

XV
CONGRESO
INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA
ADMINISTRACIÓN
E
INFORMÁTICA



XV
CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

ASPECTOS ECONÓMICOS DEL IVA EN MÉXICO: CLARIFICACIÓN SOBRE SU DISTORSIÓN, INCIDENCIA FISCAL Y REGRESIVIDAD

Área de Investigación: Contribuciones

AUTORA

Dra. Adriana Verónica Hinojosa Cruz

Doctorado

Centro de desarrollo empresarial y posgrado

Facultad de Contaduría Pública y Administración

Universidad Autónoma de Nuevo León

México

avhinojosacruz@gmail.com

01(81)13404430, (81)20201033

Sendero de los Gorriones 309

Col. San Jemo

Monterrey, N. L. México

C. P. 64630



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

RESUMEN

Aspectos económicos del IVA en México: Clarificación sobre su distorsión, incidencia fiscal y regresividad.

En México, uno de los principales impuestos federales es el Impuesto al Valor Agregado (IVA) cuya recaudación significa para el Gobierno Federal el 49.2 por ciento de sus ingresos tributarios en 2008¹. Sin embargo, el IVA, para el consumidor, significa una disminución de su capacidad de consumo que además, no considera su capacidad contributiva ya que es un impuesto indirecto. Asimismo, el impuesto presenta en su esquema, actividades con tasas diferenciadas o exentas. Esto ha generado una discusión permanente sobre su equidad y sobre el esquema adecuado del mismo. Con el objetivo de proporcionar información fundamentada sobre los aspectos económicos del IVA que deben considerarse en la toma de decisiones sobre su modificación o no, la presente ponencia revisa el origen, evolución, mecánica, principios, clasificación e incidencia fiscal del impuesto en el consumidor y contribuyentes. Para tal efecto, primero se presenta la conceptualización de la teoría económica de un impuesto indirecto. En segundo lugar, sobre México, se describe brevemente la importancia de los impuestos indirectos en la historia de México así como, la evolución del IVA desde su implementación. Después se explica sus elementos, características y mecánica de operación de acuerdo con lo que establece la Ley de Impuesto al Valor Agregado. Como parte medular del documento, se abordan los dos aspectos económicos considerados de mayor importancia en los impuestos indirectos: (i) Su efecto distorsivo y (iii) su regresividad a través de la medición de su incidencia en los ingresos de los hogares. Lo anterior, discutiendo su validez con otros autores y sobre la perspectiva de la autoridad (SHCP y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP) que ofrece un análisis y resultados con cierta tendencia a no mostrar estos efectos. Por último, se concluye sobre esto.

Palabras clave: IVA, Incidencia fiscal, regresividad

¹ De acuerdo con el diagnóstico del sistema fiscal Mexicano elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) del Congreso de la Unión en 2010

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

PONENCIA

Aspectos económicos del IVA en México:

clarificación sobre su distorsión, incidencia fiscal y regresividad

Introducción

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

Con el objetivo de proporcionar información fundamentada sobre los aspectos económicos del IVA que deben considerarse en la toma de decisiones sobre su modificación o no, la presente ponencia revisa el origen, evolución, mecánica, principios, clasificación e incidencia fiscal del impuesto en el consumidor y contribuyentes.

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

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

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Como parte medular del documento, se abordan los dos aspectos económicos considerados de mayor importancia en los impuestos indirectos: (i) Su efecto distorsivo y (iii) su regresividad a través de la medición de su incidencia en los ingresos de los hogares. Lo anterior, discutiendo su validez con otros autores y sobre la perspectiva de la autoridad (SHCP y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP) que ofrece un análisis y resultados con cierta tendencia a no mostrar estos efectos. Por último, se concluye sobre esto.

Los impuestos en la economía.

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

Ahora bien, un sistema de tributación debe seguir ciertas directrices para que al cumplir sus objetivos no afecte de manera negativa la economía privada, se espera que sea un sistema equitativo y eficiente. De acuerdo con esto, existen los principios fundamentales para organizar un sistema tributario: el principio del beneficio y el principio de la capacidad de pago. En el

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

principio de beneficio los individuos deben contribuir proporcionalmente a los beneficios que reciben del Estado, estas contribuciones se relacionan con la utilización de los bienes públicos. Un ejemplo de estas contribuciones son los derechos. En el caso del principio de capacidad de pago, la contribución que pagan las personas o empresas, están relacionadas directamente con su ingreso o riqueza y su fin es redistributivo. Para efectos de la presente ponencia, se incluye la definición únicamente del principio de justicia de Adam Smith por ser el que frecuentemente se discute en la imposición directa o indirecta.

Principio de justicia. Los habitantes de una nación deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus capacidades económicas. La doctrina considera que un impuesto es justo y equitativo cuando es general y uniforme. Según Margain Manatou (1997), que un impuesto sea general, significa que comprenda a todas las personas cuya situación coincida con la que la señala como hecho generador del crédito fiscal, exceptuando a aquellas personas que demuestren no tener capacidad contributiva.³

Por otro lado, los principios de las contribuciones contienen la parte de la justicia y en algún sentido la de la equidad en sus premisas. Deben considerarse dos tipos de equidades: la horizontal y la vertical. La equidad horizontal, establece que los que son iguales deben pagar los mismos impuestos. Su aplicación, tanto bajo el principio del beneficio como en el de la capacidad de pago, implica un trato igualitario entre iguales. En el caso del principio de la capacidad de pago, respecto a la equidad horizontal, se establece que pagan los mismos impuestos quienes obtengan los mismos ingresos o rendimientos.

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

³ La capacidad contributiva, desde el punto de vista jurídico, debe entenderse que existe cuando la persona percibe ingresos o rendimientos por encima del mínimo de subsistencia.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

ambos casos, como se señaló, debe observarse la equidad horizontal para los derechos y la vertical para los impuestos.

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

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

Impuestos directos

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

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

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Impuestos indirectos

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

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

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

Fundamentación constitucional de los impuestos.

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

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

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

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

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

Proporcionalidad tributaria.

...Los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada.los gravámenes deben fijarse...de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida esta como la potencialidad real de contribuir al gasto público⁵.

Capacidad contributiva.

Al igual que en la proporcionalidad tributaria, la Suprema Corte de Justicia de la Federación, resolvió que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. ...Se concluye que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto⁶.

Por otro lado, sobre la clasificación de las contribuciones y ubicar a los impuestos dentro de la legislación fiscal de México, se presenta lo que establece el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación al respecto:

Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

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

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

⁶ Tomado y resumido del Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia. Tesis P./J. 109/99. Novena Época. X, Noviembre de 1999.



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

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

Representatividad de los impuestos indirectos en México.

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

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

Tabla 1

**Integración de los ingresos en el
México colonial.**

Clasificación	Estructura
Indirectos	85.7
Derechos	6.1
Directos	8.2
Total	100.00

Fuente: Elaboración propia

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

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

En el ámbito de los ingresos públicos, en varias ocasiones se intentó modificar su estructura mediante la aplicación de contribuciones directas, que se veían como una especie de *panacea*

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

fiscal y que, se descubrió, sólo se podían aplicar con una forma de gobierno fuertemente centralizada.

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

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

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

XXV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Para el periodo de 1920 a 1970, entre otros temas, se insistía en la implementación de los impuestos directos. Para lograr mayor grado de equidad y elevar la recaudación se acudió a la implementación de la contribución directa. En palabras de Luis Aboites (2005), el origen del *income tax* (impuesto sobre los ingresos o renta) en México surge de la siguiente manera:

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

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

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

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Tabla 2

Estructura de los ingresos federales

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

FUENTE: Aboites Aguilar, L. (2005)

Hasta 1978 solamente se realizaron algunas adecuaciones a los impuestos vigentes, en los regímenes especiales y en los efectos de la inflación en los impuestos. La gran reforma se implemento a partir de 1980 con la introducción del Impuesto al Valor Agregado que sustituye al 4% ISIM, al 30% sobre bienes suntuarios, a 25 cargas especiales federales y 300 estatales⁸.

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

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

Tabla 3

Estructura de las contribuciones 2009	
Contribución	%
Impuestos	57.10
Derechos	35.12
Contr. Mejoras	0.01
Aportaciones SS	7.77
Total	100

FUENTE. LIF 2009

Estructura de los impuestos directos e indirectos 2009	
Clasificación	%
Directos	58.41
Indirectos	40.58
Accesorios	1.01
Total	100.00

FUENTE. Elaboración propia

El impuesto al valor agregado (IVA)

El impuesto al valor agregado (IVA), taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en francés y value added tax (VAT) en inglés, a nivel mundial fue creado por Maurice Lauré⁹ (1917-2001) en 1954. El impuesto indirecto sobre el consumo recién creado fue rápidamente adoptado en Francia y otros países porque obligaba a los contribuyentes en todos los niveles del proceso de producción a administrar y contabilizar el impuesto por ellos mismos, en lugar de establecer módulos u oficinas recaudadoras por las autoridades impositivas. El IVA es un impuesto al consumo que se impone sobre el valor que se agrega a un producto o servicio. A diferencia del impuesto a las ventas, el IVA se aplica en las distintas etapas que existen entre el productor inicial y el consumidor final, mientras que el impuesto a las ventas, se aplica sobre el valor total en cada etapa, evita el efecto cascada al gravar únicamente el valor agregado en cada etapa de producción. (Hinojosa y Mendoza, 2010)

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

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Implementación del IVA en México

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

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

Características del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El IVA grava el consumo de bienes y servicios en territorio nacional. Las personas físicas y morales tienen la obligación de trasladarlo y cobrarlo cuando enajenen bienes, presten servicios, otorguen el uso o goce temporal de bienes o importen bienes o servicios. Este impuesto se calcula aplicando una de las tasas establecidas en ley al precio del bien o

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

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

servicios. En los capítulos II al VI de la Ley del IVA se establecen las actividades gravadas como se observa en su estructura. (Tabla 4)

Tabla 4

Estructura de la Ley del IVA 2010

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

Por otro lado, para explicar los elementos del IVA, se elaboró la siguiente tabla que presenta la lectura de la Ley del IVA y su interpretación. En primer lugar, el obligado a trasladar el IVA no es el que soporta la carga impositiva, ya que el consumidor final, aquel que no tiene el derecho de acreditar el IVA por no ser una de las personas físicas o morales que establece la disposición como sujeto, es quien paga el impuesto. El obligado, de acuerdo con lo que establece el ordenamiento, es quien lo cobra y entera, después de descontar el IVA que pago a otros obligados, a la autoridad correspondiente. (Sistema de Administración Tributaria (SAT)).



Tabla 5

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

FUENTE: Elaboración propia

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

Evolución del IVA

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

Tabla 6

Evolución de las tasas impositivas del IVA

PERIODO	TASA GENERAL	CARACTERÍSTICAS
1980-1982	10%	Región fronteriza, alimentos procesados, alimentos y medicinas tasa del 6%, Exentos productos agrícolas y de primera necesidad así como, educación, libros, periódicos y revistas.
1983-1990	15%	Tasa del 20% para productos de lujo como caviar, champaña, tarjetas de crédito y televisión por cable. Región fronteriza 6%, solo quedan como exentos los servicios profesionales médicos. En 1988 se gravan algunos alimentos procesados con tasa 0%.
1991-1994	10%	Se elimina la tasa del 20% a productos y servicios suntuosos. Se mantienen la tasa 0% y las fronteras.
1995-2009	15%	10% tasa fronteriza. En 2002 se inicia el sistema con base a flujo de efectivo.
2010	16%	Se incrementa la tasa fronteriza al 11%, el resto se mantiene igual.

FUENTE: Elaborada con datos de Hinojosa y mendoza (2010)

Aspectos económicos del IVA.

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

Efecto distorsivo del IVA

El efecto distorsivo del IVA significa que el mercado o la actividad económica relativa a estos bienes y servicios, se verá afectada por motivo de la carga impositiva del mismo. No sólo los

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

impuestos indirectos ocasionan distorsiones económicas, sin embargo, a diferencia de los impuestos directos, los indirectos modifican los factores de producción porque gravan sobre los precios de los bienes o servicios. Aún cuando la intención original del IVA es gravar el consumo final y no el intermedio, existen excepciones, regímenes preferenciales, tasas 0% o aspectos como la evasión fiscal, que provocan distorsiones que modifican esta intención original.

Por ejemplo, al aplicar tasa 0% a las actividades de exportación, el obligado a trasladar el IVA general (tasa 0%) genera en la adquisición de insumos, un impuesto acreditable a favor que tardará en recuperar un periodo determinado que, financieramente puede interpretarse como una pérdida de valor de sus recursos o de liquidez. Otro ejemplo distorsivo del IVA, es el trato preferencial del régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS9, que permite a las autoridades de las entidades federativas, establecer cuotas fijas del mismo, dejando a un lado la mecánica que aplica al resto de los sujetos del impuesto. En este caso, el REPECO vende sin trasladar expresamente el IVA, lo que provoca que pueda ofrecer precios más atractivos que su competencia de régimen general y al mismo tiempo, entera un IVA estimado que probablemente no guarda una relación directa (tasa del IVA) con sus utilidades.

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

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

La regresividad del IVA

Como se menciona, la teoría económica establece que los impuestos indirectos son regresivos, es decir que afectan en mayor grado a las personas con ingresos menores que a las de mayores. Sin embargo, en México, los estudios y diagnósticos que elabora el Gobierno Federal afirman que el IVA y otros impuestos indirectos como los IEPS, son *progresivos* ya que la mayor parte de la recaudación la aportan los grupos de mayores ingresos, lo que valdrá la pena clarificar en los siguientes párrafos ya que la importancia prima de un impuesto, es la incidencia fiscal que ocasionará en el sujeto del mismo no en los resultados recaudatorios de la autoridad.

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

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



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

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

Tabla 7

Medición de la Incidencia fiscal del IVA según la SHCP
en porcentaje

Decil	Distribución porcentual del Ingreso total por hogar mensual ¹	Distribución porcentual del gasto total por hogar mensual ²	Distribución porcentual de la recaudación de IVA por hogar ³
I	1.67	2.83	2.81
II	2.91	3.91	3.86
III	3.92	4.94	4.74
IV	4.90	5.77	5.37
V	5.98	6.73	6.55
VI	7.36	8.04	7.78
VII	9.19	9.20	9.67
VIII	11.68	11.56	11.84
IX	16.13	15.36	16.40
X	36.26	31.67	30.99
	100.00	100.00	100.00

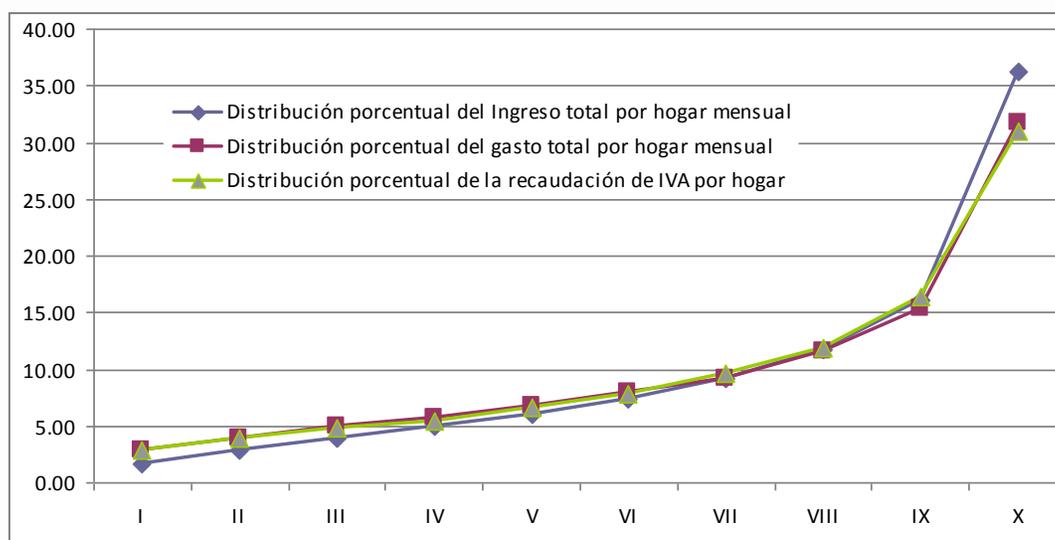
1/ Cálculo porcentual propio con datos de la ENIGH 2008

2/ Calculo porcentual propio con datos de la ENIGH 2008

3/ Tomado del documento Diagnóstico del Sistema Fiscal mexicano publicado en febrero 2010.SHCP

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

Gráfica 1, de la distribución porcentual de la recaudación del IVA por decil.



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

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

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

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

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

Tabla 8

Regresividad del IVA
Medición de la incidencia fiscal del IVA en los ingresos por hogar
en porcentaje

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

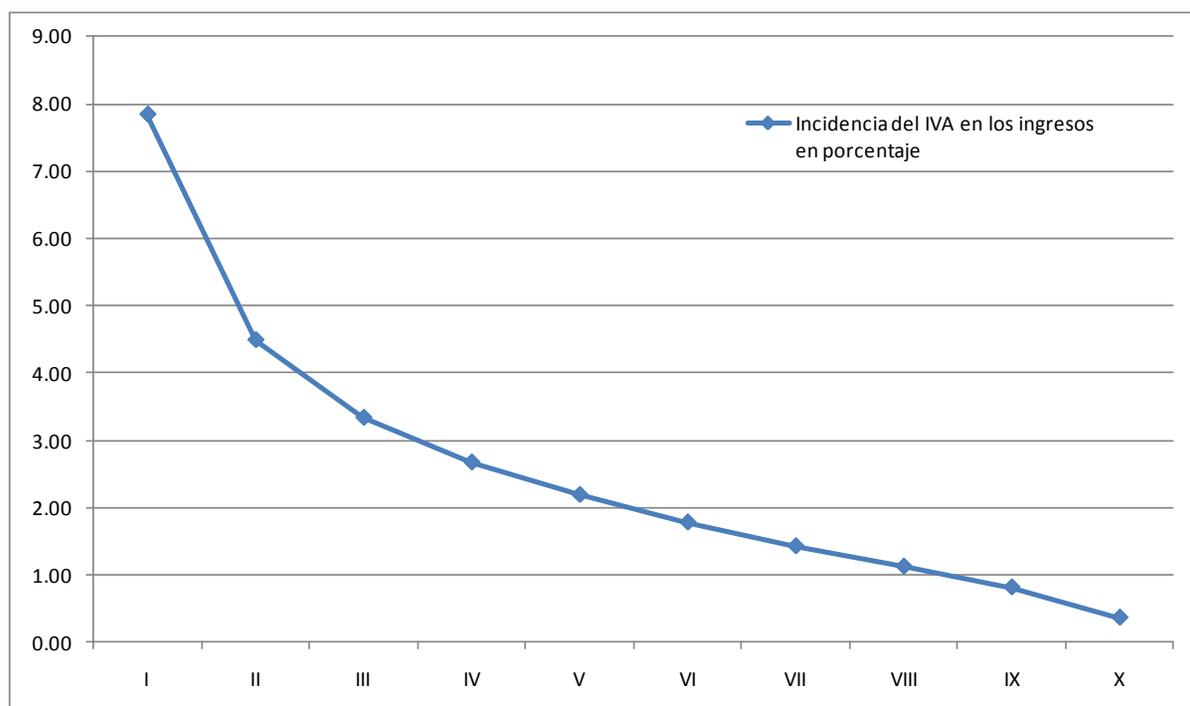
1. Con base en el ingreso corriente total promedio trimestral por hogar y por decil de la ENIGH 2008 se obtuvo el mensual.

Elaboracion propia

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

Gráfica 2

Incidencia fiscal del IVA en los ingresos



Conclusión

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

1. No cabe duda, teoría o práctica, que el IVA es un impuesto indirecto.
2. La principal diferencia entre la imposición directa y la indirecta se fundamenta en la incidencia que una u otra ocasiona en sus ingresos al sujeto que los paga. En primer

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

lugar, la imposición directa, como su nombre lo indica, se relaciona directamente con el ingreso, utilidad o rendimiento del sujeto del mismo lo que significa una pérdida de ingreso o riqueza proporcional o progresiva de acuerdo con el monto de sus ingresos o utilidades. En cambio, la imposición indirecta, no toma en cuenta esta condición, sino el valor de la actividad en el mercado y su acceso a la misma. Por lo que la pérdida de recursos derivada del pago de este tributo, es mayor para quien obtiene menos ingresos o utilidades. Esto es la regresividad.

3. La afirmación que realiza la autoridad a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso de la Unión acerca de que el IVA presenta cierta progresividad¹², es incorrecta ya que la clasificación de un impuesto en proporcional, progresivo o regresivo, nada tiene que ver con los montos recaudados o como porcentaje del gasto, sino con el efecto de la carga impositiva en los ingresos o utilidades de las personas (Samuelson, 2002). La conclusión del CEFP al señalar que aportan más IVA los que más ingresos obtienen o más gastan, resulta lógica en un impuesto al consumo.
4. La recaudación de los impuestos indirectos en gran medida, es responsabilidad de la persona moral o física que realice las actividades gravadas, por lo que puede generar distorsiones económicas derivadas de la modificación de los resultados esperados en su razón de negocios antes de impuestos. Incrementos de precios, liquidez, competencia con la economía informal, etc.
5. Para México, un país emergente, con altos niveles de pobreza, marginación, distribución inequitativa de la riqueza en donde, el 10% de la población concentra el 90% de la riqueza, una gran parte de la población *lucha* para acceder a los productos y servicios básicos y vive al día. Al proponer incrementar la imposición indirecta en una sociedad cuyo consumo presenta alto consumo de productos de primera necesidad y solo el acceso a productos suntuarios a un sector privilegiado de la misma, el resultado puede

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



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

incrementar la brecha en la incidencia fiscal entre el primer grupo y el segundo al disminuir aún más la capacidad de consumo de las personas de menores ingresos.

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

Referencias bibliográficas.

Aboites Aguilar, L., Jáurequi, L. (2005) *Penuria sin fin historia de los impuestos en México siglos XVIII- XIX*. México: Instituto Mora

Hinojosa, A., Mendoza, S. (2010) *Pertinencia del incremento de las tasas del IVA en México en el 2010: ¿Reforma suficiente?* México: Memorias Congreso ACACIA.

Margain Manatou, E. (1997). *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*.

México: Porrúa

Rosen, H. (2008) *Hacienda Pública*. México: McGraw Hill.

Samuelson, P., Nordhaus, W. (2002) *Economía*. México: McGraw Hill.

Serrano Ortega, J. A. (2007) *Igualdad, Uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México 1810-1846*. México: Instituto Mora.

Smith, A. (1986) *La Riqueza de las Naciones*. México: FCE

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Ingresos de la Federación 2009

Ley de Ingresos de la Federación 2010

Código Fiscal de la Federación

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2010) *Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano*. www.cddhcu.gob.mx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010) *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*. www.shcp.gob.mx