



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA



**La Importancia del Impuesto al Valor Agregado dentro
de los Ingresos Tributarios en México (1990-2006)**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

CRISTIAN ORTEGA SÁNCHEZ

DIRECTOR DE TESINA

Dr. CARLOS TELLO MA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Agradecimientos

Dios

Gracias por darme la dicha de vivir en San Bartolo Ameyalco, entre su gente y hermosos paisajes; por ayudarme en este largo camino y por nunca soltarme de tu tierna mano.

Rosa Alba e Isaac

Gracias por amarme, por apoyarme incondicionalmente, por creer en mí y sobre todo por darme la vida.

María de la Luz y Salvador

Gracias por enseñarme que no existe nada imposible en la vida.

Victor Hugo e Isaac

Gracias por soportarme, quererme y ser los mejores hermanos del mundo.

Juan Manuel

Gracias por enseñarme a disfrutar la vida y brindarme tus invaluable consejos.

Paola

Gracias por amarme, apoyarme incondicionalmente, permitirme caminar a tu lado y por la oportunidad de formar una familia.

A toda mi familia y Amigos

Gracias por el apoyo y por estar cuando más los necesito.

A mi Alma Mater

Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía por mi formación profesional.

Kaso & Asociados

Gracias por haberme dado la oportunidad de crecer como profesionalista.

ÍNDICE

	Pág.
I. Justificación	4
II. Objetivos	7
III. Introducción	8
IV. Marco Teórico	9
1. El Estado	9
A. Actividad Financiera del Estado	11
a. Política Financiera	11
b. Política Fiscal	12
c. Política del Gasto Público	17
d. Política Monetaria y Crediticia	18
2. Ingresos Tributarios en México	18
A. Impuesto Sobre la Renta (ISR)	19
B. Impuesto al Valor Agregado (IVA)	19
C. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)	20
D. Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)	21
E. Impuesto al Activo (IMPAC)	22
F. Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV)	22
3. Sistema Tributario Mexicano como Instrumento de Recaudación de Impuestos	23
A. Eficiencia Económica	24
B. Sencillez Administrativa	24
C. Flexibilidad	24
D. Responsabilidad Política	24
E. Justicia	25

4. Conclusión	27
V. Desarrollo	29
1. Panorama General de la Recaudación de los Ingresos Tributarios en México	29
A. Importancia de los Ingresos Tributarios en México	35
2. Surgimiento del IVA en el Mundo	38
3. Surgimiento del IVA en México	41
A. Ventajas del IVA sobre el ISIM	45
B. Estructura y Descripción del IVA	46
C. Reformas y Adiciones Relevantes sufridas en la LIVA en los últimos años	54
D. Importancia del IVA en los Ingresos Tributarios en México	56
E. Causas de la Baja Recaudación del IVA en México	63
VI. Conclusiones y Recomendaciones	65
Anexo A	68
VII. Bibliografía	70

I. Justificación

Durante el 2004 “comenzó” en nuestro país la discusión de un problema que no es nada nuevo: la polémica sobre la baja recaudación tributaria en México, dándose como solución una reforma fiscal propuesta por parte del Ejecutivo.

La baja recaudación tributaria es un lastre con el que México ha tenido que lidiar desde comienzos del siglo pasado. En diversas ocasiones, se han realizado estudios para determinar cuáles son las causas que explican el fenómeno. Las investigaciones han arrojado varias soluciones, que en la mayoría de los casos no se implementaron de la manera recomendada, obteniendo mejoras marginales en los niveles de recaudación.

Actualmente no se han logrado incrementar de manera significativa los ingresos vía tributación. México se encuentra entre los países con menores niveles de recaudación y altos niveles de evasión fiscal, ¿qué es lo que explica el fracaso en los esfuerzos por mejorar la situación tributaria? En realidad podría atribuirse a varios elementos, de los cuales podríamos destacar los siguientes: un incremento sustancial de la economía informal¹, una mala administración tributaria y un sistema tributario ineficiente.

Debe destacarse que a pesar de lo anterior, los ingresos tributarios son una fuente de financiamiento muy importante para el Estado mexicano y juegan

¹ Se define a la economía informal como el grupo de actividades que generan ingresos y que no se encuentran reguladas por el Estado y por ello dichos ingresos generados no son medidos ni contabilizados en el Sistema de Cuentas Nacionales de México.

un papel trascendental dentro de la generación de recursos, los cuales permiten que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones.

En un país en el cual día a día se incrementa la dependencia de recursos por exportaciones de petróleo, es de suma relevancia observar el comportamiento de los ingresos tributarios para poder comprender su funcionamiento e importancia a lo largo del tiempo.

Los ingresos de una nación no pueden depender de un recurso no renovable, como el petróleo, por ello se debe tomar conciencia de la importancia de incrementar los recursos obtenidos por vía impositiva con el fin de mantener sanas las finanzas del Estado en el corto y largo plazo.

Los ingresos tributarios permitirán disponer de recursos en el futuro sin necesidad de recurrir al endeudamiento. Su gran relevancia se manifiesta si pensamos que a pesar de todas las deficiencias que el sistema tributario mexicano presenta, este tipo de ingresos forman parte muy importante dentro de los ingresos totales.

Sería muy ambicioso tratar de analizar con detalle cada elemento que forma parte del sistema tributario del Estado, por ello nos enfocaremos a indagar en el comportamiento del Impuesto al Valor Agregado, para poder observar su dinámica e importancia dentro de los ingresos tributarios y así poder constatar que a pesar de los bajos niveles de recaudación de dicho impuesto -en comparación con los recursos captados por el mismo concepto en los países integrantes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)- son un componente significativo en la generación de recursos para el Estado.

Se tomo la decisión de analizar el Impuesto al Valor Agregado ya que teóricamente es un impuesto que toda persona debe pagar al comprar un bien o servicio, debido a ello posee un gran potencial recaudatorio; además de ser el segundo impuesto en orden de importancia dentro de la recaudación tributaria.

Se ha decidido comparar los niveles de recaudación del Impuesto al Valor Agregado obtenidos en México con los alcanzados por los países integrantes de la OCDE, ya que México pertenece a dicha organización desde 1994.

Se decidió el periodo de estudio que va de 1990 a 2006 con el fin de incluir por lo menos dos periodos presidenciales completos.

I. Objetivos

Objetivo General

Observar y mostrar la importancia que el Impuesto al Valor Agregado posee dentro de la recaudación fiscal.

Objetivos Particulares

- ✓ Mostrar la importancia de la recaudación tributaria en la generación de recursos para el Estado.
- ✓ Mostrar el comportamiento del Impuesto al Valor Agregado.

I. Introducción

En el presente trabajo se abordan primero cuestiones que tienen que ver con el rol del Estado en la economía, así como las obligaciones que éste tiene para con la sociedad.

Posteriormente se describen de manera breve los instrumentos que el Estado posee para hacerse llegar de recursos para así poder cumplir con sus obligaciones por medio del gasto público.

Después, nos centraremos en los ingresos tributarios para entender qué son y cuál es el papel que juegan dentro de la generación de los ingresos totales, que permiten que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones. Lo anterior nos permitirá observar la importancia que tienen los ingresos obtenidos vía tributación.

El haber comprendido el importante papel que desempeñan los ingresos tributarios nos permitirá entender la necesidad de analizar el comportamiento del segundo impuesto más importante como generador de ingresos, por supuesto nos referimos al Impuesto al Valor Agregado (IVA), con el fin de entender su funcionamiento, además de observar las ventajas que posee con respecto al Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.

IV. Marco Teórico

1. El Estado

En muchas ocasiones se habla de Estado como sinónimo de gobierno, lo cual es un error sino se aclara las diferencias entre ellos antes de manejarlo de manera indistinta.

Un “Estado” es un conjunto de personas que se encuentran vinculadas por raíces culturales, sociales e históricas, a lo cual podemos llamar nacionalismo; además, dicho conjunto de personas habitan un territorio perfectamente definido, cuentan con la facultad de determinar sus propias leyes, así como su forma de gobierno sin influencia de otros Estados, es decir, de manera soberana.

“Gobierno” podría definirse como un conjunto de personas y organismos que conducen el rumbo del Estado.

A lo largo de nuestro trabajo hablaremos de Estado y gobierno de manera indistinta marcando la diferencia entre ambos sólo cuando sea pertinente.

En el caso del Estado mexicano, sus funciones se encuentran demarcadas dentro de la Constitución Política, expresamente en el primer y segundo párrafo del artículo 25, que a la letra dice:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo Nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las

actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.²

Para Ayala Espino la función primordial del Estado es “asignar recursos para lograr la máxima eficiencia económica [debe entenderse por eficiencia económica la obtención del máximo producto o beneficio con los recursos y la tecnología disponible] y la justicia social”.³

Sabiendo cuál es la función primordial del Estado, cabría preguntarnos: ¿cómo realiza esa asignación de recursos para lograr la eficiencia económica y así llegar a la justicia social? Y quizás lo más importante de dónde obtiene recursos para cumplir dicha función. El Estado cumple con su función gracias al presupuesto público.

La función antes mencionada encierra otras: asignación eficiente de los recursos escasos; propiciar la coordinación macroeconómica, con el fin de mantener las tasas de desempleo en su nivel más bajo posible en condiciones de relativa estabilidad y crecimiento económico; regulación económica, basada en leyes e instituciones; y por último debe propiciar una distribución de la riqueza de manera equitativa tratando de alcanzar la justicia social.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público. Para entender las finanzas del Estado mexicano*, 2000, p. 27.

A. Actividad Financiera del Estado

Como se ha podido comprender, la selección de objetivos, la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza, la administración y la gestión de los recursos patrimoniales son tareas que el Estado debe cumplir y que en su conjunto se entienden como la “Actividad Financiera del Estado”.

Dicha actividad se encuentra relacionada con diversas disciplinas, como son: la economía, la política, la jurídica y la sociología.

El Estado para cumplir con sus funciones hace uso de diversas herramientas, como son:

- La Política Financiera.
- La Política Fiscal.
- La Política de Gasto Público.
- La Política Monetaria y Crediticia.

a. Política Financiera

El conjunto de criterios, lineamientos y directrices que el Estado utiliza para la regulación de los recursos financieros, con el fin de canalizarlos eficientemente hacia actividades productivas, se conoce como Política Financiera, y es por medio de ella que se formulan no sólo los objetivos deseados, pues además señala los instrumentos que permiten controlar los ingresos para así poderlos administrar eficientemente. La Política Financiera permite elaborar el gasto del sector público; además se encarga del acopio de recursos físicos y financieros, que van a determinar el volumen del gasto público. - Podríamos definir el gasto público como aquella erogación de recursos públicos que el Estado desembolsa para cumplir con sus obligaciones y funciones-.

b. Política Fiscal

Aquella serie de instrumentos y medidas que pone en marcha el Estado con el objetivo de recaudar los ingresos necesarios para que pueda cumplir con sus funciones se conocen como *Política Fiscal*.

Los principales instrumentos de Política Fiscal dentro del sistema tributario mexicano son:

- Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
- Ganancias obtenidas de empresas del sector público.
- Financiamiento público, el cual puede provenir de endeudamiento público interno o externo.

En nuestro país, los instrumentos antes mencionados, así como su volumen, se fijan en la Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.

a) Impuesto: es una aportación o contribución expresada en la ley que grava a los individuos, propiedades, consumo, ventas, donaciones, herencias, legados, etcétera. Los impuestos son de carácter obligatorio.

Según el Código Fiscal de la Federación, artículo segundo, los "impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos".⁴

En general, todos los impuestos generan distorsiones⁵ en los precios

⁴ Código Fiscal de la Federación.

⁵ Una distorsión es una deformación en los precios relativos –un precio relativo es el valor de un bien o servicio respecto al valor de otro bien o servicio- de los diferentes bienes o servicios, que se refleja en un desajuste en los precios líderes de la economía, obstaculizando con ello el desenvolvimiento correcto de las actividades económicas.

relativos no sólo en los bienes, sino también en los servicios. La aplicación de un impuesto sobre un bien o servicio provoca el incremento del precio del bien o servicio, provocando una distorsión en su precio relativo. Si los bienes cuentan con bienes sustitutos, la aplicación de un impuesto podría traducirse en la sustitución del bien. Un impuesto puede ser distorsionador si los individuos sujetos a él tienen la opción de cambiar sus decisiones fiscales, es decir, que puedan elegir, por ejemplo, entre comprar o no una mercancía gravada, o cambiar tiempo de trabajo por ocio para evitar el pago de un impuesto sobre la renta. Por el contrario, un impuesto es no distorsionador si el individuo no tiene la opción de hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales.

Existen impuestos correctores, es decir, aquellos que ayudan a mejorar la eficiencia económica y, al mismo tiempo, elevan los ingresos del Estado.

Los impuestos pueden clasificarse en impuestos directos e impuestos indirectos. Los impuestos directos son aquellos que gravan la renta y el patrimonio, es decir, gravan directamente la riqueza; mientras que los impuestos indirectos son aquellos que gravan las transacciones. Ésta es una forma de gravar la riqueza de los individuos a través de la utilización de la misma.

b) Los aprovechamientos son “ingresos que el Estado recauda por funciones de derecho público, diferentes de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal”.⁶ Los aprovechamientos son destinados a cubrir todos aquellos gastos de operación, conservación,

⁶ Ayala Espino, José, obra citada, p. 139.

mantenimiento e inversión de la dependencia generadora de dichos ingresos. Los montos de los aprovechamientos se encuentran autorizados en el presupuesto vigente de la entidad a la que se concede el uso de bienes o el servicio por el cual se cobre el aprovechamiento. Entre los principales ingresos por materia de aprovechamientos nos encontramos con los siguientes: reintegros, recuperaciones de capital, aportaciones de los estados, municipios y particulares para obras públicas; indemnizaciones, etcétera.

c) Los derechos son pagos que se hacen en razón al aprovechamiento de todos aquellos bienes los cuales sean de dominio público de la nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

Son derechos también los pagos que se hacen a los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. Algunos de los principales derechos son: licencias, refrendos, registros de matrimonios, nacimientos, defunciones, permisos por explotación de recursos naturales (hidrocarburos, minas y tala de bosques).

d) Los productos son los pagos que se hacen por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por la enajenación de bienes de dominio privado, tales como enajenación o venta de inmuebles, arrendamiento o subarrendamiento de bienes del Estado o municipios. Los ingresos que se obtienen por productos se destinan a las dependencias que enajenan los bienes, otorgan su uso o prestan los servicios para cubrir gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión, hasta por el monto señalado en el presupuesto de egresos autorizado. Algunos de los principales productos son los derivados del uso, aprovechamiento o

enajenación de bienes del dominio privado (tales como explotación de tierras y aguas; arrendamiento de tierras, locales y construcciones; enajenación de bienes; intereses y utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de la Lotería Nacional, de los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, entre otros), y servicios que no corresponden a funciones de derecho público.

e) Las ganancias obtenidas de empresas públicas son aquellas utilidades que el Estado obtiene de empresas cuya propiedad parcial o total del capital son del Estado. Cabe mencionar que las empresas públicas han ido reduciéndose en número como parte de las medidas implantadas al comienzo del mandato de Miguel de la Madrid, con el fin de abatir la crisis que le fue heredada por la administración inmediata anterior. Así, de las más de 1,155 empresas públicas existentes en 1982, sólo quedaban 223 en 1992.

Los diversos ingresos que el Estado percibe pueden clasificarse de diversas formas, con el fin de conocer de manera rápida su procedencia:

- Clasificación Institucional. Esta agrupación identifica los ingresos del sector público de acuerdo a las entidades que los captan: Gobierno Federal y Organismos y Empresas bajo control directo del Estado.
- Ingresos Petroleros y No petroleros: Esta clasificación muestra si el origen de los ingresos es petrolero o no, por lo que resulta de fundamental importancia para el análisis de finanzas públicas; ya que, muestra la dependencia que se tiene de los ingresos petroleros.
- Tributarios y no Tributarios. Esta clasificación tiene como propósito establecer indicadores de carga fiscal.

En el siguiente cuadro se observa, en dónde se encuentra ubicado el IVA dentro de las diferentes clasificaciones.

Clasificación de los Ingresos del Sector Público			
Ley de Ingresos de la Federación	Institucional	Petroleros y No Petroleros	Tributarios y No Tributarios
Impuestos	Gobierno Federal	Petroleros	Tributarios
*ISR *IVA *IEPS *Importaciones *Otros Impuestos	Tributarios *ISR *IVA *IEPS *Importaciones *Tenencia	* IVA *IEPS *Importaciones *Derechos y Aprovechamientos *Propios de Pemex	*ISR *IVA *IEPS *Importaciones *Tenencia *ISAN *Otros
Aportaciones de Seguridad Social	*ISAN *Otros	No Petroleros	
Contribuciones de Mejoras	No tributarios *Derechos *Productos *Aprovechamiento *Contribuciones de Mejoras	Tributarios *ISR *IVA *IEPS *Importaciones *Tenencia *ISAN *Otros	No Tributarios
Derechos			Gobierno Federal *Derechos *Productos *Aprovechamiento *Contribuciones de Mejoras
Contribuciones no comprendidas en los puntos anteriores, causadas en ejercicios anteriores pendientes de liquidación o pago	Organismos y Empresas		
Productos	* Pemex *CFE *Resto	No Tributarios Gobierno Federal *Derechos *Productos *Aprovechamientos *Contribuciones de Mejoras	Organismos y Empresas * Pemex *CFE *Resto
Aprovechamientos			
Ingresos Derivados de Financiamiento	Partidas Informativas Petroleros y No petroleros	Organismos y Empresas Distintas Pemex	
Otros Ingresos			

c. Política del Gasto Público

Podríamos definirla como el conjunto de directrices a las cuales deben ser destinadas las erogaciones realizadas por el gobierno central o regional ejerciendo el gasto público. En nuestro país dicha planeación de erogaciones se realiza por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Después de recaudar los ingresos necesarios para realizar sus funciones, el Estado debe decidir cómo debe ejercerse el gasto público. El Estado suministra y/o produce bienes y servicios públicos que el mercado no provee gracias al gasto público.

El gasto neto total o gasto público, es el conjunto de las erogaciones del sector público federal. Al restarle al gasto neto total el costo financiero de la deuda pública se obtiene el gasto primario.

Si al gasto primario le restamos los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas) y las participaciones a Estados y municipios obtenemos el gasto programable. Éste mide la disponibilidad de recursos del gobierno federal para cumplir con sus obligaciones y funciones. Dicho gasto debe clasificarse, ya que al hacerlo podemos ver de manera más fácil a dónde se están destinando más recursos; esto nos permitirá evaluar a lo largo del tiempo si los recursos dirigidos, digamos, a salud, son suficientes o insuficientes.

Existen diversos criterios para realizar la clasificación del gasto. Los criterios utilizados por el Estado mexicano son los siguientes:

- Administrativo. Este tipo de clasificación tiene como objetivo determinar quién gasta los recursos públicos.
- Económico. El objetivo de esta clasificación es mostrar qué recursos son destinados al gasto de operación del gobierno y cuáles a inversión.

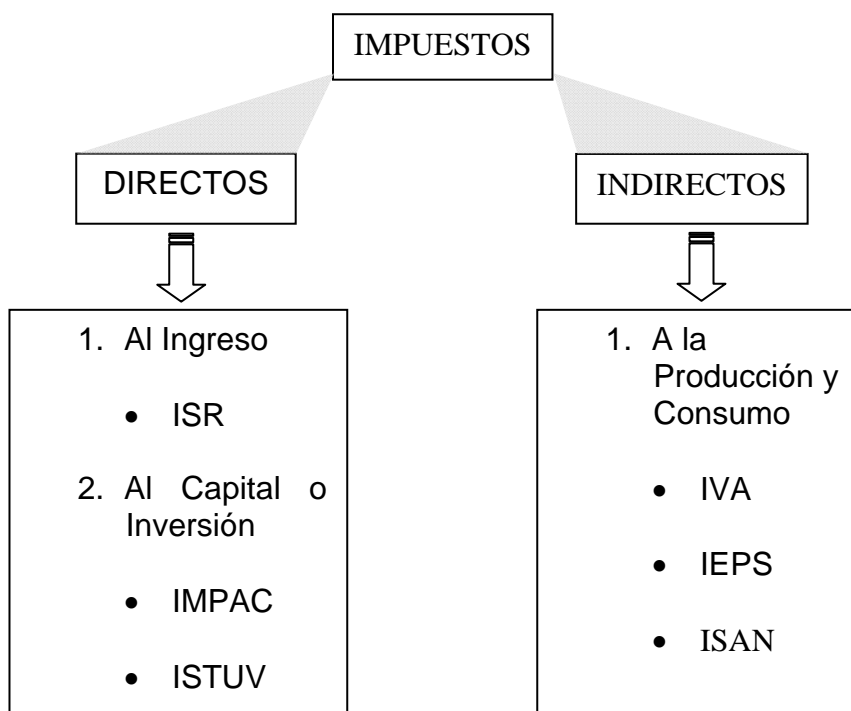
- Funcional. En este criterio se determina el objeto del gasto, es decir, muestra en qué programas se gastarán los recursos públicos.
- Institucional. El objetivo de esta clasificación es determinar cómo se distribuyen los recursos públicos entre las diversas instituciones públicas.

d. Política Monetaria y Crediticia

A la serie de medidas e instrumentos que el Estado emplea el objeto de regular y controlar el sistema monetario y crediticio del país se conoce como Política Monetaria y Crediticia.

2. Ingresos Tributarios en México

En el presente trabajo nos enfocaremos en los ingresos tributarios federales. Éstos como ya se mencionó son ingresos que el Estado percibe por impuestos, dichos impuestos pueden dividirse en los siguientes instrumentos tributarios: Impuesto sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) y el Impuesto al Activo (IMPAC), los cuales podemos clasificar en directos e indirectos.



A. Impuesto sobre la Renta (ISR)

El Impuesto Sobre la Renta grava el conjunto total de ingresos o renta obtenida por sujetos que pueden ser personas físicas o morales. En México el Impuesto sobre la Renta se implantó en 1921; éste es uno de los impuestos más importantes en el monto recaudado no sólo en México, sino en varios países del mundo. Se aplica bajo un esquema progresivo, ya que a un mayor nivel de ingreso corresponde una tasa impositiva mayor.

B. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Es un impuesto indirecto que fija el Estado sobre el valor agregado, es decir, sobre la diferencia entre el valor de venta de un bien o servicio y los costos de sus insumos, que a su vez pueden ser bienes o servicios. Así, el IVA se basa en la diferencia del valor de la producción y el valor de los insumos empleados en el proceso productivo. La cantidad final del impuesto a base

como un sobreprecio de venta del bien, y se paga por el comprador final. En México el Impuesto al Valor Agregado se implanta en 1980; éste es el segundo impuesto más importante en el monto recaudado de no sólo en México, sino en varios países del mundo.

C. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)

El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se aplica en la enajenación o en la importación de los siguientes bienes:

- a) Cerveza.
- b) Vinos de Mesa.
- c) Cidras.
- d) Rompopes.
- e) Alcohol.
- f) Aguardiente.
- g) Bebidas alcohólicas.
- h) Turbosina.
- i) Tabacos labrados.
- j) Cigarros.
- k) Cigarros populares sin filtro.
- l) Puros.
- m) Otros tabacos labrados.
- n) Petrolíferos.

El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en algunos casos tiene como objetivo influir en la demanda de algunos productos, es decir, desalentar el consumo de algunos bienes considerados dañinos para la salud. Este impuesto tiene un carácter correctivo, debido a que grava actividades que

generan efectos sociales negativos, como es el consumo de bebidas alcohólicas y el tabaco, los cuales producen problemas de salud que deberán ser solventados en buena medida por el gobierno, mediante gasto público en salud. También grava el consumo de combustibles generadores de contaminación. Así, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios grava aquellas actividades que por sus características específicas generan un costo social o externalidades negativas, pero que son lícitas; por esta razón son acreedoras a un impuesto especial con tasas igualmente especiales.

El Impuesto Especial sobre Producción fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, y sustituyó a la Ley Federal del Impuesto a la Industria de Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de Bebidas Alcohólicas.

D. Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN)

Están obligadas a su pago las Personas Físicas y Morales que realicen los actos siguientes:

- a) Enajenen automóviles nuevos de producción nacional, entendiéndose por automóvil nuevo aquel que adquiere por primera vez el consumidor del fabricante, ensamblador o por el distribuidor autorizado.
- b) Importen en definitiva al país automóviles. Los automóviles a que se refiere la ley son los que corresponden al año modelo posterior al de aplicación de la Ley, al año modelo en que se efectúe la importación, o a los 10 años modelo inmediato anterior.

El Impuesto Sobre Automóviles Nuevos se implementó en nuestro país a partir de 1996.

E. Impuesto al Activo (IMPAC)

El Impuesto al Activo se implantó en 1989. Podría considerarse como un complemento al Impuesto Sobre la Renta, y no constituye una carga fiscal para los contribuyentes cumplidos, ya que el Impuesto Sobre la Renta es acreditado contra el Impuesto al Activo. Este impuesto no grava a las empresas durante los dos primeros años de operación. Se excluyen de este impuesto los bienes inmuebles destinados a actividades deportivas sin fines de lucro y aquellos destinados a la enseñanza con autorización fiscal.⁷

F. Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV)

El Impuesto de Tenencia Vehicular es un cobro anual que realiza el Estado, el monto depende de la marca, línea y características del vehículo, valor del mismo y en modelos desde 1995.

Este gravamen fue creado en 1961 y para el 2006 recaudaba entre el 1.5% y el 1.7% de la recaudación total.

La tenencia se aplicó con el fin de auspiciar los Juegos Olímpicos de 1968, en el país.

⁷ El Impuesto al Activo fue sustituido por el Impuesto Empresarial a Tasa Única en 2008, véase Anexo A.

3. El Sistema Tributario Mexicano como Instrumento de Recaudación de Impuestos

El sistema tributario mexicano es un instrumento por medio del cual el Estado se hace llegar de recursos. Para poder comprender mejor cuáles son sus potestades y obligaciones debemos definirlo.

Un sistema es un “Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí”.⁸

Un tributo es la “Obligación dineraria establecida por la ley, cuyo importe se destina al sostenimiento de las cargas públicas”.⁹ De acuerdo con las dos definiciones anteriores, podemos decir, entonces, que el sistema tributario mexicano es el conjunto de reglas o principios que rigen y regulan la relación que existe entre la obligación de contribuir del ciudadano y la obtención de ingresos del Estado con el único propósito de financiar el gasto público en México.

Para que cualquier sistema tributario opere satisfactoriamente debe poseer las siguientes características:

- Eficiencia económica.
- Sencillez administrativa.
- Flexibilidad.
- Responsabilidad política.
- Justicia.

⁸ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2005. © 1993-2004 Microsoft

⁹ Ídem.

A. Eficiencia Económica

El sistema tributario no debe provocar distorsiones.

La gran mayoría de impuestos provocan distorsiones, pues alteran los precios relativos, deformando las señales de los precios, alterando la asignación de los recursos. El sistema tributario para cumplir la eficiencia económica debe buscar que las distorsiones generadas sean las mínimas.

B. Sencillez Administrativa

Este rubro se encuentra estrechamente ligado a los costos de administración y de cumplimiento que genera el sistema tributario, pues mientras más sencilla sea la administración del sistema, los costos de éste serán más bajos.

C. Flexibilidad

El sistema tributario debe poder adaptarse de manera fácil ante cambios en las circunstancias, ya que los cambios en el entorno social y económico demandan cambios en el sistema tributario, con el fin de seguir siendo eficiente. La flexibilidad de un sistema depende en algunos casos de factores políticos, en otros, el sistema es tan flexible que los cambios se realizan de manera automática, es decir, no tienen que cruzar por un arduo debate político.

Como puede advertirse, el sistema tributario mexicano adolece de flexibilidad, ya que para realizar cambios en él se debe entablar primero un largo debate político.

D. Responsabilidad Política

El sistema tributario debe poseer un alto nivel de transparencia, es decir, el Estado debe tener la obligación de informar a los contribuyentes la forma de administrar los recursos obtenidos por medio de impuestos, quiénes y

en qué cuantía pagan los impuestos, y sobre todo la forma en que los impuestos son gastados.

E. Justicia

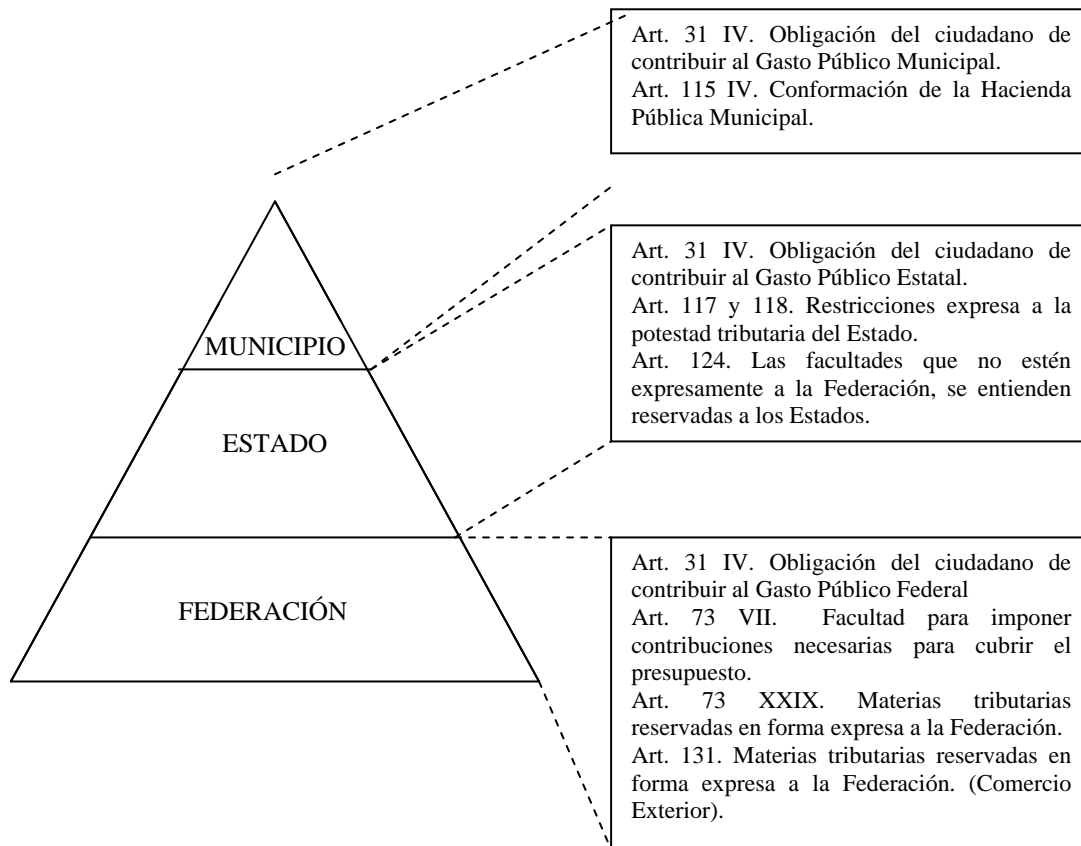
El sistema tributario debe ser justo, es decir, debe tratar de forma similar a los que se encuentran en circunstancias equivalentes y obligan a pagar más impuestos a los que pueden soportar una mayor carga tributaria.

El sistema no debe practicar intervenciones con el fin de perturbar o beneficiar la pertenencia o surgimiento de sólo una parte de los sectores de la vida económica.

El Estado cuenta con potestades tributarias para la obtención de ingresos, es decir, cuenta con la facultad de exigir contribuciones con respecto a personas, bienes o actos que se hallan o se realicen en su jurisdicción.

En nuestro país, el poder tributario que posee el Estado es una facultad otorgada en la Constitución, por ello es permanente, es decir, no tiene un plazo límite. Dicho poder no puede ser trasladado, aunque sí puede ser trasladado el ejercicio de éste.

De acuerdo con la Constitución, expresamente en el artículo 31, fracción IV, la potestad tributaria se divide en la Federación, los estados y los municipios, como puede observarse en el siguiente esquema:



El esquema anterior nos muestra de manera jerárquica cuáles son las potestades tributarias de cada nivel de gobierno. Dichas potestades se encuentran plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El esquema también muestra que es obligación del ciudadano contribuir al Gasto Público Federal.

Hasta hace por lo menos 27 años, el Sistema Tributario Mexicano se encontraba constituido por impuestos especiales a la producción y al consumo; por un impuesto sobre la renta a la actividad empresarial, por un impuesto sobre la renta personal, un impuesto sobre ingresos mercantiles, y, finalmente,

por un esquema de imposición concurrente entre los distintos órdenes de gobierno, que impedía la armonización fiscal al nivel nacional.

En la actualidad, el Sistema Fiscal Mexicano se encuentra conformado, básicamente, por un impuesto sobre la renta empresarial, por un impuesto sobre la renta personal, un impuesto al valor agregado y por el impuesto especial sobre producción y servicios.

A pesar de los avances registrados en el proceso de evolución de la estructura del Sistema Fiscal, así como de la Administración Tributaria, la recaudación fiscal presenta una debilidad crónica, no obstante los esfuerzos por incrementar la capacidad recaudatoria. La recaudación se ha mantenido relativamente estable en los últimos 26 años, agravada por la gran dependencia de los ingresos petroleros, ingresos que representan la tercera parte del monto total.

Lo anterior se explica en gran medida por la existencia de impuestos con una gran variedad de regímenes fiscales, los cuales crean privilegios fiscales, provocando erosión en la base fiscal.

4. Conclusión

Todo Estado necesita para su funcionamiento de recursos económicos, los cuales son adquiridos gracias a diversos instrumentos. Sin embargo, la obtención de ingresos no es la única tarea que el Estado debe cumplir, ya que su actividad financiera implica no solo la creación de instrumentos generadores de ingresos, sino también la selección de objetivos, las erogaciones necesarias, para cumplir con sus objetivos, la administración y la gestión de los recursos patrimoniales.

Es de suma importancia que el Estado diseñe instrumentos generadores de ingresos que le permitan cumplir con sus funciones sin incurrir en

endeudamiento. Uno de los instrumentos que tiene el Estado para generar recursos es el cobro de impuestos, el cual forma parte de su política fiscal.

El Estado debe procurar crear un sistema tributario que sea sencillo, flexible, justo, eficiente y transparente con el fin de recaudar niveles de ingresos adecuados que le permitan funcionar. Los ingresos tributarios juegan un papel muy importante, pues permiten que, por medio del gasto público, el Estado pueda realizar sus funciones.

El IVA es un impuesto con un gran potencial recaudador, por lo que debemos observar su comportamiento, para comprender su funcionamiento y así poder mejorar sus niveles de recaudación.

V. Desarrollo

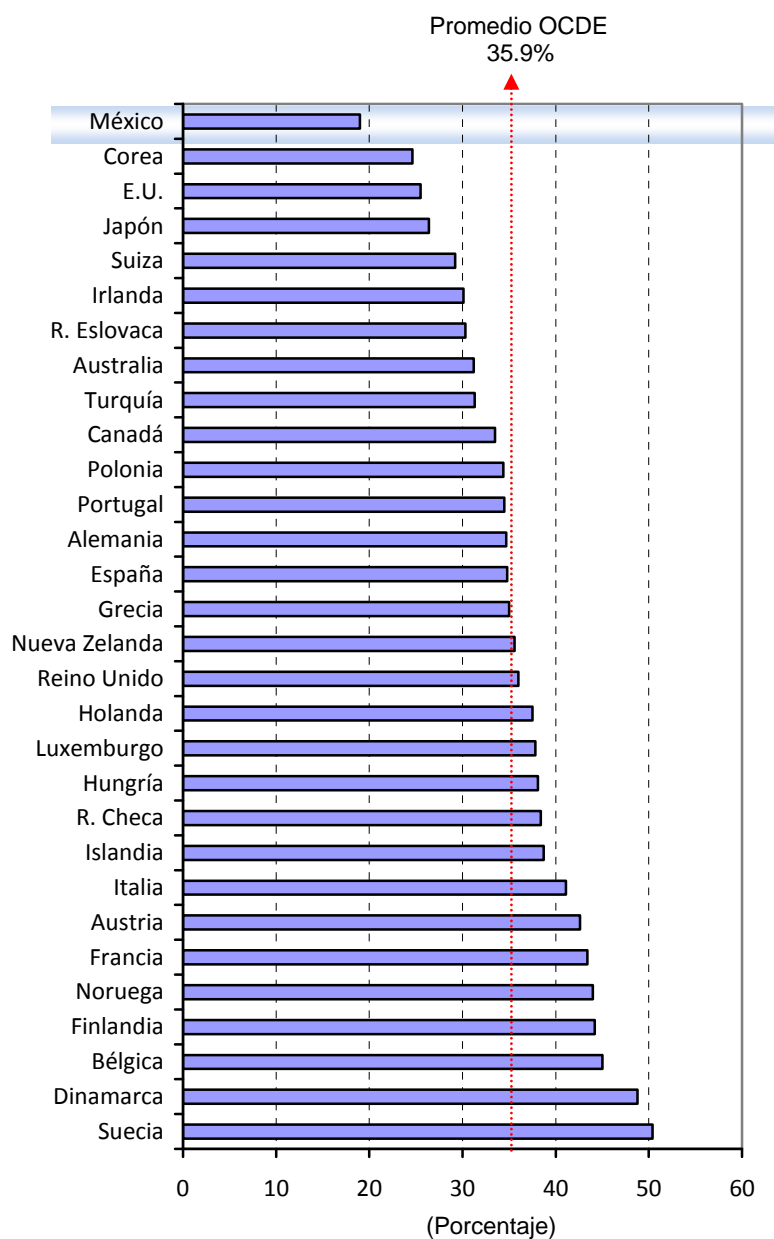
1. Panorama General de la Recaudación de los Ingresos Tributarios de México

En el mundo y principalmente en los países occidentales, a partir de la década de los ochenta, se ha debatido sobre la participación del Estado en la economía. Después de un periodo de intervención creciente, que abarcó de 1945-1980, la historia parece inclinarse hacia aquellos que piensan que el Estado no debe intervenir en la economía, por lo menos no de manera excesiva.

El Estado debe tener una participación eficiente y responsable en la economía, ya que debe atender las necesidades sociales múltiples y crecientes que aquejan con fuerza a nuestro país; sin embargo, debe considerarse que el Estado se encuentra inmerso en un gran problema, pues se ve limitado para llevar a cabo sus funciones, debido a una aguda escasez de recursos, resultado de un bajo nivel en la recaudación impositiva.

Para comprender la magnitud del problema, basta compararnos con otros países en materia de recaudación impositiva. Por ejemplo, en el informe de la OCDE 2006-2007, México es el país que tiene la recaudación impositiva como porcentaje del PIB más pobre de todos los países que conforman dicha organización. Mientras países como Suecia recaudan el equivalente al 50.4% de su PIB, México sólo logra recaudar el 19.0%, lo cual lo coloca 16.9 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE.

Recaudación como Porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

NOTA: Cifras correspondientes a 2004, incluyen aportaciones a la seguridad social e ingresos por petróleo.

La baja recaudación tributaria pone en riesgo el cumplimiento de las funciones del Estado, ya que al no contar con recursos suficientes para enfrentar sus obligaciones, no puede resolver las diversas necesidades que la sociedad padece.

Debe destacarse que ante necesidades sociales múltiples y crecientes, el Estado en la mayoría de las ocasiones se ve limitado para llevar a cabo sus funciones, debido a la escasez de recursos, consecuencia, entre otros factores, de un bajo nivel impositivo.

México se ubica entre los países con ingresos tributarios más bajos de los países de la OCDE y América Latina, por ello nuestro país incurre frecuentemente en déficit público¹⁰, teniendo dos formas de cubrirlo: 1) reduciendo el gasto, o 2) cubriéndolo con deuda interna o exterior.

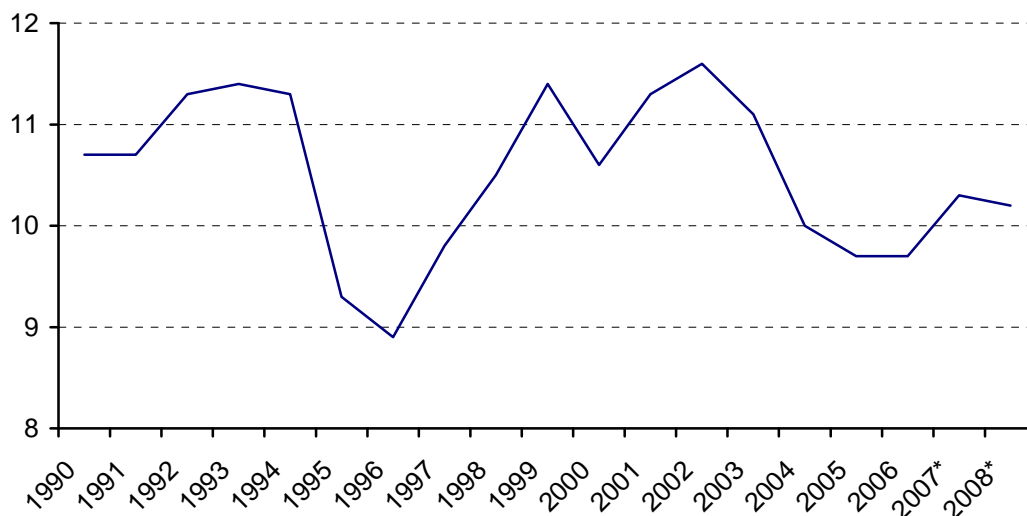
Con el fin de no incurrir en deuda, el Estado debe encontrar la forma de hacerse llegar de recursos que le permitan cumplir con sus funciones. Por ello el tema de la recaudación impositiva debe ser considerado como un tema de suma importancia, pues, como ya se ha mencionado, es uno de los instrumentos que el Estado posee para hacerse de recursos. Así, el Estado mexicano debe poder incrementar sus niveles de recaudación; para ello debe explotar de manera más eficiente el potencial que tienen impuestos como el IVA.

Trabajando con datos propios del país podemos observar que de 1990 a 2006 la recaudación tributaria ha sido baja. Lo más alarmante quizá es que los datos nos indican que a partir de 2002 los ingresos tributarios como porcentaje del PIB tienden a decrecer.

En la siguiente grafica podemos observar el comportamiento de la recaudación tributaria en nuestro país a lo largo de nuestro periodo de investigación.

¹⁰ Debe recordarse que como resultado de la diferencia de los ingresos y gastos del gobierno podemos obtener un superávit o un déficit. Un déficit se obtiene cuando el gobierno gasta más que el monto de ingresos obtenidos.

Ingresos Tributarios como Porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

NOTA: Las cifras incluyen petróleo, no incluyen aportaciones a la seguridad social.

*Estimaciones tomadas de Lineamientos de Política Económica 2008.

A pesar de que en la gráfica claramente puede observarse una tendencia decreciente a partir de 2002, la SHCP en los Criterios de Política Económica para 2008 espera que la recaudación se incremente rompiendo la tendencia decreciente. Debe destacarse que aunque lo esperado por la SHCP se cumpliera, los niveles por tributación seguirían siendo muy bajos en comparación con otros países.

La presión tributaria¹¹ en nuestro país es baja, como se observó en la gráfica anterior y como lo muestra el siguiente cuadro.

¹¹ La presión tributaria es la proporción de los niveles de ingresos tributarios de un país con respecto de un indicador macroeconómico, en este caso se utiliza el PIB como indicador.

Presión Tributaria en México de 1990 a 2006

Año	Presión Tributaria
1990	10.7%
1991	10.7%
1992	11.3%
1993	11.4%
1994	11.3%
1995	9.3%
1996	8.9%
1997	9.8%
1998	10.5%
1999	11.4%
2000	10.6%
2001	11.3%
2002	11.6%
2003	11.1%
2004	10.0%
2005	9.7%
2006	9.7%

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

El sistema impositivo mexicano, además de generar pocos recursos, tiene características que distorsionan las decisiones de trabajo, ahorro e inversión, debido a la proliferación de tratos preferentes. Mientras México siga teniendo bajos niveles de recaudación tributaria, el Estado seguirá muy limitado para movilizar recursos que permitan reducir la inequidad y la pobreza, tanto poblacional como regional, por lo que debe buscar la forma de revertir la tendencia negativa de la recaudación tributaria.

La escasez de recursos muestra la debilidad de la hacienda pública; debilidad que contribuye a frenar el desarrollo de nuestro país, pues los recursos son insuficientes para atender la inversión en infraestructura y capital humano.

La baja capacidad para generar ingresos tributarios ha sido, por décadas, parcialmente compensada con ingresos petroleros, esto, sin

embargo, es muy peligroso, pues este tipo de ingresos son muy inciertos, pues el precio del petróleo es demasiado volátil -pues como cualquier mercancía se encuentra sujeto a las diversas condiciones de mercado-, si a esto agregamos que según diversos estudios y de acuerdo con lo declarado por el presidente Felipe Calderón en su primer informe de gobierno, las reservas probadas de PEMEX se terminarán en 2016, podremos ver que el Estado se encuentra frente a un serio problema, por lo que es de suma importancia resolver nuestro problema tributario antes de que sea demasiado tarde.

Entre los especialistas parece haber consenso en que puede mejorarse el sistema tributario de México, pero no hay acuerdo respecto a la severidad y naturaleza de los problemas y como resolverlos; pues los últimos esfuerzos en la materia no han dado buenos frutos.

Entre los problemas que agravan el fenómeno de la baja recaudación fiscal se encuentran:

1. La gran desigualdad social.
2. La pobreza.
3. La tendencia creciente del sector informal.

Éstos son las tres dificultades que agudizan, como ya se mencionó, el problema de la baja recaudación tributaria, ya que la mayoría de las veces las propuestas de reformas tributarias se politizan, debido a la gran desigualdad y pobreza que adolece nuestro país, proponiéndose reformas que en muchas ocasiones sólo empeoran el problema o lo suavizan, ya que su objetivo no es incrementar en nivel de recaudación sino ganar adeptos políticos.

La tendencia creciente del sector informal se ha agudizado en los últimos años, provocando grandes niveles de evasión fiscal, ello a pesar de

que se han realizado varios intentos con el fin de regularizar dicha actividad; sin embargo, los esfuerzos son muy débiles y han quedado prácticamente anulados ante los ritmos de crecimiento de dicho sector.

Sin embargo no todo es catastrófico, pues “la experiencia en otros países nos dice que en México hay amplias posibilidades para fortalecer la recaudación de impuestos”.¹²

A. Importancia de los Ingresos Tributarios en México

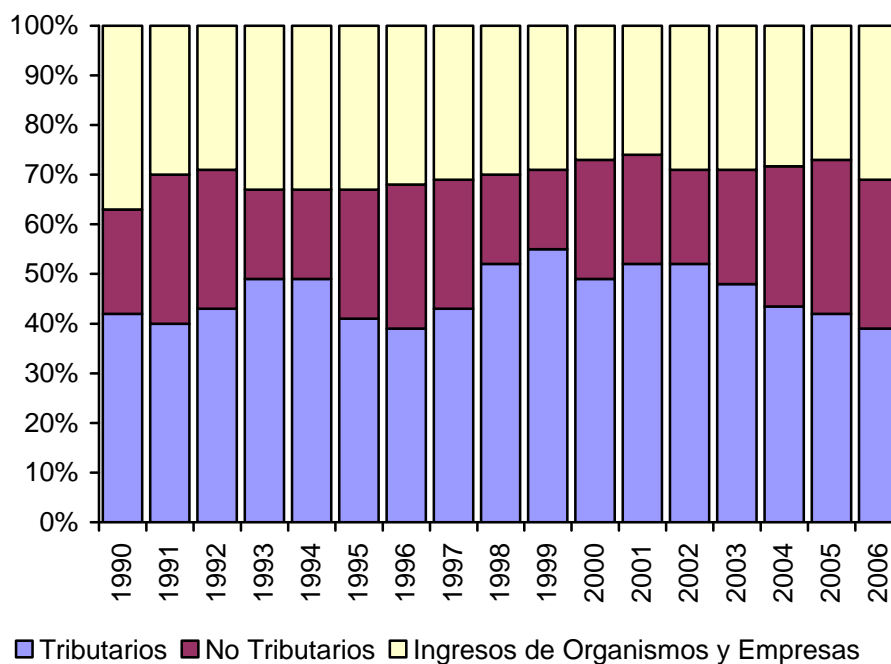
En nuestro país, al igual que en otros países, los ingresos tributarios juegan un papel muy importante dentro de la generación de ingresos que permitirán que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones.

A pesar de que nuestro país presenta una baja recaudación tributaria y por ende una baja presión tributaria, estos ingresos representan una parte importante de los ingresos totales del Estado. De hecho, en nuestro periodo de estudio, que va de 1990-2006, los ingresos que el Estado recibió por medio de la recaudación fiscal promedió un 45.6% de los ingresos totales, lo cual es una cifra considerable, pero definitivamente insuficiente.

Los ingresos tributarios a lo largo de nuestro periodo de estudio han mostrado altibajos, como se puede observar en la siguiente gráfica.

¹² *Una propuesta de reforma tributaria para México*, CADE, 2000, p. 3.

Distribución Porcentual de los Ingresos Totales



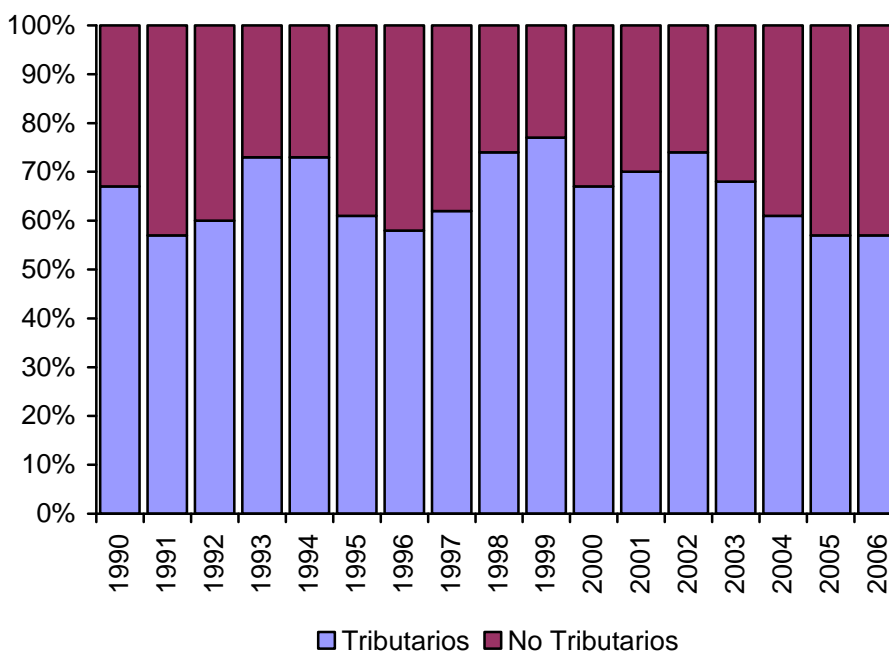
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Dichos altibajos son explicados por crisis económicas, reformas fiscales, un mal sistema recaudatorio, y un crecimiento sustancial de la economía informal, entendida ésta como la serie de actividades generadoras de ingresos que no son reguladas por el Estado y por ende no se encuentran dentro de la contabilidad nacional. El problema de la baja recaudación tributaria parece agravarse a partir de 2001, pues la tendencia de los ingresos tributarios es negativa, lo cual es un problema, pues son ingresos que según el consenso internacional permiten al Estado realizar sus funciones sin necesidad de endeudarse.

A pesar de que los ingresos tributarios en los últimos años han mostrado una tendencia a disminuir su participación dentro de los ingresos totales, siguen siendo muy importantes para el Estado. Dicha importancia es

aun más dramática si medimos la participación de los ingresos tributarios con respecto a los Ingresos del Gobierno Federal,¹³ pues para nuestro periodo de estudio los ingresos generaron en promedio el 65.4% de dichos ingresos.

Participación Porcentual de los Ingresos Tributarios Respecto a los Ingresos del Gobierno Federal



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Los ingresos tributarios juegan un importante papel dentro del desarrollo de un país, pues son los que permiten que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones sin necesidad de endeudarse ni de depender de recursos naturales no renovables, como el petróleo.

En nuestro trabajo se mostrará la importancia del IVA para la generación de ingresos tributarios. Se ha elegido este impuesto ya que es el

¹³ Los Ingresos del Gobierno Federal son la diferencia de los ingresos totales con los ingresos obtenidos por organismos y empresas bajo control presupuestario directo.

segundo impuesto en orden de importancia dentro de la recaudación tributaria, además de ser un impuesto pagado por todo tipo de personas.

2. Surgimiento del IVA en el Mundo

El origen y la propagación del IVA lo encontramos en la década de los años veinte, por lo que podemos decir que es un concepto relativamente nuevo y moderno.

Debe destacarse que hasta la introducción del IVA, los impuestos indirectos aplicados por diversos países estuvieron limitados sólo a gravar algunos productos (el alcohol y el tabaco, por citar un ejemplo), y por supuesto, a las ventas y a los volúmenes de ventas.¹⁴ Los diversos impuestos provocaban distorsiones, que estimulaban la integración vertical de una industria; debido a esto apareció la necesidad de crear un impuesto que provocara menos distorsiones de las incitadas por los impuestos hasta ese momento existentes.

“Intelectualmente, la idea básica del impuesto al valor agregado parece haber sido originado con el hombre de negocios alemán, von Siemens, escrita en los años veinte. Hubo otros desarrollos en esa década, incluyendo la sugerencia del método de factura-crédito de Adams (1921). Particularmente, contribuciones influyentes fueron hechas por *le peré de la TVA*, Maurice Lauré (1953, 1957).”¹⁵

La adopción del IVA comenzó de manera lenta y paulatina. Francia fue el primer país que consideró adoptar el impuesto, en los años veinte del siglo pasado; sin embargo, fue adoptado en 1948. . Inicialmente, se aplicó a la

¹⁴ Puesto que es un impuesto de volumen de ventas, es independiente al impuesto al valor agregado.

¹⁵ Liam Ebrill *et al.*, *The modern VAT*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 2001, p. 4.

manufactura y no se dio crédito para gravar los bienes de capital. Fue convertido a un impuesto de tipo consumo en 1954.¹⁶

Francia propuso al mundo su aplicación en la Misión de Shoup en Japón en 1949.

Michigan, mientras tanto, introdujo el “Single Business Tax”¹⁷ en 1953.

Al final de la década de los años sesenta, la propagación y por ende la adopción del IVA se aceleró de manera importante.

El encargado de introducir a Sudamérica el IVA fue Brasil en 1967, fue en este mismo año que la adopción por parte de Dinamarca del IVA marcó el comienzo de la propagación del mismo en Europa. Debe destacarse que la puesta en práctica del IVA en el mundo fue rápida, por lo menos hasta los últimos años de la década de los setenta, pues años después parece haberse aflojado esta tendencia para posteriormente recuperar el mismo paso hacia el final de la década de los ochenta, y tener una mejor aceptación en la década de los noventa.

La fase temprana en la adopción del IVA se dio en Europa Occidental, después la Comunidad Europea adoptó al IVA como instrumento común para gravar las ventas. En América Latina, se propagó la adopción del IVA siguiendo la iniciativa brasileña. Los únicos países fuera de estas regiones que no adoptaron dicho impuesto, por lo menos hasta mediados de los años ochenta, eran Côte, Indonesia, Israel, Senegal, Corea del Sur, y Turquía.

En Europa Occidental la adopción del IVA fue asociada íntimamente con el objetivo de impulsar una mayor integración económica entre los Estados

¹⁶ Liam Ebrill *et al.*, *Obra citada*, p. 4.

¹⁷ Un impuesto basado en la lógica del IVA.

miembros de la Comunidad Europea. Se adoptó el IVA como impulsor de la integración, ya que evita la distorsión comercial asociada a los impuestos indirectos de conexión en cascada, impuestos que fueron sustituidos por el IVA.

En Suramérica, el IVA estaba considerado como un impuesto que podía recaudarse de manera más eficiente, además de ser consistente con la orientación cada vez más marcada de políticas económicas encaminadas al exterior.

La adopción rápida del IVA en las economías en transición reflejó la necesidad de sustituir las fuentes tradicionales de recaudación -tales como los ingresos generados por las empresas de Estado- que debían transmutarse como resultado de la transformación económica que sufrían, aplicando impuestos consistentes con la economía de mercado que emergía.

En muchos países en vías de desarrollo, la adopción del IVA ha tenido un ímpetu adicional traído por reformas comerciales. Las discusiones económicas de la eficacia que favorecían al IVA fueron ganando aceptación, mientras que los ingresos fiscales comerciales comenzaron su decadencia por medio de comisiones comerciales para la liberalización de impuestos.

Cabe destacar que los países africanos que adoptaron el IVA se, caracterizan por ingresos per cápita bajos en comparación con otros grupos que han apadrinado el IVA. Las economías en transición tienen niveles más altos de ingreso per cápita, altos niveles de la instrucción, y cocientes más altos del comercio en comparación con otros países que introducen el dicho impuesto.

India y los Estados Unidos no cuentan con un IVA; sin embargo, en Estados Unidos se ha destacado que el IVA lograría ser un generador fácil de ingresos, pero a pesar de eso no se ha adoptado.

Los impuestos al consumo representan una fuente importante de ingresos para un gran número de gobiernos. El impuesto al valor agregado explica el 30% del total de ingresos recogidos por gobiernos pertenecientes a la OCDE. El IVA ahora es la forma principal de gravar el gasto en el mundo. Esto refleja probablemente una preferencia cada vez mayor por impuestos de “amplia base” aplicados a mercancías y de servicios de manera general, sustituyendo los gravámenes de mercancías específicas.

Las bondades que presenta el impuesto al valor agregado sobre otros impuestos similares han permitido que de los 30 países que conforman la OCDE, 29 de ellos apliquen un Impuesto al Valor Agregado, y éste represente una importante fuente de ingresos para su país. Solamente los Estados Unidos, como ya antes se ha mencionado, no cuenta con un impuesto al valor agregado esto por razones históricas y constitucionales, lo cual los ha llevado a conservar un sistema fiscal de ventas, en donde todo el impuesto se recoge en la etapa final de la consumición.

3. Surgimiento del IVA en México

El Impuesto al Valor Agregado se introdujo en nuestro país en 1980, con el fin de reducir la debilidad del sistema fiscal, ya que dicha debilidad era un obstáculo para el desarrollo de México, ya que frenaba no sólo el crecimiento económico del país, sino que impedía cumplir con una eficiente distribución del ingreso. Consciente de dicha necesidad, el Estado hizo un esfuerzo de reforma fiscal en 1980. Dicha reforma se tradujo en una variedad de cambios, siendo

quizá el más radical de ellos la sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) por el IVA. Podríamos decir que este hecho significó, al igual que para otros países, la principal reforma tributaria instrumentada durante la segunda mitad del siglo XX.

La puesta en marcha del IVA permitió eliminar el ISIM, un impuesto en cascada aplicado sobre todo tipo de transacciones comerciales. El ISIM adolecía de tres defectos:

- Al gravar todo tipo de transacciones, no era un impuesto sobre el consumo final, ya que también gravaba los insumos de las empresas, es decir, un comprador final pagaba varias veces dicho impuesto en el precio de un bien final.
- El ISIM provocaba distorsiones, debilitando la estructura de mercado competitiva, ya que alentaba artificialmente la integración vertical de las empresas, para evitar incurrir en costos de producción elevados.
- La devolución de impuestos a las exportaciones y la imposición de cargas adecuadas a la importación era extremadamente difícil.

Como todo impuesto sobre ventas, el ISIM gravaba cada transacción económica, es decir, que en la elaboración de un producto, su primer productor, al vender su producto debía cobrar el impuesto, en la siguiente etapa de producción de dicho producto, el impuesto debía ser pagado nuevamente por el siguiente comprador, y así sucesivamente hasta el comprador final, por ello afectaba a los productores, pero sobre todo al comprador final, pues este impuesto provoca un incremento en el precio de las mercancías, teniendo efectos inflacionarios afectando la demanda y el ingreso real tanto de consumidores como de productores.

Debido a lo anterior al efecto que este tipo de impuestos provoca se le llama *cascada*, ya que afecta todo el proceso productivo que un bien cruza hasta llegar al comprador final, pues se cobra en cada compra, por lo que el impuesto se va acumulando en cada venta de un bien, lo que provoca fuertes distorsiones e ineficiencias.

En este contexto aparece el IVA, como un impuesto que solucionaba los problemas que se derivaban del ISIM, pues es un carga que generaría menores niveles de inflación, ya que no es un impuesto que afecte todo el proceso productivo, pues el productor de un bien puede acreditar y recuperar el pago del impuesto; así, es el comprador final el único que debe pagarlo.

Cuando el impuesto apareció lo hizo con una tasa del 10%, y al igual que en la actualidad, algunos productos, como los del sector agrícola, se encontraban exentos de él; sin embargo, es importante destacar que los que venden dichos productos no pueden acreditar el impuesto que les es trasladado en la compra de insumos. La mayor parte de alimentos procesados y las medicinas se encontraban sujetas a una tasa del 6%. El primer incremento en la tasa general del impuesto se dio en 1983 al pasar del 10 al 15%, incrementando su recaudación. En 1991 como parte de la concertación en el marco del Pacto de Solidaridad Económica, la tasa fue reducida al 10%, y como era de esperarse, su recaudación se redujo regresando a niveles de antes de su primer incremento. También como parte de dicho Pacto se redujo a tasa cero el pago del impuesto sobre alimentos procesados y medicinas. La recaudación no se recupero sino hasta 1995, año en el cual la tasa fue nuevamente incrementada para ubicarla en 15%. Quizá lo más impresionante es que en esta ocasión la recaudación no se incrementó de inmediato, como

había ocurrido la primera ocasión que la tasa fue incrementada, quizá debido a los graves problemas económicos que el país adolecía en esta segunda ocasión.

Para poder comprender mejor el funcionamiento del IVA y observar las ventajas que éste presenta sobre el ISIM, podemos ayudarnos con el siguiente ejemplo:

Tomando en cuenta una tasa del IVA de 15% (tasa general actual), la creación de un bien y el pago del IVA tendría el siguiente proceso:

1. El productor inicial al crear lo que para él representa su producto final agrega \$100 de valor.
2. El siguiente productor paga \$115 por el valor total de lo que para él representa un insumo, de los cuales \$15 corresponden al IVA; el segundo productor al crear lo que para él es su producto final agrega \$50 de valor y teniendo la oportunidad de deducir los \$15 que pagó de IVA por sus insumos no tiene que trasladar el impuesto en el precio de su producto.
3. El bien ahora se vende en \$172.5 al tercer productor, es decir, \$150 de valor neto y \$22.5 de IVA, teniendo la oportunidad de deducir \$22.5 de sus insumos. Si el tercer productor agrega \$20 al valor total del que será el producto final, al venderlo el producto se comercializa en \$195.5.
4. El comprador final paga por el producto \$195.5, precio que incluye \$25.5 de IVA, es decir, el 15% del precio.

Con el fin de observar las diferencias del IVA y del ISIM describiremos el proceso del ejemplo anterior aplicando una tasa del 4% de ISIM.

1. El productor inicial al crear lo que para él representa su producto final agrega \$100 de valor.
2. El siguiente productor paga \$104 por el valor total de lo que para él representa un insumo, de los cuales paga \$4 de ISIM; el segundo productor al crear lo que para él es su producto final agrega \$50 de valor no teniendo la oportunidad de deducir el ISIM.
3. El bien ahora se vende en \$160.16 al tercer productor, es decir, \$154 de valor del producto y \$6.16 de ISIM, no teniendo de la oportunidad de deducir \$6.16; si el tercer productor agrega \$20 al valor total del que será el producto final, al venderlo el producto se comercializa en \$187.4.
4. El comprador final paga por el producto final \$187.4, precio que incluía varias veces el ISIM.

Como puede observarse en los ejemplos, se confirma que el IVA al no afectar todo el proceso productivo de la creación de un bien no provoca el llamado efecto cascada, con lo cual no fomenta inflación, ya que el impuesto sólo es pagado por el comprador final de dicho bien. Por el contrario, el ISIM al gravar cada etapa del proceso productivo fomenta inflación y el efecto cascada, así, el impuesto no sólo era pagado por el comprador final, sino por los consumidores intermedios, mismos que trasladaban el impuesto al precio.

A. Ventajas del IVA sobre ISIM

Aunque de alguna forma se han mencionado ya las ventajas que el IVA posee sobre el ISIM, a manera de resumen se señalan las siguientes:

- a) Dado que el IVA se cobra como un porcentaje del valor de una mercancía o servicio, y los compradores deben pagarlo al momento de comprar la mercancía o servicio, el efecto cascada (característico del

ISIM) queda eliminado evitando con ello el pago de una doble tributación por un bien.

- b) Al no gravar cada etapa del proceso productivo de un bien, los productores no tenían porqué trasladar el impuesto al precio, siendo beneficiado el comprador final.
- c) El IVA posee por sus características una base tributaria más amplia en comparación con el ISIM.
- d) El IVA provoca menos distorsiones.
- e) Es un impuesto que genera menos inflación.

La aplicación del IVA en México se caracteriza por la adopción de tasas diferenciadas para productos y regiones.

B. Estructura y Descripción del IVA

Conceptualmente el IVA es una contribución o tributo indirecto. Podríamos definirlo entonces como un impuesto federal (en el caso de nuestro país) indirecto que grava el consumo de los contribuyentes, el cual no repercute en forma directa sobre los ingresos, ya que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas, y se traslada a los consumidores a través de los precios. Debe destacarse que el IVA es un impuesto al gasto puesto que se cobra como porcentaje del valor de una mercancía o servicio, y los compradores deben pagarlo al momento de comprar la mercancía o servicio.

El IVA grava las operaciones comerciales en todas las etapas del sistema económico, a través de las cuales los productos recorren todo el proceso productivo, desde la transformación hasta llegar al consumidor final; sin embargo, debe destacarse que el contribuyente sólo puede acreditar el

monto equivalente del impuesto que le fue trasladado durante la etapa previa del proceso, que incide sobre el valor añadido o agregado en cada etapa del proceso económico de producción, distribución y circulación de bienes y servicios.

Los elementos esenciales de todo tributo son:

- El sujeto.
- El objeto.
- La base.
- La tasa o tarifa.
- El momento de causación del impuesto.
- El cálculo de la obligación fiscal.
- La época de pago.

Como sujeto de la obligación tributaria se debe entender a aquel sujeto que por disposición de ley resulta obligado al pago de cierta obligación tributaria.

El artículo 1 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) dispone que se encuentren obligadas al pago del IVA las personas físicas y las morales que en territorio nacional realicen las siguientes actividades:

- Enajenen bienes.
- Presten servicios independientes.
- Otorguen el uso o goce temporal de bienes.
- Importen bienes o servicios.

Las actividades antes mencionadas serían, por ende, el objeto grabable.

La base es aquel universo al cual se le aplicará el impuesto.

La tasa es el porcentaje aplicable a la base señalada para cada concepto. Para el caso de nuestro país, la LIVA dispone tres diferentes tasas: 15%, 10% y 0%.

La Ley establece que el IVA se calculará aplicando la tasa del 15% a los actos o actividades que son objeto de IVA.

La LIVA señala la aplicación de una tasa del 10% cuando los actos o actividades que son objetos de IVA se realicen por los residentes en la región fronteriza y siempre que la entrega de material de los bienes o la prestación de servicios se lleven a cabo en dicha región. Se considera "región fronteriza", la franja de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, todo el territorio de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, el Municipio de Cananea, Sonora, así como la región de Sonora comprendida entre 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.

Por otra parte, una amplia gama de productos tiene tasa cero. Teniendo como justificación su importancia en el gasto de consumo final, destacan los productos alimenticios y medicamentos. El primer bloque de productos sujetos a tasa cero es el de alimentos y las actividades agrícolas que proveen sus principales insumos. Así con el fin de garantizar que los alimentos queden libres de gravamen; también se gravan a tasa cero los productos agrícolas no industrializados, actividades como la molienda y pasteurización, los

implementos agrícolas y pesqueros, así como los principales servicios prestados a este sector. Un segundo bloque comprende aquellos bienes considerados como meritorios, tal es el caso de los medicamentos y el agua en ciertas presentaciones. Siguiendo el criterio de destino, un tercer bloque de productos gravados a tasa cero lo constituyen los bienes y servicios de exportación.

La LIVA establece la aplicación de la tasa 0% en la enajenación de animales y vegetales; medicinas de patente y productos destinados a la alimentación; hielo y agua; ixtle; maquinaria, equipo agrícola y embarcaciones para pesca comercial; fertilizantes y plaguicidas; invernaderos hidropónicos y equipos de irrigación; y oro, así como la prestación de servicios independientes vinculados al sector agropecuario y pesquero; el uso o goce de maquinaria y equipo destinado a la agricultura, y la exportación de bienes y servicios. Dentro de los productos destinados a la alimentación sujetos a tasa cero se excluyen las bebidas distintas de la leche, entre las que se encuentran los jugos, néctares y concentrados de frutas o de verduras; también se excluyen los jarabes o concentrados para preparar refrescos; concentrados, polvos, jarabes o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos; caviar, salmón ahumado y angulas; saborizantes microencapsulados y aditivos alimenticios.

Debe destacarse que la Ley del IVA exenta, además, un número considerable de actividades; destacan por su importancia la venta y el arrendamiento de vivienda; los servicios educativos; los servicios médicos prestados por personas físicas o asociaciones civiles, así como los servicios hospitalarios prestados por el sector público; la venta de libros, periódicos y

revistas; los derechos de autor, y la mayor parte del transporte terrestre de personas.

Entre los principales productos y servicios financieros exentos destacan: comisiones por otorgar créditos hipotecarios y de almacenes de depósito; comisiones de las AFORES; seguros de vida y contra riesgo agropecuario; intereses hipotecarios o de financiamiento a la adquisición de bienes gravados a tasa cero o exentos; intereses cuyos créditos requieren autorización, a excepción de los de tarjeta de crédito o destinados a personas físicas; intereses sobre valores del Gobierno Federal, o aquellos colocados sobre el gran público inversionista.

Es importante aclarar que la exención de un producto o servicio del pago del IVA no implica que en la práctica no se pague. Las actividades exentas quedan libres de este impuesto, pero quienes ofrecen los productos no tienen la posibilidad de acreditar el IVA pagado por sus insumos, materiales o bienes de capital, por lo que acaban trasladándolo en el precio final al consumidor.

Como ya se mencionó, la LIVA contempla un régimen de exención para ciertos bienes y servicios que derivan de la enajenación y prestación de servicios, entre los cuales destacan: la enajenación de suelo; venta y renta de vivienda; libros; bienes muebles usados; billetes; monedas; partes sociales; documentos pendientes de cobro y títulos de crédito; lingotes de oro; comisiones y contraprestaciones en créditos hipotecarios; comisiones por administrar fondos para el retiro; servicios de enseñanza, transporte público; servicios profesionales de medicina, entre otros.

La diferencia entre tributar a tasa 0% y estar exento del impuesto radica en que los contribuyentes sujetos a tasa cero podrán solicitar al Sistema de

Administración Tributaria (SAT) el IVA que les fue trasladado al adquirir sus insumos necesarios; en el caso de estar exento, el IVA trasladado mencionado, no podrán solicitarlo, de forma tal que se convierte en una deducción para efectos del Impuesto sobre la Renta (ISR).

A manera de resumen en el siguiente esquema se presentan las diferentes tasas de IVA que se aplican, así como las mercancías y servicios que se encuentran sujetas a ellas. Además podemos observar qué mercancías se encuentran exentas de dicho impuesto.

Ley de Impuesto al Valor Agregado		
Régimen General Tasa 15%	Personas Físicas o Morales	<ul style="list-style-type: none"> - Enajenación de Bienes. - Prestación de Servicios Independientes. - Otorgar el Uso o Goce Temporal de Bienes. - Importar Bienes o Servicios
Régimen Fronterizo Tasa 10%	Personas Físicas o Morales	- Actos o actividades por las que se deban pagar impuesto, que realicen los residentes en la región fronteriza o zonas libres
Régimen Especial Tasa 0%	Personas Físicas o Morales	<ul style="list-style-type: none"> - Enajenación de animales y vegetales que no están industrializados, las medicinas de patente y los productos destinados a la alimentación. - Prestación de Servicios Independientes a la agroindustria - La Exportación de Bienes y Servicios.
Régimen Especial Exento	Personas Físicas	- Actividades Empresariales que únicamente enajenan o presten servicios al público en general, hasta cierto límite de ingresos.
	Personas Físicas o Morales	<p><u>*Enajenaciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - El suelo y casa habitación. - Libros, periódicos y revistas, bienes muebles usados. - Billetes de lotería, rifas, sorteos o juegos de azar. - Moneda Nacional o Extranjera. - Partes sociales, documentos pendientes de cobro y títulos de crédito. - Lingotes de oro. <p><u>*Servicios:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Comisiones de créditos hipotecarios. - Los servicios de enseñanza y medicina. - Servicios prestados en forma gratuita. - El transporte público terrestre y marítimo internacional. - El aseguramiento agropecuario. - Intereses y operaciones financieras. - Los proporcionados a miembros de asociaciones. - Los de espectáculos públicos y derechos de autor. <p><u>*Uso o goce temporal de bienes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Inmuebles para casa habitación. - Fincas agrícolas y ganaderas. - Bienes tangibles de residentes en el extranjero. - Libros, periódicos y revistas. <p><u>*Importaciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Las que no lleguen a consumirse. - Equipajes y manejo de casa, bienes donados, obras de arte, oro y vehículos de gobiernos extranjeros. <p><u>*Exportación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La que tenga carácter de definitiva. - La enajenación de bienes a residentes en el extranjero. - El uso o goce de bienes intangibles en el extranjero. - La transportación nacional. - La enajenación de bienes de empresas PITEX.

Podríamos decir que existe causación del IVA cuando el sujeto enajena bienes, presta servicios independientes, otorga el uso o goce temporal de bienes, o bien importa bienes o servicios.

En cuanto a la definición de acreditamiento, el artículo 4º de la LIVA señala que el acreditamiento consiste en restar el impuesto acreditable de la

cantidad que resulte de aplicar los valores señalados a la tasa correspondiente según sea el caso.

La LIVA señala que el impuesto se calculará cada mes del calendario (salvo tratándose de enajenación de bienes y prestación de servicios en forma accidental). Asimismo, los contribuyentes deberán efectuar el pago del IVA mediante una declaración, que deberá presentarse a más tardar el día 17 del mes siguiente al de la causación del impuesto.

La LIVA se integra de nueve capítulos y un apartado de transitorios, en la ley se especifica entre otras cuestiones, quién se encuentra sujeto al pago de IVA, que tasas deben aplicarse, que mercancías se encuentran exentas, cuáles se gravan con tasa cero, etc. El siguiente cuadro muestra la estructura de la LIVA.

Estructura de la Ley del IVA

Título	Concepto	Artículo
Capítulo I	Disposiciones Generales	1-7
Capítulo II	De la Enajenación	8-13
Capítulo III	De la Presentación de Servicios	14-18 ^a
Capítulo IV	Del Uso y Goce Temporal de Bienes	19-23
Capítulo V	De la Importación de Bienes y Servicios	24-28
Capítulo VI	De la Exportación de Bienes y Servicios	29-31
Capítulo VII	De las Obligaciones de los Contribuyentes	32-37
Capítulo VIII	De las Facultades de las Autoridades	38-40
Capítulo IX	De las Participaciones a las Entidades Federativas	41-45
Transitorios		

C. Reformas y Adiciones Relevantes Sufridas en la LIVA en los Últimos Años

Es de gran importancia hacer notar las reformas referidas al Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) y sus modificaciones, el establecimiento de impuestos cedulares por las entidades federativas y la devolución del IVA a extranjeros, mismas que se encuentran mencionadas en el siguiente esquema:

Modificación del tratamiento de exención para REPECOS

Se reforma el artículo 2-C en lo referente al tratamiento de exención que en el impuesto al valor agregado tenían los pequeños contribuyentes, para que estén obligados al pago del impuesto. Ahora se sujetarán a cuotas fijas estimadas y a que se les aplique un coeficiente estimado de valor agregado según sea el giro o actividad del contribuyente, los cuales podrán ser determinados por las Entidades Federativas que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convenios de coordinación con relación al impuesto a cargo de estos contribuyentes.

Impuestos cedulares a ingresos de personas físicas establecidos por las Entidades Federativas

Se reforma el artículo 43, para permitir que las Entidades Federativas puedan establecer impuestos cedulares a las personas físicas que obtengan ingresos por:

- Salarios.
- Honorarios profesionales.
- Arrendamiento de inmuebles.
- Enajenación de inmuebles.
- Actividades profesionales.

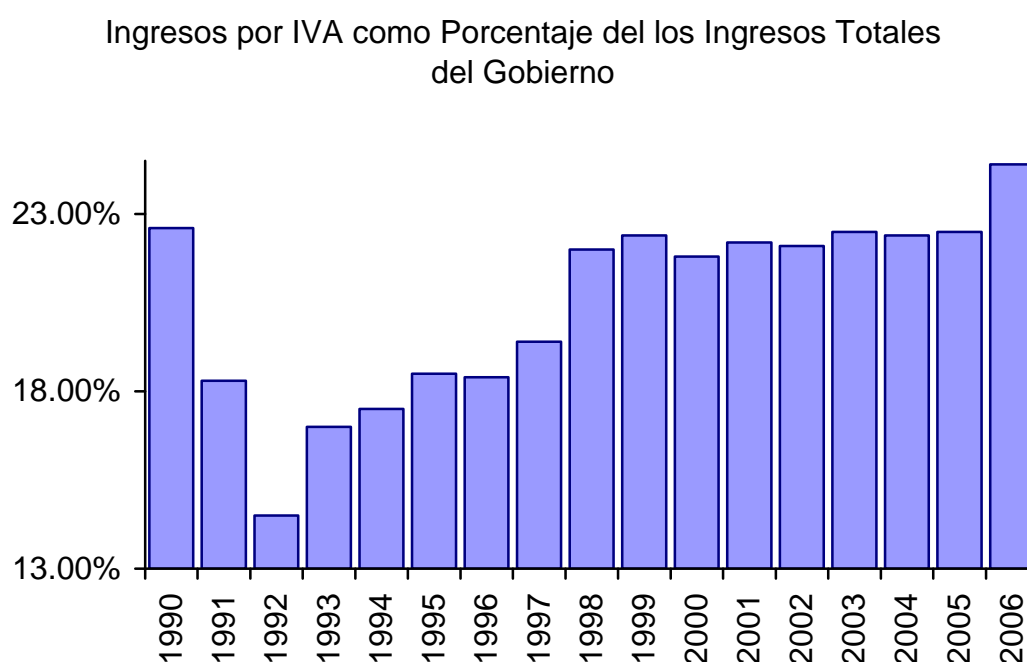
La tasa debe oscilar entre 2% y 5%; independientemente que las Entidades Federativas puedan establecer distintas tasas dentro de ese límite por cada uno de los impuestos cedulares, sin que esto implique incumplimiento a los compromisos en materia de coordinación fiscal. La base gravable deberá considerar los mismos ingresos y deducciones que se establecen en la Ley del Impuesto Sobre la Renta de carácter Federal, para los ingresos similares a los contemplados en los impuestos cedulares citados, sin incluir la exclusión general ni el impuesto cédular local. En el caso del REPECOS se podrá estimar la utilidad y determinar el impuesto mediante cuotas fijas. Este gravamen permitirá eliminar el impuesto sobre nominas estatal.

Devolución del IVA a extranjeros

Se adicionan el Artículo 31 para establecer que los extranjeros que retornen al extranjero por vía aérea o marítima, podrán obtener la devolución del IVA que les haya sido trasladado en la adquisición de mercancías, siempre que los comprobantes reúnan los requisitos que fije el SAT, las mercancías salgan efectivamente del país, y que el valor de la compra al momento de salir del país ampare un monto mínimo de 1,200 pesos M.N. Dicha disposición entró en vigor el 1 de julio de 2006.

D. Importancia de IVA en los Ingresos Tributarios en México

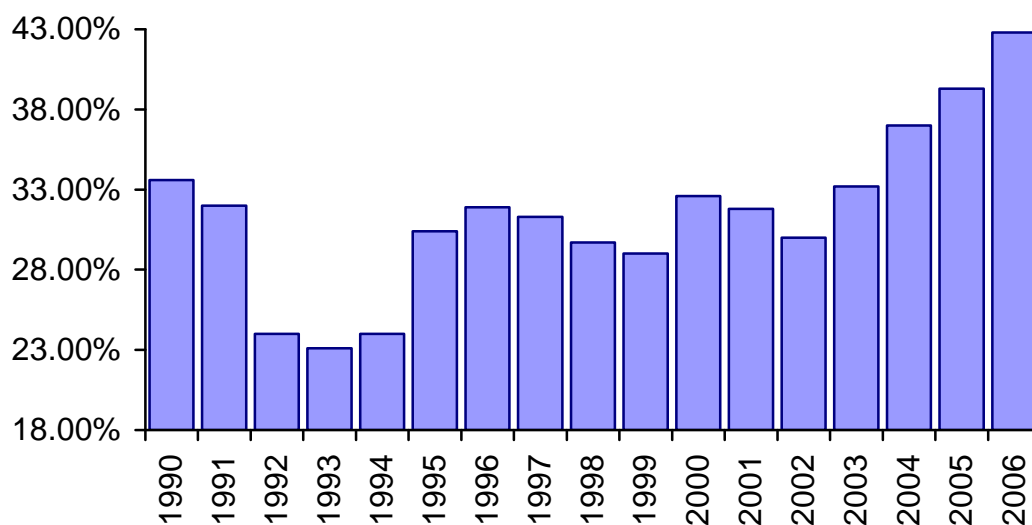
Los ingresos tributarios juegan un papel muy importante dentro de la generación de ingresos para el Estado. Dentro de dichos impuestos la participación que tiene el IVA es de suma relevancia pues es el segundo impuesto más importante en la generación de ingresos.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

Para nuestro periodo de estudio (1990-2006), los ingresos tributarios recaudados por el IVA como porcentaje de los ingresos totales del gobierno promediaron 20.5%, lo cual confirma y muestra la gran importancia que tiene el IVA dentro de la generación de recursos. Lo anterior es aun más evidente si medimos la importancia recaudatoria que posee el IVA como porcentaje de los ingresos tributarios.

Ingresos por IVA como Porcentaje de los Ingresos Tributarios



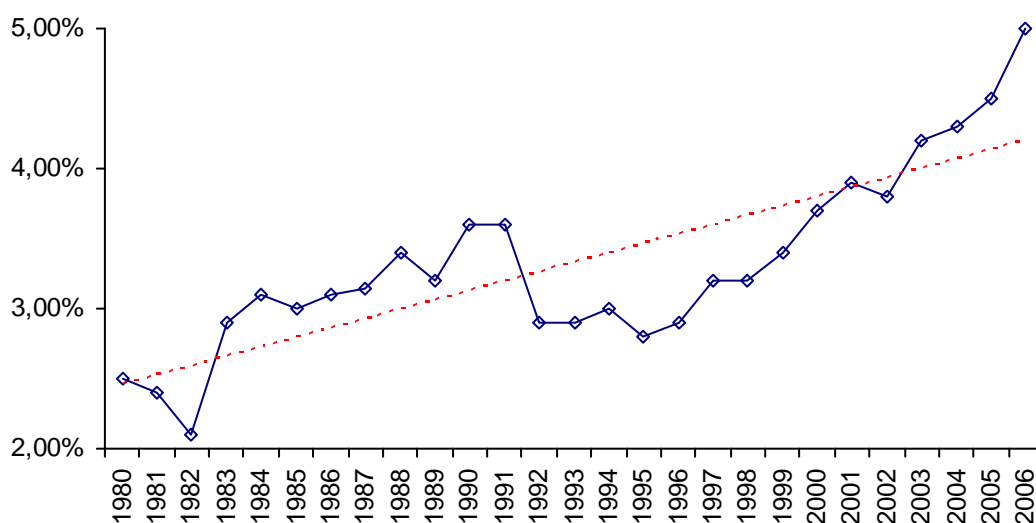
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

En promedio el 31.5% de los ingresos tributarios obtenidos para el periodo de estudio fueron recaudados por medio del IVA, prueba definitiva de la importancia que el impuesto tiene dentro de la obtención de ingresos. Lo recursos obtenidos permiten que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones. Así, en promedio de cada peso que el Estado percibió por recaudación, en el periodo analizado, 0.3 pesos fueron obtenidos por concepto de IVA.

Desde su aparición, el IVA se ha mostrado como una herramienta importante para la generación de ingresos, que permiten que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones.

El comportamiento del IVA desde su adopción en nuestro país ha mostrado, al igual que los ingresos tributarios totales, una serie de altibajos a lo largo del tiempo como consecuencia de crisis económicas, reformas fiscales en materia de IVA, incremento de la evasión del impuesto entre otros factores.

Ingresos Tributarios por Concepto de IVA como Porcentaje del PIB

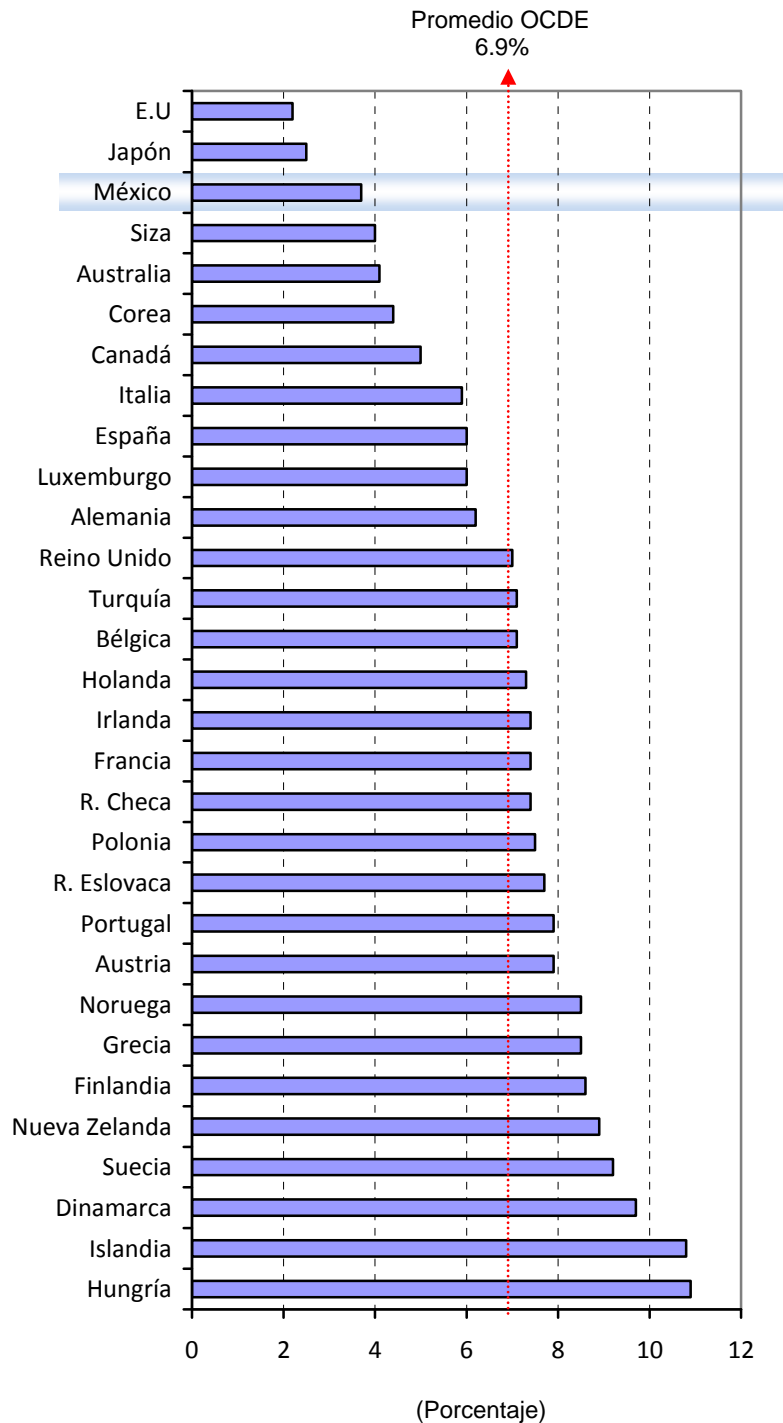


Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

Si se observa la recaudación del IVA desde su aparición y hasta el último año de nuestro periodo de estudio, podría concluirse que presenta una tendencia creciente; aunque insuficiente, pues comparado con otros países, la recaudación del IVA, a pesar de ser el segundo impuesto que mayores ingresos tributarios generan, es baja.

Si observamos los resultados del estudio de la OCDE "Revenue Statistics. Special Feature: taxes paid and social transfer 1965-2005" en su edición 2006 podremos observar que si comparamos la recaudación del IVA como porcentaje del PIB, nuestro país, es el tercer país con una recaudación de IVA más baja.

Recaudación del IVA como Porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.
NOTA: Cifras correspondientes a 2004.

Para darle una mejor interpretación a los resultados de la gráfica anterior, es necesario ajustar dicha recaudación por el nivel de tasa general

que se cobra en los distintos países. Por ello el siguiente cuadro muestra de las tasas de IVA aplicadas en los países que integran la OCDE.

Tasas del IVA Aplicadas en los Países Integrantes de la OCDE

Países OCDE	Tasa General	Tasa Cero	Tasa Aplicada a Regiones Específicas
Australia	10.0%	No	-
Austria	20.0%	No	16.0%
Bélgica	21.0%	Si	-
Canadá	7.0%	Si	15.0%
R. Checa	22.0%	No	-
Dinamarca	25.0%	Si	-
Finlandia	22.0%	Si	-
Francia	19.6%	No	0.9%, 2.1%, 8.0%, 13.0%, 19.6%, 1.05%, 1.75%, 2.1% y 8.5%
Alemania	16.0%	No	-
Grecia	18.0%	No	3.0%, 6.0% y 13.0%
Hungría	25.0%	Si	-
Islandia	24.5%	Si	-
Irlanda	21.0%	Si	-
Italia	20.0%	Si	-
Japón	5.0%	No	-
Corea	10.0%	Si	-
Luxemburgo	15.0%	No	-
México	15.0%	Si	10.0%
Holanda	19.0%	No	-
Nueva Zelanda	12.5%	Si	-
Noruega	24.0%	Si	-
Polonia	22.0%	Si	-
Portugal	19.0%	No	4.0%, 8.0% y 13.0%
R. Eslovaca	20.0%	No	-
España	16.0%	No	2.0%, 5.0%, 9.0%, 13.0%, 0.5% y 4.0%
Suecia	25.0%	Si	-
Suiza	7.6%	Si	-
Turquía	18.0%	No	-
Reino Unido	17.5%	Si	-
Promedio OCDE	17.8%		

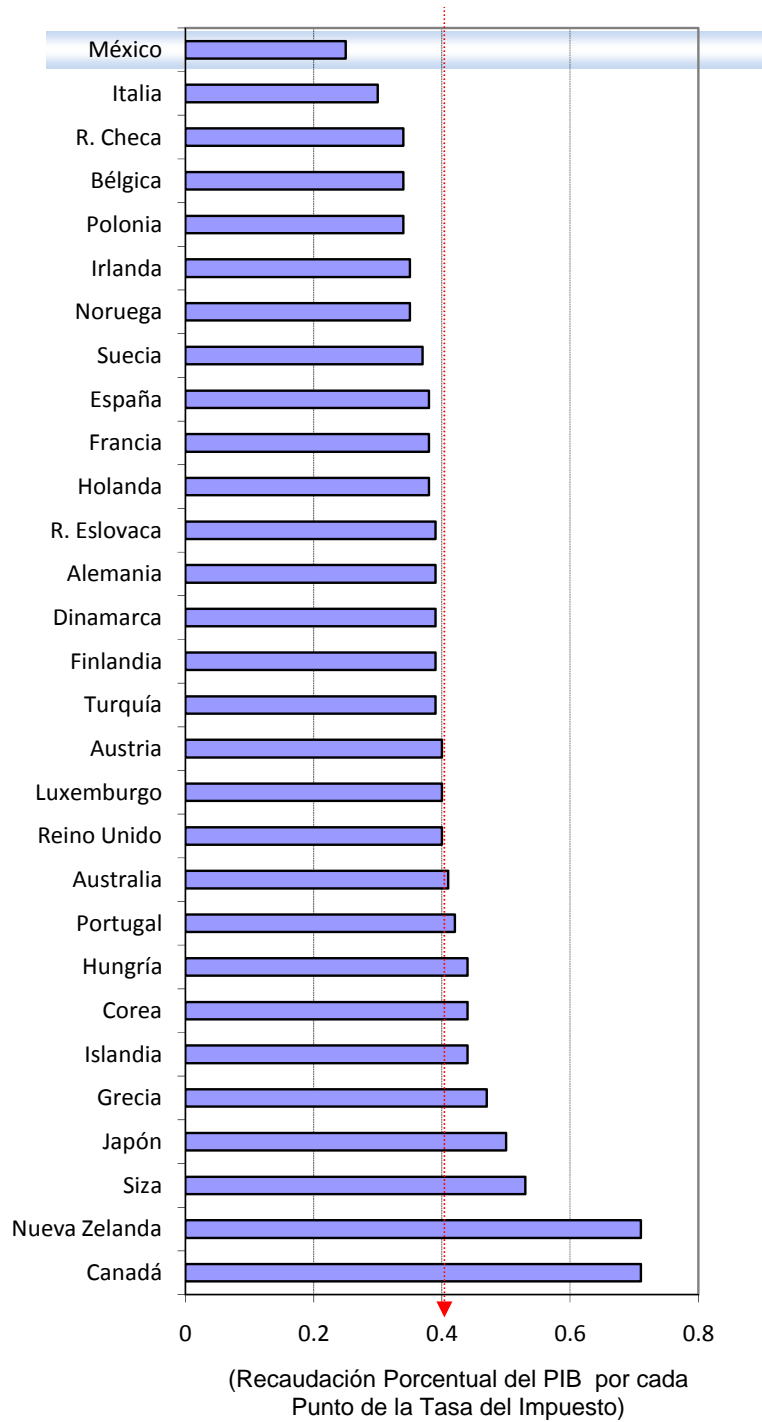
Como podemos observar, el cuadro anterior pareciera indicarnos que el nivel de ingresos tributarios generados por concepto de IVA no dependen de si los países aplican una tasa cero o exenciones en la recaudación de dicho impuesto, pues la mayoría de los países de la OCDE manejan o una tasa cero, exenciones, o ambas para algunos productos y actividades; sin embargo lo anterior no es del todo cierto pues debe considerarse que las exenciones y tratamientos especiales en México, funcionan de manera diferente a lo observado en los demás países de la OCDE , por ejemplo difieren en una característica importante, pues la tasa cero en la mayoría de los países se aplica únicamente a las exportaciones.

Con la información que se tiene de tasas generales del IVA, así como su nivel de recaudación como porcentaje del PIB, podemos estimar su productividad, cálculo que resulta del cociente entre la recaudación del IVA como porcentaje del PIB y la tasa general del IVA. La productividad del IVA nos permitirá conocer el desempeño tributario que dicho impuesto tiene en los diversos países de la OCDE y así poder compararlos, ya que nos arroja la recaudación como porcentaje del PIB por punto de tasa de impuesto.

Con base en los resultados obtenidos podemos observar que nuestro país tiene un pobre desempeño en cuanto a la productividad del IVA.

Productividad del IVA

Promedio OCDE



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Quizá lo más relevante es entender que a pesar de los malos resultados que el IVA muestra al compararlo con otros países, sigue siendo la segunda fuente de ingresos tributarios más importante del Estado mexicano, lo cual nos manda una gran señal, pues el Estado debe preocuparse por realizar los ajustes necesarios en la LIVA para poder disfrutar de los beneficios que el impuesto trae con niveles más altos de recaudación.

E. Causas de la Baja Recaudación del IVA en México

Dentro de las posibles causas que explican la baja recaudación por concepto de IVA podemos resaltar las siguientes:

- a) **Elusión Fiscal.** La rebuscada manera de redactar las leyes fiscales, dejan, en la mayoría de las ocasiones, elementos de la ley ambiguos que son utilizados para eludir el impuesto. La utilización de tasas diferenciadas puede ser un factor que provoque el aumento de la elusión, ya que las empresas pueden verse tentadas a comprar determinados productos en la zona fronteriza con el fin de pagar cinco puntos porcentuales menos que en el resto del país.
- b) **Exenciones Fiscales.** Las exenciones en lo referente al IVA, además de mermar la recaudación, pueden ser perjudiciales para el vendedor del producto final exento ya que, a diferencia de la tasa cero, con las exenciones no se puede acreditar el IVA pagado en los insumos intermedios al realizar la venta final, con lo que este tipo de productores ven incrementados sus costos de producción por el pago del impuesto, ello crea inequidades tributarias, pues resta competitividad a algunos productores.

- c) Economía informal. Las actividades comerciales ilícitas merman la recaudación potencial del IVA, de hecho según Daniel Flores Curiel y Jorge Noel Valero Gil,¹⁸ para el año 2003 un monto de recaudación equivalente al 0.52% del PIB se perdió por actividades ilícitas.
- d) Percepción de Corrupción. Los contribuyentes tienen la idea de que los recursos que se recaudan servirán tan sólo para incrementar la riqueza de algunos políticos, por lo que prefieren evadir el pago o buscar las herramientas legales que les permita eludir el impuesto.

¹⁸ Flores Curiel Daniel y Jorge Noel Valero Gil, *Tamaño del sector informal y su potencial de recaudación en México*, Monterrey, Centro de Investigaciones Económicas-UANL, 2004, p.74

VI. Conclusiones y Recomendaciones

Como se ha podido apreciar, los ingresos tributarios juegan un papel muy importante dentro de la generación de recursos que permiten que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones sin necesidad de endeudarse, por ello debe ser prioridad que el Estado permanezca en una constante búsqueda que le permita afinar las herramientas tributarias con las que cuenta, modernizándolas y desarrollando instrumentos que se puedan ajustar a las necesidades de nuestro país.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, México es el país que peores niveles de recaudación presenta de los países que integran la OCDE, lo cual indica que nuestro país está perdiendo los extraordinarios beneficios que brinda un sistema tributario eficiente.

La falta de interés del Estado por modernizar las herramientas tributarias ha provocado malos resultados en materia de recaudación tributaria y el no poder explotar con mayor eficiencia impuestos como el IVA, pues los niveles de recaudación que presenta dicho impuesto son bajos en comparación con lo recaudado por los diversos países que integran la OCDE dejando entrever que este tipo de impuestos tiene un gran potencial recaudatorio que actualmente nuestro país no está aprovechando. Debe destacarse que a pesar de los malos resultados que muestra la recaudación por concepto de IVA es el segundo impuesto más importante dentro de la generación de ingresos tributarios con los que actualmente cuenta el Estado mexicano por ello se deben dejar de lado obstáculos principalmente políticos para modernizar la recaudación de IVA y poder incrementar así su poder recaudatorio.

La recaudación por concepto de IVA en México se encuentra viciada por diferentes tasas, regímenes especiales y exenciones, que merman su poder recaudatorio. Son precisamente este tipo de obstáculos los cuales dan como resultado una estructura recaudatoria compleja y poco eficiente, que lo único que hace es fomentar a la evasión u elusión de IVA, pues deja muchos huecos que los contadores y abogados aprovechan con el fin de no pagar impuestos.

Como se ha podido observar, los regímenes especiales, las exenciones y las diferentes tasas no son por sí solas la explicación de la baja recaudación de IVA que presenta nuestro país, pues prácticamente todos los países de la OCDE manejan por lo menos alguno de esos instrumentos. El problema es que el Estado mexicano no ha sabido ir adecuando los instrumentos en pro de la recaudación y pensando en políticas de largo plazo, abusando de dichos instrumentos al grado que lejos de incrementar los volúmenes recaudados por concepto de IVA han entorpecido su funcionamiento provocando una reducción en sus niveles de recaudación, pues han hecho más complejo el sistema y la forma mediante el cual se recauda el impuesto. Otro factor que ha mermado el poder recaudatorio del IVA es la corrupción, pues los contribuyentes tienen la idea de que los recursos que se recaudan servirán tan sólo para incrementar la riqueza de algunos políticos, por lo que prefieren evadir el pago o buscar las herramientas legales que les permita eludir el impuesto.

A pesar de que los niveles de recaudación del IVA muestran una tendencia creciente el ritmo al que se ha incrementado la recaudación de este impuesto no es suficiente.

Considero que el Estado debe tomar una conciencia más de largo plazo al realizar políticas y dejar de lado argumentos y cuestiones políticas que en

muchas ocasiones frenan el progreso de nuestro país, debe entenderse que incrementar los recursos tributarios es de suma importancia para el crecimiento y desarrollo de nuestro país, más aún considerando que los ingresos por petróleo que hasta hora han permitido que el Estado cumpla sus obligaciones comienzan a dar signos de agotamiento, lo cual complicará el escenario económico de nuestro país reduciendo el margen de maniobra que el Estado maneja para cumplir con sus obligaciones.

El Estado debe realizar campañas informativas para concientizar a los contribuyentes de la importancia de incrementar los niveles de recaudación y los beneficios que ello traerá para ellos mismos, lo último implica que el Estado muestre certidumbre de hacia dónde se dirigen los recursos recaudados para que los contribuyentes no se vean incentivados a evadir el pago de impuestos.

El Estado debe cuidar que las reformas y legislaciones en pro de la recaudación tributaria sean lo más sencillas, claras y precisas para poder aprovechar el poder recaudatorio de impuestos como el IVA.

Anexo A.

A finales de 2007 la administración de Felipe Calderón Hinojosa propuso una reforma fiscal, con efectos para el año 2008, con el fin de obtener recursos adicionales equivalentes a un punto porcentual del PIB. La reforma fue aprobada y trajo diversos cambios dentro de los que destacan los siguientes.

- a) Se aprobó un incremento al precio por litro de gasolina y diesel, 2 centavos a la Magna, 2.44 centavos a la Premium y 1.66 centavos al diesel, mensualmente.
- b) Se aprobó el decreto por el cual se expide la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), que será aplicado a las personas físicas y morales de acuerdo con los ingresos que obtengan, independientemente del lugar en que éstos se generen. Este gravamen se aplica bajo el cálculo de una tasa de 17.5% a la cantidad que resulte de disminuir la totalidad de los ingresos percibidos por las actividades económicas que los contribuyentes realicen. Durante el ejercicio fiscal de 2008 se aplicará una tasa de 16.5%, en 2009 se incrementará a 17% y a partir de 2010 se ajustará a 17.5%. Para calcular el monto del IETU, se considerará ingreso gravado el precio o la contraprestación a favor de quien enajene un bien, preste un servicio independiente u otorgue el uso o goce temporal de bienes, así como las cantidades que además se carguen o cobren al adquiriente por impuestos o derechos, a cargo del contribuyente, intereses normales o moratorios, penas convencionales o cualquier otro concepto. Este impuesto sustituye al impuesto al activo.

- c) Se aprobó la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), que grava las operaciones que las personas físicas y morales realizan en moneda nacional o extranjera, en cualquier tipo de cuenta a su nombre, en las instituciones del sistema financiero nacional. Sin embargo, no se considerarán depósitos en efectivo los que se efectúen a favor de personas físicas o morales mediante transferencias electrónicas, traspasos de cuenta, títulos de crédito o cualquier otro documento o sistema pactado con instituciones del sistema financiero en los términos de las leyes aplicables, aun cuando sean a cargo de la misma institución que lo reciba. El IDE se calcula aplicando la tasa de 2 por ciento al importe total de los depósitos gravados por la ley correspondiente. Tratándose de depósitos cuyo monto individual exceda de 25 mil pesos, el impuesto se recaudará al momento en que se realicen tales depósitos. Cuando una persona haga varios depósitos a plazo en una misma institución del sistema financiero, cuyo monto acumulado exceda de 25 mil pesos al mes, los bancos deberán recaudar el impuesto, indistintamente de las cuentas.
- d) Se aprobó la reforma a la Ley Federal de Derechos en Materia de Hidrocarburos, con lo cual se pretende un ajuste a la baja de la tasa del Derecho Ordinario sobre la Extracción de Petróleo, que era de 79%, para reducirla a 74% en 2008 y aplicar un descuento anual de medio punto porcentual de 2009 a 2011, con objeto de llegar en 2012 a una tasa de 71.5% definitiva.

VII Bibliografía

1. Ayala Espino, José. *Diccionario moderno de la economía del sector público. Para entender las finanzas del Estado mexicano*, México, DIANA, 2000.
2. Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*, UNAM, Facultad de Economía, México, 1990.
3. Ayala Espino, José. *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, Purrúa, México, 2004.
4. Banco de México. *Comparativo internacional de la recaudación tributaria*, Banco de México, México, 2003.
5. Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2005. © 1993-2004 Microsoft
6. Breach Samaniego, Ricardo. *Medición de la Evasión Fiscal en México. CENTRO DE ECONOMÍA APLICADA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ITAM*, México 2006
7. Cámara de Diputados. *El ingreso tributario en México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*, México, 2005.
8. Consumption Tax Trends, VAT/GST AND EXCISE RATES, TRENDS AND ADMINISTRATION ISSUES, 2004.
9. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Estadísticas Históricas de los Ingresos Públicos en México, 1980-2002*, Cámara de Diputados, México, 2002
10. Centro de Documentación, Información y Análisis. *“Comparativo de Recaudación Tributaria entre México y los países miembros de la OCDE, 2000-2004”*. Cámara de Diputados, México, 2007.
11. Código Fiscal de la Federación
12. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
13. Curiel Flores, Daniel. *Tamaño del Sector Informal y su Potencial de Recaudación en México*, Universidad Autónoma de Nuevo León, México.
14. Departamento de Economía y el Centro para Política y Administración Tributaria. *Una nueva política fiscal y tributaria para México*. OCDE 2007.
15. Esquivel Bardán, Cuitláhuac. *Modelos de Recaudación Fiscal*, Senado de la Republica, México, 2003.
16. Ebrill, Liam, et al., *The modern VAT*, International Monetary Found, Washington, D.C., 2001
17. Fimbres Sobarzo, Horacio. *Federalismo fiscal en México. Economía, sociedad y territorio*. El Colegio Mexiquense. Toluca México. 2005.
18. Flores Curiel, Daniel y Jorge Noel Valero Gil, *Tamaño del sector informal y su potencial de recaudación en México*, Centro de Investigaciones Económicas, UANL, Monterrey, Nuevo León, 2004.
19. García Alba Iduñate, Pascual. *La evasión fiscal en México: un estudio comparativo del impuesto sobre ingresos mercantiles con el impuesto al valor agregado*, UAM, México, 1982.
20. Guerrero Amparán Juan Pablo. *Manual sobre la Clasificación Económica del Gasto Público*, CIDE, México, 1997.
21. Hernández Trillo Fausto, et. al. *Evasión fiscal en México: el caso del IVA*, CIDE, México, 2004.
22. Iduñate Alba García, Pascual. *La estructura del IVA en México. Análisis económico, tercer cuatrimestre, año/vol XXI número 048 UAM*, México, 2006.
23. La OCDE en cifras Edición 2006-2007
24. Stiglitz, Joseph E. *La economía del sector público*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, España, 2000.
25. *Tax Policy Studies. Fundamental Reform of Personal Income Tax*. OCDE
26. Una Propuesta de Reforma Tributaria para México. CADE.

Páginas WEB:

1. www.oecdbookshop.org
2. www.shcp.gob.mx
3. www.inegi.gob.mx
4. www.oecd.org
5. www.impuestum.com