión, como se observa en el caso de la recaudación, por ejemplificar, deja mucho que desear.

Una medida de este tipo sería vista como un gesto de buena voluntad del Ejecutivo para cambiar las cosas en este país, lo que vencería la resistencia al pago de impuestos de un sector importante de la población. Se ha comprobado que la evasión es más alta en los países en donde la percepción de la gente sobre la eficiencia del gasto es negativa.

Dentro de estas reformas se tiene que establecer la obligación de informar todo el conjunto de las percepciones de los burócratas de forma totalmente clara.

En este acuerdo, el gobierno podría comprometerse a entregar información más detallada y oportuna del uso de los recursos públicos, a promover una mejor rendición de cuentas y a llevar a cabo un gasto socialmente más eficiente y redistributivo, para elevar la confianza de la gente acerca del ejercicio de los recursos.

Por otro lado, para que el sector público se allegue recursos, es necesario reforzar la atención de las autoridades hacendarias en la recuperación y seguimiento de la cartera de deudores del fisco, ya que ésta supera incluso a la recaudación total de IVA. La Secretaría de Hacienda, y más específicamente la Procuraduría Fiscal de la Federación, debe tener la capacidad de solucionar este problema; pues las excusas que ofrece Francisco Gil Díaz ante legisladores de que la dependencia tiene pocos abogados, debe ser inaceptable.

Una salida viable para evitar la pérdida de más del 60% de los litigios por parte de Hacienda consistiría en la contratación de servicios especializados de cobranza y de localización de deudores fiscales, para tener un mejor control del domicilio fiscal.

Se requiere un mejor diseño de las leyes para evitar la elusión y que el fisco deba hacer cuantiosas cantidades de devoluciones, con intereses a los contribuyentes. Las leyes deben distinguir de manera clara entre error y defraudación y establecer las penalizaciones de manera más específica.

Se necesita focalizar la vigilancia y aumentar el número de auditorías aleatorias en los sectores con altos índices de evasión. Este tipo de verificaciones que generan un impacto psicológico en los contribuyentes ya que se les genera una percepción real de riesgo de ser detectados y ello

desincentiva la sub declaración de ingresos o el sobre reporte de gastos.

Es imperativo alcanzar un padrón confiable de contribuyentes, por lo que el proyecto del Censo Fiscal Nacional, así como la creación de la Clave Única del Contribuyente debe llevarse a cabo a la brevedad posible.

Es deseable que los datos del padrón de contribuyentes se acerquen lo más posible a las cifras que arrojan los censos económicos. El censo debe inscribir a los contribuyentes en el principal giro del negocio.

Se requiere que el Congreso pueda evaluar el desempeño recaudatorio del fisco, por lo que es deseable que sean los legisladores quienes contraten los servicios de las universidades para que hagan los estudios que midan el tamaño de la informalidad y la evasión, así como los diferentes parámetros de eficiencia del SAT, ya que actualmente la Ley del SAT ordena a este organismo encargar los estudios y no se puede ser juez y parte.

IX. Anexos

IX. Anexos

Anexo 1

Presupuesto total de gastos fiscales 2003
Cuadro Resumen

CONCEPTO	2003		
	% del PIB ^{1/}	Millones de Pesos (MDP)	Estructura Porcentual
TOTAL	6.3492	417,348.3	100.0
Impuesto sobre la renta (ISR)	3.2732	215,151.9	51.5
ISR Empresarial	1.5559	102,277.4	24.5
ISR de personas físicas	1.7173	112,874.5	27.0
Impuesto al valor agregado	1.8910	124,304.9	29.8
Impuestos especiales ^{2/}	0.8161	53,641.3	12.9
Estímulos fiscales	0.3689	24,250.2	5.8

^{1/} Se utilizó el PIB de 6,573,500 millones de pesos, publicado en los Criterios Generales de Política Económica para 2003.

^{2/} Incluye el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (ISTUV).

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Anexo 2

Presupuesto de gastos fiscales en IVA 2003

CONCEPTO	2003	
	% del PIB ^{1/}	MDP
Impuesto al valor agregado	1.8910	124,304.9
Tasa cero	<u>1.3790</u>	<u>90,648.6</u>
a. Alimentos	1.1550	75,923.9
b. Medicinas	0.0890	5,850.4
c. Libros, periódicos y revistas	0.0670	4,404.3
1) Libros	0.0540	3,549.7
2) Periódicos	0.0100	657.4
3) Revistas	0.0030	197.2
d. Servicio o suministro de agua potable para uso doméstico	0.0500	3,286.8
e. Otros productos	0.0180	1,183.2
f. Régimen de maquiladoras	N.D.	N.D.
g. Servicios de hotelería y conexos a extranjeros para congresos, convenciones, exposiciones o ferias	N.A.	N.A.
h. Exportadores indirectos ^{2/}	N.D.	N.D.
Exentos	<u>0.3900</u>	<u>25,636.7</u>
a. Servicios médicos	0.0230	1,511.9
b. Servicios de enseñanza	0.1530	10,057.5
c. Servicios de transporte público terrestre de personas	0.1010	6,639.2
d. Espectáculos públicos	0.0080	525.9
e. Vivienda	0.1050	6,902.2
Tasa de 10% en la región fronteriza	<u>0.1220</u>	<u>8,019.6</u>
a. Baja California	0.0410	2,695.1
b. Baja California Sur	0.0052	341.8
c. Quintana Roo	0.0112	736.2
d. El resto	0.0646	4,246.5

N.D. No disponible

N.A. No aplica para 2003.

^{1/} Se utilizó el PIB de 6,573,500 millones de pesos, publicado en los Criterios Generales de Política Económica para 2003.^{2/} El efecto de la retención al 100% del impuesto es equivalente a la tasa cero.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Anexo 3

Estimación del efecto recaudatorio de homologar la tasa general del IVA en 15% y 10% y aplicar una tasa reducida a alimentos de entre 5% y 10%.

Tasa reducida a alimentos y medicinas	Homologando la tasa general al:			
	15%		10%	
	% del PIB	MDP ^{1/}	% del PIB	MDP ^{1/}
5%	1.062	69,811	- 0.337	- 22,153
6%	1.144	75,201	- 0.255	- 16,762
7%	1.227	80,657	- 0.172	- 11,306
8%	1.310	86,113	- 0.089	- 5,850
9%	1.393	91,569	- 0.006	- 394
10%	1.476	97,025	- 0.077	5,062

^{1/} Se utilizó el PIB de 6,573,500 MDP publicado en los Criterios Generales de Política Económica para 2003.
FUENTE: SHCP

Anexo 4

Estructura de la carga fiscal total en la OCDE, 2000

Países de la OCDE	Recaudación (% del PIB) en 2000					Relaciones	
	Impuestos al Ingreso	Impuestos al Consumo General	Impuestos Específicos	Otros Impuestos *	Total	(6)=(1)/(2)	(7)=(3)/(2)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+...+(4)		
Alemania	11.4	7.0	3.3	1.4	23.1	1.6	0.5
Australia	18.0	3.9	4.4	5.2	31.5	4.6	1.1
Austria	12.4	8.3	3.4	4.7	28.8	1.5	0.4
Bélgica	17.9	7.4	3.2	3.0	31.5	2.4	0.4
Canadá	17.5	5.2	3.0	5.0	30.7	3.4	0.6
Corea	7.5	4.4	5.1	4.8	21.8	1.7	1.2
Dinamarca	28.7	9.5	5.5	2.8	46.5	3.0	0.6
España	9.8	6.2	3.4	3.4	22.8	1.6	0.5
Estados Unidos	15.1	2.2	1.9	3.5	22.7	6.9	0.9
Finlandia	20.0	8.5	4.9	1.5	34.9	2.4	0.6
Francia	11.3	7.7	3.7	6.3	29.0	1.5	0.5
Grecia	10.5	8.6	4.4	2.9	26.4	1.2	0.5
Holanda	10.4	7.2	3.7	4.0	25.3	1.4	0.5
Hungría	9.5	10.2	5.4	2.5	27.6	0.9	0.5
Irlanda	13.3	6.7	4.4	2.4	26.8	2.0	0.7
Islandia	14.9	11.0	4.6	3.9	34.4	1.4	0.4
Italia	13.9	6.6	4.2	5.3	30.0	2.1	0.6
Japón	9.2	2.4	2.1	3.5	17.2	3.8	0.9
Luxemburgo	15.0	6.0	5.3	4.7	31.0	2.5	0.9
México	4.7	3.5	6.3	0.9	15.4	1.3	1.8
Noruega	16.4	8.0	5.3	1.5	31.2	2.1	0.7
Nueva Zelanda	20.8	8.7	2.6	3.0	35.1	2.4	0.3
Polonia	10.2	7.6	4.8	1.4	24.0	1.3	0.6
Portugal	10.3	8.3	5.2	1.8	25.6	1.2	0.6
Reino Unido	14.6	6.9	4.6	5.1	31.2	2.1	0.7
Rep. Checa	8.9	7.4	4.3	1.5	22.1	1.2	0.6
Rep. Eslovaca	7.6	8.0	4.8	0.6	21.0	1.0	0.6
Suecia	23.4	7.2	3.6	4.8	39.0	3.3	0.5
Suiza	13.8	4.1	2.5	3.3	23.7	3.4	0.6
Turquía	9.5	7.8	5.4	5.0	27.7	1.2	0.7
Promedio OCDE	13.6	6.9	4.2	3.3	27.9	2.2	0.7
Desv. Estándar	5.2	2.1	1.1	1.5	6.4	1.3	0.3

FUENTE: BANCO DE MEXICO. *Un comparativo internacional de la recaudación tributaria*, México, 2003, pag. 36

Anexo 5

Ingresos fiscales por fuente
(Porcentaje del PIB)

El rezago más grande se encuentra en el ISR de personas físicas

Pais	ISR Empresas	ISR Personas Físicas	IVA	Sobre propiedad y Riqueza	Seguridad Social
Dinamarca	3.0	25.5	9.7	1.8	2.1
Suecia	3.2	18.6	7.2	1.9	13.2
Canadá	3.7	14.6	5.5	3.9	5.2
Estados Unidos	2.4	11.8	2.2	3.1	6.9
Italia	3.3	11.4	5.9	2.0	12.3
Reino Unido	3.8	10.5	6.8	3.9	6.2
OCDE	3.3	10.1	6.9	1.9	9.5
Alemania	1.8	9.4	6.9	0.9	14.8
Francia	2.9	8.1	8.0	3.2	16.6
España	2.8	6.9	6.1	2.2	12.2
Hungría	2.3	6.8	9.8	0.6	13.2
Grecia	3.2	5.3	8.0	1.9	11.5
Japón	3.4	4.8	2.5	2.9	9.7
México	2.6	1.9	3.3	nd	3.0

Fuente: OCDE, 1999

X. Bibliografía

X. Bibliografía

ALTAMIRANO, Alfredo, Introducción a la Investigación de Mercados, Editorial Diana, 2ª Edición, México, 1997, 315 pp.

Análisis de las Finanzas Públicas en México, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Instituto Tecnológico Autónomo de México, Noviembre de 2003

BANCO DE MÉXICO, Un comparativo internacional de la recaudación tributaria, México, 2003, 70 pp.

BETTINGER, Herbert, Aspectos de Política Fiscal, Editorial Tax, 1ª Edición, México, 2000, 93 pp.

BIBLIOTECA JURÍDICA MEXICANA, Impuesto al Valor Agregado, Editorial Porrúa, México, 2002, Tomo IV, Serie Doctrina Jurídica.

CARCIOFÍ, Ricardo, Reformas Tributarias en América Latina, Editorial CEPAL Gobierno de los Países Bajos, Chile, 1994, 356 pp.

COMITÉ TÉCNICO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA, Medición de la Pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar, SEDESOL, 1ra. Edición, México, 2002, 113 pp.

EGRET Georges, El IVA (El impuesto al valor añadido), Editorial Orkosta, 1ra. Edición, España, 1979, 131 pp.

FLORES, Daniel, Tamaño del Sector Informal y su potencial de recaudación en México, Universidad de Nuevo León, Facultad de Economía, Centro de Investigaciones Económicas, Febrero 2004.

MÉNDEZ, José Silvestre, Problemas Económicos de México, Editorial Mc Graw Hill, 4ta. Edición, México, 1998, 404 pp.

OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos), La fiscalidad en los países de la OCDE, Editorial OCDE – Mundi Prensa, 1ra. Edición, España, 1995, 119 pp.

OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos), Estudios Económicos, Editorial OCDE, 1ra. Edición, México, 2000, 197 pp.

ORTIZ, Guillermo, Perspectivas de la Economía Mexicana, ponencia presentada el 26 de febrero de 2004 en la LX Asamblea Anual de los Importadores y Exportadores de la República Mexicana.

PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, Revista del consumidor (El que más sepa sobre el IVA gana), No. 37, México, 1980, págs. 16 – 18.

PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, Revista del consumidor (El público quiere saber, y Hacienda contesta), No. 72, México, 1983, págs. 9 y 10.

REVILLA, Eduardo, Reforma fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2002, 18 pp.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Ley del IVA (Reformas 2003), información de Internet, www.shcp.gob.mx

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, www.shcp.gob.mx, México, 2003.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Ingresos cierre 2003 – 2004, Cámara de Diputados, Comisión de Hacienda, México, 2003.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Presupuesto de gastos fiscales del 2002, www.shcp.gob.mx, México, 2002.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Efecto por eficiencia en el ISR, www.shcp.gob.mx, México, Noviembre, 2003.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Ingresos presupuestarios del Sector Público, www.shcp.gob.mx, México, Diciembre 2003.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda, Cuarto Trimestre de 2003, Febrero de 2004

SAMUELS, Leslie, Using Compsuption Taxes to Strengthen México's Tax Base, Ponencia presentada en el Primer Foro Internacional Tributario por México, Agosto, 2002.

SÁNCHEZ, Narciso, Los impuestos y la deuda pública, Editorial Porrúa, 2da. Edición, México, 2000, 320 pp.

SOLÍS, Leopoldo, Reflexiones sobre el reciente intento de reforma fiscal en México, Editorial Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán A.C., 1ra. Edición, México, 2002, 59 pp.

STIGLITZ, Joseph E., La economía del sector público, Editorial Antoni Bosch, 2ª Edición, España, 1988, 825 pp.

WEIERS, Ronald M., Investigación de Mercados, Editorial Prentice Hall, 2da. Edición, México, 1986, 540 pp.

ZAMUDIO, HERNÁNDEZ, NÚÑEZ Y JARAMILLO, La evasión fiscal en México. El caso del IVA, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Febrero 2004

ZORRILLA, Santiago, Diccionario de Economía, Editorial Limusa, 5ta. Edición, México, 1998, 296 pp.

ZUBIRÍA, José, Fortalecimiento del SAT y Combate a la Evasión, documento presentado a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 2003