

Incrementar la recaudación a través del replanteamiento del IVA

Área de investigación: Contribuciones

Eduardo Ramírez Cedillo

Facultad de Contaduría y Administración
Universidad Nacional Autónoma de México
México

ramceed@prodigy.net.mx, ramceed@gmail.com



Octubre 3, 4 y 5 de 2012
Ciudad Universitaria
México, D.F.

XVII CONGRESO INTERNACIONAL DE CONTADURÍA ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

División FCA, Martínez Anselmo Pineda Montañez | Fotografía: Rulfo López Chávez

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>

informacongreso@fca.unam.mx

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08



ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

Incrementar la recaudación a través del replanteamiento del IVA

Resumen

Como es de conocimiento común la recaudación tributaria de México desde hace muchos años ha resultado baja de acuerdo con países que ostentando estructuras tributarias similares alcanzan resultados mejores, en relación con países de Latinoamérica resulta claro que se ha tenido una condición de retroceso. Una forma sencilla de incrementar la recaudación puede ser a través del replanteamiento del IVA donde se puede pensar que eliminando la diversidad de tasas se podrían obtener mayores ingresos. Sin embargo proceder en ese sentido pone de forma inmediata en el centro de la discusión el problema de inequidad en la distribución del ingreso que vive el país y se piensa que el IVA tal como esta resulta mejor al priorizar el beneficio de la población de bajo nivel económico. En el presente documento se pone en duda el beneficio del IVA a los más pobres y se propone pasar de transferencia vía ingreso a transferencias vía gasto.



Octubre 3, 4 y 5 de 2012
Ciudad Universitaria
México, D.F.

CONGRESO
NACIONAL
DE
CONTADURÍA
ADMINISTRACIÓN
E
INFORMÁTICA

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>

informacongreso@fca.unam.mx

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08



ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

"Incrementar la recaudación a través del replanteamiento del IVA"

I. Introducción

Hace ya más de 50 años desde que se empleó por vez primera el IVA (Impuesto al Valor Agregado) en la economía francesa y hoy en día la cantidad de países que lo tienen como parte de su estructura tributaria es muy amplia¹, el IVA a decir de algunos estudiosos del tema tiene algunas ventajas respecto a los otros gravámenes en relación con su capacidad de recaudación, la estabilidad de los ingresos a pesar del ciclo económico y su fácil administración. Por estos y algunos otros elementos el IVA ha tenido una buena acogida como un gravamen que posibilita el incremento de la recaudación y que de acuerdo con el *mainstream* resulta económicamente conveniente en virtud de que interfiere en menor medida con la asignación de los recursos productivos y es más estable en los vaivenes del ciclo económico. No obstante lo anterior también ha recibido algunas críticas entre las cuales la más destacada tiene que ver con su condición de impuesto regresivo. Keen (2007) describe tres críticas adicionales: la primera de ellas considerada como paradójica por ser derivada de la efectividad en su recaudación, el éxito del impuesto al ser una máquina generadora de dinero puede incidir en un incremento de la participación del gobierno; la segunda consiste en su limitada capacidad de generar ingreso en economías con actividad de comercio informal alta; y la tercera tiene que ver con las actividades de fraude que se provocan cuando el impuesto considera la posibilidad de establecer distintas tasas, de hecho Agha (1996) en un estudio para 17 países de la OCDE apuntaba que el cumplimiento es menor con diferentes tasas de IVA.

El IVA de acuerdo con Shoup (1988) no fue un impuesto que se pretendía agregar dentro de la estructura tributaria, sino más bien venía a remplazar a algún gravamen existente ya en la economía y que contenía ciertas imprecisiones que no se encontraban presentes en el IVA. En el caso de México así fue, en 1980 el impuesto sobre ingresos mercantiles se ve remplazado por el IVA (Ramírez, 2007), a la par que se daban las condiciones necesarias para la centralización de los ingresos tributarios mediante la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal donde se establecía el IVA como un impuesto a cargo de la Federación (Ramírez, 2011a).

El IVA desde sus inicios representó una fuente de recaudación importante para el país y de forma casi inmediata se consolidó como el segundo gravamen en materia de recaudación impositiva, a pesar que desde siempre su grado de efectividad fue bajo. Mientras que el impuesto por excelencia, el ISR (Impuesto Sobre la Renta) en promedio aportaba una recaudación del 4.5% del PIB (Producto Interno Bruto), el IVA rondaba el 3.1%, porcentajes de recaudación considerados bajos para una economía cuyo potencial de recaudación debería ser mayor. Ante esta idea durante muchos años se ha pretendido llevar a cabo una reforma tributaria que posibilite mayores ingresos para el sector público.

La generalización del IVA de forma recurrente se ha evaluado como una de las mejores alternativas para incrementar la recaudación, no obstante ha encontrado severas resistencias

<http://congreso.investigafca.unam.mx>

informacion@congreso.fca.unam.mx

Teléfono

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08

¹ Es recurrente encontrar en la literatura fiscal la mención sobre la forma en cómo el IVA ha sido adoptado por una cantidad de países cada vez mayor, tal es el caso de Shoup (1988), Purohit (1993) y Keen (2006).

que han imposibilitado su consecución, una de las principales es su carácter regresivo que incide en la distribución del ingreso, un aspecto preocupante en las economías en vías de desarrollo que se caracterizan por su inequidad en su distribución. El presente documento tiene por objeto fungir como una reflexión a la hora de iniciar de nueva cuenta la discusión de la generalización del impuesto al valor agregado en la economía y en este sentido lo que resta del mismo se compone de los siguientes apartados: (II) Evolución y situación actual del IVA en México, (III) la relación que tiene la economía y la recaudación, (IV) la necesidad por el incremento de la recaudación, (V) las repercusiones sobre la recaudación y la equidad en la distribución, (VI) las alternativas de la distribución del ingreso vía el gasto y (VII) por último una conclusión al respecto.

II. Evolución y situación actual del IVA en México

Se puede decir que el IVA es un impuesto complementario en una estructura tributaria que grava, en el caso de México, la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, el otorgamiento del uso temporal de los bienes y la importación de bienes y servicios (Art. 1 de la Ley del IVA, LIVA, 2010), es decir actividades diferentes a la generación del ingreso, siendo así un impuesto indirecto.

En 1980, en sustitución al impuesto sobre ingresos mercantiles, se instaura el IVA, a una tasa general del 10%; posteriormente, en 1983, la tasa sería incrementada a 15%, regresando a su nivel del 10% durante un periodo breve que abarcó de 1991 al primer trimestre de 1995, año en el que, derivado de la crisis vivida por el país, el IVA nuevamente retomó un valor de 15%. Aunque se intentaron varias modificaciones a esta tasa, no es sino hasta el 2010 cuando se establece un incremento de un punto porcentual quedando en 16%; vale la pena mencionar que la modificación se propone y aprueba en el marco de una nueva crisis económica.

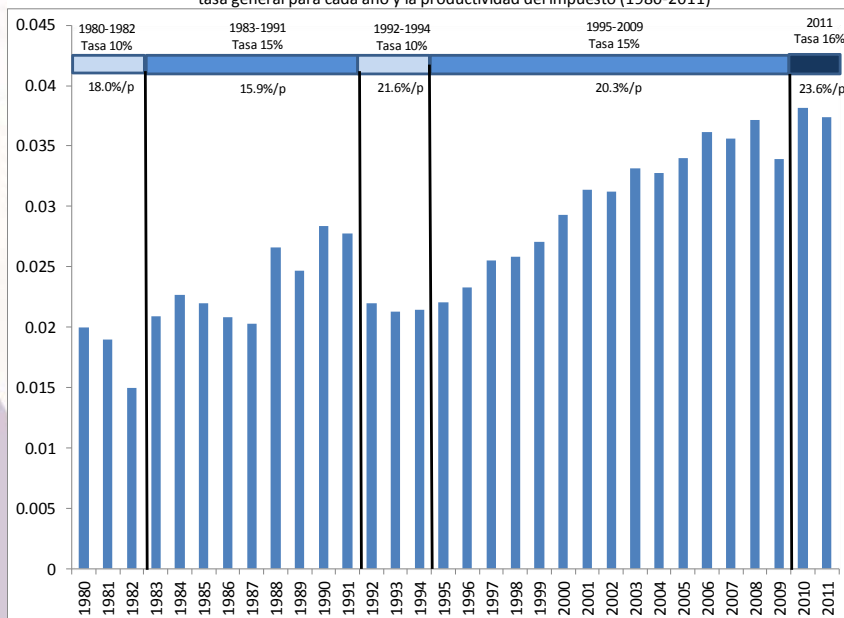
En el caso de México la tasa general del IVA, por cuestiones de competitividad, es diferente en la franja fronteriza². Dicha tasa fronteriza en 1980 era del 6%, y siguió la misma tendencia que la tasa general; es decir, aumentó en 1991 para quedar en 10% hasta 2009 y a partir de 2010 es del 11%. En el caso de productos alimenticios, medicinas de patente, servicios a la agroindustria, entre otros, la tasa es de cero; por último, cierto tipo de productos y actividades están exentos³. En suma, en la actualidad el IVA maneja 4 tasas diferentes: 16% general, 11% fronteriza, 0% para algunos actos o actividades centrados en el sector primario, medicinas, alimentos y exportación de bienes y servicios.

² 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, además de los Estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo y una región del Estado de Sonora.

³ Una cronología en resumen se puede encontrar en Ayala (2001:265), tan sólo adicionar que algunos de los cambios más significativos fueron sobre la tasa general; en 1988 se amplía la tasa cero para un grupo mayor de alimentos y se adicionan medicinas; en 1983 se establece una tasa del 20% para bienes y servicios de lujo, misma que desaparece en 1992; las exenciones se dan en servicios médicos, educación, renta residencial, terrenos y edificios, servicios financieros, lotería, actividades caritativas, entre otros; mientras que la tasa cero es aplicada a las exportaciones, animales no procesados, productos agrícolas, vegetales no procesados, medicina, leche, alimentos de la canasta básica, etc. Para más detalles sobre los productos a tasa cero y exentos se puede consultar la LIVA.

Gráfica 1

Evolución de la recaudación del IVA en términos el PIB, tasa general para cada año y la productividad del impuesto (1980-2011)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México

/p se refiere al promedio de productividad del impuesto para cada periodo, determinada en función de la recaudación potencial a la tasa general y su recaudación real.

En la *gráfica 1* se puede apreciar la evolución del IVA en materia de captación de ingresos como porcentaje PIB para el periodo que va de 1980 a 2011, se ha pasado de una recaudación del 2% al 3.74% con ciertos altibajos que tienen que ver con los periodos de crisis que ha enfrentado el país y los ajustes en las tasas generales del gravamen. Es importante denotar la baja eficiencia del impuesto que aun cuando ha venido mejorando no llega a ser satisfactoria si es comparada con otros países de América Latina, tal es el caso de Bolivia o Paraguay que teniendo tasas menores, dada su eficiencia, logran una recaudación mucho mayor, de hecho todos los países del *cuadro 1*, presentan un nivel de eficiencia mayor por lo menos para el año 2008⁴.

Cuadro 1
Comparativo de la efectividad de recaudación del IVA (2008)

País	Tasa general (%)	Ingresos/PIB (%)	Efectividad /1
Argentina	21	10.6	50%
Bolivia	13	10.0	77%
Brasil	20	13.5	66%
Chile	19	8.9	47%
Colombia	16	5.7	36%
México	15	3.8	25%
Paraguay	10	6.4	64%
Uruguay	23	8.4	37%
Venezuela	14	4.7	34%

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

1/ la efectividad se calcula dividiendo los ingresos/PIB entre la tasa general

Tomando en consideración el conjunto de tasas previstas en la LIVA (2010), se podría hacer un ejercicio bastante sencillo para ofrecer una idea más detallada de la eficiencia y capacidad recaudatoria del IVA mexicano. Considerando que cada tasa se reparte de forma proporcional en el 100% del PIB, la recaudación posible sería de 6.75%⁵ con una eficiencia recaudatoria del 55% y un grado de evasión o elusión del 45%, teniendo en cuenta que la tasa general es del 16%, 9.25% de ella sería considerada un gasto fiscal⁶. Dejando de lado la simpleza del ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estimó que en el año 2010 el gasto fiscal fue del 1.5% del PIB: 0.30% correspondiente a las exenciones, 0.12% a la reducción de tasa por comercio en zona fronteriza y 1.10% relativo a la tasa cero, dejando una clara evidencia de la ineficiencia del gravamen, dado su potencial. Tan sólo teniendo la eficiencia que presenta Bolivia (*cuadro 1*), el IVA por sí sólo generaría recursos similares al de toda la estructura impositiva como se verá en la siguiente sección.

III. El vaivén económico y la recaudación

La estructura fiscal de la gran mayoría de las economías se sustenta en impuestos directos e indirectos, los primeros se denominan así porque gravan la generación de ingresos, mientras que los otros gravan acciones que se derivan del ingreso en mayor o menor medida como es el caso de los dirigidos al consumo. En este sentido los impuestos están ampliamente relacionados con la actividad económica, es decir, un país que tiene tasas de crecimiento altas genera mejores niveles de ingresos tributarios para el gobierno.

El crecimiento económico es el resultado de una mayor actividad empresarial, que genera demanda por mano de obra, insumos y servicios, ampliando la base gravable de los impuestos directos e indirectos mejorando así la recaudación gubernamental sin que medie para ello una alza en las tasas de los impuestos. En contrapartida los escenarios de desaceleración económica o periodos recesivos inciden de forma negativa en la recaudación. En la *gráfica 2* se muestra la evolución del PIB y de los ingresos públicos a diferentes niveles de desagregación como son los ingresos tributarios y el IVA, se puede apreciar en función de la identificación de los periodos de crisis y recesión económica⁷ cierto comportamiento a la baja en algunos de los ingresos que se presentan. Los ingresos totales van a depender fuertemente del comportamiento del precio del petróleo; en 1985 de 25 dólares por barril cayó a casi 12 dólares, efecto que hizo que los ingresos totales tuvieran una escalada a la baja acompañada de la caída posterior que tendrían los ingresos tributarios en 1987, en 1995 la caída de los ingresos totales estuvo relacionada a la reducción de los ingresos tributarios, mientras que en 1998 se debió a una baja temporal del precio del petróleo que pasó de 16.46 a 10.17 dólares por barril de 1997 a 1998, misma situación que en 2009 donde el precio del petróleo sufrió un crecimiento negativo de aproximadamente el 32% respecto del año anterior.

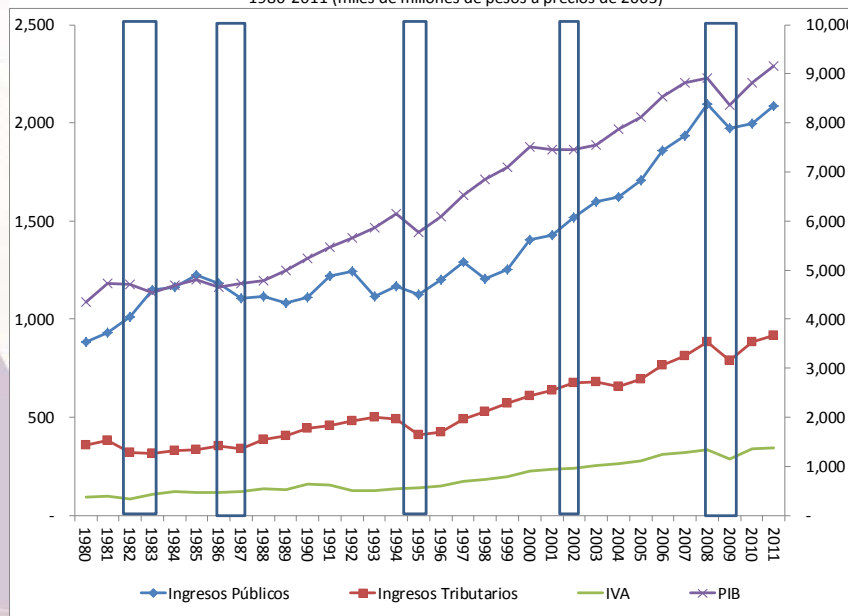
⁵ Resultado de $16\% \text{ (tasa general)} + 11\% \text{ (tasa fronteriza)} + 0\% \text{ (exento)} / 4 = 6.75\%$

⁶ De acuerdo con la SHCP (2010), los gastos fiscales pueden ser definidos como todas aquellas exenciones, reducciones y desgravaciones, que se desvían de la estructura normal de cualquier gravamen, constituyendo un régimen impositivo favorable para cierto tipo de ingreso o sectores de actividad y que tienen objetivos fiscales o de política económica.

⁷ De acuerdo con el NBER (The National Bureau Economic Research) una economía se considera que ha entrado en un periodo recesivo cuando registra durante dos trimestres consecutivos un crecimiento negativo.

Gráfica 2

Evolución del Ingresos Públicos, Ingresos Tributarios, IVA y PIB
1980-2011 (miles de millones de pesos a precios de 2003)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México
Nota: Los recuadros enmarcan periodos de crisis y recesión.

En materia de ingresos tributarios es relevante apuntar que ciertas medidas de carácter administrativo y de eliminación de subsidios revirtieron el efecto de la reducción del PIB. En 2001 se instrumentó una medida por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT) que principalmente consistió en la puesta en marcha del programa “cuenta nueva y borrón”, mismo que tuvo bastante éxito al grado que se registraron 1 millón 400 mil declaraciones nuevas lo que impactó de forma positiva en los ingresos del Estado⁸. En 2009 a pesar de estar en plena crisis los ingresos tributarios registraron un comportamiento a la alza misma que puede explicarse por la reducción gradual del subsidio a la gasolina lo que incrementó los ingresos por el impuesto especial. Analizando a detalle el crecimiento del producto y los ingresos impositivos desglosados en 2009, como se observa en el *cuadro 2*, mientras que la economía experimentaba una caída del 6% los impuestos en su generalidad también sufrieron un comportamiento negativo.

Del *cuadro 2* se podría adelantar que los ingresos tributarios son procíclicos⁹, no obstante sería aventurado hacerlo tomando tan sólo un año como referencia, en Ramírez (2011b) se realiza un estudio de la precocidad para el mismo periodo con datos trimestrales validando el hecho principalmente para gravámenes directos. No obstante la causalidad no es del todo concluyente situación que resulta sumamente importante cuando se establece un objetivo de política y se busca alguna variable instrumento para lograrlo.

⁸ El programa de “cuenta nueva y borrón” consistía en que aquellos contribuyentes que declararan de manera correcta sus impuestos del año 2000 y cumplieran con sus demás obligaciones fiscales no serían requeridos por obligaciones fiscales anteriores a ese año siempre y cuando cumplieran en los próximos tres ejercicios.

⁹ Es decir que siguen al ciclo económico, en Ramírez (2006), se realiza un estudio para la economía mexicana respecto a la postura fiscal del ciclo económico, demostrando la prociclicidad del mismo para un periodo de 1980-2004.

Cuadro 1
Crecimiento económico y comportamiento impositivo
(A precios constantes 2003)

Concepto	Tasa de crecimiento (2008-2009)
PIB	- 6.08
ISR	- 8.26
IETU	- 7.32
IVA	- 13.89
IEPS	- 7.21
ICE	- 18.52
IDE	- 13.34

Fuente: Elaboración propia con información del Banco de México

De lo expuesto anteriormente se deduce que los ingresos públicos están en función del crecimiento económico y por lo tanto la mejor forma de incrementarlos sería mediante dicho crecimiento, no obstante se podría suponer que incentivar la recaudación ofrece mejores condiciones de crecimiento a una economía¹⁰, la disyuntiva entre una y otra postura se podría resumir a la causalidad que se dé entre las variables. Cuando se argumenta en el primer sentido se está bajo una premisa keynesiana¹¹ mientras que en el otro caso se estaría en una postura neoclásica del corte de las expectativas racionales.

La complicación de la postura ortodoxa se pone de manifiesto cuando el gobierno ha decidido mantener sus finanzas públicas equilibradas y en este sentido los ingresos pasan a determinar el gasto de gobierno sin importar las carencias de la población, lo que resulta preocupante en un contexto donde la pobreza se ha incrementado en los últimos años¹². En 2009 dada la caída de los ingresos presupuestales se abrió una brecha entre los ingresos y el gasto, al inicio del año se había presupuestado ingresos por concepto de impuestos de 1.16 billones de pesos y al final del mismo se contabilizaban aproximadamente 1.13 billones.

Si se asume como cierta la disciplina de las finanzas públicas, el camino se acorta y si se desea incrementar el gasto de gobierno para subsanar problemas sociales, que mientras no sean solucionados se van a intensificar, es necesario de forma previa incrementar la recaudación y como se ha dicho una posible opción sería la generalización de la tasa del IVA. La razón de elegir este gravamen tiene que ver con algunas de sus bondades dentro de las cuales destaca su neutralidad, Mukhopadhyay (2001) menciona que un impuesto se

¹⁰ En la economía mexicana a partir de 1982 el equilibrio fiscal se asentó como una afirmación cierta e innegable para el logro de la estabilidad macroeconómica, los responsables de la política económica no cuestionaron la validez de la afirmación y la dieron por cierta. Pedro Aspe (2005), Córdoba Montoya (1991), Carlos Salinas (2000), Ernesto Zedillo (PND-1995-2000) y Eduardo Sojo (2005), creyeron sin prerrogativas en la validez y sustentabilidad de mantener las finanzas públicas en una situación de equilibrio permanente, para ellos las finanzas públicas deben ser manejadas inquebrantablemente bajo una restricción de ingresos, es decir, en una situación donde los ingresos públicos pasan a determinar el grado o nivel de gasto que se podrá ejercer en un periodo determinado. Estos funcionarios públicos le atribuyen virtudes importantes al equilibrio fiscal y reniegan del gasto deficitario asumiendo que él mismo fue el causante de muchos de los inconvenientes que vivió el país.

¹¹ En Ramírez et al (2011c), se aporta evidencia de la premisa keynesiana donde la variable explicativa de la recaudación de ingresos directos es el PIB.

¹² En un informe de la CEPAL del 30/11/10 se da a conocer que la pobreza en México pasó del 31.7% en 2006 al 34.8% en 2008.

considera neutral cuando: no altera la elección entre trabajo y capital¹³, la elección de los consumidores¹⁴ y la elección entre diferentes asignaciones de recursos¹⁵, para Arnold (2008) la neutralidad del impuesto dependerá del diseño del mismo donde se refuerza la idea que es mejor un impuesto de base amplia que aquellos que puedan tener excepciones o disminuciones de tasa. Vale la pena mencionar que aún cuando el impuesto se considera neutral, es necesario considerar que los agentes económicos destinan sus ingresos ya sea para consumir o para ahorrar, si el IVA tiene la capacidad de modificar las decisiones entre la relación consumo/ahorro, entonces, éste puede alterar los niveles de crecimiento bajo el enfoque de los modelos de crecimiento endógeno, donde el ahorro puede jugar un papel muy importante. El impuesto pierde su neutralidad cuando incide en la disminución del consumo, la demanda agregada y el nivel de producción, no obstante Doménech y García (2001), expresan, derivado de un estudio para los países de la OCDE en el periodo 1960-1995, que los impuestos indirectos tienen un menor impacto para el crecimiento, y por lo tanto, se postulan en favor de una disminución o intercambio de impuestos directos por impuestos indirectos.

IV. La necesidad de incrementar la recaudación

Cuando se revisan las cuentas públicas (*gráfica 3*) y se valoran en función del PIB se puede observar que el gasto público presupuestal en promedio durante los últimos 10 años ronda cerca del 22% del mismo, mientras que los ingresos por impuestos para el mismo periodo no van más allá del 10%, lo que abre un brecha entre gasto e ingreso de gobierno, que no debe ser considerada como un déficit ya que es subsanada en su gran mayoría por los ingresos que por concepto principalmente de derechos sobre hidrocarburos se obtienen de las actividades de PEMEX (Petróleos Mexicanos), que representa incluyendo el IEPS (Impuesto Especial sobre Productos y Servicios) a gasolina cerca del 7.24%.

Mientras que los ingresos tributarios se han mantenido relativamente estables el gasto de gobierno y principalmente el clasificado como gasto federal ha mostrado una tendencia a la alza, cuando se analiza la evolución del gasto es de destacar un punto de inflexión importante que se da a inicios de los 90's (*gráfica 3*), años atrás el gasto resultaba alto (en su momento más álgido aproximadamente el 25% del PIB) como resultado del costo financiero que pesaba sobre el Estado, posterior a ello la nueva tendencia del gasto a la alza

¹³ Heckman (1976), expone que la imposición sobre el capital físico puede alentar la sustitución por capital humano, el mecanismo de transmisión consiste en que el impuesto reduce el rendimiento sobre la inversión física que hace al capital humano relativamente mejor inversión.

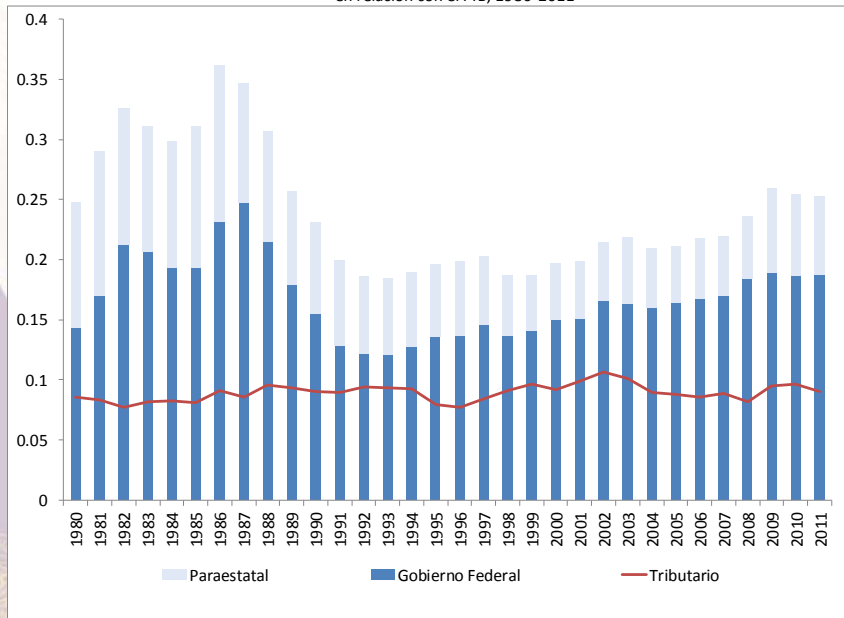
¹⁴ La existencia de diversas tasas impositivas puede ocasionar que los consumidores cambien su consumo, por tanto es recomendable que la tasa sea igual para todos los bienes de consumo final (Mankiw, Et al., 2009).

¹⁵ En materia de asignación de recursos los impuestos a las empresas y personas pueden generar una serie de distorsiones que tienen que ver con: la competencia entre países por la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), de acuerdo con Auerbach, et al. (2008), en un contexto de globalización el impuesto a las empresas incide en las decisiones de producción y distribución de las empresas; en el caso en que el impuesto sobre las personas disminuye los salarios netos, esto tendrá un efecto negativo en la acumulación de conocimientos, ya que la motivación por adquirir más y mejores conocimientos y habilidades está relacionada con la expectativa de ganar salarios futuros más elevados. Trostel (1993) y Zangler y Dürnecker (2003), argumentan que los trabajadores aumentarán su escolaridad hasta el punto donde los beneficios marginales sean iguales a los costos marginales; en los casos donde los impuestos a las personas son progresivos estos juegan en contra de la acumulación de las habilidades laborales lo que incide en la productividad de las empresas y el crecimiento económico (Feldstein y Vallant, 1994).

se debe al creciente gasto social. El gasto puede tener ese comportamiento gracias a los ingresos petroleros estimulados por los altos precios del hidrocarburo (gráfica 4).

Gráfica 3

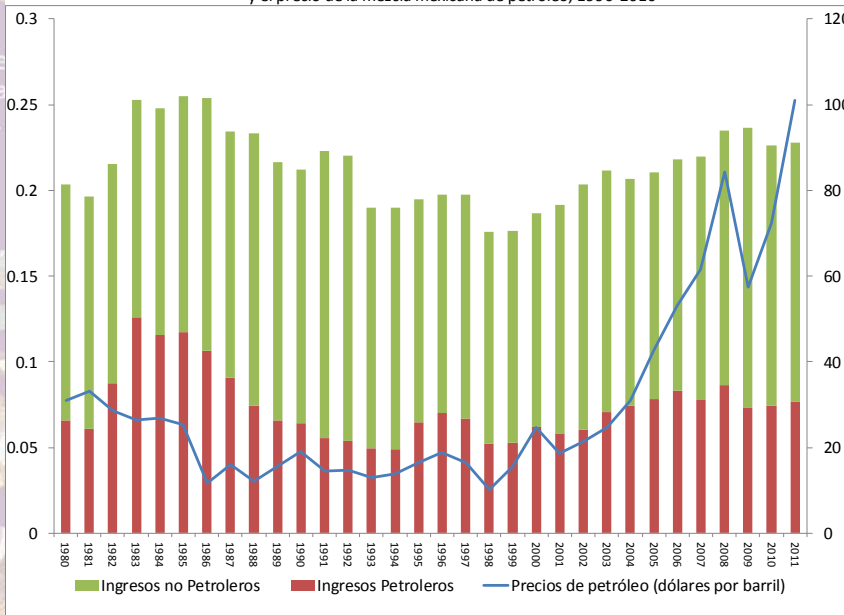
Evolución del gasto del sector público (Gobierno Federal y Paraestatal) y los ingresos tributarios en relación con el PIB, 1980-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México

Gráfica 4

Ingresos Públicos totales (petroleros y no petroleros) en relación con el PIB y el precio de la mezcla mexicana de petróleo, 1990-2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México y del Sistema de Información Energética.

Ante la preocupación por los pronósticos a la baja de las reservas petroleras parece necesario que las finanzas públicas dejen de tener esa dependencia del petróleo, pero

incluso no sólo por esa situación, también es necesario liberar en mayor medida a PEMEX para que pueda generar las obras de infraestructura necesaria y su reconversión tecnológica, además de que no es conveniente que las finanzas públicas estén a expensas de la variabilidad de los precios del petróleo que se determinan a nivel internacional independientemente de las precauciones que se tomen en el precio aprobado en la Ley de Ingresos¹⁶.

Para incrementar los ingresos tributarios se han pensado varias formas pero una siempre ha estado presente y es la generalización del IVA, medida que ha encontrado serias objeciones por parte de diferentes grupos de políticos, académicos y sociedad civil, el malestar principal consiste en suponer que afecta a la población en condiciones de pobreza por considerarse un impuesto regresivo.

Apuntalando la idea de impuesto regresivo y suponiendo que la tasa del IVA es del 16% generalizada, el impuesto tendría un impacto mayor sobre las personas de menores ingresos, como se puede apreciar en el siguiente ejemplo sencillo: Simplificando supongamos que el nivel de ingresos de las personas se ubica en 10 estratos como se aprecia en el *cuadro 3*

Cuadro 3
Ejemplo de la regresividad de un impuesto general al consumo

Estrato	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ingreso	6,000	12,000	18,000	24,000	30,000	36,000	42,000	48,000	54,000	60,000
% de consum	100	95	92	90	85	80	77	75	70	65
Consumo	6,000	11,400	16,560	21,600	25,500	28,800	32,340	36,000	37,800	39,000
% de contrib	16.00	15.20	14.72	14.40	13.60	12.80	12.32	12.00	11.20	10.40

Fuente: Elaboración propia

A medida que el nivel de ingreso de las personas se incrementa se disminuye la cantidad que destinan al consumo, dedicando cada vez una parte mayor al ahorro, mientras que en el ejemplo las personas del estrato 1 que tienen un ingreso de \$6,000 cubren la totalidad de la tasa impositiva, aquellos que se ubican en el estrato 10 con un ingreso de \$60,000, dado que tan sólo dedican el 65% de su ingreso al consumo acaban cubriendo una tasa de 10.40%. Así aún cuando todos pagan una tasa del 16% al realizar su consumo, cuando lo valoramos en función del ingreso es evidente que aquellas personas que tienen mayor ingreso y con ello capacidad de ahorro, acaban pagando menos tasa en función de su ingreso, a esto se le llama impuesto regresivo.

Una manera para evitar los efectos de la regresividad consiste en dar trato preferente a ciertos bienes estableciendo tasas diferenciadas que pueden ser, como en el caso de México, tasa cero para alimentos y medicinas. La medida incurre en algunos problemas de los cuales se rescatan tres: la diversidad de tasas hace complicada la estimación certera del potencial de recaudación del impuesto además de permitir la evasión del mismo; la tasa cero implica una erogación real del fisco en materia de devolución del impuesto a las personas y/o empresas que se dedican a actividades sujetas a este régimen y; quizás la más

¹⁶ Los precios de la mezcla mexicana fueron en promedio de \$80.15 y \$57.44 para los años de 2008 y 2009, en dichos años la variación de los ingresos del petróleo se vieron perjudicados al caer de 8.64 a 7.33% en relación con el PIB. En una situación donde se necesitaba mantener el nivel de ingresos debido a la crisis económica.

controversial consiste en que si bien la medida trata de remediar la progresividad del impuesto, no lo consigue del todo ya que la medida sigue siendo regresiva al beneficiar a las personas de mayores ingresos que son los que al consumir más reciben un subsidio mayor. La pregunta obligada sería:

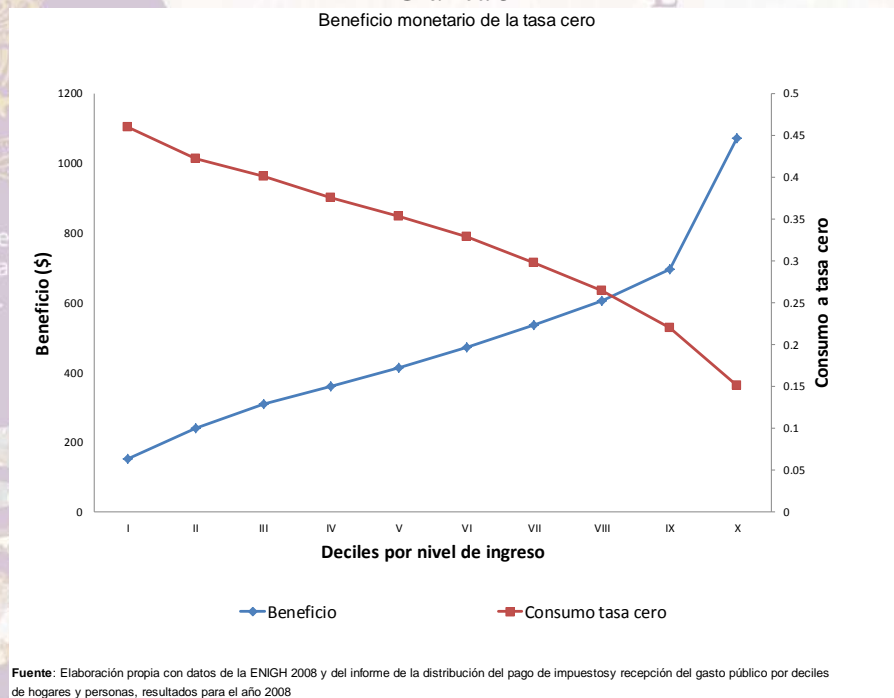
¿La generalización del IVA puede incrementar los ingresos, sin menoscabo de los menos favorecidos?

V. Implicaciones sobre la recaudación y equidad

Como ya se comentó existe una fuerte oposición a la generalización del IVA por considerarlo un impuesto regresivo, pero la manera de solucionar su regresividad parece no ser la adecuada. En octubre de 2003 en un seminario internacional organizado por el Senado de la República y el Banco de México, se le cuestionaba a Vito Tanzi sobre las ventajas de una base amplia en el IVA, a lo que él respondía que dicho impuesto debe ser “una máquina para producir dinero, nada más”, sus características deseables son que tenga una base amplia y de preferencia que consista en una tasa única, a decir de Tanzi (2003) una tasa cero no beneficia a los más pobres ya que ésta implica un costo muy alto para la economía y el verdadero problema es de carácter político.

Gráfica 5

Beneficio monetario de la tasa cero



¿Quién se beneficia con la tasa cero? en la práctica todas aquellas personas que consuman productos bajo ese régimen, es decir todos en la economía, el punto clave es que el beneficio es recibido en mayor cuantía por aquellas personas con mejores niveles de ingreso. Suponiendo una tasa del 16% general, se puede apreciar en la gráfica 5 que el beneficio resultante de tener una tasa cero en ciertos productos como son alimentos y medicinas es muy regresivo independientemente de que la parte del ingreso dedicado al

consumo sea menor en el *decil X* que corresponde al 10% de los hogares de mayores ingresos, por cada peso en promedio de beneficio que reciben los hogares del *decil I* que son los hogares de menores ingresos los del *decil X* reciben en promedio más de 7 pesos, lo que pone en evidencia que eliminar la inequidad ha resultado costoso y visto desde esta perspectiva no cumple con su cometido.

En la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) para 2008, el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) contabiliza aproximadamente 26.7 millones de hogares que son agrupados en 10 estratos de 10% cada uno en función de su nivel de ingreso, el promedio del ingreso de cada uno de esos estratos se muestra en el *cuadro 4*, donde de manera adicional se presenta la parte del ingreso destinado al consumo de los bienes a tasa cero, así como el subsidio correspondiente suponiendo una tasa del 16%.

Cuadro 4
Ingreso mensual, consumo a tasa cero y subsidio de la tasa por hogares

Deciles	Ingreso mensual	Consumo a tasa cero	Subsidio
I	2,039	938	150
II	3,562	1,503	241
III	4,798	1,924	308
IV	5,992	2,247	359
V	7,317	2,583	413
VI	9,003	2,953	472
VII	11,243	3,339	534
VIII	14,283	3,771	603
IX	19,727	4,340	694
X	44,349	6,697	1,071

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2008 y el informe de la distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas, resultados para el año 2008.

Si la tasa del IVA se generalizara al 16% dejando sin efecto la tasa cero, los hogares del primer *decil* en promedio verían afectado su consumo en \$150, los del segundo *decil* en \$241 y así sucesivamente de acuerdo con el *cuadro 4*¹⁷. El impacto sobre la recaudación total sería cercana al 1.3% del PIB. *Ceteris paribus* la generalización mejora la recaudación, ahora ¿cómo se evita la inequidad? La solución podría ser el cambio en la forma del subsidio.

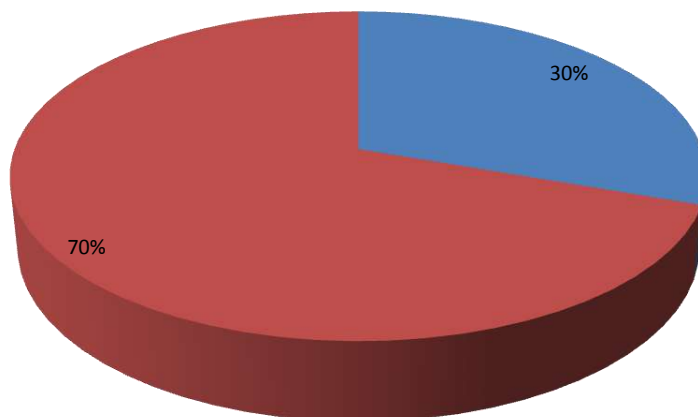
Una tasa cero implica una transferencia vía ingreso, al generalizar la tasa se elimina y de ser necesaria podría ser subsanada por una transferencia vía gasto que pudiera ser focalizada tan sólo a la población objetivo deseada. Si se procediera en ese sentido habría que determinar la población objetivo, para los fines del cálculo se tomarán los primeros cinco *deciles*.

¹⁷ La determinación de los \$150, tiene el siguiente desarrollo, de acuerdo con el renglón del primer decil del *cuadro 4*, el ingreso mensual es de \$ 2,039 (ENIGH, 2008) y el porcentaje de consumo a la tasa cero es de 46% (informe de la distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas, resultados para el año 2008), por tanto, el consumo a la tasa cero será de \$938, los hogares del primer decil reciben un subsidio de \$150 y así sucesivamente para cada decil.

Gráfica 6

Distribución de los recursos tributarios adicionales resultado de la generalización del IVA

■ Transferencia vía gasto ■ Nueva recaudación



Fuente: Elaboración propia

De los ingresos adicionales obtenidos por la generalización del IVA, se destinarían en promedio alrededor del 30% en las transferencias vía gasto para neutralizar el efecto de la medida en el 50% de la población de menores recursos, quedando el resto para incrementar el gasto (gráfica 6).

Es posible que la recaudación esperada fuera más amplia ya que a decir de algunos economistas la evasión fiscal podría ser disminuida. La pregunta es ¿bajo qué mecanismos de transferencia de gasto se regresa el dinero al 50% de los hogares en peores condiciones económicas?

VI. Compensación vía gasto

Para Doménech y García (2001), la inequidad que se derive de la generalización del impuesto podría ser resuelta mediante programas de gasto, en la actualidad existen diferentes mecanismos a cargo del gobierno federal para otorgar transferencias vía gasto a la población. Levy (2000), identifica cuatro instrumentos que son: a) el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), programa que tiene como finalidad la transferencia monetaria a las familias en condiciones de pobreza; b) el Impuesto Sobre la Renta Negativo (ISRN) que no es otra cosa que el crédito al salario de aquellos trabajadores que tienen ingresos por debajo de un determinado umbral; c) las reformas a la seguridad social que implican el apoyo a las cuentas individuales capitalizables (CIC) y Seguros de Salud para la Familia y d) las prestaciones a los trabajadores del sector público¹⁸. Todos esos programas operan en la actualidad y se buscaría que fueran un canal por el cual fluyeran los recursos que emanan del IVA dada su generalización.

<http://informacongreso@fca.unam.mx>

18 Por razones de espacio no se hace una relatoría más amplia de los programas mencionados.

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08

ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

A continuación se estudian cuatro canales adicionales que podrían funcionar en la compensación vía gasto:

1.- Si se tienen programas sociales, focalizados, donde se han identificado a las personas u hogares pobres, se podrían usar como canal para destinarles el impuesto que por concepto de IVA en medicina y alimentos han pagado. Este canal funcionaría si es que en realidad se hiciera una buena discriminación de los hogares y si su cobertura fuera tan amplia como el universo al que se hace referencia (del I al V decil).

2.- En 2001 ante el anuncio del incremento del precio de la dotación de leche suministrada a la sociedad por el Gobierno Federal a través de LICONSA (Leche Industrializada Conasupo, SA de CV), el gobierno del DF procedió a otorgar un subsidio a las familias beneficiarias del programa de LICONSA para neutralizar el efecto del incremento en los beneficiarios, sin embargo en enero de 2010 se anunció que dicho subsidio quedaba sin efecto por considerarlo poco efectivo y que dichos recursos podrían ser canalizados a otros programas. La transferencia vía gasto tendría que garantizarse permanente al menos tanto como se mantuviera la generalización del impuesto. ¿Se podría tener como canal de distribución de la transferencia a LICONSA? No, aún cuando tiene una cobertura de atención cercana al 76% de todos los municipios no hace una discriminación respecto al nivel de ingresos, sus beneficiarios están en función de la edad o de alguna discapacidad.

3.- La transferencia podría ser canalizada mediante el pago de nómina, si se establece que las personas que tengan un determinado nivel de ingresos recibirán el subsidio correspondiente por el cobro de IVA en sus consumos, parecería una idea interesante, pero cuenta con algunos problemas como el hecho de que aproximadamente el 50% de la PEA (Población Económicamente Activa) labora en la economía informal.

4.- Si el problema es que con la generalización del impuesto las personas pierden capacidad de consumo, en el caso de las medicinas con los recursos adicionales recaudados se podría incrementar el stock de éstas en el sistema de salud para que las personas de menores ingresos no vieran mermado su ingreso por este concepto, pero nuevamente surge el problema de la discriminación o bien de la selección adversa.

La eficiencia del gobierno a la hora de aplicar los recursos, el exceso de burocracia, el problema de la revelación de preferencias, el aspecto político y algunos otros inconvenientes hacen que la sociedad sea renuente a darle el apoyo a la medida, no obstante los mecanismos e instrumentos existen y mediante ellos se canalizan los recursos, en este sentido por qué validarlos para la asignación de una parte de la política social del gobierno federal y no para la asignación de los nuevos recursos provenientes del incremento en la recaudación.

Los mecanismos de redistribución del ingreso vía gasto existen tal como los ejemplos que se han matizado y tan sólo queda realizar un estudio a profundidad sobre qué tipo de programas pueden ser la mejor alternativa para lograr el propósito. Podría explorarse la creación de un programa de asignación directa con ese solo propósito o bien la ampliación del beneficio de alguno de los programas ya existentes.

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08

VII. Conclusiones

Sin lugar a dudas tratar que la generalización del IVA resulte neutral para una población objetivo mediante la transferencia vía gasto puede ser mucho más complicado que generalizar la tasa y quizá en este sentido siempre se escuchen voces en contra. Pero el que no se pueda encontrar una solución sencilla no implica que el tema deba ser un tabú o dogma sin lugar a discusiones o propuestas.

Derivado del ejercicio simple realizado en el trabajo parece que la recaudación derivada de la generalización del IVA puede neutralizar su efecto negativo sobre la población de menores ingresos que se vería severamente dañada por la medida y quedarían recursos adicionales para incrementar los beneficios de los programas sociales o bien su uso en infraestructura u obra pública.

Es importante destacar que la generalización del IVA se asume como la solución, cuando se toma como marco de referencia la ortodoxia fiscal planteamiento donde se privilegian los equilibrios fiscales. Es en este lugar común donde la recaudación del gobierno es importante para posibilitar su gasto y es bajo esta égida que se debe incrementar la recaudación a través de la generalización del IVA. No obstante en economías como la mexicana se tendría que cuestionar la conveniencia de la neutralidad de los impuestos.



Octubre 3, 4 y 5 de 2012
Ciudad Universitaria
México, D.F.

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>

informacongreso@fca.unam.mx

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08



ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

Bibliografía

- Agha, A., & Haughton, J. (1996). Designing VAT systems: Some efficiency considerations. *The Review of Economics and Statistics*, 78(2), 303-308.
- Arnold J. (2008) "Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 643.
- Aspe P., (2005) "El camino Mexicano de la transformación económica" FCE, México 2005.
- Auerbach A., Et al. (2008) "Taxing Corporate Income", NBER, Working Paper 14494.
- Ayala J. (2001) Economía del sector público mexicano, Esfinge. México.
- Córdoba J., (1991) "La reforma Económica de México", Nexos, febrero, 1991.
- Doménech R. y García J., (2001) "Estructura Fiscal y Crecimiento Económico en la OCDE", *Investigaciones Económicas*, Vol. XXV (3), 2001.
- Feldstein M. y Vallant M. (1994) "Can State Taxes Redistribute Income?" NBER, Working Paper 4785.
- Heckman J. (1976) "A Life-Cycle Model of Earnings, Learning, and Consumption", *J.P.E.* 84, no. 4.
- INEGI (2008), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.
- Keen, M. (2007). VAT attacks! *International Tax and Public Finance*, 14(4), 365-381.
- Levy, Santiago. "Impacto Redistributivo y Posibles Estrategias para la Compensación de un Cambio en el IVA". SHCP.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado (2010).
- Mankiw N, Et al. (2009) "Optimal Taxation in Theory and Practice", NBER, Working Paper 15071.
- Mukhopadhyay, S. (2001). VAT: A Closer Look. *Economic and Political Weekly*, 522-524.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, Presidencia de la República Mexicana.
- Purohit, M. C. (1993). Adoption of Value Added Tax in India: Problems and Prospects. *Economic and Political Weekly*, 393-404.
- Ramírez, C. E. (2006). Por una política fiscal contracíclica. *Problemas del Desarrollo*, 37(147).
- Ramírez, C.E. (2007). Crítica a la estructura tributaria actual en México. *Contaduría y Administración* (223).
- Ramírez, C. E. (2011a). Federalismo y Finanzas Públicas; una discusión acotada para México. *Economía-UNAM*, 8(22).
- Ramírez, C.E. (2011b). Estabilizadores Automáticos una opción de política económica, ponencia a presentarse en el XVI Congreso Internacional de investigación en Contaduría, Administración e Informática, FCA-UNAM, Octubre 2011.
- Ramírez C. E. et al. (2011c). Rrecaudación fiscal y crecimiento económico en México: 1980-2010, Próximamente.
- Salinas C., (2000) "México, un Paso Difícil a la modernidad", Plaza y Janes, México.
- SHCP (2010), informe de la distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas, resultados para el año 2008.
- Shoup, C. (1988). The value added tax and developing countries. *The World Bank Research Observer*, 3(2), 139-156.

http://congr
informacong

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08

Sojo E., (2005) “De la Alternancia al Desarrollo, Políticas Públicas del Gobierno del Cambio”, FCE, México 2005.

Tanzi, V. (2003). La globalización y la necesidad de una reforma fiscal en los países en desarrollo. Integración y Comercio, 3-20.

Trostel P. (1993) “The Effect of Taxation on Human Capital”, The journal of Political Economy, Vol. 101, No. 2.

Zangler M. y Dürnecker G. (2003) “Fiscal Policy and Economic Growth”, Journal of Economic Survey, Vol. 17, No. 3.

XVIII CONGRESO INTERNACIONAL DE CONTADURÍA ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA



Octubre 3, 4 y 5 de 2012
Ciudad Universitaria
México, D.F.

División FCA, Martínez Anselmi, Pineda Montalvo | Fotografía: Rulfo López-Chavez

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>
informacongreso@fca.unam.mx

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90
52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08



ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510