



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLAS
DE HIDALGO**
FACULTAD DE CONTADURÍA Y CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



**VIABILIDAD DE UNA REFORMA
HACENDARIA AL IMPUESTO AL VALOR
AGREGADO**

T E S I S

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN FISCAL
CON ESPECIALIDAD EN PLANEACION FISCAL**

**PRESENTA
LUZ DALIA RUMUALDO SANTILLANES**

**DIRECTOR DE TESIS:
DR. JOSE LUIS CHÁVEZ CHÁVEZ**

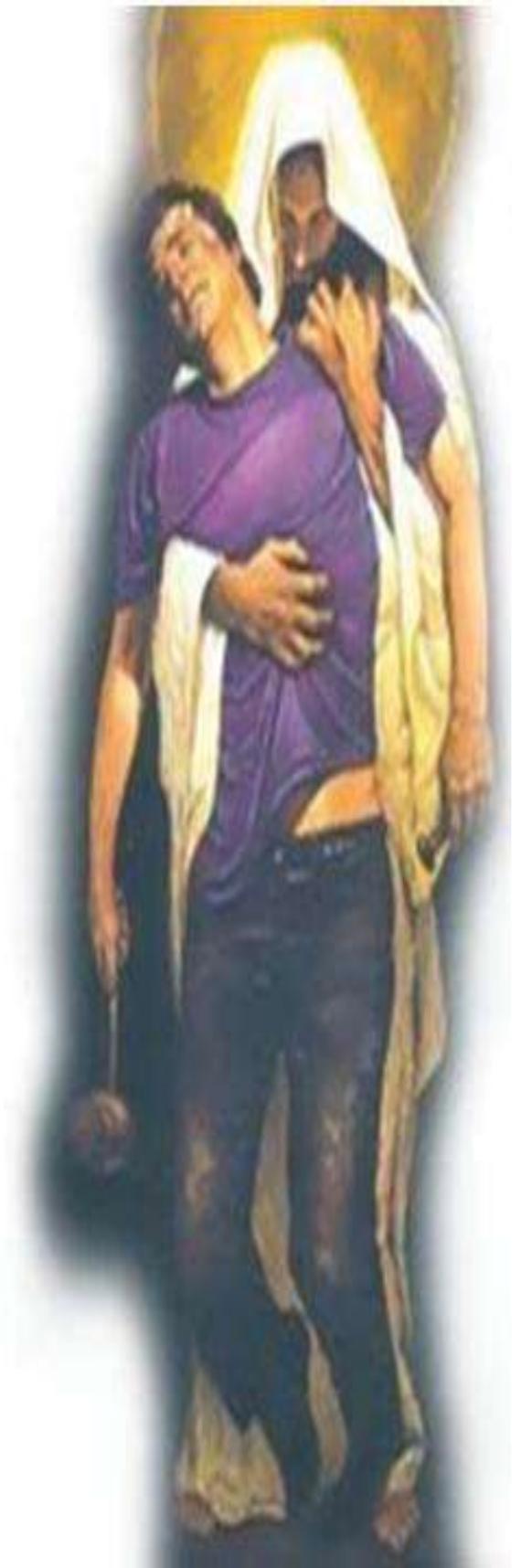
MORELIA, MICHOACÁN NOVIEMBRE 2010.

Gracias Dios mío,
por un logro más de vida,
por darme salud, amor, bienestar y armonía;
por darme ésta maravillosa familia
que me ama, me apoya, me cuida
y me llena de alegría.

Gracias Dios mío,
por mis amigos y amigas que me estiman,
por el amor que le han dado
felicidad a mis días,
y por las personas que me escuchan
y en mi confían.

Gracias Dios mío,
por guiarme en mi camino al andar,
por nunca dejarme sola a pesar de la tempestad,
por sentir tu voz en mi corazón
y darle a mi alma fe, tranquilidad y paz.

Gracias Dios mío,
por el sol, el aire, el agua y los alimentos que me das,
por permitir a mi corazón palpitar,
y dar testimonio de tu amor,
en cada paso al caminar.



INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO 1

1 METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

1.1 OBJETIVO GENERAL	12
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
1.3 PLANTEAMIENTO DE PROBLEMA	12
1.4 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	13
1.5 MATERIALES	13
1.6 MÉTODO	13
1.7 HIPÓTESIS	15
1.8 JUSTIFICACIÓN	15
1.9 CUADRO DE CONGRUENCIA	15

CAPITULO 2

MARCO HISTÓRICO

2.1 HISTORIA DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO	17
2.1.1 Los Aztecas	17
2.1.2 La Conquista	17
2.1.3 La Independencia	18
2.1.4 La Intervención Francesa	18
2.1.5 La Revolución	18
2.1.6 La Modernidad	19

2.2 IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	20
2.2.1 Ley del Timbre	22
2.2.2 Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles	23
2.2.3 Ley del Impuesto al Valor Agregado	24

MARCO TEÓRICO

2.3 LAS FINANZAS PUBLICAS EN MÉXICO	29
2.4 FUENTE DE INGRESOS DEL GOBIERNO	32
2.4.1 ¿Qué son los Impuestos?	33
2.4.2 Tipos de Impuestos	35
2.5 REZAGOS ESTRUCTURALES: DEBILIDAD FISCAL	35
2.6 IMPACTO MACROECONÓMICO DE LA REFORMA DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	45
2.6.1 Impactos Recaudatorios, Inflacionarios y sobre la Producción de la Reforma al Impuesto al Valor Agregado	46
2.6.2 Políticas alternativas de reforma fiscal propuesta por el Ejecutivo Federal	52
2.6.3 Política de homogenización de la tasa del IVA al 10% o 12% ..	53
2.6.4 Reforma Fiscal Gradual	57
2.7 ASPECTOS TÉCNICOS Y LEGALES DE LA REFORMA	59

MARCO JURÍDICO

2.8 MARCO LEGAL DE LOS IMPUESTOS	62
2.8.1 Constitucionalidad de los Impuestos	62
2.8.1.1 Proporcionalidad	62
2.8.1.2 Equidad	62
2.8.1.3 Legalidad	63

2.9 MARCO LEGAL DEL IVA	64
2.9.1 Estructura de la Ley del Impuesto al Valor Agregado	69
2.9.2 Características del IVA	70
2.9.2.1 Impuesto Indirecto	70
2.9.2.1 Impuesto al Consumo	70
2.9.3 Elementos de los Impuestos	70
2.9.4 Formas emprendidas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado ..	74
2.9.5 Reformas Fiscales 2002-2010	75
2.9.5.1 Reformas para 2010	75
2.9.5.2 Reformas para 2005	113
2.9.5.3 Reformas para 2004	114
2.9.5.4 Reformas para 2003	115
2.9.5.5 Reformas para 2002	116

CAPITULO 3

3 SISTEMA TRIBUTARIO EN MÉXICO

3.1 GENERALIDADES	120
3.1.1 Características de un Sistema Tributario Moderno	122
3.1.2 Sistema de Administración Fiscal	125
3.1.3 Servicio de Administración Tributaria	125
3.1.4 Tribunal Federal de Justicia y Administrativa	129
3.1.5 Procuraduría Fiscal de la Federación	130
3.1.6 Tesorería de la Federación	131
3.2 INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO	132
3.2.1 Normatividad de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	134
3.2.2 Código Fiscal de la Federación	137
3.2.3 Ley de Ingresos de la Federación	138

3.3	PROBLEMAS ESTRUCTURALES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO	140
3.3.1	La problemática económica estructural de la Tributación Mexicana	141
3.3.2	Problemas Político – Administrativos de la Tributación Mexicana	144
3.3.3	Los índices de Recaudación Tributaria	144
3.4	CARGA TRIBUTARIA	149
3.5	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA	154
3.5.1	Consideraciones de la baja recaudación fiscal	156
3.5.2	La Evasión Fiscal	157
3.5.3	Complejidad del Sistema	158
3.5.4	Recaudación del IVA	158
3.5.5	El Sistema Fiscal Ideal	160

CAPITULO 4

4 LA POLÍTICA FISCAL Y LA PROPUESTA DE REFORMA HACENDARIA DE MARZO 2001 POR EL EXPRESIDENTE VICENTE FOX

4.1	POLÍTICA FISCAL	165
4.1.1	Concepto	165
4.1.2	Estudio Económico de México	166
4.1.3	Principales propuestas Política Fiscal	168
4.1.4	Financiamiento al Microempresario	173
4.2	LA NUEVA PROPUESTA	175
4.2.1	La estimación de Recaudación	177
4.2.2	Nivel y estructura del gasto	179
4.2.3	El déficit fiscal y las necesidades de financiamiento	180

CAPITULO 5

5 EL ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE REFORMA HACENDARIA DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

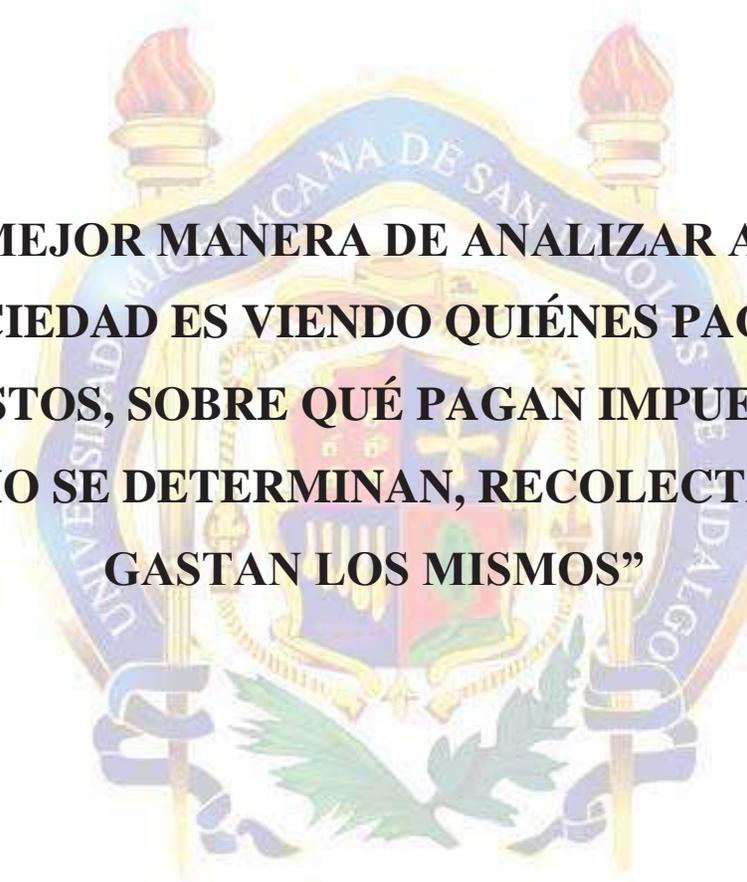
5.1 ENTORNO EMPRESARIAL ----- 187

5.2 LA REALIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL ----- 187

5.3 LOS CONTRIBUYENTES: DECEPCION TRIBUTARIA ----- 190

CONCLUSIONES ----- 193

BIBLIOGRAFÍA ----- 198



**“LA MEJOR MANERA DE ANALIZAR A UNA
SOCIEDAD ES VIENDO QUIÉNES PAGAN
IMPUESTOS, SOBRE QUÉ PAGAN IMPUESTOS Y
CÓMO SE DETERMINAN, RECOLECTAN Y
GASTAN LOS MISMOS”**

Adams, Charles.

**For Good and Evil. The Impact of Taxes
on the Course of Civilization, USA.**

INTRODUCCION

Una de las principales prioridades en la aplicación de la política fiscal en México, tiene que ver con la búsqueda de una reforma fiscal integral. En este sentido, la nueva reforma tributaria pretende ser completa y no solamente un ajuste. En México urge una reforma fiscal que permita al Estado tener recursos suficientes para aplicar políticas efectivas, ya que le país requiere de mayores recursos para aplicar una política de cambio que permita la competitividad y la inversión, igualmente un fomento sectorial que impulse la innovación.

La recaudación de más impuestos para enfrentar los programas de gobierno y las demandas ciudadanas, es uno de los problemas fundamentales para el actual gobierno. Se ha tenido que negociar con los partidos políticos algunos de los rubros más importantes.

En mayor o menor medida se ha hecho evidente que hace falta una reforma viable y atinada, debido a los crecientes requerimientos del gasto público para el desarrollo del país. Es demasiado frágil una economía que como la nuestra, finca sus expectativas en los ingresos de un producto que en el mercado internacional tiende a tener infinidad de variaciones y desequilibrios; ese producto es el petróleo.

Entre otros razonamientos, lo anterior nos obliga a reflexionar acerca de una Reforma Fiscal Integral (que se refiere en términos económicos a la inclusión del gasto y de la deuda pública), más que de una Reforma Fiscal, cuando no de una Miscelánea Fiscal como la que se aprueba año con año.

La dirección que ha tomado la actual Reforma Fiscal en el país no ha sido la más correcta, su origen, negociación y alcances y los límites que presenta ya aprobada, dejan todavía mucho que desear y en política, como en economía, los buenos deseos no constituyen los cimientos fuertes para la fundación de una República.

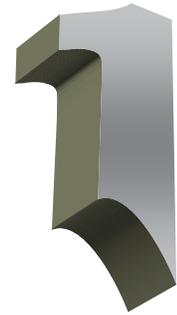
Por lo antes mencionado propongo una evaluación de lo que ha constituido la Reforma Fiscal desde su nacimiento en abril de 2001, cuando fue presentada a la opinión pública. Enfatizo que el esquema actual que presenta nuestra realidad económica, no posee las características deseables de un Sistema Hacendario, primero porque ni el gasto, ni el ingreso tienen la progresividad deseada, y después porque la carga fiscal ha sido muy baja y bastante insuficiente para sostener el desarrollo económico de México, por lo que encontramos que los recursos públicos para combatir la pobreza de manera más agresiva, así como para crear la infraestructura necesaria para el desarrollo nacional son muy precarios.

Primero se abordarán algunos antecedentes sobre el Impuesto al Valor Agregado, su transformación al paso del tiempo, las Reformas estructurales y administrativas necesarias para el progreso de la Nación, la constitucionalidad del Sistema Tributario y la legalidad de los impuestos.

Por último, se analizará el Sistema, la carga y la recaudación Fiscal; así mismo se elabora un análisis de las propuestas como: la homogenización de la tasa del IVA al 10% o 12% y la Reforma Fiscal Gradual.

Al establecerse los impuestos, el Estado decide realmente de qué manera van a extraerse los recursos necesarios, el dinero recaudado por medio de los impuestos, es el vehículo a través del cual se transfieren recursos reales de los bienes privados a los bienes; sin embargo, no es suficiente el saber esta situación para efectuar con éxito una Reforma Fiscal como la que deseaba en el mejor de los casos. Por ello deberemos reflexionar con detenimiento para encontrar de manera concreta cuáles son las funciones que se establecen en la Política Hacendaria (que poseen alcances mayores que la Política Fiscal) para proponer una Reforma Fiscal sana.

Capítulo



Método de Investigación

1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

TEMA

"VIABILIDAD DE UNA REFORMA HACENDARIA AL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO"

1.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar la propuesta de reforma hacendaría en marzo de 2001 por el Ex-Presidente Vicente Fox y rescatar las fortalezas de dicha propuesta para lograr una reforma hacendaría en materia del Impuesto al Valor Agregado.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar las ventajas y desventajas de la propuesta hacendaría de marzo de 2001
2. Conceptuar la política fiscal en México
3. Analizar el impacto de la reforma hacendaría a la sociedad
4. Valuar el costo de recaudación por parte de la autoridad fiscal

1.3 PLANTEAMIENTO DE PROBLEMA

El momento actual que vive México es de incertidumbre, el deterioro del país se profundiza entre otras causas por una profunda crisis fiscal del Estado, inmersa ésta en un contexto de mínimo crecimiento económico y dependencia excesiva e inconveniente de nuestra economía respecto del comercio exterior, entre otras de las profundas y graves causas. El “sistema” tributario mexicano adolece de serios problemas, precisamente por su falta de planeación estratégica y preocupación por la sociedad en general, por lo que carece del sentido promotor del desarrollo nacional que caracteriza a las estructuras fiscales en los países con los cuales competimos comercialmente.

1.4 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1. ¿Que tan viable es una reforma fiscal al IVA?
2. ¿Cual será el impacto de la reforma respecto al crecimiento del país?
3. ¿Cual seria el impacto social al aprobar la reforma fiscal al IVA?
4. ¿Cual seria el costo para recaudar el impuesto de ser aprobada la reforma fiscal al IVA?

1.5 MATERIALES

- * Leyes
- * Reglamentos
- * Libros
- * Revistas especializadas
- * Periódicos
- * Dictámenes
- * Decretos
- * Internet

1.6 MÉTODO

La investigación estará basada en un proceso inductivo con un enfoque cualitativo.

El enfoque cualitativo son descripciones detalladas de situaciones, eventos personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones.

Se evaluara el desarrollo natural de los sucesos, es decir, no hay manipulación ni estimulación con respecto a la realidad..

El enfoque cualitativo puede definirse como un conjunto de practicas interpretativas que hacen al mundo visible, lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos.

1.7 HIPÓTESIS

Justificar la viabilidad de una Reforma Fiscal al IVA para reducir dependencia de los ingresos del petróleo e incrementar las regalías adicionales a los impuestos existentes, de esta manera parte de los ingresos que dejará de percibir el gobierno por el ramo petrolero los obtendrá parcialmente con los ingresos de la Reforma Hacendaría del IVA.

1.8 JUSTIFICACIÓN

La presente investigación tiene por objeto analizar los retos claves que enfrenta el nuevo gobierno, una vez que decida llevar a cabo las reformas será el de cómo ponerlas en marcha. Esto llevará tiempo, y se considera que se encuentra en la posición adecuada para contribuir al objetivo:

Un programa para modernizar el sistema del IVA, con el objeto de aumentar la importancia relativa de esta fuente de ingreso.

El hecho de que los ingresos petroleros hayan sido “generosos” a lo largo de los últimos años, redujo la presión para recaudar más de fuentes tributarias. El reciente descenso de los precios del petróleo podría ser de ayuda, pero los precios de este producto siguen siendo mayores que hace algunos años.

Las experiencias de otros países sugieren el enfoque siguiente:

- Se requiere un intenso esfuerzo para fomentar una reforma que mejore los ingresos tributarios, incluyendo una explicación de sus efectos sobre la progresividad.
- La reforma deberá basarse en principios claros y bien articulados, de manera que los contribuyentes puedan comprender lo que el gobierno trata de lograr.
- El enfoque debe ser de paquete: la reforma debe contemplar impuestos al ingreso, IVA y otros impuestos y con una vinculación intrincada de las ganancias y los costos.
- El gobierno debe demostrar que la eficiencia del gasto está en aumento antes de requerir que el público pague más impuestos. Con ello crecería la voluntad para pagar mayores impuestos.

1.9 CUADRO DE CONGRUENCIA

CONGRUENCIA DEL PLANTEAMIENTO			
TITULO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECIFICOS	PREGUNTAS DE INVESTIGACION
VIABILIDAD DE UNA REFORMA HACENDARIA AL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	Analizar la propuesta de reforma hacendaria en marzo de 2001 por el Ex-Presidente Vicente Fox y rescatar las fortalezas de dicha propuesta para lograr una reforma hacendaria en materia del Impuesto al Valor Agregado.	1. Identificar las ventajas y desventajas de la propuesta hacendaria de marzo de 2001.	1. ¿Que tan viable es una reforma fiscal al IVA?
		2. Analizar el impacto de la reforma respecto al crecimiento del pais.	2. ¿Cual sera el impacto de la reforma respecto al crecimiento del pais?
		3. Analizar el impacto de la reforma hacendaria a la sociedad	3. ¿Cual seria el impacto social al aprobar la reforma fiscal al IVA?
		4. Valuar el costo de recaudacion por parte de la autoridad fiscal	4. ¿Cual seria el costo para recaudar el impuesto de ser aprobada la reforma fiscal al IVA?

Capítulo



Marco Histórico

Marco Teórico

Marco Jurídico

“LA HISTORIA DEL INGRESO TRIBUTARIO EN MÉXICO”

(MARCO HISTORICO)

2.1 HISTORIA DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO

2.1.1 Los Aztecas

La primera manifestación de la tributación en México aparece en el Códice Azteca, con el rey Azcapotzalco que les pedía tributo a cambio de beneficios en su comunidad, dejando el inicio de los registros del tributo llamados Tequiamal. Los primeros recaudadores eran llamados Calpixqueh y se identificaban por llevar una vara en una mano y un abanico en la otra. Había varios tipos de tributos que se daban según la ocasión, los había de guerra, religiosos de tiempo, etc. Los pueblos sometidos tenían que pagar dos tipos de tributos los que eran en especie o mercancía y tributos en servicios especiales.¹

2.1.2 La Conquista

Hernán Cortés adoptó el sistema tributario del pueblo Azteca, modificando la forma de cobro cambiando los tributos de flores y animales por piedras y joyas. El primer paso de Cortés fue elaborar una relación de documentos fiscales, nombra a un ministro, un tesorero y varios contadores encargados de la recaudación y custodia del Quinto Real.

En 1573 se implanta la Alcabala que es equivalente al IVA, después el peaje por derecho de paso, creando un sistema jurídico fiscal llamado Diezmo minero en el que los indígenas pagaban con trabajo en minas, y los aprovechamientos de las minas eran para el Estado.

¹ “Crónica Gráfica de los Impuestos en México. Siglos XVI-XX”, en Internet:
<http://www.sat.gob.mx/AGJI/acac97/introcronica.htm>

2.1.3 La Independencia

A partir de 1810 el sistema fiscal se complementa con el arancel para el gobierno de las aduanas marítimas, siendo estas las primeras tarifas de importación publicadas en México.

La debilidad fiscal del gobierno federal de Antonio López de Santa Anna establece el cobro de el tributo de un Real por cada puerta, cuatro centavos por cada ventana, dos pesos por cada caballo robusto, un peso por los caballos flacos y un peso por cada perro.²

2.1.4 La Intervención Francesa

Crea la corresponsabilidad en las finanzas publicas entre Federación y Estado estableciendo que parte de lo recaudado se quedaría en manos del Estado y una parte pasaría a integrarse a los ingresos de la Federación.

Con la llegada de Porfirio Díaz al poder se llevó a cabo un proceso de fortalecimiento y centralización del poder en manos del Gobierno Federal. En ese periodo se recaudaron impuestos por 30 millones de pesos, pero se gastaron 44 millones de pesos generando la deuda externa.³

2.1.5 La Revolución

La guerra provocó que los mexicanos no pagaran impuestos. Después de esta hubo la necesidad de reorganizar la administración y retomar las finanzas públicas aplicando reformas y acciones para impulsar las actividades tributarias.

² Idem.

³ Idem.

En 1917 y 1935 se implantan diversos impuestos, como los servicios por el uso del ferrocarril , especiales sobre exportación de petróleo y derivados, por consumo de luz, teléfono, timbres, botellas cerradas, avisos y anuncios. Simultáneamente se incrementa el impuesto sobre la renta y el de consumo de gasolina. Sin embargo tales medidas causaron beneficios sociales, con la implantación de servicios como el civil, el retiro por edad avanzada con pensión y en general. Incrementando los impuestos a los artículos nocivos para la salud y al gravar los artículos de lujo.⁴

2.1.6 La Modernidad

Han transcurrido muchos años para que el gobierno tenga hoy leyes fiscales que le permitan disponer de recursos con los que se construyan obras públicas y presten servicios a la sociedad.

Los impuestos son ahora una colaboración para que México cuente con escuelas, hospitales, higiene, caminos y servicios públicos. El gran reto es que estos sean equitativos y que su destino sea transparente para la sociedad que es quien aporta esos recursos.⁵

⁴ Idem.

⁵ Idem.

2.2 IMPUESTO AL VALOR AGREGADO EN MÉXICO ⁶

Una época como la edad media (era de las cruzadas) es rica en experiencia en la explotación del poderoso al débil, ya que en ella el poderoso lo representaba el señor feudal, rico por tener abundancia de propiedades.

En esta época el señor feudal establece las condiciones para sus servicios, los cuales están ante todo obligados a deberles respeto y agradecimiento, esto origina que la cuestión tributaria se vuelva anárquica, arbitraria e injusta ya que los siervos deberían cumplir con dos tipos de obligaciones: personales y económicas.

En este género de prestaciones aparecieron por ejemplo: pagar por usar el horno, el molino del señor feudal, contribuir con vino, proporcionar granos, cabezas de ganado, así como aportar los impuestos de la talla o pecho, el impuesto de la mano muerta, el diezmo, etc.

La historia de los impuestos, también hace su aparición el pueblo azteca, sus soberanos exigían águilas y bolas de caucho, cierto número de mancebos a los cuales por motivos religiosos se les sacrificaba arrancándoles el corazón.

El pueblo azteca podríamos decir marcar la pauta para lo que en nuestros días se conoce como impuestos ordinarios y extraordinarios, pues ellos manejaban impuestos normales y los famosos impuestos de guerra o para celebridades religiosas.

Como dato histórico del pueblo azteca puede citarse que básicamente sus tributos fueron desarrollados en especie y posteriormente encajados por el tributo en dinero o en monedas con la llegada de los conquistadores españoles.

⁶ “Historia de los impuestos en México”, en Internet: Historia de los impuestos en México
<http://www.impuestum.com>

Los tributos tuvieron su presencia en la economía una vez que se superaron todas aquellas etapas de la historia; se asiste en la actualidad a un periodo de gran complejidad en el que el fenómeno tributario se ha liberado de aquellos estigmas constituyendo para el Estado moderno una realidad socialmente aceptada y por ende sometida en su totalidad al ordenamiento jurídico.

La existencia de los tributos dentro de una economía se explica y justifica a la vez a partir de la existencia de una "doble necesidad". Por una parte la sentida por la sociedad de que se le garantice la satisfacción de una amplia gama de carencias lo que no es posible lograr a través de los mecanismos usuales del mercado (oferta, demanda y precio), dada la naturaleza misma de la necesidad. No es posible, por ejemplo, adquirir en el mercado seguridad pública, justicia, servicios de salud que garanticen mínimos de bienestar para la colectividad, etc.

El Estado por otra parte, como organización política, al coincidir sus fines con tales necesidades asume su satisfacción como cometido estatal, tornándose de esa manera las mismas en necesidades públicas. Asegurar la provisión de los bienes y servicios que satisfagan tales necesidades constituye la más alta prioridad para el Estado, lo que lo vincula fatalmente con el problema de financiamiento público, es decir con la arbitración de mecanismos que garanticen el flujo de los recursos financieros necesarios para encarar tal cometido. La única vía que le garantiza la certeza y en parte la suficiencia de recursos.

A través del tributo, se posibilita que sólo se llame a contribuir para el financiamiento del gasto público a quien detenta capacidad contributiva y sólo dentro del límite de la misma.

Lo que conocemos actualmente como IVA, en las antiguas civilizaciones como la egipcia y ateniense existía como un impuesto a las ventas.

La "alcabala" española se aplicó en América mediante la real cédula de 1591, y se establecía sobre las diversas etapas de comercialización, con una tasa que llegó al 6%. Así establecido, este impuesto era muy pesado, y fue suprimido por la Primera Junta en 1810.

El 1ro de octubre de 1931 volvió con el nombre de "impuesto a las transacciones", que también gravaba las distintas ventas en toda su evolución Comercial y que llegó a alcanzar las locaciones de servicios y de obras.

En enero de 1935, el anterior régimen fue reemplazado por la ley 12.143, que con sucesivas modificaciones subsistió hasta su reemplazo por la ley 20.631 creadora del IVA en Argentina, cuyo comienzo de vigencia se produjo el 1ro de enero de 1975.

2.2.1 Ley del Timbre

Impuesto al Timbre, se llama así, por la utilización del papel sellado o estampillas fiscales, que fue un medio veraz e idóneo, para probar y controlar el cumplimiento de la obligación tributaria relacionada con ciertas actividades mercantiles, pues el pago del gravamen se configuraba con la adquisición de estampillas que eran fijadas y canceladas mediante un sello adherido a los a los contratos, documentos o facturas que representaban el hecho generados del tributo.

Este impuesto nace en la Edad Media y originalmente se le llamo "del papel sellado", en virtud de que el Rey o Emperador, proporcionaba un sello, previo pago y antes de llevarse a cabo toda clase de actos jurídicos mercantiles o de cualquier clase que pudiera tener validez.

En España se instituye durante el reinado de Felipe IV estableciéndose, en principio, que habrían de extenderse en dicho papel sellado todas las escrituras e instrumentos públicos que se redactasen bajo pena de nulidad. Posteriormente se hizo obligatorio el uso del papel sellado, en todos los litigios judiciales, entrando a formar parte dentro del concepto de costas u gastos de juicio. No obstante, el verdadero Impuesto del Timbre se estableció bajo el gobierno de Carlos IV, por Real Cédula del año de 1774.

En México fue el Ministro de Hacienda Don Matías Romero, quien estableció la primera Ley del Timbre en 1869, en sustitución del papel sellado, típicamente colonial; no obstante dicha compilación entre en vigor hasta el año de 18775, bajo el ministerio de Don Antonio

Mejía. Posteriormente se expidieron nuevas leyes del timbre que en realidad, eran en el fondo reiteraciones de la inicial que se ha citado.

2.2.2 Ley del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles

En la Tercer Convención Nacional Fiscal nació el Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles, siendo el año de 1947, misma que se encargó de gravar actos sobre el consumo de bienes que con anterioridad se contemplaban en la Ley del Timbre, con el objeto de modernizar la tributación federal relacionada con las actividades mercantiles.

Esta ley estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1979, y son visibles los siguientes elementos:

a) Objeto del impuesto: son los ingresos que obtengan las personas físicas y morales por enajenación de bienes, arrendamiento de bienes, prestación de servicios, por comisiones y mediaciones mercantiles y por venta de bienes con reserva de dominio.

b) Sujetos pasivos: son las personas físicas o morales que habitualmente obtienen ingresos con motivo de la enajenación de bienes, arrendamiento de bienes, prestación de servicios, comisiones y mediaciones mercantiles y venta de bienes con reserva de dominio.

Fue un impuesto indirecto, toda vez que el sujeto pasivo trasladaba expresamente el monto del gravamen al comprador o usuario de los bienes y servicios.

Los productores así como los primeros distribuidores de artículos de importación obligados a pagar el gravamen debían de consignar separadamente el importe de la operación y el monto del impuesto, en la primera enajenación realizada efectuada a favor de comerciantes o industriales.

2.2.3 Ley del Impuesto al Valor Agregado

En el año de 1969 se hizo un intento por parte de la administración fiscal de instaurar en México un Impuesto al Valor Agregado, el cual se encontraba inserto en la Ley del Impuesto Federal sobre Egresos; en este proyecto eran incorporados al Sistema de valor agregado los impuestos sobre Ingresos Mercantiles y del Timbre.

Fue así que la Ley del Impuesto al valor agregado, expedida por Decreto del Congreso de la Unión, de fecha 22 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, entró en vigor hasta el 1ro de enero de 1980, prácticamente tardó un año para ser aplicada en la realidad, pues se dejó ese lapso como una etapa de acoplamiento para que los contribuyentes se enteraran y familiarizaran de la mecánica del impuesto y para alcanzar positivos resultados en la vida administrativa de ese gravamen.

Dicha Ley obligaba en su artículo 32 a que en toda operación gravada con el IVA se expidieran documentos comprobatorios que señalaran expresamente el Impuesto al Valor Agregado trasladado a quien adquirió los bienes o servicios gravados.

La ley indicaba que esta documentación con el monto del IVA expresamente señalado incluía "al consumidor final" y que dichos documentos comprobatorios deberían expedirse a más tardar a los 15 días de realizada la transacción.

Dicha ley trato de una coordinación fiscal la cual consistía en una distribución de los ingresos con los estados, se incremento la tasa impositiva del ISR y aparece el IVA, el cual es un impuesto indirecto al consumo, tiene sus debilidades por ser fácil de hacer exenciones en especial para la maquila y el transporte; la reforma fiscal que se realizo consistía en gravar los productos de lujo y no a los trabajadores como grupo social vulnerable, además de estimular a los industriales a la compra de maquinaria y establecer un nuevo impuesto a las utilidades extraordinarias con el fin de evitar la especulación.

En su artículo segundo transitorio, se destacan las 15 leyes y 3 decretos que fueron abrogados a partir del momento de su vigencia, tales como: ley federal sobre ingresos mercantiles; ley del impuesto sobre reventa de aceites y grasas lubricantes; ley del impuesto

sobre compraventa de primera mano de alfombras, tapetes y tapices; ley del impuesto a la producción de cemento; etc..

Entre las razones que expuso el titular del Poder Ejecutivo Federal en la iniciativa de Ley del Impuesto al Valor Agregado , se destaca lo siguiente:

El principal defecto del impuesto sobre ingresos mercantiles en vigor deriva de que se causa en "cascada" o es de etapas múltiples, por cuanto que debe pagarse en cada una de las operaciones que se realizan con un bien, lo cual aumenta los costos y los precios, produciendo efectos acumulativos, que en definitiva, afectan a los consumidores finales.

- Existe la creencia en el público consumidor de que el impuesto sobre ingresos mercantiles sólo afecta el precio de los bienes y servicios que él adquiere, ignorando que el precio de los mismo lleva incluido dicho impuesto tantas veces como los bienes cambiaron de mano.
- Para eliminar los efectos nocivos del impuesto de etapas múltiples, la mayoría de los países avanzados han abandonado sus impuestos tradicionales a las ventas y en su lugar han adoptado el Impuesto al Valor Agregado.

Las razones por la que se implantó un impuesto al Valor Agregado en México fue la necesidad de actualizar y modernizar sus sistemas de imposición, fortaleciendo su principal fuente de ingresos tributaria que es el Impuesto Sobre la Renta.

En México, la tasa del IVA ha sufrido ajustes importantes desde su creación. Los cambios más importantes que se han registrado en el IVA desde la fecha de entrada en vigor, hasta nuestros días, son los siguientes:

- En 1980, el impuesto se calculaba con una tasa general del 10 por ciento, pero había una tasa del 6 por ciento para la zona fronteriza.
- A partir de 1981, se adiciona la tasa cero para los productos alimenticios no procesados y para ciertos alimentos procesados de gran peso específico en la alimentación popular; así como un régimen de exención para distintos bienes y servicios, entre otros, la educación, libros, periódicos y revistas.
- En 1983, la tasa general se incrementa a 15 por ciento y la tasa en la frontera se mantiene en 6 por ciento, aunque ciertos productos quedan sujetos a la tasa general. En este mismo año se aplica una tasa del 20 por ciento a bienes y servicios de lujo, entre los que se contaban la importación de caviar, salmón ahumado, champaña, televisiones a color, armas de fuego, aeronaves, tarjetas de crédito, televisión por cable, entre otros. También en ese ejercicio, se aprobó la eliminación de la exención a profesionistas, excepto médicos, buscando dar mayor generalidad al impuesto.
- Es importante destacar que entre 1983 y 1987, algunos alimentos procesados y medicamentos, que venían sujetos a tasa cero, permanecieron gravados con tasas reducidas del IVA; este ha sido, de hecho, el único periodo en la historia del IVA en México en que se ha cobrado el impuesto a estos bienes. Ciertamente, los alimentos no procesados y algunos procesados importantes como la leche, aceite, pastas comestibles, entre otros, continuaron en tasa cero.
- A partir de noviembre de 1991, dentro de las reformas fiscales aprobadas por el H. Congreso de la Unión, se redujo la tasa general del IVA del 15 al 10 por ciento, destacando el hecho de que se unificó en todo el país y se eliminó la tasa del 20 por ciento a bienes suntuarios.

- La reforma realizada a la tasa del IVA en México se dio en el marco de la crisis económica que enfrentó el país en 1995. El Congreso aprobó que a partir de abril de ese año, la tasa general se elevara al 15 por ciento, manteniendo la tasa de 10 por ciento en la región fronteriza. También se estableció la opción para que el IVA aplicable a los intereses derivados de créditos al consumo, de tarjetas de crédito y de servicios, así como de arrendamiento financiero, únicamente se causará por la parte del interés real.

Desde esa reforma, el esquema general del IVA se mantuvo prácticamente inalterado hasta el 2003. Una tasa general de 15 por ciento aplicable en todo el país; una tasa del 10 por ciento en la zona fronteriza; una tasa del cero por ciento para alimentos básicos y medicinas; y un régimen de exención para determinados bienes y servicios de consumo generalizado entre la población.

- El pasado 31 de octubre del año en curso, tras un intenso debate de los legisladores, el proyecto final de reforma fiscal (“la Reforma”) fue reenviado al Senado de la República para su aprobación final antes de ser enviado al Presidente de la Nación. El proyecto aprobado comprende varios cambios importantes, entre los que se incluye el incremento a la tasa del impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado (IVA). El proyecto de ley original fue presentado por el Presidente Felipe Calderón al H. Congreso de la Unión el 8 de septiembre. Gran parte de la Reforma final forma parte de la solicitud original del Presidente Calderón, con excepción de las modificaciones al IVA. El incremento al IVA fue un arreglo a la propuesta original que incluía un impuesto del 2% sobre ventas, servicios y arrendamientos en la forma de un nuevo impuesto (contribución para el combate a la pobreza), que en esencia era un IVA adicional del 2% aplicable a una base más amplia. El debate sobre la contribución para el combate a la pobreza fue intenso y encontró una oposición general porque habría que gravar artículos que actualmente no están sujetos a IVA como medicinas y alimentos. Tras el debate de la Cámara de

Diputados, este impuesto propuesto fue eliminado y la tasa general del IVA se incrementó del 15% al 16% (y cambió la tasa aplicable para la región fronteriza del 10% al 11%). Cabe destacar que no se gravará con IVA a los alimentos y las medicinas.

“REFORMAS ESTRUCTURALES Y ADMINISTRATIVAS NECESARIAS PARA EL PROGRESO DE LA NACIÓN”

(MARCO TEORICO)

México presenta una de las cargas impositivas más bajas de América Latina. A pesar de que el gobierno mexicano cuenta con ingresos de privilegio por el petróleo, los bajos ingresos tributarios representan un creciente obstáculo para que el gobierno pueda cumplir con sus responsabilidades básicas.⁷

2.3 LAS FINANZAS PUBLICAS EN MÉXICO

En los años recientes se han hecho esfuerzos importantes para sanear la situación financiera del gobierno y contribuir con ello a lograr la estabilidad macroeconómica.

No obstante que ha habido avances importantes, el sistema fiscal mexicano encuentra sus principales debilidades en los bajos ingresos que genera, lo que limita la capacidad de gasto del sector público, y en la estructura distorsionante que presenta. Algunas comparaciones internacionales nos permiten dimensionar estas debilidades, México se compara desfavorablemente en términos de la carga fiscal y del nivel de gasto del gobierno. Mientras que en México la carga fiscal como porcentaje del PIB es de aproximadamente 20.4%⁸, el promedio de los países de la OCDE 35.8%⁹ y de Latinoamérica es de 18.2%.

⁷ Reforma Fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México. Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE.

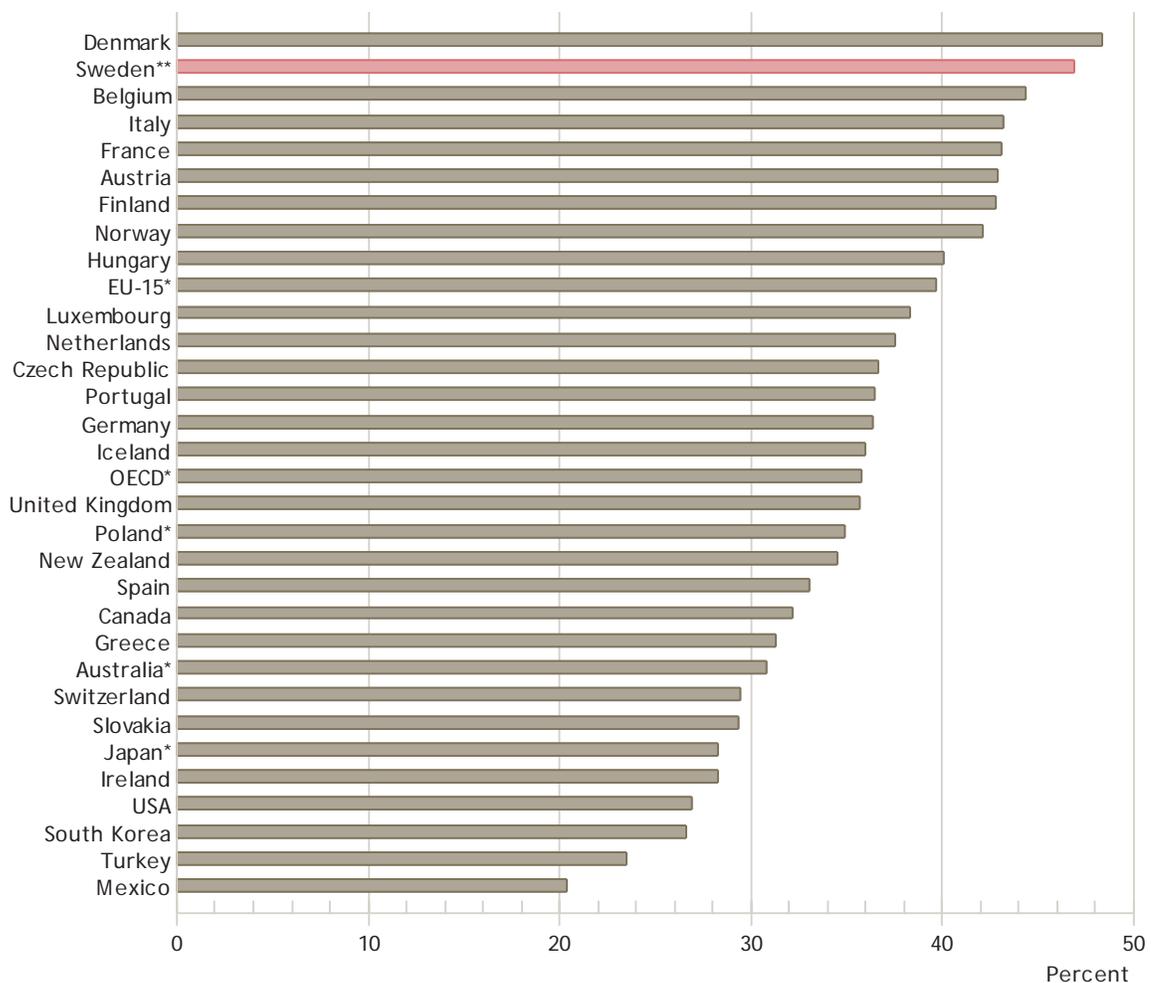
⁸ Estudio Económico México 2008 OCDE.

⁹ Banco de datos OCDE.

Cuadro 1

Tax as a percentage of GDP

2008



Source: OECD

* Refers to 2007.

** OECD reports 47.1 percent, however, due to a revision of the Swedish national accounts this figure has been adjusted

to 46.9 percent.

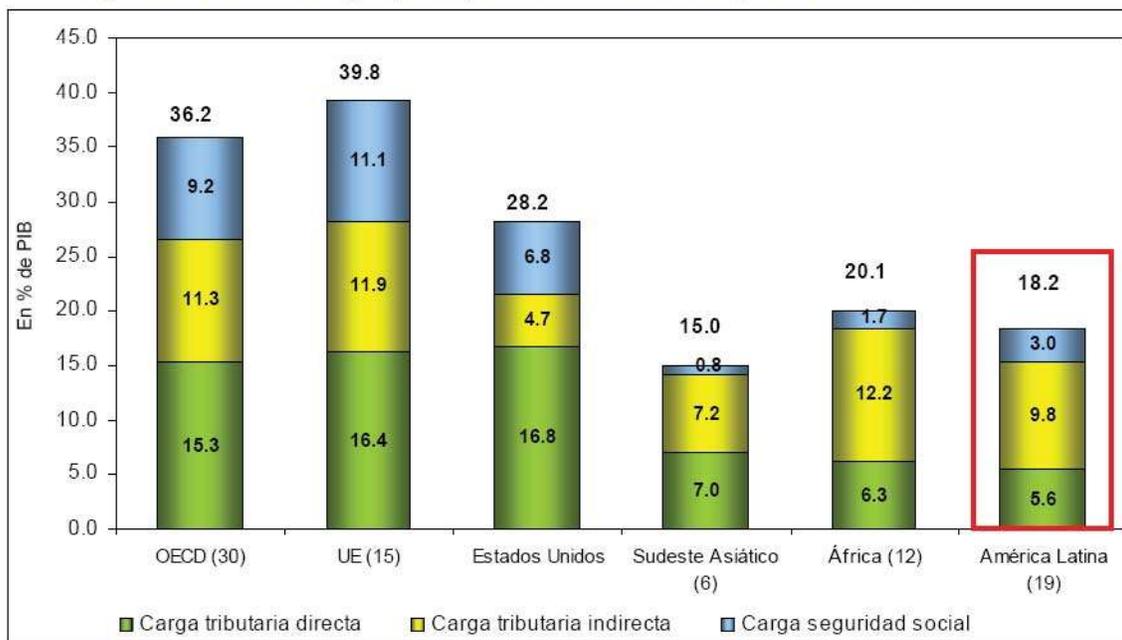
ekonomifakta

Fetches: 10/10/2010

Cuadro 2

La carga tributaria en AL comparada con otras regiones

Carga tributaria baja y dependiente de impuestos indirectos...



Esta fragilidad en los ingresos públicos impide que el gobierno cumpla con varias de sus funciones a un nivel satisfactorio. En México, los gastos del gobierno central alcanzan aproximadamente un 18 por 100 del PIB, lo que está casi 15 y 6 puntos porcentuales del PIB por abajo de lo que alcanzan en promedio los países de la OCDE y Latinoamérica, respectivamente.¹⁰

Es políticamente inadmisibles que un país no invierta los suficientes recursos para satisfacer ciertas demandas sociales. De igual forma en la historia contemporánea es insostenible que un gobierno gaste más de lo que recibe de ingresos; en consecuencia el objetivo es abatir el déficit social que existe y a la vez mantener un déficit presupuestal de cero, es decir una igualdad entre gasto e ingresos.

¹⁰ Alejandro M. Werner y José F. Ursúa . La Reforma Fiscal en México: Una Asignatura Pendiente.

Las finanzas públicas de México presentan varias distorsiones, dentro de las que resaltan por su importancia, la dependencia en los ingresos petroleros. Los impuestos directos e indirectos que pagamos los mexicanos no alcanzan a cubrir ni el 40% del gasto público. Se obtuvo en los ingresos petroleros reducción en 1.9 puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB) al 2008.

Si a esta fecha tuviéramos que prescindir de los ingresos petroleros, las finanzas públicas estarían mostrando un déficit de 8.5% puntos con respecto del PIB.

2.4 FUENTE DE INGRESOS DEL GOBIERNO

El gobierno cuenta principalmente con dos principales fuentes de ingreso: los ingresos tributarios y los no tributarios. Dentro de los primeros destacan contribuciones como:¹¹

- Impuestos (como el impuesto a las bebidas alcohólicas y el impuesto al ingreso).
- Derechos (como los pagos que se hacen por extraer petróleo, o al adquirir un permiso por alguna concesión).

Dentro de los ingresos no tributarios, destacan:

- Venta de bienes y servicios que provee (gasolina, agua, electricidad, etc.)
- Deuda o ingresos por financiamiento, que se tienen que pagar en un futuro.

¹¹ Los Impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?. Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE.

El Programa de Presupuesto y Gasto Público busca acercar el trabajo académico del CIDE a la ciudadanía; involucra a más de 15 investigadores de tiempo completo y tiene cuatro áreas de trabajo: investigación, capacitación, difusión y análisis de políticas. Cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Ford. El responsable del Programa es Juan Pablo Guerrero Amparán.

2.4.1 ¿Qué son los Impuestos?

Un impuesto o tributo es un pago al Estado, de carácter obligatorio, que consiste en el retiro monetario que realiza el gobierno sobre los recursos de las personas y empresas.

La forma de gravar ha evolucionado a lo largo del tiempo y los sistemas fiscales se han hecho cada vez más complejos. En parte, esto se explica porque los impuestos cambian la asignación de recursos, lo cual genera efectos sociales y económicos importantes. Por ejemplo, los impuestos reducen el nivel de ingresos de las personas y aumentan los precios de los bienes y servicios. Su existencia se justifica porque en principio, el Estado le devuelve a la sociedad esa extracción impositiva a través de bienes públicos, como la educación pública, los servicios como la luz, la impartición de justicia y la seguridad. Sin embargo, obligados por la necesidad de tener recursos, el reto para los gobiernos ha sido afinar sus políticas de impuestos con objeto de no castigar demasiado el ingreso y la marcha de la economía.

Por ejemplo, para no perjudicar a los que menos ganan, el impuesto se retira en forma proporcional a la capacidad económica de quien paga dicho impuesto. Esto se logra con un sistema de impuestos conocido como **progresivo**, donde quien más gana paga proporcionalmente más impuestos.¹²

Por el contrario, se dice que un sistema impositivo es **regresivo** si extrae proporcionalmente mayores recursos a quien menos ingresos generan. Obviamente, un sistema regresivo no es deseable porque es desproporcional y genera injusticia. Además de proveer bienes y servicios, el gobierno debe procurar igualdad de oportunidades (de educación, vivienda, cultura, etc.) entre los miembros de una sociedad.¹³

El principal desafío de política se centra en prepararse para el futuro. Existen varios renglones preocupantes que se relacionan con la gran dependencia presupuestaria del ingreso petrolero. Durante los últimos años, el ingreso petrolero se ha incrementado,

¹² Ibid. Pag. 3.

¹³ Idem.

aunque con gran volatilidad. Sin embargo, los recursos adicionales que estos altos ingresos generan no necesariamente son permanentes.¹⁴

La dependencia de los ingresos petroleros implica también una inestabilidad macroeconómica potencial. Por un lado tenemos la volatilidad de los precios del petróleo a nivel internacional, y por el otro el hecho de que el petróleo es un recurso natural finito, no renovable, que estamos agotando mucho más rápido de lo que deberíamos, a esto hay que sumar que no hay los suficientes recursos públicos para explorar nuevas fuentes de recursos petroleros y que además no es permitido bajo el marco legal actual la participación de la iniciativa privada en estas actividades. Por si fuera poco al único productor de petróleo del país, se le complican las negociaciones sindicales, cuyos costos laborales incluyendo beneficios actuales y de retiro representan costos significativos que atentan contra la rentabilidad de PEMEX.¹⁵

El presupuesto no sólo es vulnerable a los cambios en el precio del petróleo, sino también a la sostenibilidad de su producción. La producción de los principales campos ha comenzado a reducirse, lo que tiene varias implicaciones. Así, deberán explotarse nuevos campos, lo que requiere de nuevas tecnologías y de la aplicación de los principios de las mejores prácticas. No es posible posponer la aplicación de medidas para reducir la dependencia presupuestaria de los ingresos petroleros.

La salud de la postura fiscal de México a mediano plazo requiere un rediseño a fondo de la manera en la que se administra PEMEX y de la introducción de una reforma tributaria que aumente la recaudación (ampliando la base) y reduzca las distorsiones.

¹⁴ Una nueva política fiscal y tributaria para México nota de política. Elaborada por el Departamento de Economía y el Centro para Política y Administración Tributaria – OCDE enero de 2007

¹⁵ Castillo Horwath Miranda. ¿México necesita una Reforma Fiscal?, Artículo Abril 2007.

2.4.2 Tipos de Impuestos

El gobierno cuenta con dos tipos de impuestos principalmente: **los directos y los indirectos.**

- **Los impuestos directos** se aplican de forma directa a la riqueza de las personas, principalmente a sus ingresos o signos de riqueza como la propiedad de autos o casas. El impuesto directo más importante es el impuesto sobre la renta (ISR). Debe observarse que este impuesto es una extracción a los ingresos de las empresas y de los particulares.¹⁶
- **Los impuestos indirectos** afectan patrimonialmente a personas distintas del contribuyente (aquél que le paga al fisco). En otros términos, el contribuyente que enajena bienes o presta servicios, traslada la carga del impuesto a quienes los adquieren o reciben. Dentro de éstos se encuentran el impuesto al valor agregado (IVA, impuesto al consumo de las personas y empresas) y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS, impuesto a gasolinas, alcoholes y tabacos). Por ejemplo, el IVA grava el valor que se le agrega a la mercancía en su proceso de producción y se genera cada vez que compramos algún producto.¹⁷

2.5 REZAGOS ESTRUCTURALES: DEBILIDAD FISCAL

México enfrenta algunos retos adicionales. La recaudación de ingresos tributarios se ve seriamente afectada por el bajo cumplimiento, incluso en el sector formal, y la existencia de un considerable sector informal. Las estimaciones de los niveles de incumplimiento calculadas por la misma administración tributaria indican una merma de recaudación equivalente a casi la mitad de la base tributaria oficial.

¹⁶ Ibid. Pag. 4.

¹⁷ Idem.

Así mismo, el número de personas registradas ante la administración tributaria equivale a menos de 25% (11 millones 795 contribuyentes)¹⁸ de la fuerza laboral, lo que complica la identificación de ciudadanos que deberían estar registrados para fines fiscales, pero no lo están. Al mismo tiempo, México sólo tiene un funcionario de la administración tributaria por cada 1,600 miembros de la fuerza laboral, en contraste con un promedio de la OCDE de cerca de uno por cada 600.¹⁹

Se requiere una reforma tributaria para reducir distorsiones e incrementar el ingreso. Así, es necesaria una mayor recaudación para proporcionar financiamiento estable a gasto que ya ha sido comprometido y que es imposible reducir.

Todos los partidos políticos están conscientes de la necesidad de realizar una reforma tributaria que amplíe la base y aumente la recaudación. No obstante, debe tenerse en cuenta que el tema central ha sido, y continúa siendo, el de cómo llegar a un consenso para llevar a cabo la reforma tributaria adecuada, para contribuir a alcanzar un consenso sobre el tipo de reforma tributaria que se requiere.

El enfoque debe ser de paquete, la reforma debe contemplar impuestos al ingreso, IVA y otros impuestos y con una vinculación intrincada de las ganancias y los costos. Esto dificulta que los grupos de cabildeo seleccionen sólo los razonamientos que convienen a sus intereses.

En lo que respecta al IVA, aún no se ha logrado ampliar la base de tributación. Las numerosas exenciones y la gran proporción de bienes y servicios con tasa cero en el sistema del IVA implican que sólo una parte reducida de la base potencial está siendo efectivamente gravada. Esto también se refleja en el bajo cumplimiento en este impuesto, ya que algunas de las transacciones se atribuyen falsamente a la tasa cero.

¹⁸ www.hacienda.gob.mx Informe 2° Trimestre 2010.

¹⁹ OCDE Estudio Económico de México, 2005.

Entre la gran diversidad de maneras en las que los países de la OCDE están aplicando el IVA, México destaca como el país con la capacidad recaudatoria más baja en este impuesto. Un indicador del desempeño del IVA en lo correspondiente a su capacidad de recaudación es la participación de la recaudación en el consumo nacional como proporción de la tasa del IVA. Una proporción alta indica que el IVA incide de manera uniforme sobre un espectro de consumo amplio, combinado con una recaudación eficaz del impuesto.²⁰

México podría considerar la aplicación de un régimen de exención en lugar del de tasa cero a muchos bienes. Este paso incrementaría los ingresos en cierta medida y reduciría la carga para la administración tributaria, de por sí presionada. Sin embargo, es importante apuntar que aumentaría la carga de supervisión de cumplimiento para los negocios que producen tanto bienes exentos como gravados.²¹

La opción más prometedora de reforma tributaria consiste en ampliar la base del IVA, de forma que se reduzcan las distorsiones y se facilite la administración. Al mismo tiempo, podría incluirse una compensación para las categorías de bajos ingresos, ya sea por medio de transferencias directas o de mantener la tasa cero o una tasa preferencial para algunos productos básicos.

El proceso de elaboración de una propuesta en materia de política fiscal, requiere en primer termino un planteamiento del problema que nos permita dimensionar, primero la necesidad de un cambio y segundo la orientación que deberán tener las estrategias que se proponen. Solamente por mencionar algunas de las problemáticas que exigen cambios en el sistema tributario mexicano, como parte de una reforma fiscal integral, son:

1. El bajo nivel de recaudación fiscal, máxime si se compara con la de otros países de condiciones económicas similares:

²⁰ Idem.

²¹ Idem.

Cuadro 3

IMPUESTOS COMO % PIB	
Pais	Por Ciento
Dinamarca	48.3
Suecia	46.9
Belgica	44.3
Italia	43.2
Francia	43.1
Austria	42.9
Finlandia	42.8
Noruega	42.1
Hungria	40.1
EU-15*	39.7
Luxemburgo	38.3
Paises Bajos	37.5
Republica Checa	36.6
Portugal	36.5
Alemania	36.4
Islandia	36
OECD*	35.8
Reino Unido	35.7
Polonia	34.9
Nueva Zelanda	34.5
España	33
Canada	32.2
Grecia	31.3
Australia	30.8
Suiza	29.4
Eslovaquia	29.3
Japon	28.3
Irlanda	28.3
EE.UU.	26.9
Corea del Sur	26.6
Turquia	23.5
Mexico	20.4

Fuente: OCDE 2009.

Las crecientes prácticas de evasión fiscal que distorsionan la eficiencia de la recaudación México figura en el quinto lugar entre 75 países donde la evasión fiscal es más pronunciada, según el Reporte Global de Competitividad recogido del Foro Económico Mundial. La alta evasión es explicada por una presencia importante de niveles de corrupción y comercio informal, donde México también ocupa lugares preponderantes dentro del estudio.

Cuadro 4

EVASION FISCAL IVA EN MEXICO 2000- 2008							
	MILLONES DE PESOS				% DEL PIB		
AÑO	IVA POTENCIAL	IVA RECAUDADO	EVASION ESTIMADA	%EVASION DEL POTENCIAL	IVA POTENCIAL	IVA RECAUDADO	EVASION ESTIMADA
2000	250,868	192,620	58,248	23.22%	4.16	3.19	0.97
2001	269,748	209,140	60,608	22.47%	4.24	3.29	0.95
2002	290,961	221,847	69,114	23.75%	4.24	3.23	1.01
2003	312,558	255,658	56,900	18.20%	4.14	3.39	0.75
2004	396,579	290,426	106,153	26.77%	4.63	3.39	1.24
2005	434,867	323,789	111,078	25.54%	4.72	3.51	1.21
2006	472,892	388,679	84,213	17.81%	4.57	3.76	0.81
2007	516,234	414,017	102,217	19.80%	4.62	3.71	0.91
2008	549,651	451,996	97,655	17.77%	4.55	3.74	0.81

Comparativamente con países de la OCDE, México recauda, por concepto de IVA, una cifra como proporción del PIB muy baja.

La recaudación del IVA a partir de 2003 ha mostrado una tendencia creciente, alcanzando en cada uno de los últimos 4 años su máximo histórico. En 2009 se ubicó en 3.45% del PIB.

No obstante lo anterior, dicha carga se ubica por debajo de la carga fiscal promedio observada en los países de la OCDE (6.7% del PIB) y de América Latina (5.7% del PIB).

Respecto de los países de Centro América la carga fiscal del IVA en México, es ligeramente superior.²²

El IVA predomina como impuesto indirecto en todo el mundo (con 29 de los 30 países de la OCDE y 136 países que lo aplican a nivel global). La tasa de IVA en México (16 por ciento) es ligeramente más baja que el promedio de la OCDE, aunque existen países miembros con tasas más bajas, como Japón (5 por ciento), Suiza (7.6 por ciento), Corea (10 por ciento), Australia (10 por ciento) y Nueva Zelanda (12.5 por ciento).² Por su parte, existen países miembros que registran tasas de hasta 25 por ciento (con excepción de Estados Unidos, que no aplica el IVA). Igualmente relevante, México tiene la base de IVA más estrecha de la OCDE, con un nivel de pago de sólo 30 por ciento del gasto en consumo, lo que contrasta con cifras que superan 50 por ciento en casi todos los países de la OCDE y 96 por ciento en Nueva Zelanda. El IVA ha probado ser una sana fuente de recaudación tributaria para los gobiernos, y la mayoría han sido capaces de sobrellevar la percepción de regresividad del impuesto por medio de escalas de tasas múltiples (aplicando las más bajas a los bienes básicos como alimentos y vestido) o utilizando la recaudación generada por el IVA para proporcionar beneficios sociales a los grupos de menores ingresos. La comparación de México con los demás países principales de América Latina en términos de tasas oficiales es similar, pues en promedio, estos países tienen tasas ligeramente mayores, aunque México tiene la más baja sólo en términos de IVA.²³

Se concluye que existe una baja recaudación en México. Los factores que causan esta fragilidad tributaria, se confirman con un estudio del CIDE, a la concentración del ingreso y a la naturaleza del régimen político construido después de la Revolución Mexicana, caracterizado por privilegios, baja legitimidad de la autoridad, ausencia de administración profesionalizada y estable, y centralización del ingreso y del gasto, lo que debilitó la capacidad nacional de recaudar. En suma, la recaudación del gobierno mexicano, una de las

²² Rubio Bodart Nélica. Artículo: Por una verdadera Reforma Fiscal Integral basada en los principios básicos del sistema tributario. Año 2007. Docente del área económica Miembro activo del Colegio de Economistas del Estado de Sinaloa

²³ Una nueva política fiscal y tributaria para México nota de política. Elaborada por el Departamento de Economía y el Centro para Política y Administración Tributaria – OCDE enero de 2007

más bajas del mundo, refleja una débil legitimidad (resultado fundamentalmente de un gasto poco transparente) y una limitada capacidad administrativa de la agencia encargada de cobrar impuestos.²⁴

Cuadro 5

País	Tasa general	Alimentos	Medicinas
Algunos Países de América y el Caribe			
Argentina	21%	No aplica exención	No aplica exención
Bolivia	13%	No aplica exención	No aplica exención
Canadá	5% (federal)	0% canasta básica	0% medicina recetada
Chile	19%	No aplica exención	No aplica exención
Colombia	16%	Alimentos básicos exentos y 0% ciertos alimentos	Exentas
Costa Rica	13%	0% alimentos básicos (canasta básica)	Exentas
República Dominicana	16%	Alimentos básicos exentos	Exentas
Ecuador	12%	Alimentos natural, leche y ciertos alimentos industrializados para consumo humano exentos	Exentas - medicinas para el consumo humano
Guatemala	12%	No aplica exención	Exenta ciertas medicinas
Honduras	12%	Alimentos básicos para consumo humano exentos	Medicinas para humanos y animales exentas
Jamaica	16.5%	No aplica exención	0% a medicinas
Paraguay	10%	5% a alimentos básicos	5% a medicinas
Perú	19% (IVA 17% + IPM 2%)	No se gravan la fruta, la verdura, semillas, pescado fresco	No aplica exención
Uruguay	22%	10% a alimentos específicos	10% a medicinas
Venezuela	12%	Alimentos básicos exentos	Exenta medicinas

²⁴ Los Impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?. Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE.

El Programa de Presupuesto y Gasto Público busca acercar el trabajo académico del CIDE a la ciudadanía; involucra a más de 15 investigadores de tiempo completo y tiene cuatro áreas de trabajo: investigación, capacitación, difusión y análisis de políticas. Cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Ford. El responsable del Programa es Juan Pablo Guerrero Amparán.

Cuadro 6

País	Tasa general	Alimentos	Medicinas
Países de la Unión Europea			
Alemania	19%	7% a alimentos	No aplica exención
Austria	20%	10% a alimentos	10% a medicinas
Bélgica	21%	6% a alimentos y bebidas	6% a medicinas
Bulgaria	20%	No aplica exención	No aplica exención
Chipre	15%	0% a alimentos para consumo humano	0% a medicinas
Dinamarca	25%	No aplica exención	No aplica exención
Eslovenia	20%	8.5% a alimentos	8.5% a medicinas
Eslovaquia	19%	No aplica exención	10% a medicinas
España	16%	4% a ciertos alimentos básicos	4% a medicinas
Estonia	10%	No aplica exención	9% a medicinas
Finlandia	22%	12% a alimentos (a partir del 1/10/09)	8% a medicinas
Francia	20%	5.5% a alimentos	5.5% a medicinas
Grecia	19%	9% a alimentos frescos	9% a medicinas
Hungría	25%	No aplica exención	5% a medicinas
Irlanda	22%	0% a alimentos y bebidas para consumo humano	0% a medicinas (oral)
Italia	20%	4% a alimentos básicos, 10% a algunos alimentos	10% a medicinas
Latvia	21%	No aplica exención	10% a medicinas
Lituania	19%	No aplica exención	No aplica exención
Luxemburgo	15%	3% a alimentos	3% a ciertas medicinas
Malta	18%	0% a alimentos	0% a medicinas
Países Bajos	19%	6% a alimentos y bebidas (no alcohólicas)	6% a medicinas
Polonia	22%	7% a alimentos	7% a medicinas
Portugal	20%	No aplica exención	No aplica exención
República Checa	19%	9% a alimentos	No aplica exención
Reino Unido	15%	0% a alimentos	0% a medicamentos recetados y medicinas
Rumania	19%	No aplica exención	9% a medicinas
Suecia	25%	12% a alimentos	0% a medicinas

Cuadro 7

País	Tasa general	Alimentos	Medicinas
Algunos países emergentes (BRIC)			
Brasil	19%	7% canasta básica, fruta y verdura exenta	No aplica exención
China	17%	13% a productos de necesidad básica y productos agrícola	No aplica exención
India	13%	Exenta a leche, fruta, verdura, carne, pescado, gambas, arroz y trigo	4% a medicinas
Rusia	18%	10% a alimentos	10% a productos farmacéuticos

TASAS DE IVA, OCDE 1976-2010

PAIS	FECHA IMPOSICION	1976	1980	1984	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010
Australia	2000	-	-	-	-	-	-	-	-	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Austria	1973	18.0	18.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Belgium	1971	18.0	16.0	19.0	19.0	19.5	20.5	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0
Canada	1991	-	-	-	-	-	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	6.0	5.0	5.0	5.0
Chile	1975	20.0	20.0	20.0	20.0	16.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0
Czech Republic	1993	-	-	-	-	-	-	23.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	19.0	19.0	19.0	19.0	20.0
Denmark	1967	15.0	22.0	22.0	22.0	22.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Finland	1994	-	-	-	-	-	-	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0
France	1968	20.0	17.6	18.6	18.6	18.6	18.6	18.6	20.6	20.6	20.6	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6
Germany	1968	11.0	13.0	14.0	14.0	14.0	14.0	15.0	15.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	19.0	19.0	19.0	19.0
Greece	1987	-	-	-	16.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0
Hungary	1988	-	-	-	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	20.0	20.0	20.0	20.0	25.0
Iceland	1989	-	-	-	-	22.0	22.0	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	25.5
Ireland	1972	20.0	25.0	23.0	25.0	23.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.5	21.0
Italy	1973	12.0	15.0	18.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Japan	1989	-	-	-	-	3.0	3.0	3.0	3.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Korea	1977	-	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Luxembourg	1970	10.0	10.0	12.0	12.0	12.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0
Mexico	1980	-	10.0	15.0	15.0	15.0	10.0	10.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	16.0
Netherlands	1969	18.0	18.0	19.0	20.0	18.5	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0
New Zealand	1986	-	-	-	10.0	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5
Norway	1970	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	22.0	23.0	23.0	24.0	24.0	24.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Poland	1993	-	-	-	-	-	-	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0
Portugal	1986	-	-	-	17.0	17.0	16.0	16.0	17.0	17.0	17.0	17.0	19.0	21.0	21.0	21.0	20.0	20.0
Slovak Republic	1993	-	-	-	-	-	-	25.0	23.0	23.0	23.0	23.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0
Spain	1986	-	-	-	12.0	12.0	13.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0
Sweden	1969	17.65	23.46	23.46	23.46	23.5	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Switzerland	1995	-	-	-	-	-	-	6.5	6.5	6.5	7.5	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6
Turkey	1985	-	-	-	10.0	10.0	10.0	15.0	15.0	15.0	17.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0
United Kingdom	1973	8.0	15.0	15.0	15.0	15.0	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5	15.0	17.5
Unweighted average	-	16.0	16.9	17.9	17.3	16.7	16.5	17.6	17.8	17.9	17.8	17.9	17.8	17.7	17.8	17.7	17.6	18.0

2.6 IMPACTO MACROECONÓMICO DE LA REFORMA DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

La homologación de la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) en 16% para todos los productos constituye tal vez la propuesta más controvertida de la reforma fiscal puesta a consideración por el Poder Ejecutivo. En la actualidad, un número considerable de bienes y servicios principalmente de primera necesidad están sujetos a tasa cero de IVA o exentos.²⁵

La inclusión del IVA en dichos bienes incrementará sus precios, con el consecuente deterioro del nivel de vida de la población en el corto plazo. El Ejecutivo ha propuesto esquemas de compensación, especialmente hacia los sectores de la población más necesitados. Sin embargo, existen dudas sobre la efectividad de dichos esquemas. La inclusión de un impuesto ad-valorem, como el IVA, en una canasta de bienes que representa cerca del 40% del gasto monetario total de los hogares tiene repercusiones macroeconómicas de consideración. En esencia, dicha política tiende a reducir la oferta agregada y genera un incremento del nivel general de precios, lo que tiene un efecto directo negativo sobre la producción total. El aumento de precios debería de ser de una vez por todas. No obstante, la posibilidad de ajustes salariales futuros podría generar una espiral inflacionaria. El problema es todavía mayor porque aunque los mecanismos de compensación y las reducciones programadas de las tasas del impuesto sobre la renta (ISR) son útiles para evitar la recesión, refuerzan los efectos inflacionarios.²⁶

Por lo anterior, es necesario evaluar cuáles son los impactos de homologar la tasa del IVA en todos los bienes y servicios consumidos en el país en cuanto a tres aspectos fundamentales: recaudación, inflación y producción. El sentido común indica que si para lograr una recaudación mínima el efecto inflacionario es demasiado grande, habría que

²⁵ La principal diferencia entre tasa de cero de IVA y exención es que en el primer caso toda la cadena productiva a la que se vende un bien tiene tasa cero mientras que en la exención se da sobre el último eslabón de la cadena.

²⁶ Rodríguez Arana Alejandro. Impactos Macroeconómicos de la reforma al Impuesto al Valor Agregado. Departamento de Economía Universidad Iberoamericana.

discutir si la reforma propuesta es la mejor alternativa. Viceversa, si con una inflación mínima se logra una recaudación de gran magnitud, entonces llevar a cabo la reforma parecería ser muy conveniente.

2.6.1 Impactos recaudatorios, Inflacionarios y sobre la Producción de la Reforma propuesta al Impuesto al Valor Agregado

Partiendo del supuesto de que la reforma fiscal propuesta por el Ejecutivo es aprobada por el Poder Legislativo y que tal fuera el caso, entonces se calculan los efectos recaudatorios, inflacionarios y sobre la producción total en un esquema de equilibrio parcial. Es decir, en una situación donde todo lo demás permanece constante.

Para llevar a cabo los siguientes ejercicios es necesario hacer tres supuestos fundamentales:²⁷

- a) El primero es que existe un ambiente competitivo en la producción de los bienes actualmente no sujetos al pago del IVA.
- b) El segundo es que los bienes y servicios actualmente no sujetos al IVA presentan costos totales lineales y, por lo tanto, costos marginales constantes.
- c) El tercer supuesto es que las demandas de los bienes y servicios no sujetos actualmente al IVA presentan una elasticidad unitaria.

Los supuestos primero y tercero son complementarios. Al asumir una elasticidad unitaria en los bienes producidos es necesario suponer un ambiente competitivo. El supuesto es compatible con la observación casual de que los bienes propuestos para sujetarse al IVA son, en su mayoría, necesarios, por lo que se espera que la elasticidad de su demanda sea cuando mucho igual a uno. Asimismo, el supuesto de que dicha elasticidad sea exactamente

²⁷ Idem.

uno es conveniente, pues en tal caso la imposición del IVA dejaría constante el gasto en esos bienes y teóricamente no afectaría la medida del producto interno bruto (PIB) nominal que en el ejercicio se supone exógena.²⁸

Por su parte, el segundo supuesto es equivalente a una situación donde el precio es un margen constante sobre los costos totales. En tal caso, un incremento de la tasa impositiva advalorem en un cierto monto incrementa los precios de los bienes en la misma magnitud.

La conveniencia de este supuesto radica en que pueden calcularse los impactos inflacionarios máximos que se producirían en el nivel general de precios por imponer el IVA a los bienes actualmente sujetos a tasa cero o exentos.

Bajo los supuestos señalados, el cuadro 5 y 6 muestra los efectos sobre la recaudación que tendría sujetar el IVA a los bienes actualmente exentos o con tasa cero.

Cuadro 9

GASTOS FISCAL POR EXENCIONES EN EL IVA				
CONCEPTO	MDP		%DEL PIB	
	2010	2011	2010	2011
EXENTOS	38,846	42,017	0.2978	0.2978
Servicios medicos	2,452	2,653	0.0188	0.0188
Servicios de enseñanza	19,801	21,418	0.1518	0.1518
Servicios de transporte publico terrestre de personas	1,970	2,131	0.0151	0.0151
Espectaculos publicos	861	931	0.0066	0.0066
Vivienda	13,762	14,885	0.1055	0.1055

Presupuesto de Gastos Fiscales 2010.

²⁸ Idem.

Cuadro 10

GASTOS FISCAL POR TASAS REDUCIDAS EN EL IVA				
CONCEPTO	MDP		%DEL PIB	
	2010	2011	2010	2011
TASA CERO	142,938	154,610	1.0958	1.0958
Alimentos	117,894	127,520	0.9038	0.9038
Medicinas	10,540	11,400	0.0808	0.0808
Libros, periodicos y revistas	4,252	4,600	0.0326	0.0326
Servicio o suministro de agua potable para uso domestico	6,887	7,450	0.0528	0.0528
Otros productos	3,052	3,302	0.0234	0.0234
Regimen de maquiladoras	-	-	-	-
Servicio de hoteleria y conexos a extranjeros para congresos, convenciones, exposiciones o ferias	313	339	0.0024	0.0024
TASA DE 11% EN LA REGION FRONTERIZA	15,653	16,931	0.1200	0.1200
Baja California	4,748	5,136	0.0364	0.0364
Baja California Sur	600	649	0.0046	0.0046
Quintana Roo	1,604	1,735	0.0123	0.0123
El resto	8,701	9,411	0.0667	0.0667

Presupuesto de Gastos Fiscales 2010.

La recaudación total adicional sería de 197 MDP a precios de 2010, lo que como proporción del PIB es de 1.51%. La mitad de esta recaudación proviene de imponer el IVA al rubro de alimentos actualmente con tasa cero de este impuesto.²⁹

Los otros dos rubros de cierta importancia son servicios de educación y transporte público. Tampoco son desdeñables los efectos de alquiler de vivienda, electricidad y gas doméstico, mientras que el efecto de medicinas y libros, periódicos y revistas es marginal.

Los resultados no son muy alentadores. El instrumento de la reforma fiscal útil para captar recursos es justamente la homologación del IVA al 16%. Es difícil pensar que en el corto plazo las medidas propuestas de bajar las tasas del ISR puedan recaudar muchos recursos en forma neta. Ni siquiera el eliminar un cierto número de bases especiales de tributación puede generar recursos de manera considerable en un principio. La pregunta aquí es

²⁹ Presupuesto de Gastos Fiscales 2010.

entonces si 1.51 puntos del PIB de recaudación bruta es suficiente para mejorar sustancialmente las finanzas públicas y elevar el gasto social.³⁰

El cuadro 7 muestra los impactos inflacionarios máximos de imponer el IVA en los productos actualmente con tasa cero o exentos. Son máximos porque en un ambiente competitivo la existencia de funciones de costos totales no lineales daría lugar a incrementos menores en los precios. Por ejemplo, funciones cuadráticas de costos harían que los efectos inflacionarios cayeran a la mitad. Funciones cúbicas producirían efectos inflacionarios de la tercera parte y así sucesivamente

Este efecto se cumple sólo en el caso en el cual la elasticidad de la demanda es unitaria.

Cuadro 11

IMPACTOS INFLACIONARIOS EFECTO IVA POR PRODUCTO	
Concepto	Puntos porcentuales
Alimentos*	3.1
Gastos médicos y medicinas	0.3
Transporte público	0.7
Servicios de educación	0.7
Libros de texto	0.2
Libros, periódicos y revistas	0.1
Alquiler de vivienda	0.4
Energía eléctrica	0.4
Gas y petróleo	0.3

Presupuesto de Gastos Fiscales 2009.

³⁰ Idem.

³¹ * Considera sólo los alimentos actualmente sujetos a tasa cero o exentos.

Los efectos inflacionarios podrían ser muy elevados. El aumento máximo calculado sería de 6.2 puntos porcentuales en el índice de precios al consumidor (IPC). El impuesto a los alimentos tendría la mayor incidencia, con 3.1 puntos porcentuales. De llevarse a cabo la política, y en el supuesto de que efectivamente los costos totales sean lineales, el efecto sobre la inflación muy probablemente se daría con gran rapidez.³²

Diversas opiniones señalan que la reforma propuesta al IVA no es inflacionaria porque el efecto sobre el nivel de precios sería de una vez por todas. Sin embargo, podría generarse una espiral inflacionaria cuando en las negociaciones salariales futuras los trabajadores pidan una compensación por el aumento inicial de precios. Un aumento de más de cinco puntos de inflación en menos de un año, y sobre todo provocado principalmente por incrementos de precios de los alimentos, pondría fácilmente un piso superior al 10% de inflación por más de dos años consecutivos.

Los efectos sobre la apreciación o sobrevaluación cambiaria podrían ser de consideración.

El cuadro 8 muestra un resumen general del impacto de la homologación del IVA al 16% sobre recaudación, inflación y producción. Cuando se considera una elasticidad precio unitaria en los bienes que tenían tasa cero o estaban exentos, el efecto directo sobre producción es negativo en 3.3 puntos porcentuales. Este efecto se vería parcialmente compensado por la reducción de tasas del impuesto sobre la renta.

Cuadro 12

RESUMEN GENERAL DEL IMPACTO DEL IVA	
Recaudación (miles de millones de pesos)	197
Recaudación (% del PIB)	1.51
Inflación máxima	6.2

Elaboración propia.

³² Idem.

Es difícil observar que se lleven a cabo contratos en la venta de alimentos que fijen su precio por períodos largos de tiempo.

El supuesto de que las demandas de los bienes actualmente exentos o sujetos a tasa cero de IVA es unitaria puede ser restrictivo. Es de suponerse que los alimentos y medicinas más necesarios tengan una elasticidad menor a la unidad. Algo similar pasa con el uso del transporte público, la energía eléctrica y el gas doméstico, mientras que es probable que los libros, periódicos y revistas tengan mercados con altas elasticidades de demanda. Sin embargo, en promedio, la canasta de bienes que actualmente no paga IVA debe ser inelástica pues sus mayores componentes son el de alimentos y otros productos de primera necesidad.

Los efectos de la reforma fiscal sobre mercados con demandas inelásticas varían con respecto a los resultados mostrados con anterioridad. Por una parte, los efectos inflacionarios se refuerzan. Tener demandas totalmente inelásticas con cualquier tipo de oferta es equivalente, en términos de inflación, a tener costos totales lineales. De modo que la menor elasticidad de las demandas debe producir efectos inflacionarios similares a los ya descritos.³³

Finalmente, los efectos sobre la producción son más oscuros. Con demandas perfectamente inelásticas el efecto directo sobre la producción de establecer un impuesto es cero. Sin embargo, los efectos indirectos podrían reducir la producción y/o los precios de otros bienes. Esto es así porque la gente comienza a gastar menos en el consumo de otros bienes con objeto de poder gastar más en los productos de bienes con menor elasticidad. En este caso la cuantificación de los efectos indirectos involucra un planteamiento más complejo de equilibrio general.³⁴

³³ Idem.

³⁴ Idem.

2.6.2 Políticas alternativas de Reforma Fiscal propuesta por el Ejecutivo Federal

Hemos visto que la reforma fiscal propuesta por el Ejecutivo puede ser fuertemente inflacionaria y no recaudar una magnitud muy considerable de recursos.

Ponerla en marcha podría causar una espiral de aumentos en precios que pondría en riesgo la situación macroeconómica global del país.

Por otra parte, no llevar a cabo la reforma fiscal también podría poner en riesgo la estabilidad macroeconómica del país, toda vez que el aumento de la deuda pública podría generar, en el futuro, un incremento del impuesto inflacionario necesario para financiar el déficit público.

Ante este panorama, es imprescindible evaluar posibles alternativas de reforma fiscal que mejoren la eficiencia en la recaudación y promuevan una reducción del endeudamiento del sector público. Esta sección analiza tres posibles alternativas:³⁵

- a) Homogeneizar la tasa del IVA en todos los productos al 10%
- b) La misma política que en el inciso anterior pero con la tasa de IVA al 12%.
- c) Llevar a cabo la reforma planteada por el Ejecutivo pero de una manera gradual.

³⁵ Idem.

2.6.3 Política de Homogeneización de la Tasa del IVA al 10% ó 12%

La política consiste en homogeneizar la tasa del IVA para todos los productos a una tasa menor al 16%. En términos informales se ha hablado de tasas del 10% ó del 12%. La pregunta es qué efectos sobre la inflación, la producción y la recaudación tendría llevar a cabo la homogeneización propuesta.

El cuadro 9 muestra los efectos recaudatorios por impuestos al consumo de homogeneizar la tasa del IVA en 10% ó 12%.

Establecer una tasa de IVA general del 10% propiciaría un aumento de la recaudación a bienes de consumo de 117 mdp en términos netos (1.39% del PIB). El IVA es un impuesto básicamente sobre el consumo privado pues en buena medida los gastos de inversión pueden acreditarse. Por lo tanto, la recaudación neta máxima de homologar la tasa del IVA al 10% sería la calculada (1.39% del PIB).³⁶

Por otra parte, establecer la tasa general al 12% generaría una recaudación neta de 158 mdp, lo que equivale a 1.51 puntos del PIB. Este cálculo nuevamente considera solamente la homogeneización en las tasas impositivas de los bienes de consumo.³⁷

³⁶ Idem.

³⁷ Idem.

Cuadro 13

HOMOLOGAR AL 10%		
	MDP	%DEL PIB
CONCEPTO	2010	2010
EXENTOS	24,279	0.2978
Servicios medicos	1,533	0.0188
Servicios de enseñanza	12,376	0.1518
Servicios de transporte publico terrestre de personas	1,231	0.0151
Espectaculos publicos	538	0.0066
Vivienda	8,601	0.1055
TASA CERO	93,289	1.0958
Alimentos	73,683	0.9038
Medicinas	10,540	0.0808
Libros, periodicos y revistas	2,658	0.0326
Servicio o suministro de agua potable para uso domestico	4,305	0.0528
Otros productos	1,908	0.0234
Regimen de maquiladoras	-	-
Servicio de hoteleria y conexos a extranjeros para congresos, convenciones, exposiciones o ferias	196	0.0024

Cuadro 14

HOMOLOGAR AL 12%		
	MDP	%DEL PIB
CONCEPTO	2010	2010
EXENTOS	29,134	0.2978
Servicios medicos	1,839	0.0188
Servicios de enseñanza	14,851	0.1518
Servicios de transporte publico terrestre de personas	1,477	0.0151
Espectaculos publicos	646	0.0066
Vivienda	10,321	0.1055
TASA CERO	111,947	1.0958
Alimentos	88,420	0.9038
Medicinas	12,648	0.0808
Libros, periodicos y revistas	3,189	0.0326
Servicio o suministro de agua potable para uso domestico	5,165	0.0528
Otros productos	2,289	0.0234
Regimen de maquiladoras	-	-
Servicio de hoteleria y conexos a extranjeros para congresos, convenciones, exposiciones o ferias	235	0.0024
TASA DE 11% EN LA REGION FRONTERIZA	17,076	0.1200
Baja California	5,180	0.0364
Baja California Sur	655	0.0046
Quintana Roo	1,750	0.0123
El resto	9,491	0.0667

Cuadro 15

RECAUDACION HOMOLOGANDO IVA AL 10% O AL 12%				
	IVA al 10%	IVA al 12%	MMP % PIB	MMP % PIB
Recaudación adicional por eliminacion tasa cero y exenciones	117	158	0.8322	1.12
Perdida de recaudacion por reducir del 16% al 10% / 12%	182	121	1.2946	0.8607
Ganancia o Perdida (-) Neta	-65	37	-0.4624	1.9807

Elaboración propia.

El cuadro 12 muestra los impactos máximos en el índice de precios al consumidor y sobre la producción de establecer una tasa de IVA general única en 10% ó 12%. Con el 10% los impactos máximos son relativamente pequeños, no así al 12% en que tienen cierta importancia. La aplicación del IVA al 10% parecería en este caso más conveniente, porque aunque no incrementa la recaudación en forma sustancial puede hacer más eficiente el sistema impositivo. En cambio, el IVA al 12% causaría impactos macroeconómicos de consideración pero incrementaría poco la recaudación.

Cuadro 16

IMPACTOS INFLACIONARIOS HOMOLOGANDO EL IVA AL 10% O 12%		
	IVA al 10%	IVA al 12%
Impacto inflacionario máximo (puntos porcentuales)	1.2	3.2

Fuente: Elaborado por INEGI

2.6.4 Reforma Fiscal Gradual

Las tres opciones hasta ahora analizadas presentan serios problemas. La reforma original del Ejecutivo puede producir un problema inflacionario de importancia, que en el corto plazo deterioraría el tipo de cambio real y las cuentas externas, generando vulnerabilidad en la estabilidad macroeconómica. A su vez, homogeneizar la tasa del IVA al 10% ó 12% tendría efectos menores sobre la producción y la inflación pero la recaudación neta adicional se vería muy limitada.

Una posible opción diferente a las analizadas sería llevar a cabo la reforma fiscal originalmente propuesta pero en forma escalonada. Cada escalón representaría un año. Está a discusión cuántos años podría tardar en consumarse la reforma, desde dos hasta cinco. Si se optara por este último camino, los productos actualmente sujetos a la tasa general del IVA lo mantendrían al 16%. Los productos que ahora se encuentran sujetos a tasa cero o exentos tendrían, en un determinado año de la transición, una tasa de IVA igual a $i(16/X)$, donde i es el año correspondiente (entre 1 y X , X siendo el número máximo de años en que todos los productos convergen al 15%). Así por ejemplo, si el ajuste se diera en cinco años, en el primero el IVA para los productos que actualmente no lo pagan sería de 3.2% y en los subsiguientes de 5.33, 9.6, 12.8 y 16%.³⁸

Una opción similar debería seguirse en la reducción de tasas del impuesto sobre la renta. La principal ventaja de esta opción es que diluye el ajuste macroeconómico en varios años, en lugar de tenerlo que soportar todo en un solo período. Además, a diferencia de las otras opciones analizadas, llega a donde desea llegar, aunque en un período más largo de tiempo. Un cálculo aritmético simple indica que si se escogen cinco años para convergir a la reforma propuesta por el Ejecutivo, la inflación máxima proyectada sería sólo ligeramente superior a 1% por año. Si la economía va creciendo por otras razones y la política monetaria es suficientemente prudente, sería posible eliminar, total o parcialmente, el efecto inflacionario de la reforma fiscal.³⁹

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

Como toda opción de política económica, la propuesta de reforma escalonada tiene algunas desventajas. No obstante, para cada argumento en contra hay otros en favor de la reforma gradual.

Las principales desventajas de la reforma gradual, sus argumentos y contra argumentos son:

- a) La primera es la del costo administrativo de manejar tasas distintas de IVA por varios años. Sin embargo, eso sucede ya en la actualidad pues a tasa cero hay un costo de hacer declaraciones fiscales para las empresas y un costo de evaluarlas y hacer devoluciones para el fisco.
- b) La segunda desventaja es que los trabajadores pueden pedir aumentos salariales por los aumentos esperados en el siguiente año. En este caso podría negociarse con los sindicatos dar sólo un incremento salarial promedio por el aumento de la tasa del IVA anual. Este aumento podría ser de la mitad del incremento inflacionario máximo calculado. Una vez que se conozca el efecto del IVA sobre los diferentes precios podría otorgarse un aumento ex post. Lo anterior tiene sentido porque es casi imposible saber cuánto realmente va a aumentar el nivel de precios por el incremento de la tasa de IVA. Hemos visto, por ejemplo, que si la elasticidad de la demanda es unitaria y los costos totales son cuadráticos, el aumento del precio de determinado producto es de la mitad del aumento en la tasa del IVA, mientras que si los costos son lineales, el aumento es igual al incremento de la tasa.
- c) Finalmente, otra posible desventaja sobre esta opción sería que una composición diferente del Poder Legislativo detuviera la reforma cuando ésta va a la mitad. En este punto es importante señalar que dicha situación sería mejor a lo que en la actualidad sucede, donde muchos bienes no están sujetos al pago del IVA.

Además, la intención sería aprobar desde ahora la reforma e implementarla en forma escalonada. Un esquema similar sigue actualmente el impuesto especial sobre la gasolina y ha resultado mejor opción que los aumentos enormes del pasado al precio de este producto.

El Poder Ejecutivo debería considerar cuidadosamente la opción de aumentos escalonados de la tasa del IVA con objeto de hacer efectiva la reforma fiscal que está proponiendo.

2.7 ASPECTOS TÉCNICOS Y LEGALES DE LA REFORMA

La reforma propuesta en abril del año 2001 por el gobierno federal descansó esencialmente en un movimiento de tasas entre el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), por medio de la cual se pretende disminuir la carga fiscal en el ingreso y elevar el impacto recaudatorio en el consumo. Desde un punto de vista estrictamente técnico, la propuesta presidencial es adecuada, pues reduce la carga fiscal de un pequeño padrón de contribuyentes y extiende la recaudación hacia un mayor número de sujetos, al gravar indirectamente al universo de consumidores. Esta propuesta recoge la añeja exigencia del llamado sector formal de aligerar el peso tributario que recae sobre unos cuantos y repartirlo entre más contribuyentes.⁴⁰

⁴⁰ Revilla Eduardo y Zamudio Andrés. Reforma Fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México. Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE.

El Programa busca acercar el trabajo académico del CIDE a la ciudadanía; involucra a más de 10 investigadores de tiempo completo y tiene cuatro áreas de trabajo: investigación, capacitación, difusión, y análisis de políticas. Cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Ford. El director del Programa es Juan Pablo Guerrero Amparán.

Cuadro 17

Resumen de la propuesta del presidente Vicente Fox Quesada Propuesta de Reforma Fiscal del Poder Ejecutivo

Concepto	Propuesta
Ingresos Tributarios	
IVA	<ul style="list-style-type: none"> ✍ Eliminación de tasa cero y exenciones ✍ IVA por flujo de efectivo ✍ Tasa de IVA al 15%
ISR	<p>Personas Físicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ Reestructurar la tarifa a personas físicas ✍ Tasa 0 a menores ingresos (Primer renglón) ✍ Reducción de la carga a los diferentes niveles de ingreso ✍ Tasa máxima coincidente con la de sociedades (32%) ✍ Menos tramos y más largos entre la tarifa ✍ Aumentar el crédito al salario en \$900 pesos para compensar a los contribuyentes que reciben hasta un salario mínimo por la reforma al IVA. <p>Personas Físicas con Actividades Empresariales y Profesionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ Flujo de efectivo ✍ Tratamiento conjunto a actividades empresariales y profesionales ✍ Dedución inmediata de inversiones ✍ Simplificación ✍ Tratamiento especial para contribuyentes de hasta 4 millones de pesos ✍ Tratamiento especial para contribuyentes que contraten trabajadores eventuales en el campo ✍ Eliminación de las reducciones de impuestos por actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas, pesqueras y edición de libros <p>Personas Morales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ Establecer tasa de 32% en lugar del sistema actual de 2 tasas y derogar el impuesto a los dividendos ✍ Eliminar las reducciones de impuesto a la agricultura, ganadería, pesca, silvicultura y a los editores de libros ✍ Eliminación de regímenes preferenciales ✍ Reincorporación de deducción inmediata de inversiones ✍ Ajuste por inflación anual <p>Simplificación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ Pagos por transferencia electrónica sin necesidad de declaración ✍ Declaraciones y trámites vía Internet con apoyo de oficinas de asistencia al contribuyente ✍ Eliminación de varias declaraciones informativas ✍ Eliminación de avisos ✍ Comprobación vía pago ✍ Tratamiento especial hasta 4 millones ✍ Tratamiento especial en contratación de eventuales en el campo
Otros	<p>Posibilidad de Impuestos y Derechos Ecológicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ Derechos por descargas de aguas a cargo de municipios ✍ Tratamiento diferenciado en el ISAN para automóviles "sucios" y "limpios" ✍ Gravamen para productos minerales que México prometió dejar de extraer en los acuerdos paralelos del TLCAN
Reforma al Marco Jurídico Presupuestal	
Presentación de la LIF y el PEF al Legislativo	<p>Análisis: Las proyecciones financieras más sólidas para proponer la política de ingresos y gasto se conocen hasta los meses de septiembre y octubre.</p> <p>Propuesta: Una fecha entre el 15 de septiembre y el 15 de octubre parece conveniente para el análisis del presupuesto.</p>
Mecanismo de Recondición Presupuestal	<p>Política de Estado: Desde el punto de vista de una política de Estado debe existir un mecanismo que elimine la incertidumbre económica y que evite la paralización de las actividades estatales.</p> <p>7 Iniciativas presentadas</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4 se inclinan por la prórroga provisional (opción 3). • 2 por la prórroga automática anual (opción 2). • 1 por el presupuesto del Ejecutivo (opción 4) <p>Opciones: Con base en las ventajas y desventajas que presentan las opciones, quizá sería deseable la opción 1 (prórroga automática provisional para gastos obligatorios).</p>
Objetivos de incluir la responsabilidad fiscal	<ul style="list-style-type: none"> ✍ Dan certidumbre y orden a las finanzas públicas y al proceso presupuestario. ✍ Establecen de forma permanente las reglas mínimas a las que deberán sujetarse los poderes públicos en el manejo de las finanzas públicas.
Objetivos de la Reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	<ul style="list-style-type: none"> ✍ Establecer diversos principios en la Ley y con ello simplificar las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año. ✍ Incluir principios que establezcan parámetros a los déficit públicos. ✍ Institucionalizar principios económicos. ✍ Cambiar el enfoque de los "procedimientos" al de "obtención de resultados". ✍ Devolver las responsabilidades a los ejecutores de gasto y promover la descentralización de las decisiones. ✍ Simplificar los procesos de ejercicio y rendición de cuentas. ✍ Dotar de una regulación que permita la flexibilidad en el ejercicio.

Fuente: SHCP, "La Nueva Hacienda Pública: Lineamientos Generales", México, marzo del 2001.

A pesar de algunas ventajas de la propuesta, como la disminución de la carga fiscal en el ISR, o la introducción de algunos estímulos importantes⁴¹, la mayoría de los sectores de la opinión pública, agentes económicos, los partidos políticos y los legisladores federales, se han opuesto a su parte medular, es decir la eliminación, en el IVA, de la tasa del 0% y de un número importante de exenciones como las colegiaturas, los libros, y el transporte, entre otros.

⁴¹ Por ejemplo, la propuesta de deducción de la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa (PTU) o del reestablecimiento de la deducción inmediata de activos fijos nuevos, todo ello en el ISR; o la reintroducción de la mecánica tradicional del acreditamiento del IVA.

“IMPUESTO AL VALOR AGREGADO”

(MARCO JURÍDICO)

2.8 MARCO LEGAL DE LOS IMPUESTOS

2.8.1 Constitucionalidad de los Impuestos

El artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. ...

II. ...

III. ...; y

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.⁴²

2.8.1.1 Proporcionalidad

Implica gravar al contribuyente en función de su capacidad económica.⁴³

2.8.1.2 Equidad

Significa igualdad ante la ley. Trato igual a los iguales.⁴⁴

⁴² CPEUM Art. 31 Fracc. IV.

⁴³ Betancourt Partida Carlos Enrique. El ABC de los impuestos en México. Thomson.2003. p. 1.

⁴⁴ Idem.

2.8.1.3 Legalidad

Todos los elementos del impuesto deben establecerse con precisión en la ley fiscal.⁴⁵

De acuerdo con nuestra Constitución, el artículo 31 fracción IV, señala que la potestad tributaria se divide en la Federación, los Estados y los Municipios, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 18

EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El Sistema Tributario Mexicano en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Órdenes de Gobierno	Disposición Constitucional
<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; background-color: #e0e0e0; width: 150px; margin: 0 auto;"> <p>Federación</p> </div>	<p>Art. 31 IV. Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Federal. Art. 73 VII. Facultad para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Art. 73 XXIX. Materias tributarias reservadas en forma expresa a la Federación. Art. 131. Materias tributarias reservadas en forma expresa a la Federación (Comercio Exterior).</p>
<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; background-color: #e0e0e0; width: 150px; margin: 0 auto;"> <p>Estado</p> </div>	<p>Art. 31 IV. Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Estatal. Arts. 117 y 118. Restricciones expresa a la potestad tributaria de los Estados. Art. 124. Las facultades que no estén expresamente a la Federación, se entienden reservadas a los Estados. En consecuencia, los Estados tienen un poder tributario genérico, con la limitante de no gravar las materias exclusivas de la Federación.</p>
<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; background-color: #e0e0e0; width: 150px; margin: 0 auto;"> <p>Municipio</p> </div>	<p>Art. 31 IV. Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Municipal. Art. 115 IV. Conformación de la Hacienda Pública Municipal. - Contribuciones que las legislaturas establezcan a favor de los Municipios. - Contribuciones que establezcan los Estados Sobre: * Propiedad Inmobiliaria * Su división, consolidación, traslación o mejora * Su fraccionamiento * La prestación de servicios públicos a cargo del Municipio</p>

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2003, Resultados Generales y estimación Ley de Ingresos 2004 y 2005, SHCP.

⁴⁵ Idem.

Es preciso aclarar que los tres niveles de gobierno poseen su propia Ley de Ingresos y que en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que busca armonizar las relaciones fiscales intergubernamentales en el país cada uno define los rubros de ingreso necesarios para atender sus necesidades de gasto.

En cualquier caso, la creación de nuevos impuestos o rubros de ingreso en general deberá ser autorizada por el H. Congreso de la Unión en el caso Federal y por las legislaturas locales en el caso de los Estados y Municipios.⁴⁶

Sin embargo, el sistema tributario ha sido incapaz de generar por sí mismo los niveles óptimos de recaudación de ingresos en los tres órdenes de gobierno, debido a que existen restricciones constitucionales en el caso de las haciendas estatales y municipales. El tema de competencia de la Federación en materia de impuestos ha sido debatido ampliamente, específicamente en el supuesto de la Federación, si tiene ésta facultad exclusiva en algunos materias o actos, o que si la facultad para legislar no limita a los estados a crear impuestos sobre los mismos actos.⁴⁷

2.9 MARCO LEGAL DEL IVA

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) constituye la segunda fuente de ingreso más importante del Gobierno Federal. En 2010 se estima que la recaudación de este impuesto representará el 37.04 por ciento del monto total de los impuestos de México, equivalente a 3.45 por ciento del PIB.⁴⁸

De acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación de 2010, se prevé un aumento en la captación de IVA de 19.5% real respecto a lo presupuestado en 2009.

⁴⁶ Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010.

⁴⁷ Cuenta de la Hacienda Publica Federal.

⁴⁸ Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010.

Dentro de las razones que explican el crecimiento constante de la recaudación están las reformas que se aprobaron a la Ley del IVA (LIVA) durante el ultimo año para simplificar el procedimiento de cómputo, acreditación y pago.

Cuadro 19

ESTADÍSTICA DE LA RECAUDACIÓN DEL IVA

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS

(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL 1/	868 267.6	939 114.5	989 353.4	1 132 985.1	1 270 211.1	1 412 505.0	1 558 808.0	1 711 220.6	2 049 936.3	2 000 448.1
TRIBUTARIOS	581 703.3	654 870.2	728 283.7	768 045.3	769 385.7	810 511.0	890 078.1	1 002 670.1	994 552.3	1 129 552.6
RENTA 2/	258 754.2	285 523.1	318 380.3	337 015.4	345 217.5	384 521.8	448 099.8	527 183.6	562 222.3	534 190.5
VALOR AGREGADO	189 605.9	208 408.1	218 441.7	254 433.4	285 022.7	318 432.0	380 576.1	409 012.5	457 248.3	407 795.1
PRODUCCIÓN Y SERVICIOS	81 544.1	110 888.8	136 257.2	117 758.2	85 245.0	49 627.1	(5 241.6)	(6 791.8)	(168 325.2)	50 567.4
IMPORTACIÓN	32 861.4	28 902.0	27 233.0	26 897.8	29 521.0	26 820.4	31 726.4	32 188.0	35 783.1	30 196.4
EXPORTACIÓN	3.8	0.4	0.3	0.5	0.2	0.4	0.7	2.6	1.1	0.7
ACCESORIOS	5 504.0	6 099.6	8 463.0	5 965.5	5 515.8	9 543.1	10 441.2	12 403.4	13 744.1	21 709.9
IETU									46 586.0	44 718.0
IDE 3/									17 700.3	15 887.7
OTROS	13 429.9	15 248.2	19 508.2	25 974.5	18 863.5	21 566.2	24 475.5	28 671.8	29 592.3	24 486.9
NO TRIBUTARIOS	286 564.3	284 244.3	261 069.7	364 939.8	500 825.4	601 994.0	668 729.9	708 550.5	1 055 384.0	870 895.5
DERECHOS	210 955.2	203 751.8	159 097.3	269 982.7	370 973.2	489 084.0	598 056.2	574 019.3	934 524.9	517 816.5
HIDROCARBUROS 4/	196 143.2	187 606.7	140 495.7	250 744.3	354 381.8	469 205.1	577 717.9	549 188.9	905 263.8	488 087.0
OTROS	14 812.0	16 145.1	18 601.6	19 238.4	16 591.4	19 858.9	20 338.3	24 830.4	29 261.1	29 729.5
PRODUCTOS	7 261.4	6 620.6	5 237.1	5 153.7	5 406.5	7 332.7	6 942.8	6 751.9	6 865.9	6 660.5
APROVECHAMIENTOS 5/	68 323.3	73 845.2	96 706.4	89 774.8	124 415.8	105 566.2	63 698.6	127 745.8	113 958.1	346 381.4
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	24.4	26.7	28.9	28.6	29.9	31.1	32.3	33.5	35.1	37.1

Cuenta de la Hacienda Publica Federal.

Cuadro 20

ESTADÍSTICA DE LA RECAUDACIÓN DEL IVA
INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS
(COMO PROPORCIÓN DEL PIB)

CONCEPTO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL	14.99	14.81	15.27	15.01	15.27	16.90	16.92
TRIBUTARIOS	10.16	8.97	8.76	8.57	8.95	8.20	9.55
RENTA	4.46	4.03	4.16	4.32	4.70	4.63	4.52
VALOR AGREGADO	3.37	3.32	3.44	3.67	3.65	3.77	3.45
PRODUCCIÓN Y SERVICIOS	1.56	0.99	0.54	(0.05)	(0.06)	(1.39)	0.43
IMPORTACIÓN	0.36	0.34	0.29	0.31	0.29	0.29	0.26
EXPORTACIÓN	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.
ACCESORIOS	0.08	0.06	0.10	0.10	0.11	0.11	0.18
IETU						0.38	0.38
IDE						0.15	0.13
OTROS	0.34	0.22	0.23	0.24	0.26	0.24	0.21
NO TRIBUTARIOS	4.83	5.84	6.51	6.44	6.32	8.70	7.37
DERECHOS	3.57	4.33	5.29	5.76	5.12	7.70	4.38
HIDROCARBUROS	3.32	4.13	5.07	5.56	4.90	7.46	4.13
OTROS	0.25	0.19	0.21	0.20	0.22	0.24	0.25
PRODUCTOS	0.07	0.06	0.08	0.07	0.06	0.06	0.06
APROVECHAMIENTOS	1.19	1.45	1.14	0.61	1.14	0.94	2.93
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.

Cuenta de la Hacienda Publica Federal.

Una de sus características es su neutralidad, porque iguala la carga fiscal de bienes y productos similares, independientemente del número de etapas por las que hayan pasado en su proceso de producción o comercialización. Además, iguala la carga fiscal de productos importados, en relación con los nacionales, porque ambos productos están gravados con la misma tasa.⁴⁹

De acuerdo con la Ley del IVA, están obligadas al pago de este impuesto las personas físicas y morales que en el territorio nacional enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes, e importen bienes o servicios.⁵⁰

La estructura de la Ley del IVA, permite identificar la existencia de tasas diferenciales y regímenes especiales. En particular, tipifica las tasas del 16%, del 10 %, y la de “0” por ciento; así como un régimen de exención. Estos regímenes en la Ley del IVA, pueden observarse en el esquema siguiente:

⁴⁹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003-2009, Resultados Generales y estimación Ley de Ingresos 2003 y 2009, SHCP.

⁵⁰ Artículo 1º de la Ley del IVA.

Cuadro 21

RESUMEN DEL CONTENIDO DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Ley del Impuesto al Valor Agregado		
Régimen General Tasa 16%	Personas Físicas o Morales	<ul style="list-style-type: none"> - Enajenación de Bienes. - Prestación de Servicios Independientes. - Otorgar el Uso o Goce Temporal de Bienes. - Importar Bienes o Servicios.
Régimen Fronterizo Tasa 11%	Personas Físicas o Morales	<ul style="list-style-type: none"> - Actos o actividades por las que se deba pagar impuesto, que realicen los residentes en la región fronteriza o zonas libres.
Régimen Especial Tasa 0%	Personas Físicas o Morales	<ul style="list-style-type: none"> - La enajenación de animales y vegetales que no estén industrializados, las medicinas de patentes y productos destinados a la alimentación. - La prestación de servicios independientes a la agroindustria. - La exportación de Bienes y Servicios.
Régimen Especial Exento	Personas Físicas	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades Empresariales que únicamente enajenen o presten servicios al público en general, hasta cierto límite de ingresos.
	Personas Físicas o Morales	<p><i>* Enajenaciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - El suelo y casa habitación. - Libros, periódicos y revistas, bienes muebles usados. - Billetes de lotería, rifas, sorteos o juegos de azar. - Moneda Nacional o Extranjera. - Partes sociales, documentos pendientes de cobro y títulos de crédito. - Lingotes de oro. <p><i>* Servicios:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Comisiones de créditos hipotecarios. - Los servicios de enseñanza y medicina. - Servicios prestados en forma gratuita. - El transporte público terrestre y marítimo internacional. - El aseguramiento agropecuario. - Intereses y operaciones financieras. - Los proporcionados a miembros de asociaciones. - Los de espectáculos públicos y derechos de autor. <p><i>* Uso o goce temporal de bienes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Inmuebles para casa habitación. - Fincas agrícolas y ganaderas. - Bienes tangibles de residentes en el extranjero. - Libros periódicos y revistas. <p><i>* Importaciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Las que no lleguen a consumarse. - Equipajes y manejo de casa, bienes donados, obras de arte, oro y vehículos de gobiernos extranjeros. <p><i>* Exportación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - La que tenga carácter de definitiva. - La enajenación de bienes a residentes en el extranjero. - El uso o goce de bienes intangibles en el extranjero. - La transportación nacional. - La enajenación de bienes de empresas PITEX.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal

2.9.1 Estructura de la Ley del Impuesto al Valor Agregado

La ley consta de 43 artículos, agrupados en 9 capítulos con base en la siguiente estructura:

Cuadro 22

ESTRUCTURA DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Título	Concepto	Artículo
Capítulo I	Disposiciones Generales	1-7
Capítulo II	De la Enajenación	8-13
Capítulo III	De la Prestación de Servicios	14-18A
Capítulo IV	Del Uso o Goce Temporal de Bienes	19-23
Capítulo V	De la Importación de Bienes y Servicios	24-28
Capítulo VI	De la Exportación de Bienes y Servicios	29-31
Capítulo VII	De las Obligaciones de los Contribuyentes	32-37
Capítulo VIII	De las Facultades de las Autoridades	38-40
Capítulo IX	De las Participaciones a las Entidades Federativas	41-43
Transitorios		

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal

2.9.2 Características del IVA

2.9.2.1 Impuesto Indirecto

La carga fiscal no recae sobre el contribuyente, es decir, no afecta su patrimonio, sino sobre el consumidor final.⁵¹

2.9.2.2 Impuesto al Consumo

El IVA es un gravamen general, pues esta presente en todas las etapas de la actividad económica y de la intermediación, y cubre todo el territorio nacional. Además, grava los consumos que efectúan por bienes y servicio, tanto en el país como por importaciones en el extranjero.⁵²

2.9.3 Elementos de los Impuestos

Sujeto

Las personas físicas y morales que en territorio nacional realicen los actos o actividades siguientes:

Objeto

El IVA es un impuesto que grava el valor económico de las cadenas productivas y se circunscribe al territorio nacional. Las personas físicas y las personas morales (empresas y

⁵¹ Betancourt Partida Carlos Enrique. El ABC de los impuestos en México. Thomson.2003. p. 64.

⁵² Idem.

sociedades) tienen la obligación de pagarlo cuando efectúen las siguientes actividades económicas:⁵³

1. Enajenen bienes.
2. Presten servicios independientes.
3. Otorguen el uso o goce temporal de bienes.
4. Importen bienes o servicios.

Base

Es el monto de los ingresos por los que se debe trasladar el impuesto.

Tasa

0%, 11% y 16%.⁵⁴

La LIVA contempla distintas tasas que deben aplicarse a las actividades productivas así como las exenciones: la tasa general es de 16 por ciento; en zonas fronterizas se aplica la tasa de 11 por ciento, y varios productos y servicios específicos se gravan con una tasa de 0 por ciento. Asimismo, la Ley contempla varias exenciones específicas a la enajenación de bienes, la prestación de servicios, el uso o goce temporal de bienes y a la importación.

Tasa General del 16%. La Ley establece que el IVA se calculará aplicando esta tasa a los actos o actividades de enajenación de bienes; prestación de servicios independientes; otorgamiento de uso o goce temporal de bienes, e importación de bienes y servicios.

⁵³ Artículo 1° de la Ley del IVA.

⁵⁴ Artículo 1°, 2-A, 9° de la Ley del IVA para 2010, 0%, 10% y 15% para 2009.

Tasa del 11% en la zona fronteriza. La propia Ley del IVA señala la aplicación de una tasa del 11 por ciento cuando los actos o actividades por los que se deba pagar el impuesto, se realicen por los residentes en la región fronteriza y siempre que la entrega de material de los bienes o la prestación de servicios, se lleve a cabo en esa región. Se considera como región fronteriza, la franja de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, además de todo el territorio de los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, así como una región parcial del estado de Sonora.

Tasa cero. Se establece la aplicación de la tasa del 0 por ciento en la enajenación de animales y vegetales; medicinas de patente y productos destinados a la alimentación; hielo y agua; ixtle; maquinaria, equipo agrícola y embarcaciones para pesca comercial; fertilizantes y plaguicidas; invernaderos hidropónicos y equipos de irrigación, y oro, así como la prestación de servicios independientes vinculados al sector agropecuario y pesquero; el uso o goce de maquinaria y equipo destinado a la agricultura, y la exportación de bienes o servicios.

Dentro de los productos destinados a la alimentación sujetos a tasa cero, se excluyen las bebidas distintas de la leche, entre las que se cuentan los jugos, néctares y concentrados de frutas o de verduras; también se excluyen los jarabes o concentrados para preparar refrescos; concentrados, polvos, jarabes o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos; caviar, salmón ahumado y angulas; saborizantes, micro encapsulados y aditivos alimenticios.

Exenciones. La Ley define un conjunto de bienes y servicios que derivan de la enajenación y prestación de servicios exentos, entre los que destacan la enajenación de suelo; venta y renta de vivienda; libros; bienes muebles usados; billetes; monedas; partes sociales, documentos pendientes de cobro y títulos de crédito; lingotes de oro; comisiones y contraprestaciones en créditos hipotecarios; comisiones por administrar fondos de ahorro

para el retiro; servicios de enseñanza; transporte público terrestre y marítimo internacional; seguros; intereses; operaciones financieras; espectáculos públicos; servicios profesionales de medicina, entre otros.

La diferencia entre tributar a tasa cero por ciento y estar exento del impuesto radica en que los contribuyentes sujetos a tasa cero, podrán solicitar al Sistema de Administración Tributaria (SAT) el IVA que les fue trasladado al adquirir sus insumos necesarios; en el caso de estar exento, el IVA trasladado mencionado, no podrán solicitarlo, de forma tal que se convierte en una deducción para efectos del Impuesto Sobre la Renta (ISR).⁵⁵

El impuesto se calcula al aplicar una tasa al valor económico de las actividades mencionadas. Según la Ley, el IVA no forma parte del costo de producción.

Los contribuyentes pueden acreditar contra el IVA el monto correspondiente que hayan pagado por concepto de insumos empleados en el proceso productivo, excepto cuando se trate de bienes exentos. Quienes operan en la informalidad no pueden acreditar el IVA que se les haya trasladado; sin embargo, al no cobrarlo a sus clientes, tienen una ventaja competitiva en precio frente a quienes sí lo hacen.⁵⁶

La LIVA también contiene reglas para determinar, pagar y acreditar el impuesto y para señalar las obligaciones de los contribuyentes.

⁵⁵ Hernández Trillo Fausto. Zamudio Carrillo Andrés. Evasión Fiscal en México: El caso del IVA Centro de Investigaciones y Docencia Económicas..

⁵⁶ Idem.

2.9.4 Reformas emprendidas a la Ley de Impuesto al Valor Agregado

En México, la tasa del IVA ha sufrido ajustes importantes desde su creación. En 1980, el impuesto se calculaba con una tasa general del 10 por ciento, pero había una tasa del 6 por ciento para la zona fronteriza; A partir de 1981, se adiciona la tasa cero para los productos alimenticios no procesados y para ciertos alimentos procesados de gran peso específico en la alimentación popular; así como un régimen de exención para distintos bienes y servicios, entre otros, la educación, libros, periódicos y revistas.

En 1983, la tasa general se incrementa a 15 por ciento y la tasa en la frontera se mantiene en 6 por ciento, aunque ciertos productos quedan sujetos a la tasa general. En este mismo año se aplica una tasa del 20 por ciento a bienes y servicios de lujo, entre los que se contaban la importación de caviar, salmón ahumado, champaña, televisiones a color, armas de fuego, aeronaves, tarjetas de crédito, televisión por cable, entre otros. También en ese ejercicio, se aprobó la eliminación de la exención a profesionistas, excepto médicos, buscando dar mayor generalidad al impuesto.

Es importante destacar que entre 1983 y 1987, algunos alimentos procesados y medicamentos, que venían sujetos a tasa cero, permanecieron gravados con tasas reducidas del IVA; este ha sido, de hecho, el único periodo en la historia del IVA en México en que se ha cobrado el impuesto a estos bienes. Ciertamente, los alimentos no procesados y algunos procesados importantes como la leche, aceite, pastas comestibles, entre otros, continuaron en tasa cero.

A partir de noviembre de 1991, dentro de las reformas fiscales aprobadas por el H. Congreso de la Unión, se redujo la tasa general del IVA del 15 al 10 por ciento, destacando el hecho de que se unificó en todo el país y se eliminó la tasa del 20 por ciento a bienes suntuarios.

La más reciente reforma realizada a la tasa del IVA en México se dio en el marco de la crisis económica que enfrentó el país en 1995. El Congreso aprobó que a partir de abril de ese año, la tasa general se elevara al 15 por ciento, manteniendo la tasa de 10 por ciento en la región fronteriza.

También se estableció la opción para que el IVA aplicable a los intereses derivados de créditos al consumo, de tarjetas de crédito y de servicios, así como de arrendamiento financiero, únicamente se causará por la parte del interés real.

Desde esa reforma, el esquema general del IVA se ha mantenido prácticamente inalterado hasta el 2003. Una tasa general de 15 por ciento aplicable en todo el país; una tasa del 10 por ciento en la zona fronteriza; una tasa del cero por ciento para alimentos básicos y medicinas; y un régimen de exención para determinados bienes y servicios de consumo generalizado entre la población.

2.9.5 Reformas Fiscales 2002 – 2010

2.9.5.1 Reformas para 2010

La iniciativa que en materia fiscal envió el Presidente de la República al Congreso de la Unión el día 08 de Septiembre 2009 contiene la propuesta de reforma fiscal para 2010, además de algunos cambios en otras disposiciones, particularmente para incrementar las tasas del Impuesto sobre la Renta (del 28% al 30%) y para incrementar la base y la tasa del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (Para gravar desde \$15,000.00 a una tasa del 3%), contiene como gran novedad la denominada “Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza”.

Dentro de su denominación esconde un impuesto al valor agregado general, con pocas excepciones, ahora sí gravando alimentos y medicinas, y se traduce en un aumento al 17% de la tasa de los actos y actividades ya gravados, así como la imposición de la tasa del 2% a

los antes no gravados. No solamente el sistema de la nueva ley es el mismo que el de la ley del IVA, sino que las constantes remisiones a la ley del IVA y hasta los términos de la exposición de motivos, que recuerdan a los usados en la emisión original del impuesto al valor agregado, no dejan lugar a duda de que se trata de la misma contribución.

Dicha iniciativa no fue aprobada por el Congreso de la Unión y se aprueba un incremento del 1% al Impuesto Valor Agregado, reforma publicada en el DOF el 07 de diciembre de 2009:

Cambio de tasas del impuesto

- Se modifica la tasa general de 15 a 16%.
- De 10 a 11% en el caso de operaciones realizadas por residentes en la región fronteriza.
- En el caso de operaciones realizadas en 2009 que se paguen en 2010 quedarán afectas a las nuevas tasas.
- Se permite aplicar las tasas de 2009 en las operaciones que se hayan realizado en ese año, siempre que la entrega de los bienes o prestación de los servicios se haya efectuado en dicho año, y el cobro de se realice en los primeros 10 días naturales de 2010 posteriores a la entrada en vigor del Decreto de la Ley del Impuesto al Valor Agregado aplicable para 2010 (11 de enero de 2010). Esto no es aplicable a las personas que realicen operaciones con partes relacionadas.⁵⁷

A continuación se muestra un cuadro comparativo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente en el 2009 y las reformas aprobadas para 2010:

⁵⁷ Artículos 1, 2, Octavo Transitorio, fracción III de la LIVA y TERCERO de la 3ra. Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2009 publicada en el DOF el 28 de diciembre de 2009

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>ARTÍCULO 1.- Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:</p>		
I.- Enajenen bienes.		
II.- Presten servicios independientes		
III.- Otorguen el uso o goce temporal de bienes.		
IV.- Importen bienes o servicios.		
<p>El impuesto se calculará aplicando los valores que señala esta Ley, la tasa del 15%. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores.</p>	<p>El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta Ley, la tasa del 16%. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores.</p>	<p>Se reforma el segundo párrafo del artículo para incrementar la tasa de 15 a 16%.</p> <p>Mediante disposición transitoria se establece que en el caso de operaciones realizadas en 2009 que se paguen en 2010 quedarán afectas a la nueva tasa.</p> <p>Sin embargo se permite aplicar las tasas de 2009 en las operaciones objeto del gravamen que se hayan celebrado en 2009, cuando la entrega de los bienes se haya efectuado en dicho año, y el cobro de las contraprestaciones se realice en los primeros 10 días de 2010.</p> <p>Con el fin de evitar que las personas que celebren operaciones con partes relacionadas se sustraigan del pago del impuesto con las tasas vigentes en el 2010, se establece que lo anterior no es aplicable a las personas que realicen operaciones con partes relacionadas.</p>
El contribuyente trasladará dicho impuesto, en		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta Ley, inclusive cuando se retenga en los términos de los artículos 1o.-A o 3o., tercer párrafo de la misma.</p>		
<p>El contribuyente pagará en las oficinas autorizadas la diferencia entre el impuesto a su cargo y el que le hubieran trasladado o el que él hubiese pagado en la importación de bienes o servicios, siempre que sean acreditables en los términos de esta Ley. En su caso, el contribuyente disminuirá del impuesto a su cargo, el impuesto que se le hubiere retenido.</p>		
<p>El traslado del impuesto a que se refiere este artículo no se considerará violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales.</p>		
<p>ARTÍCULO 1.-C.- Los contribuyentes que transmitan documentos pendientes de cobro mediante una operación de factoraje financiero, considerarán que reciben la contraprestación pactada, así como el impuesto al valor agregado correspondiente a la actividad que dio lugar a la emisión de dichos documentos, en el momento en el que transmitan los documentos pendientes de cobro.</p>		
<p>Los contribuyentes a que se refiere el párrafo</p>		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>anterior, podrán optar por considerar que la contraprestación correspondiente a las actividades que dieron lugar a la emisión de los documentos mencionados, se percibe hasta que se cobren dichos documentos, siempre que se cumpla con lo siguiente:</p>		
<p>I. En los contratos que amparen la transmisión de los documentos pendientes de cobro, se deberá consignar si los cedentes de los documentos ejercen la opción prevista en el segundo párrafo de este artículo, o bien, si se sujetarán a lo dispuesto en el primer párrafo. En el primer caso, se deberá especificar si la cobranza quedará a cargo del cedente, del adquirente o un tercero.</p>		
<p>II. Quienes transmitan los documentos pendientes de cobro serán los responsables de pagar el impuesto al valor agregado correspondiente al total del importe consignado en dichos documentos, sin descontar de su importe total, el monto correspondiente al cargo financiero cobrado por el adquirente.</p>		
<p>III. Los adquirentes de los documentos pendientes de cobro deberán entregar a los contribuyentes dentro de los primeros diez días naturales de cada mes, estados de cuenta mensuales en los que se asentarán las cantidades que se hayan cobrado en el mes inmediato anterior por los documentos pendientes de cobro que les hayan sido transmitidos, las fechas en las que se efectuaron los cobros, así como los descuentos, rebajas o bonificaciones que los</p>		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>adquirentes hayan otorgado a los deudores de los documentos pendientes de cobro. Los estados de cuenta deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación. Adicionalmente, los contribuyentes deberán cumplir con las obligaciones generales que en materia de expedición de comprobantes establece esta Ley, respecto de los cobros que por los documentos cedidos les reporten los adquirentes, debiendo coincidir las fechas y montos contenidos en los citados comprobantes con los datos proporcionados por los adquirentes en los estados de cuenta mencionados.</p>		
<p>En todo caso, la persona que entregue al deudor los comprobantes de las operaciones que dieron lugar a la emisión de los documentos pendientes de cobro, deberá consignar en dichos comprobantes, la cantidad efectivamente pagada por el deudor, cuando los adquirentes les hayan otorgado descuentos, rebajas o bonificaciones.</p>		
<p>IV. Cuando los adquirentes cobren los documentos pendientes de cobro, ya sea en forma total o parcial, deberán manifestar el monto cobrado respecto del documento correspondiente en el estado de cuenta que emitan, con el cual los cedentes de los documentos deberán determinar el impuesto al valor agregado a su cargo, sin descontar de dicho valor, el monto correspondiente al cargo financiero cobrado por el adquirente. Para tales efectos, el impuesto al valor agregado se calculará dividiendo la cantidad manifestada</p>	<p>IV. Cuando los adquirentes cobren los documentos pendientes de cobro, ya sea en forma total o parcial, deberán manifestar el monto cobrado respecto del documento correspondiente en el estado de cuenta que emitan, con el cual los cedentes de los documentos deberán determinar el impuesto al valor agregado a su cargo, sin descontar de dicho valor el monto correspondiente al cargo financiero cobrado por el adquirente. Para tales efectos, el impuesto al valor agregado se calculará dividiendo la cantidad manifestada</p>	<p>Se reforma la fracción IV para adecuar las tasas aplicables con el fin de calcular el IVA causado en <u>operaciones de factoraje financiero</u> por motivo de la variación de la tasa del 15% al 16% y del 10% al 11% en región fronteriza.</p>

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>en el estado de cuenta como cobrada por el adquirente entre 1.15 o 1.10, según se trate de documentos que deriven de operaciones afectas a la tasa del 15% o 10%, respectivamente. El resultado obtenido se restará a la cantidad manifestada en el estado de cuenta como cobrada y la diferencia será el impuesto al valor agregado causado a cargo del contribuyente que cedió los documentos pendientes de cobro.</p>	<p>en el estado de cuenta como cobrada por el adquirente entre 1.16 ó 1.11, según se trate de documentos que deriven de operaciones afectas a la tasa del 16% o 11%, respectivamente. El resultado obtenido se restará a la cantidad manifestada en el estado de cuenta como cobrada y la diferencia será el impuesto al valor agregado causado a cargo del contribuyente que cedió los documentos pendientes de cobro.</p>	
<p>V. Cuando hayan transcurrido seis meses a partir de la fecha de exigibilidad del pago de los documentos pendientes de cobro, sin que las cantidades reflejadas en dichos documentos se hayan cobrado por los adquirentes o un tercero directamente al deudor original y no sean exigibles al cedente de los documentos pendientes de cobro, este último considerará causado el impuesto al valor agregado a su cargo, en el primer día del mes siguiente posterior al periodo a que se refiere este párrafo, el cual se calculará dividiendo el monto pagado por el adquirente en la adquisición del documento, sin descontar de dicho valor el monto correspondiente al cargo financiero cobrado por el adquirente, entre 1.15 o 1.10, según se trate de documentos que deriven de operaciones afectas a la tasa del 15% o 10%, respectivamente. El resultado obtenido se restará del monto pagado por el adquirente en la adquisición de los citados documentos, sin descontar de dicho valor el monto correspondiente al cargo financiero, y la diferencia será el impuesto al valor agregado a cargo del contribuyente que cedió los documentos pendientes de cobro.</p>	<p>V. Cuando hayan transcurrido seis meses a partir de la fecha de exigibilidad del pago de los documentos pendientes de cobro, sin que las cantidades reflejadas en dichos documentos se hayan cobrado por los adquirentes o un tercero directamente al deudor original y no sean exigibles al cedente de los documentos pendientes de cobro, este último considerará causado el impuesto al valor agregado a su cargo, en el primer día del mes siguiente posterior al periodo a que se refiere este párrafo, el cual se calculará dividiendo el monto pagado por el adquirente en la adquisición del documento, sin descontar de dicho valor el monto correspondiente al cargo financiero cobrado por el adquirente, entre 1.16 ó 1.11, según se trate de documentos que deriven de operaciones afectas a la tasa del 16% o 11%, respectivamente. El resultado obtenido se restará del monto pagado por el adquirente en la adquisición de los citados documentos, sin descontar de dicho valor el monto correspondiente al cargo financiero, y la diferencia será el impuesto al valor agregado a cargo del contribuyente que cedió los documentos pendientes de cobro.</p>	

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>Cuando el adquirente haya efectuado algún cobro parcial a cuenta de la contraprestación total consignada en los documentos pendientes de cobro, el cedente de los documentos mencionados podrá disminuir del impuesto al valor agregado determinado a su cargo conforme al párrafo anterior, el impuesto al valor agregado que haya sido previamente determinado por dicho cobro parcial, conforme a lo señalado en la fracción IV anterior.</p>		
<p>VI. Tratándose de recuperaciones posteriores al sexto mes de la fecha de exigibilidad del pago de los documentos pendientes de cobro a que se refiere la fracción V anterior, de cantidades cuyo monto adicionado de las que se hubieran cobrado con anterioridad correspondientes al mismo documento sea mayor a la suma de las cantidades recibidas por el cedente como pago por la enajenación de los documentos pendientes de cobro, sin descontar el cargo financiero, e incluyendo los anticipos que, en su caso, haya recibido, el adquirente deberá reportar dichas recuperaciones en el estado de cuenta del mes en el que las cobre. El contribuyente calculará el impuesto al valor agregado a su cargo por el total de la cantidad cobrada por el adquirente, dividiendo el valor del cobro efectuado entre 1.15 o 1.10, según se trate de documentos que deriven de operaciones afectas a la tasa del 15% o 10%, respectivamente. El resultado obtenido se restará del monto total cobrado y la diferencia será el impuesto al valor agregado a cargo del cedente.</p>	<p>VI. Tratándose de recuperaciones posteriores al sexto mes de la fecha de exigibilidad del pago de los documentos pendientes de cobro a que se refiere la fracción V anterior, de cantidades cuyo monto adicionado de las que se hubieran cobrado con anterioridad correspondientes al mismo documento sea mayor a la suma de las cantidades recibidas por el cedente como pago por la enajenación de los documentos pendientes de cobro, sin descontar el cargo financiero, e incluyendo los anticipos que, en su caso, haya recibido, el adquirente deberá reportar dichas recuperaciones en el estado de cuenta del mes en el que las cobre. El contribuyente calculará el impuesto al valor agregado a su cargo por el total de la cantidad cobrada por el adquirente, dividiendo el valor del cobro efectuado entre 1.16 ó 1.11, según se trate de documentos que deriven de operaciones afectas a la tasa del 16% o 11%, respectivamente. El resultado obtenido se restará del monto total cobrado y la diferencia será el impuesto al valor agregado a cargo del cedente.</p>	

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>El impuesto a cargo del contribuyente determinado de conformidad con el párrafo anterior, se disminuirá con el impuesto a cargo que previamente se haya determinado de conformidad con lo establecido en la fracción V de este artículo.</p>		
<p>Cuando los adquirentes omitan proporcionar al cedente los estados de cuenta correspondientes a los cobros a que se refiere esta fracción, serán responsables sustitutos respecto del pago del impuesto correspondiente a la recuperación adicional, cuando dicha omisión sea descubierta por las autoridades fiscales.</p>		
<p>VII. Cuando los adquirentes enajenen a un tercero los documentos pendientes de cobro, serán responsables de obtener por parte del tercero la información relativa a las cantidades que se cobren por los documentos que hubieran sido enajenados, así como las fechas en las que se efectúen los referidos cobros, con el objeto de incluir dicha información en los estados de cuenta a que se hace referencia en la fracción III que antecede.</p>		
<p>Cuando la cobranza de los documentos pendientes de cobro quede a cargo del cedente, el adquirente no estará obligado a proporcionar los estados de cuenta a que se refiere este artículo, debiendo el cedente de los documentos mencionados determinar el impuesto al valor agregado a su cargo en los términos establecidos en la fracción IV de este artículo.</p>		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
No será aplicable lo dispuesto en el presente artículo cuando los documentos pendientes de cobro cedidos, tengan su origen en una actividad que se encuentre exenta de pago del impuesto al valor agregado o afecta a la tasa del 0%.		
Cuando los contribuyentes ejerzan la opción a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, deberán mantenerla durante el año de calendario en que sea ejercida, respecto de todos los documentos pendientes de cobro que transmitan.		
ARTÍCULO 2.- El impuesto se calculará aplicando la tasa del 10% a los valores que señala esta Ley, cuando los actos o actividades por los que se deba pagar el impuesto, se realicen por residentes en la región fronteriza, y siempre que la entrega material de los bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en la citada región fronteriza.	Artículo 2o.- El impuesto se calculará aplicando la tasa del 11% a los valores que señala esta Ley, cuando los actos o actividades por los que se deba pagar el impuesto, se realicen por residentes en la región fronteriza, y siempre que la entrega material de los bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en la citada región fronteriza.	Se reforman los párrafos primero al tercero del artículo 2 para incrementar en un punto porcentual la tasa que se aplica en la región fronteriza. <ul style="list-style-type: none"> • El 11% en lugar de 10%.
Tratándose de importación, se aplicará la tasa del 10% siempre que los bienes y servicios sean enajenados o prestados en la mencionada región fronteriza.	Tratándose de importación, se aplicará la tasa del 11% siempre que los bienes y servicios sean enajenados o prestados en la mencionada región fronteriza.	<ul style="list-style-type: none"> • También se incrementa la tasa en la enajenación de inmuebles en región fronteriza al 16%, en lugar del 15%
Tratándose de la enajenación de inmuebles en la región fronteriza, el impuesto al valor agregado se calculará aplicando al valor que señala esta Ley la tasa del 15%.	Tratándose de la enajenación de inmuebles en la región fronteriza, el impuesto al valor agregado se calculará aplicando al valor que señala esta Ley la tasa del 16%.	
Para efectos de esta Ley, se considera como región fronteriza, además de la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, todo el territorio de los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, los municipios de Caborca y de Cananea, Sonora, así como la región parcial del Estado de Sonora comprendida en los siguientes límites: al norte, la línea divisoria internacional desde el cauce del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros al oeste del Municipio Plutarco Elías Calles; de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa, a un punto situado a 10 kilómetros, al este de Puerto Peñasco; de ahí, siguiendo el cauce de ese río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional.</p>		
<p>ARTÍCULO 2.-A.- El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:</p>		
<p>I.- La enajenación de:</p>		
<p>a).- Animales y Vegetales que no estén industrializados, salvo el hule.</p>		
<p>Para estos efectos, se considera que la madera en trozo o descortezada no está industrializada.</p>		
<p>b) Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación a excepción de:</p>		
<p>1. Bebidas distintas de la leche, inclusive cuando las mismas tengan la naturaleza de alimentos. Quedan comprendidos en este numeral los jugos, los néctares y los</p>		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
concentrados de frutas o de verduras, cualquiera que sea su presentación, densidad o el peso del contenido de estas materias.		
2. Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos eléctricos o mecánicos, así como los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos.		
3. Caviar, salmón ahumado y angulas.		
4. Saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios.		
c).- Hielo y agua no gaseosa ni compuesta, excepto cuando en este último caso, su presentación sea en envases menores de diez litros.		
d).- Ixtle, palma y lechuguilla.		
e).- Tractores para accionar implementos agrícolas, a excepción de los de oruga, así como llantas para dichos tractores; motocultores para superficies reducidas; arados; rastras para desterronar la tierra arada; cultivadoras para esparcir y desyerbar; cosechadoras; aspersoras y espolvoreadoras para rociar o esparcir fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas; equipo mecánico, eléctrico o hidráulico para riego agrícola; sembradoras; ensiladoras, cortadoras y empacadoras de forraje; desgranadoras; abonadoras y fertilizadoras de terrenos de cultivo; aviones fumigadores; motosierras		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
manuales de cadena, así como embarcaciones para pesca comercial, siempre que se reúnan los requisitos y condiciones que señale el Reglamento.		
A la enajenación de la maquinaria y del equipo a que se refiere este inciso, se les aplicara la tasa señalada en este artículo, sólo que se enajenen completos.		
f). - Fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas, siempre que estén destinados para ser utilizados en la agricultura o ganadería.		
g). - Invernaderos hidropónicos y equipos integrados a ellos para producir temperatura y humedad controladas o para proteger los cultivos de elementos naturales, así como equipos de irrigación.		
h). - Oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes, cuyo contenido mínimo de dicho material sea del 80%, siempre que su enajenación no se efectúe en ventas al menudeo con el público en general.		
i). - Libros, periódicos y revistas, que editen los propios contribuyentes. Para los efectos de esta Ley, se considera libro toda publicación, unitaria, no periódica, impresa en cualquier soporte, cuya edición se haga en un volumen o en varios volúmenes. Dentro del concepto de libros, no quedan comprendidas aquellas publicaciones periódicas amparadas bajo el mismo título o denominación y con diferente contenido entre una publicación y		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
otra.		
Igualmente se considera que forman parte de los libros, los materiales complementarios que se acompañen a ellos, cuando no sean susceptibles de comercializarse separadamente. Se entiende que no tienen la característica de complementarios cuando los materiales pueden comercializarse independientemente del libro.		
Se aplicará la tasa del 15% o del 10%, según corresponda, a la enajenación de los alimentos a que se refiere el presente artículo preparados para su consumo en el lugar o establecimiento en que se enajenen, inclusive cuando no cuenten con instalaciones para ser consumidos en los mismos, cuando sean para llevar o para entrega a domicilio.	Se aplicará la tasa del 16% o del 11%, según corresponda, a la enajenación de los alimentos a que se refiere el presente artículo preparados para su consumo en el lugar o establecimiento en que se enajenen, inclusive cuando no cuenten con instalaciones para ser consumidos en los mismos, cuando sean para llevar o para entrega a domicilio	Se reforma el último párrafo de la fracción I del artículo 2-A para incrementar en un punto la tasa del IVA, según corresponda. <ul style="list-style-type: none"> • Del 15% al 16% • Del 10% al 11%
II.- La prestación de servicios independientes:		
a).- Los prestados directamente a los agricultores y ganaderos, siempre que sean destinados para actividades agropecuarias, por concepto de perforaciones de pozos, alumbramiento y formación de retenes de agua; suministro de energía eléctrica para usos agrícolas aplicados al bombeo de agua para riego; desmontes y caminos en el interior de las fincas agropecuarias; preparación de terrenos; riego y fumigación agrícolas; erradicación de plagas; cosecha y recolección; vacunación, desinfección e inseminación de ganado, así como los de captura y extracción de especies marinas y de agua dulce.		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
b).- Los de molienda o trituración de maíz o de trigo.		
c).- Los de pasteurización de leche.		
d).- Los prestados en invernaderos hidropónicos.		
e).- Los de desepite de algodón en rama.		
f).- Los de sacrificio de ganado y aves de corral.		
g).- Los de reaseguro.		
h).- Los de suministro de agua para uso doméstico.		
II.- El uso o goce temporal de la maquinaria y equipo a que se refieren los incisos e) y g) de la fracción I de este artículo.		
IV.- La exportación de bienes o servicios, en los términos del artículo 29 de esta Ley.		
Los actos o actividades a los que se les aplica la tasa del 0%, producirán los mismos efectos legales que aquellos por los que se deba pagar el impuesto conforme a esta Ley.		
ARTÍCULO 5.- Para que sea acreditable el impuesto al valor agregado deberán reunirse los siguientes requisitos:		
I. Que el impuesto al valor agregado corresponda a bienes, servicios o al uso o goce temporal de bienes, estrictamente		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>indispensables para la realización de actividades distintas de la importación, por las que se deba pagar el impuesto establecido en esta Ley o a las que se les aplique la tasa de 0%. Para los efectos de esta Ley, se consideran estrictamente indispensables las erogaciones efectuadas por el contribuyente que sean deducibles para los fines del impuesto sobre la renta, aun cuando no se esté obligado al pago de este último impuesto. Tratándose de erogaciones parcialmente deducibles para los fines del impuesto sobre la renta, únicamente se considerará para los efectos del acreditamiento a que se refiere esta Ley, el monto equivalente al impuesto al valor agregado que haya sido trasladado al contribuyente y el propio impuesto al valor agregado que haya pagado con motivo de la importación, en la proporción en la que dichas erogaciones sean deducibles para los fines del impuesto sobre la renta.</p>		
<p>Asimismo, la deducción inmediata de la inversión en bienes nuevos de activo fijo prevista en la Ley del Impuesto sobre la Renta, se considera como erogación totalmente deducible, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en la citada Ley.</p>		
<p>Tratándose de inversiones o gastos en periodos preoperativos, se podrá estimar el destino de los mismos y acreditar el impuesto al valor agregado que corresponda a las actividades por las que se vaya a estar obligado al pago del impuesto que establece esta Ley. Si de dicha estimación resulta diferencia de impuesto que no exceda de 10% del impuesto pagado, no se cobrarán</p>		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
recargos, siempre que el pago se efectúe espontáneamente;		
II. Que el impuesto al valor agregado haya sido trasladado expresamente al contribuyente y que conste por separado en los comprobantes a que se refiere la fracción III del artículo 32 de esta Ley. Tratándose de los contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere el artículo 29-C del Código Fiscal de la Federación, el impuesto al valor agregado trasladado deberá constar en forma expresa y por separado en el reverso del cheque de que se trate o deberá constar en el estado de cuenta, según sea el caso;		
III. Que el impuesto al valor agregado trasladado al contribuyente haya sido efectivamente pagado en el mes de que se trate;		
IV. Que tratándose del impuesto al valor agregado trasladado que se hubiese retenido conforme al artículo 1c.-A de esta Ley, dicha retención se entere en los términos y plazos establecidos en la misma, con excepción de lo previsto en la fracción IV de dicho artículo. El impuesto retenido y enterado, podrá ser acreditado en la declaración de pago mensual siguiente a la declaración en la que se haya efectuado el entero de la retención, y		
V. Cuando se esté obligado al pago del impuesto al valor agregado o cuando sea aplicable la tasa de 0%, sólo por una parte de las actividades que realice el contribuyente, se estará a lo siguiente:		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>a) Cuando el impuesto al valor agregado trasladado o pagado en la importación, corresponda a erogaciones por la adquisición de bienes distintos a las inversiones a que se refiere el inciso d) de esta fracción, por la adquisición de servicios o por el uso o goce temporal de bienes, que se utilicen exclusivamente para realizar las actividades por las que se deba pagar el impuesto al valor agregado o les sea aplicable la tasa de 0%, dicho impuesto será acreditable en su totalidad;</p>		
<p>b) Cuando el impuesto al valor agregado trasladado o pagado en la importación, corresponda a erogaciones por la adquisición de bienes distintos a las inversiones a que se refiere el inciso d) de esta fracción, por la adquisición de servicios o por el uso o goce temporal de bienes, que se utilicen exclusivamente para realizar las actividades por las que no se deba pagar el impuesto al valor agregado, dicho impuesto no será acreditable;</p>		
<p>c) Cuando el contribuyente utilice indistintamente bienes diferentes a las inversiones a que se refiere el inciso d) de esta fracción, servicios o el uso o goce temporal de bienes, para realizar las actividades por las que se deba pagar el impuesto al valor agregado, para realizar actividades a las que conforme esta Ley les sea aplicable la tasa de 0% o para realizar las actividades por las que no se deba pagar el impuesto que establece esta Ley, el acreditamiento procederá</p>		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>únicamente en la proporción en la que el valor de las actividades por las que deba pagarse el impuesto al valor agregado o a las que se aplique la tasa de 0%, represente en el valor total de las actividades mencionadas que el contribuyente realice en el mes de que se trate, y</p>		
<p>d) Tratándose de las inversiones a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta, el impuesto al valor agregado que le haya sido trasladado al contribuyente en su adquisición o el pagado en su importación será acreditable considerando el destino habitual que dichas inversiones tengan para realizar las actividades por las que se deba o no pagar el impuesto establecido en esta Ley o a las que se les aplique la tasa de 0%, debiendo efectuar el ajuste que proceda cuando se altere el destino mencionado. Para tales efectos se procederá en la forma siguiente:</p>		
<p>1. Cuando se trate de inversiones que se destinen en forma exclusiva para realizar actividades por las que el contribuyente esté obligado al pago del impuesto al valor agregado o a las que les sea aplicable la tasa de 0%, el impuesto al valor agregado que haya sido trasladado al contribuyente o el pagado en su importación, será acreditable en su totalidad en el mes de que se trate.</p>		
<p>2. Cuando se trate de inversiones que se destinen en forma exclusiva para realizar actividades por las que el contribuyente no esté obligado al pago del impuesto que</p>		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
establece esta Ley, el impuesto al valor agregado que haya sido efectivamente trasladado al contribuyente o pagado en la importación no será acreditable.		
3. Cuando el contribuyente utilice las inversiones indistintamente para realizar tanto actividades por las que se deba pagar el impuesto al valor agregado o les sea aplicable la tasa de 0%, así como a actividades por las que no esté obligado al pago del impuesto que establece esta Ley, el impuesto al valor agregado trasladado al contribuyente o el pagado en la importación, será acreditable en la proporción en la que el valor de las actividades por las que deba pagarse el impuesto al valor agregado o se aplique la tasa de 0%, represente en el valor total de las actividades mencionadas que el contribuyente realice en el mes de que se trate debiendo, en su caso, aplicar el ajuste a que se refiere el artículo 5o.-A de esta Ley.		
Los contribuyentes que efectúen el acreditamiento en los términos previstos en el párrafo anterior, deberán aplicarlo a todas las inversiones que adquieran o importen en un periodo de cuando menos sesenta meses contados a partir del mes en el que se haya realizado el acreditamiento de que se trate.		
A las inversiones cuyo acreditamiento se haya realizado conforme a lo dispuesto en el artículo 5o.-B de esta Ley, no les será aplicable el procedimiento establecido en el primer párrafo de este numeral.		
4. Cuando las inversiones a que se refieren los		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>numerales 1 y 2 de este inciso dejen de destinarse en forma exclusiva a las actividades previstas en dichos numerales, en el mes en el que ello ocurra, se deberá aplicar el ajuste previsto en el artículo 50.-A de esta Ley.</p>		
<p>Cuando el impuesto al valor agregado en la importación se hubiera pagado a la tasa de 10%, dicho impuesto será acreditable en los términos de este artículo siempre que los bienes o servicios importados sean utilizados o enajenados en la región fronteriza.</p>	<p>Cuando el impuesto al valor agregado en la importación se hubiera pagado a la tasa de 11%, dicho impuesto será acreditable en los términos de este artículo siempre que los bienes o servicios importados sean utilizados o enajenados en la región fronteriza.</p>	<p>Se reforma el último párrafo del artículo 5 para incrementar la tasa del 10% al 11% en acreditamiento de IVA pagado en importación, siempre que los bienes o servicios importados sean utilizados o enajenados en región fronteriza.</p>
<p>ARTÍCULO 15.- No se pagará el impuesto por la prestación de los siguientes servicios:</p>		
<p>I.- Las comisiones y otras contraprestaciones que cubra el acreditado a su acreedor con motivo del otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición, ampliación, construcción o reparación de bienes inmuebles destinados a casa habitación, salvo aquéllas que se originen con posterioridad a la autorización del citado crédito o que se deban pagar a terceros por el acreditado.</p>		
<p>II.- Las comisiones que cobren las administradoras de fondos para el retiro o, en su caso, las instituciones de crédito, a los trabajadores por la administración de sus recursos provenientes de los sistemas de ahorro para el retiro y por los servicios relacionados con dicha administración, a que se refieren la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como las demás disposiciones derivadas de éstas.</p>		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>III.- Los prestados en forma gratuita, excepto cuando los beneficiarios sean los miembros, socios o asociados de la persona moral que preste el servicio.</p>		
<p>IV.- Los de enseñanza que preste la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios y sus organismos descentralizados, y los establecimientos de particulares que tengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en los términos de la Ley General de Educación, así como los servicios educativos de nivel preescolar.</p>		
<p>V.- El transporte público terrestre de personas, excepto por ferrocarril.</p>		
<p>VI.- El transporte marítimo internacional de bienes prestado por personas residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en el país. En ningún caso será aplicable lo dispuesto en esta fracción tratándose de los servicios de cabotaje en territorio nacional.</p>		
<p>VII.- (Se deroga).</p>		
<p>VIII.- (Se deroga).</p>		
<p>IX.- El aseguramiento contra riesgos agropecuarios, los seguros de crédito a la vivienda que cubran el riesgo de incumplimiento de los deudores de créditos hipotecarios o con garantía fiduciaria para la adquisición, ampliación, construcción o reparación de bienes inmuebles, destinados a casa habitación, los seguros de garantía</p>		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>financiera que cubran el pago por incumplimiento de los emisores de valores, títulos de crédito o documentos que sean objeto de oferta pública o de intermediación en mercados de valores, siempre que los recursos provenientes de la colocación de dichos valores, títulos de crédito o documentos, se utilicen para el financiamiento de créditos hipotecarios o con garantía fiduciaria para la adquisición, ampliación, construcción o reparación de bienes inmuebles destinados a casa habitación y los seguros de vida ya sea que cubran el riesgo de muerte u otorguen rentas vitalicias o pensiones, así como las comisiones de agentes que correspondan a los seguros citados.</p>		
<p>X.- Por los que deriven intereses que:</p>		
<p>a) Deriven de operaciones en las que el enajenante, el prestador del servicio o quien conceda el uso o goce temporal de bienes, proporcione financiamiento relacionado con actos o actividades por los que no se esté obligado al pago de este impuesto o a los que se les aplique la tasa del 0%.</p>		
<p>b) Reciban o paguen las instituciones de crédito, las uniones de crédito, las sociedades financieras de objeto limitado, las sociedades de ahorro y préstamo y las empresas de factoraje financiero, en operaciones de financiamiento, para las que requieran de autorización y por concepto de descuento en documentos pendientes de cobro; los que reciban y paguen las sociedades financieras de objeto múltiple que para los efectos del</p>		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>impuesto sobre la renta formen parte del sistema financiero, por el otorgamiento de crédito, de factoraje financiero o descuento en documentos pendientes de cobro; los que reciban los almacenes generales de depósito por créditos otorgados que hayan sido garantizados con bonos de prenda; así como las comisiones de los agentes y corresponsales de las instituciones de crédito por dichas operaciones.</p>		
<p>No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior, tratándose de créditos otorgados a personas físicas que no desarrollen actividades empresariales, o no presten servicios personales independientes, o no otorguen el uso o goce temporal de bienes inmuebles. Tratándose de créditos otorgados a personas que realicen las actividades mencionadas, no se pagará el impuesto cuando los mismos sean para la adquisición de bienes de inversión en dichas actividades o se trate de créditos refaccionarios, de habilitación o avío.</p>	<p>No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior, tratándose de créditos otorgados a contribuyentes que opten por pagar el impuesto en los términos del artículo 2º.-C de esta Ley, o a personas físicas que no desarrollen actividades empresariales, o no presten servicios personales independientes, o no otorguen el uso o goce temporal de bienes inmuebles. Tratándose de créditos otorgados a personas físicas que realicen las actividades mencionadas, no se pagará el impuesto cuando los mismos sean para la adquisición de bienes de inversión en dichas actividades o se trate de créditos refaccionarios, de habilitación o avío, siempre que dichas personas se encuentren inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes.</p>	<p>Se reforma el segundo párrafo del inciso b), fracción X, para especificar que el beneficio no será aplicable al régimen de pequeños contribuyentes; ello, no obstante que realicen actividades empresariales, pues tienen la opción de aplicar una mecánica distinta de pago a través de la cual se reconoce la exención.</p> <p>Asimismo, con la finalidad de asegurar que quienes reciben el beneficio de la exención por intereses sean personas registradas para efectos fiscales.</p> <p>En disposición transitoria se aclara que las personas físicas deberán proporcionar a la institución del sistema financiero, entre el 1 de enero y el 1 de julio de 2010, su RFC para que dichas instituciones verifiquen con el SAT que están inscritas en el citado registro y que no son contribuyentes que optaron por pagar el IVA en el régimen de pequeños contribuyentes. Es por esto que esta reforma entrará en vigor a partir del 1 de julio de 2010.</p>

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

----- TEXTO VIGENTE 2009	----- TEXTO VIGENTE 2010	----- COMENTARIOS
		Cuando no proporcionen su RFC, se presumirá que no están inscritas o que optaron por pagar IVA conforme al régimen de pequeños contribuyentes.
Tampoco será aplicable la exención prevista en el primer párrafo de este inciso tratándose de créditos otorgados a través de tarjetas de crédito.		
c) Reciban las instituciones de fianzas, las de seguros y las sociedades mutualistas de seguros, en operaciones de financiamiento, excepto tratándose de créditos otorgados a personas físicas que no gozarían de la exención prevista en el inciso anterior.		
d) Provengan de créditos hipotecarios o con garantía fiduciaria para la adquisición, ampliación, construcción o reparación de bienes inmuebles destinados a casa habitación.		
e) Provengan de cajas de ahorro de los trabajadores, y de fondos de ahorro establecido por las empresas siempre que reúna los requisitos de deducibilidad en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.		
f) Deriven de obligaciones emitidas conforme a lo dispuesto en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.		
g) Reciban o paguen las instituciones públicas que emitan bonos y administren planes de ahorro con la garantía incondicional de pago del Gobierno Federal, conforme a la		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
Ley.		
h) Deriven de valores a cargo del Gobierno Federal e inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.		
i) Deriven de títulos de crédito que sean de los que se consideran como colocados entre el gran público inversionista, conforme a las reglas generales que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de operaciones de préstamo de títulos, valores y otros bienes fungibles a que se refiere la fracción III del artículo 14-A del Código Fiscal de la Federación.		
XI.- Por los que se deriven de operaciones financieras derivadas a que se refiere el artículo 16-A del Código Fiscal de la Federación.		
XII.- Los proporcionados a sus miembros como contraprestación normal por sus cuotas y siempre que los servicios que presten sean únicamente los relativos a los fines que les sean propios, tratándose de:		
a).- Partidos, asociaciones, coaliciones y frentes políticos legalmente reconocidos.		
b).- Sindicatos obreros y organismos que los agrupen.		
c).- Cámaras de comercio e industria, agrupaciones agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, así como organismos que las reúnan.		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
d).- Asociaciones patronales y colegios de profesionales.		
e).- Asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines científicos, políticos, religiosos y culturales, a excepción de aquellas que proporcionen servicios con instalaciones deportivas cuando el valor de éstas representen más del 25% del total de las instalaciones.		
XIII.- Los de espectáculos públicos por el boleto de entrada, salvo los de teatro y circo, cuando el convenio con el Estado o Acuerdo con el Departamento del Distrito Federal, donde se presente el espectáculo no se ajuste a lo previsto en la fracción VI del artículo 41 de esta Ley. La exención prevista en esta fracción no será aplicable a las funciones de cine, por el boleto de entrada.		
No se consideran espectáculos públicos los prestados en restaurantes, bares, cabarets, salones de fiesta o de baile y centros nocturnos.		
XIV.- Los servicios profesionales de medicina, cuando su prestación requiera título de médico conforme a las leyes, siempre que sean prestados por personas físicas, ya sea individualmente o por conducto de sociedades civiles.		
XV.- Los servicios profesionales de medicina, hospitalarios, de radiología, de laboratorios y estudios clínicos, que presten los organismos		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
descentralizados de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, o de los gobiernos estatales o municipales.		
XVI.- Por los que obtengan contraprestaciones los autores en los casos siguientes:		
a) Por autorizar a terceros la publicación de obras escritas de su creación en periódicos y revistas, siempre que los periódicos y revistas se destinen para su enajenación al público por la persona que efectúa los pagos por estos conceptos.		
b) Por transmitir temporalmente los derechos patrimoniales u otorgar temporalmente licencias de uso a terceros, correspondientes a obras de su autoría a que se refieren las fracciones I a VII, IX, X, XII, XIII y XIV del artículo 13 y el artículo 78 de la Ley Federal del Derecho de Autor, que estén inscritas en el Registro Público del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública.		
c) Lo dispuesto en los incisos anteriores no aplicará:		
1. Cuando se trate de ideas o frases publicitarias, logotipos, emblemas, sellos distintivos, diseños o modelos industriales, manuales operativos u obras de arte aplicado.		
2. Cuando las contraprestaciones deriven de la explotación de las obras escritas o musicales en actividades empresariales		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
distintas a la enajenación al público de sus obras o en la prestación de servicios.		
ARTÍCULO 32.- Los obligados al pago de este impuesto y las personas que realicen los actos o actividades a que se refiere el artículo 2o.-A tienen, además de las obligaciones señaladas en otros artículos de esta Ley, las siguientes:		
I.- Llevar de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, su Reglamento de esta Ley, y efectuar conforme a este último la separación de los actos o actividades de las operaciones por las que deba pagarse el impuesto por las distintas tasas, de aquellos por los cuales esta Ley libera de pago.		
II.- Realizar, tratándose de comisionistas, la separación en su contabilidad y registros de las operaciones que lleven a cabo por cuenta propia de las que efectúen por cuenta del comitente.		
III.- Expedir comprobantes señalando en los mismos, además de los requisitos que establezcan el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento, el impuesto al valor agregado que se traslada expresamente y por separado a quien adquiera los bienes, los use o goce temporalmente o reciba los servicios. Dichos comprobantes deberán entregarse o enviarse a quien efectúa o deba efectuar la contraprestación, dentro de los 15 días siguientes a aquél en que se debió pagar el impuesto en los términos de los artículos 11, 17 y 22 de esta Ley.		
Cuando el comprobante ampare actos o actividades por los que se deba pagar el		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>impuesto al valor agregado, en el mismo se deberá señalar en forma expresa si el pago de la contraprestación se hace en una sola exhibición o en parcialidades. Cuando la contraprestación se pague en una sola exhibición, en el comprobante se deberá indicar el importe total de la operación y el monto equivalente al impuesto que se traslada. Si la contraprestación se paga en parcialidades, en el comprobante que se expida por el acto o actividad de que se trate, se deberá indicar además el importe total de la parcialidad que se cubre en ese momento, y el monto equivalente al impuesto que se traslada sobre dicha parcialidad.</p>		
<p>Cuando el pago de la contraprestación se haga en parcialidades, por el pago que de las mismas se haga con posterioridad a la fecha en la que se hubiera expedido el comprobante a que se refiere el párrafo anterior, los contribuyentes deberán expedir un comprobante por cada una de esas parcialidades, el cual deberá ser impreso en los establecimientos autorizados para tal efecto por el Servicio de Administración Tributaria y contener los requisitos previstos en las fracciones I, II, III y IV del artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación, así como anotar el importe de la parcialidad que ampare, la forma como se realizó el pago de la parcialidad, el monto del impuesto trasladado, el monto del impuesto retenido, en su caso, y el número y fecha del documento que se hubiera expedido en los términos del párrafo anterior amparando la enajenación de bienes, el otorgamiento de su uso o goce temporal o la prestación del servicio de que se trate.</p>	<p>Cuando el pago de la contraprestación se haga en parcialidades, por el pago que de las mismas se haga con posterioridad a la fecha en la que se hubiera expedido el comprobante a que se refiere el párrafo anterior, los contribuyentes deberán expedir un comprobante por cada una de esas parcialidades, el cual deberá contener los requisitos previstos en las fracciones I, II, III, IV y VIII del artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación, así como anotar el importe de la parcialidad que ampare, la forma como se realizó el pago de la parcialidad, el monto del impuesto trasladado, el monto del impuesto retenido, en su caso, y el número y fecha del documento que se hubiera expedido en los términos del párrafo anterior amparando la enajenación de bienes, el otorgamiento de su uso o goce temporal o la prestación del servicio de que se trate.</p>	<p>Se reforma el tercer párrafo de la fracción III, del artículo 32, a efecto de ajustarla al nuevo esquema de comprobantes fiscales que incorpora el CFF, eliminado la referencia que se hace en el sentido de que los comprobantes fiscales deben ser impresos en establecimientos autorizados por el SAT.</p> <p>Mediante disposición transitoria se aclara que esta reforma entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2011.</p>

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>Los contribuyentes que ejerzan la opción de anotar el importe de las parcialidades que se paguen, en el reverso del comprobante en los términos del artículo 134, fracción II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, deberán anotar la fecha de pago, el monto del impuesto trasladado y, en su caso, el monto del impuesto retenido. En este supuesto, los contribuyentes no estarán obligados a expedir los comprobantes por cada una de las parcialidades.</p>		
<p>Cuando se trate de actos o actividades que se realicen con el público en general, el impuesto se incluirá en el precio en el que los bienes y servicios se ofrezcan, así como en la documentación que se expida. Cuando el pago de estas operaciones se realice en parcialidades, los contribuyentes deberán señalar en los comprobantes que expidan, el importe de la parcialidad y la fecha de pago. En el caso de que los contribuyentes ejerzan la opción prevista en el artículo 134, fracción II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, también deberán anotar en el reverso del comprobante la fecha de pago de la parcialidad, en cuyo caso no estarán obligados a expedir los comprobantes por cada una de las parcialidades.</p>		
<p>Tratándose de los contribuyentes que presten servicios personales, cada pago que perciban por la prestación de servicios se considerará como una sola exhibición y no como una parcialidad.</p>		
<p>En todo caso, los contribuyentes estarán obligados a trasladar el impuesto en forma expresa y por separado en la documentación a que se refiere esta fracción, cuando el</p>		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>adquirente, el prestatario del servicio o quien use o goce temporalmente el bien, así lo solicite. Lo dispuesto en este párrafo no se aplicará tratándose de los contribuyentes a que se refiere el artículo 2o.-A de esta Ley.</p>		
<p>Los contribuyentes a los que se les retenga el impuesto deberán expedir comprobantes con la leyenda "Impuesto retenido de conformidad con la Ley del Impuesto al Valor Agregado" y consignar por separado el monto del impuesto retenido.</p>		
<p>Para los efectos del artículo 7o. de esta Ley, la restitución del impuesto correspondiente deberá hacerse constar en un documento que contenga en forma expresa y separada la contraprestación y el impuesto al valor agregado trasladado que se hubiesen restituido, así como los datos de identificación del comprobante de la operación original.</p>		
<p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter general, podrá establecer facilidades para cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción.</p>		
<p>IV. Presentar en las oficinas autorizadas las declaraciones señaladas en esta Ley. Si un contribuyente tuviera varios establecimientos, presentará por todos ellos una sola declaración de pago, en las oficinas autorizadas correspondientes al domicilio fiscal del contribuyente. Lo dispuesto en esta fracción no es aplicable a los casos señalados en los artículos 28 y 33 de esta Ley.</p>		
<p>Los contribuyentes que tengan varios establecimientos deberán conservar, en cada uno de ellos, copia de las declaraciones de pago, así como proporcionar copia de las mismas a las autoridades fiscales de las</p>		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
entidades federativas donde se encuentren ubicados esos establecimientos, cuando así se lo requieran.		
V. Expedir constancias por las retenciones del impuesto que se efectúen en los casos previstos en el artículo 1-A, al momento de recibir el comprobante a que se refiere la fracción III de este artículo, y proporcionar mensualmente a las autoridades fiscales, a través de los medios y formatos electrónicos que señale el Servicio de Administración Tributaria, la información sobre las personas a las que les hubieren retenido el impuesto establecido en esta Ley, dicha información se presentará, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior al que corresponda dicha información.		
La Federación y sus organismos descentralizados, en su caso, también estarán obligados a cumplir con lo establecido en esta fracción.		
VI. Las personas que efectúen de manera regular las retenciones a que se refieren los artículos 1o.-A y 3o., tercer párrafo de esta Ley, presentarán aviso de ello ante las autoridades fiscales dentro de los 30 días siguientes a la primera retención efectuada.		
VII. Proporcionar la información que del impuesto al valor agregado se les solicite en las declaraciones del impuesto sobre la renta.		
VIII. Proporcionar mensualmente a las autoridades fiscales, a través de los medios y formatos electrónicos que señale el Servicio de Administración Tributaria, la información correspondiente sobre el pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto al valor agregado en las operaciones con sus		

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
<p>proveedores, desglosando el valor de los actos o actividades por tasa a la cual trasladó o le fue trasladado el impuesto al valor agregado, incluyendo actividades por las que el contribuyente no está obligado al pago, dicha información se presentará, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior al que corresponda dicha información.</p>		
<p>(Se deroga el párrafo que dice: Los contribuyentes dedicados a).</p>		
<p>Los contribuyentes que tengan en copropiedad una negociación y los integrantes de una sociedad conyugal, designarán representante común previo aviso de tal designación ante las autoridades fiscales, y será éste quien a nombre de los copropietarios o de los consortes, según se trate, cumpla con las obligaciones establecidas en esta Ley.</p>		
<p>En el caso de que los ingresos deriven de actos o actividades que realice una sucesión, el representante legal de la misma pagará el impuesto presentando declaraciones de pago del mes de calendario que corresponda, por cuenta de los herederos o legatarios.</p>		
<p>Tratándose de servicios personales independientes prestados a través de una asociación o sociedad civil, será ésta la que a nombre de los asociados o socios cumpla con las obligaciones señaladas en esta Ley.</p>		
<p>(Se deroga último párrafo).</p>		
	<p>ARTICULO OCTAVO. En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo</p>	

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
	Séptimo de este Decreto, se estará a lo siguiente:	
	I. La reforma al artículo 15, fracción X, inciso b), segundo párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, entrará en vigor a partir del 1 de julio de 2010 y la reforma al artículo 32 fracción III, tercer párrafo del citado ordenamiento, entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2011.	
	II. Para los efectos del artículo 15, fracción X, inciso b), segundo párrafo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente a partir del 1 de julio de 2010, las personas físicas a que se refiere dicho precepto deberán proporcionar a la institución del sistema financiero de que se trate, entre el 1 de enero y el 1 de julio de 2010, su clave de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, a efecto de que dichas instituciones verifiquen con el Servicio de Administración Tributaria que las citadas personas físicas se encuentran inscritas en el citado registro y que no son contribuyentes que optaron por pagar el impuesto al valor agregado en los términos del artículo 2º.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	
	Cuando las personas físicas no proporcionen su clave de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes en los términos del párrafo anterior, se presumirá que no están inscritas en dicho registro o que optaron por pagar el impuesto al valor agregado en los términos del artículo 2º.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	
	III. Tratándose de la enajenación de bienes, de la prestación de servicios o del	

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
	<p>otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, que se hayan celebrado con anterioridad a la fecha de la entrada en vigor del presente Decreto, las contraprestaciones correspondientes que se cobren con posterioridad a la fecha mencionada, estarán afectas al pago del impuesto al valor agregado de conformidad con las disposiciones vigentes en el momento de su cobro.</p>	
	<p>No obstante lo señalado en el párrafo anterior, los contribuyentes podrán acogerse a lo siguiente:</p>	
	<p>a. Tratándose de la enajenación de bienes y de la prestación de servicios que con anterioridad a la fecha de la entrada en vigor del presente Decreto hayan estado afectas a una tasa del impuesto al valor agregado menor a la que deban aplicar con posterioridad a la fecha mencionada, se podrá calcular el impuesto al valor agregado aplicando la tasa que corresponda conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, siempre que los bienes o los servicios se hayan entregado o proporcionado antes de la fecha mencionada y el pago de las contraprestaciones respectivas se realice dentro de los diez días naturales inmediatos posteriores a dicha fecha.</p>	
	<p>Se exceptúa del tratamiento establecido en el párrafo anterior a las operaciones que se lleven a cabo entre contribuyentes que sean partes relacionadas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 215 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sean o no</p>	

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

TEXTO VIGENTE 2009	TEXTO VIGENTE 2010	COMENTARIOS
	residentes en México.	
	<p>b. Tratándose del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, lo dispuesto en el inciso anterior se podrá aplicar a las contraprestaciones que correspondan al periodo en el que la actividad mencionada estuvo afecta al pago del impuesto al valor agregado conforme a la tasa menor, siempre que los bienes se hayan entregado antes de la fecha de la entrada en vigor del presente Decreto y el pago de las contraprestaciones respectivas se realice dentro de los diez días naturales inmediatos posteriores a dicha fecha.</p>	

Cuadro 23

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2010

Capítulo I
De los Ingresos y el Endeudamiento Público

Artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 2010, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

CONCEPTO		Millones de pesos
A.	INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	1,994,495.8
I.	Impuestos:	1,310,661.5
	1. Impuesto sobre la renta.	640,875.1
	2. Impuesto empresarial a tasa única.	53,185.1
	3. Impuesto al valor agregado.	485,554.9
	4. Impuesto especial sobre producción y servicios:	50,057.6
	a. Gasolinas, diesel para combustión automotriz:	-12,214.9
	i) Artículo 2o.-A, fracción I.	-35,994.9
	ii) Artículo 2o.-A, fracción II.	23,780.0
	b. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:	26,499.4
	i) Bebidas alcohólicas.	6,240.9
	ii) Cervezas y bebidas refrescantes.	20,258.5
	c. Tabacos labrados.	23,449.9
	d. Juegos con apuestas y sorteos.	2,536.8
	e. Redes públicas de telecomunicaciones.	9,786.4
	5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	21,067.9
	6. Impuesto sobre automóviles nuevos.	4,027.1
	7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0
	8. Impuesto a los rendimientos petroleros.	2,424.5
	9. Impuestos al comercio exterior:	27,911.9
	a. A la importación.	27,911.9
	b. A la exportación.	0.0
	10. Impuesto a los depósitos en efectivo.	13,079.7
	11. Accesorios.	12,467.7

Ley de Ingresos de la Federación 2010.

2.9.5.2 Reformas para 2005⁵⁸

Disminución de la Tasa del Impuesto. El Ejecutivo Federal Propuso disminuir la tasa general del 15 al 12% y del 10 al 7% en la región fronteriza, con objeto de dar cabida al impuesto local sobre los bienes y servicios al público con tasa del 3%; sin embargo el Congreso no lo aprobó.

Acreditamiento del IVA por la Federación, Entidades Federativas y Municipios. Se aprobó que, la Federación, las entidades federativas, los municipios, organismos descentralizados y las instituciones públicas de seguridad social, podrán únicamente acreditar el IVA de sus gastos e inversiones siempre que sean identificados con sus actividades gravadas.

Régimen de Pequeños Contribuyentes. Se aprobó reducir el coeficiente de valor agregado de 20 al 15 por ciento tratándose de enajenación y otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y del 50 al 40 por ciento para la prestación de servicios.

Acreditamiento del Impuesto. Se modifica el sistema de acreditamiento del impuesto con objeto de corregir la mecánica del mismo. Para el efecto, en vez de tomar en consideración los datos del año anterior en su lugar considera la proporción que corresponde al mes por el que se calcula el impuesto; además, modifica el mecanismo de acreditamiento respecto del impuesto relacionado con activos fijos y otro tipo de inversiones.

Con esta reforma, el Congreso subsana la declaratoria de inconstitucionalidad emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), referente a que el factor de acreditamiento a que se refiere el artículo 4to fracción III, de la Ley del IVA vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, debido a que para su cálculo se consideran los

⁵⁸ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2003, Resultados Generales y estimación Ley de Ingresos 2004 y 2005, SHCP.

datos del ejercicio inmediato anterior a aquel a que corresponda el pago mensual en que se aplica, pues no refleja la capacidad económica del contribuyente del ejercicio actual.

Impuesto Cedular. Se establece un impuesto de carácter estatal, en forma cedular y para las personas físicas que obtengan ingresos por:

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

La tasa es entre 2 y 5% y su base se homologaría a la del ISR federal, de la cual este nuevo impuesto sería deducible. Este gravamen, permitiría eliminar, en su caso, el impuesto sobre nóminas estatal.

2.9.5.3 Reformas para 2004 ⁵⁹

Revistas. La enajenación de revistas realizada por el editor está afecta a la tasa del 0%.

Pequeños Contribuyentes. Los REPECOS pagarán el IVA conforme a una cuota fija estimada, la cual será establecida con base en un coeficiente de valor agregado, según su giro o actividad.

Otras Disposiciones aplicables en el 2004

Hoteles. Con motivo de la reforma efectuada en el 2003 a la Fracción VII del Artículo 29 de la ley del IVA, a partir de 2004 las empresas residentes en el país calcularán el impuesto aplicando la tasas del cero por ciento al valor de los servicios de hotelería y conexos,

⁵⁹ Idem.

realizados por empresas hoteleras a turistas extranjeros que ingresen al país para participar exclusivamente en congresos, convenciones, exposiciones o ferias a celebrarse en México.

2.9.5.4 Reformas para 2003 ⁶⁰

Se adicionaron 3 artículos, los cuales principalmente se basan en otorgar a las entidades federativas potestad para cobro de impuestos de acuerdo a lo siguiente:

- La facultad a las entidades federativas de cobrar un impuesto a las ventas y servicios al público en general en la enajenación de bienes, prestación de servicios y en el arrendamiento de bienes muebles, a una tasa máxima del 3%, con sus correspondientes exenciones. ⁶¹
- Asimismo, las entidades federativas podrán establecer un impuesto sobre los ingresos que obtengan las personas físicas del Régimen Intermedio, con una tasa máxima del 5% y se aplique sobre la utilidad fiscal efectivamente percibida y para el régimen de pequeños contribuyentes una tasa que no exceda del 2% sobre los ingresos brutos efectivamente obtenidos. ⁶²
- Las entidades federativas, podrán establecer un impuesto sobre la ganancia en la enajenación de terrenos o construcciones, que realicen las personas físicas, sin que se considere como un incumplimiento de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni del artículo 41 de la ley del IVA, siempre y cuando dicho impuesto no exceda del 5% y se aplique sobre la ganancia obtenida por la enajenación de terrenos o construcciones ubicados en la Entidad Federativa de que se trate, no se grave con el impuesto previsto en este artículo, la enajenación

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Artículo 43 de la Ley del IVA 2002.

⁶² Artículo 44 de la Ley del IVA 2002.

de terrenos o construcciones, por cuya ganancia no se esté obligado al pago del impuesto sobre la renta.⁶³

2.9.5.5 Reformas para 2002⁶⁴

Momento de causación. Se causa en el momento del cobro.

Acreditamiento del Impuesto. El acreditamiento se toma hasta que el impuesto haya sido efectivamente pagado.

Enajenación a plazos. Se señalan requisitos adicionales para la emisión de comprobantes en caso de ventas parciales

Factoraje Financiero. Se señalan reglas particulares para el cobro a través de empresas de factoraje financiero.

Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios. Impuesto del 5% en operaciones con el público en general por la enajenación de bienes, prestación de servicios, arrendamiento de bienes muebles e importación de algunos bienes considerados de lujo Se considera operación con el público en general cuando en los comprobantes que se expidan no se traslade en forma expresa y por separado el IVA o comprobantes simplificados.

⁶³ Artículo 45 de la Ley del IVA 2002.

⁶⁴ Idem.

Artículos gravados:

- Perfumes
- Automóviles con capacidad hasta de 15 pasajeros y un precio superior a \$250,000.00
- Prendas de vestir de seda o piel. (excepto zapatos)
- Diversos artículos electrónicos
- Equipos de cómputo con valor superior a \$ 25,000.00
- Cuotas de membresía en restaurantes y bares.
- Consumo en bares.
- Cantinas y restaurantes donde se vendan bebidas alcohólicas. (excepto cerveza y vino de mesa)

Facultades a las Entidades Federativas. Pueden establecer un impuesto sobre los ingresos que perciban las personas físicas por concepto de actividades empresariales y profesionales; de igual forma un impuesto sobre ventas de servicio al público en general, cuya tasa no podrá ser superior al 3%.

Cuadro 24

Tasas del Impuesto al Valor Agregado en México

	1980	1984	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010
Mexico	10.0	15.0	15.0	15.0	10.0	10.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	16.0

Capítulo

3



Sistema Tributario en México

3 SISTEMA TRIBUTARIO EN MÉXICO

La debilidad estructural del sistema tributario ha generado que la insuficiencia de recursos sea uno de los problemas más importantes de la hacienda pública federal, más aún, si se consideran que los requerimientos presupuéstales en cada ejercicio fiscal van en aumento.

Para garantizar el bienestar social e infraestructura productiva con objeto de lograr el desarrollo sostenible del país, es necesario replantear y mejorar las políticas, estrategias y esquemas de tributación y recaudación.

El nivel de recaudación fiscal de México comparado con el entorno internacional es bajo, puesto que su razón con relación al producto interno bruto, se ha mantenido históricamente por debajo de 12%.

Para lograr un sistema tributario eficientemente recaudatorio y equitativo, es de vital importancia establecer estímulos fiscales temporales y efectivos al ahorro, ampliar la base de contribuyentes, fortalecimiento de la misma recaudación, combate a la ilegalidad fiscal (freno a la evasión y elusión fiscal), seguridad y certeza jurídica para la autoridad y los contribuyentes⁶⁵, así como lograr una reforma integral en materia fiscal en la que se incluya entre otros impuestos el Impuesto al Valor Agregado, mientras el Impuesto al Valor Agregado (IVA) cada día toma mayor relevancia a lo largo del mundo, el gobierno mexicano decidió dejarlo fuera de su propuesta de reforma hacendaria. Con ello, rechazó la oportunidad de obtener ingresos que podrían representar hasta tres veces la recaudación proyectada en la reforma que hoy se discute.

⁶⁵ http://www.nuevoexcelsior.com.mx/img/NE_Ho_headerLogo.gif, Recaudar mejor el IVA..., Publicado por marhiogym – Agosto de 2007.

3.1 GENERALIDADES

El sistema tributario es el reflejo de un acuerdo que es negociado entre el Gobierno y los agentes económicos sobre el monto de la carga fiscal y el tipo de impuestos. Tal proceso de negociación involucra al Ejecutivo, al Legislativo, a los partidos políticos, a los sindicatos y a las distintas asociaciones empresariales, lo cual permite llegar a acuerdos sobre las tasas impositivas y la incorporación de nuevos impuestos.⁶⁶

En México el sistema tributario tiene dos componentes importantes:

1. El primero se refiere al marco legal que define las reglas sobre la base de las cuales se definen las figuras tributaras.
2. El segundo comprende las técnicas fiscales (como lo es la fiscalización de los impuestos mediante el uso de comprobantes fiscales, el uso de máquinas registradoras de comprobación fiscal, el cobro coactivo de multas, un padrón confiable de contribuyentes, etcétera) que se emplean en la recaudación, tendiendo a la equidad según los objetivos del gobierno.

Por tanto, un sistema impositivo moderno debe estar sujeto a un marco legal y contar además con los instrumentos necesarios para que la política tributaria que sea adoptada por nuestro gobierno sea eficiente y equitativa.

El Estado mexicano requiere disponer de los recursos suficientes para cumplir con sus funciones básicas. Así, a través de la política tributaria tiene la capacidad de redistribuir los recursos financieros de los cuales dispone una comunidad entre los miembros que la

⁶⁶ Magain Manautou, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.

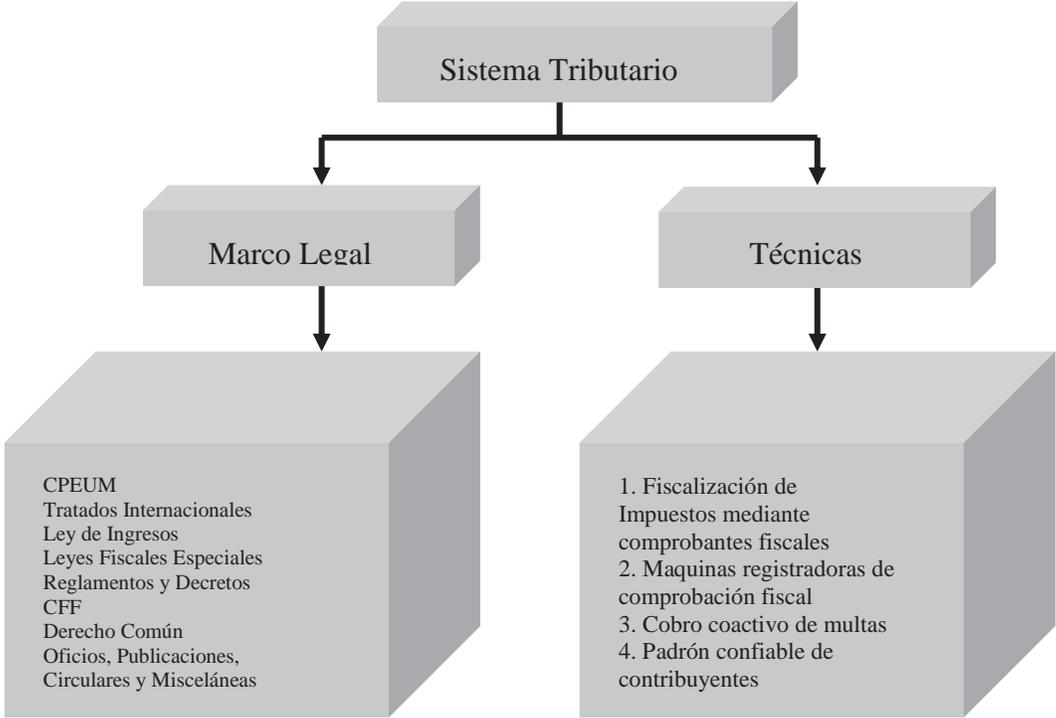
forman. Por tanto, el Gobierno a través del manejo de los impuestos puede favorecer el crecimiento o la estabilidad, el ahorro o el consumo, la inversión productiva o la inversión financiera, etc.

El Estado obtiene ingresos de distintas fuentes aunque la principal es la recaudación de impuestos. Así, éste tiene la capacidad de transferir recursos de unos individuos, sectores, regiones y ramas de la economía a otras; donde la política tributaria se consolida como el instrumento más poderoso con que cuenta el Estado para influir en la asignación de los recursos y en la distribución del ingreso y la riqueza.

Es así como los impuestos tienen dos funciones básicas: mejorar la eficiencia económica corrigiendo algunas fallas del mercado (bienes públicos, externalidades, monopolios y problemas de información), y de distribución del ingreso reduciendo los efectos negativos que generan los mercados en la economía.⁶⁷

Cuadro 25

EL SISTEMA TRIBUTARIO Y SUS COMPONENTES



⁶⁷ Ibid. p. 18

3.1.1 Características de un Sistema Tributario Moderno

Las características que deben de distinguir a un adecuado sistema tributario para que éste se conduzca de la manera más eficaz y eficiente posible. Es por eso que se consideran los siguientes elementos cualitativos.

Un sistema tributario debe ser elástico, o sea, que la recaudación que realiza el Estado debe crecer en un sentido más que proporcional a los cambios cuantitativos en el ingreso.

Básicamente podemos decir que con la elasticidad de los ingresos tributarios respecto al crecimiento del ingreso nacional podemos conceptualizar las tasas tributarias existentes como el cambio porcentual en los ingresos tributarios ocasionado por un cambio porcentual en el ingreso nacional, y que puede ser sintetizado en la siguiente relación:

$$e = (\Delta T / T) / (\Delta Y / Y)$$

Donde “e” es la tasa tributaria existente,

“T” refleja el nivel de los ingresos tributarios y

“Y” expresa el nivel del ingreso nacional

Y como resultado de esto podemos obtener los siguientes escenarios:

1. Si $e > 1$ significa que el sistema tributario es elástico e indica que los ingresos tributarios del Estado crecen más rápido que el ingreso nacional, cuando éste último aumenta.
2. Pero si resulta que $e < 1$ quiere decir que el sistema tributario es inelástico, o sea, que los ingresos tributarios crecen menos que proporcionalmente que cuando el ingreso aumenta.

3. Y por último se presenta una visión de equilibrio donde $e = 1$ resultando un sistema tributario proporcional.

La necesidad de que el sistema tributario sea elástico surge del patrón de conducta que han mostrado la mayoría de los países desarrollados y emergentes, el cual consiste en un incremento relativo en la demanda de los servicios públicos a medida que el ingreso per cápita aumenta. Sin embargo, aquí entra en debate la postura que adoptan tanto el Estado, respecto a los niveles de gasto que decide realizar, como la posición de las personas menos favorecidas respecto a la actitud del Estado. Partiendo del supuesto de que el Estado tiene una reducida participación en la actividad económica, la población menos favorecida se ve en la necesidad de cubrir sus demandas con bienes privados básicos debido a la restringida cobertura de bienes y servicios, comparativamente el costo marginal de los bienes públicos medido en términos del beneficio marginal que le reportan los bienes privados es mayor que el beneficio que le reporta a una persona rica. Así cuando el Estado decide incrementar los niveles de gasto la población hace un balance entre los beneficios que le reportara el mayor gasto contra los costos que tendrá que soportar para financiar dicho incremento en el gasto público. Si el resultado es positivo la población aceptara que se incrementen los niveles de gasto público, pero si el resultado es negativo las personas menos favorecidas desaprobarán cualquier intento de incrementar el gasto a costa de su ya precaria situación económico-social.

Resulta además necesario incrementar los niveles de ahorro nacional a medida que el país se va desarrollando para sustentar la formación de capital productivo. Para conseguir esto se necesita que el nivel de ingresos públicos sea mayor al nivel de gastos o creando los incentivos necesarios para estimular el ahorro del sector privado.

Las características generales que deben de cumplir los sistemas tributarios actuales se presentan en el cuadro siguiente y estas son la equidad en la distribución de la carga impositiva, la eficiencia y eficacia en la administración del sistema tributario, además debe de ser económicamente neutral y sobre todo se enfatiza la progresividad del sistema tributario.

Cuadro 26

Características de un Sistema Tributario eficiente.

1. Elasticidad de los ingresos.
2. Progresividad del Sistema tributario.
3. Eficiente.
4. Eficaz.
5. Sustentabilidad.
6. Justicia social.
7. Estabilización.
8. Capacidad de pago.

La administración del sistema tributario debe de contar con las herramientas y con los elementos humanos especializados necesarios para tener una estructura funcional que le permita ser eficiente en la recaudación fiscal, dentro de sistema operativo debieran de eliminarse los excesivos trámites burocráticos para poder registrarse como contribuyente, así como el gran número de formas fiscales que se tienen que llenar para poder pagar los impuestos correspondientes, reduciendo los tiempos declaración y eliminando de tajo las prácticas de corrupción, etc.

La política impositiva debe de estar presidida por el principio de justicia social, y este principio esta en función de la equidad. Así, debe buscarse eficientar las prácticas impositivas en pro de mejora la situación de las finanzas del Gobierno Federal, tratando de lesionar lo menos posible a las familias menos favorecidas económicamente.

La progresividad del sistema tributario se presenta como el principal reto en las estructuras económicas actuales versus la situación económico-social de la población. Para esto debemos entender por progresividad del sistema tributario el hecho de que los individuos o familias que se encuentran en los más altos niveles de ingreso deben de pagar un porcentaje mayor de sus rentas en impuestos en relación con los porcentajes del ingreso que pagan como impuestos los estratos sociales más bajos. Asimismo debemos tener en cuenta que la

progresividad es una función directa de la capacidad de pago y que esta última depende de los niveles del ingreso personal de la población.

Un elemento importante que debe ser considerado es que el sistema tributario tiene que ser estructurado de tal forma que permita dar una cobertura continua de los gastos del Gobierno a través del tiempo, con esto se busca la sustentabilidad del sistema tributario y una de las vías para conseguirlo sería incrementar paulatinamente el número de personas registradas en el padrón de contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre todo si estamos hablando de incorporar al sector informal de la economía a la actividad económica formal y legal.

3.1.2 Sistema de Administración Fiscal

El sistema tributario mexicano necesita de un servicio de administración fiscal, que comprende al conjunto de instituciones y organismos fiscales que norman y organizan todas las actividades fiscales del Gobierno Federal.

La administración fiscal comprende todas las actividades relacionadas con la recaudación de los ingresos públicos. Así, una eficiente administración fiscal permitirá una recaudación más alta a más bajos costos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT) es la encargada de la administración fiscal.

3.1.3 Servicio de Administración Tributaria

A partir del primero de julio de 1997 surge el Servicio de Administración Tributaria (SAT) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de autoridad fiscal con atribuciones y facultades vinculadas con la determinación y recaudación de las contribuciones federales que hasta ahora ha ejercido la Subsecretaría de Ingresos, que tendrá por objeto recaudar los impuestos federales y otros conceptos

destinados a cubrir los gastos previstos en el presupuesto de egresos de la Federación, para lo cual gozará de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. El SAT nace como respuesta a demandas y necesidades que surgen de la propia dinámica económica y social del país, y se enmarca en la tendencia mundial orientada a modernizar y fortalecer las administraciones tributarias, como herramienta para que la actividad de recaudación de impuestos se realice de manera eficaz y eficiente y, ante todo, en un marco de justicia y equidad contributiva.

De esta manera, al contar con una organización especializada conformada con personal calificado, se podrá responder con agilidad, capacidad y oportunidad a las actuales circunstancias del país.

Esta medida es de capital importancia porque permitirá disponer de los recursos necesarios para ejecutar los programas propuestos por el gobierno federal para impulsar el desarrollo nacional.

El SAT asume a partir del primero de julio las funciones que tenía encomendadas la Subsecretaría de Ingresos en lo relativo a la determinación, liquidación y recaudación de impuestos y demás contribuciones y sus accesorios, así como la vigilancia en el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En el desarrollo de esta función se destaca la necesidad de garantizar la aplicación correcta y oportuna de la legislación fiscal y aduanera de manera imparcial y transparente.

Otro punto fundamental para lograr el objeto del SAT es el de contar con personal cada vez mejor capacitado, lo que dará como resultado una mayor calidad en los servicios que se prestan al público y, sobre todo, una atención más eficiente a los contribuyentes.

Este organismo gozará de autonomía de gestión y presupuesto para realizar sus objetivos, pero de manera importante hay que subrayar que dispondrá de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

Trimestralmente, la Contraloría Interna del propio organismo realizará una evaluación de la administración tributaria para corroborar el cumplimiento de los objetivos y metas aprobados.

El SAT está integrado por una Junta de Gobierno que constituye su órgano principal de dirección, por las Unidades Administrativas que lo conforman y por un Presidente que será nombrado y removido por el Presidente de la República. El Presidente del SAT será el enlace entre el SAT y las demás entidades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal y de los sectores social y privado, en las funciones encomendadas al propio Servicio de Administración Tributaria.

Por su parte, la Junta de Gobierno del SAT está configurada por el titular de la Secretaría de Hacienda que funge como presidente, así como dos representantes de la propia dependencia, el presidente del SAT y dos funcionarios del mismo organismo.

Entre sus principales atribuciones está la de establecer medidas de política fiscal y aduanera necesarias para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales.

El patrimonio del SAT se conforma con los recursos financieros y materiales, así como con los ingresos que actualmente tiene asignados la Subsecretaría de Ingresos.

Adicionalmente, el SAT recibirá recursos en proporción a sus esfuerzos de productividad y eficiencia.

La entrada en vigor del SAT no significa la creación de nuevas oficinas, por lo que se mantendrá el funcionamiento de las Administraciones Generales, Regionales y Locales de Auditoría Fiscal, de Recaudación, Jurídica de Ingresos y Aduanas.

Por lo que se refiere a las gestiones que actualmente realizan los contribuyentes ante las diversas instancias de lo que anteriormente era la Subsecretaría de Ingresos, éstas se

continuarán tramitando ante las mismas oficinas como es el caso de la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, la solicitud de cédulas de identificación fiscal, así como la presentación de declaraciones y avisos que se llevarán a cabo en las formas fiscales aprobados con anterioridad, o en su caso, se efectuarán con los documentos o formatos que se expidan o aprueben con el funcionamiento del SAT.

Dentro de los principales cambios del SAT figura la simplificación de procesos operativos y administrativos que se realizan en el periodo 1997-2000, como parte de los trabajos de rediseño de procesos.

Asimismo, el SAT contará con un Servicio Fiscal de Carrera que reconoce la vocación de servicio, conocimientos, experiencia y deseos de superación profesional de su personal, mediante un proceso de capacitación y desarrollo integral, así como de un esquema adecuado de remuneraciones y prestaciones que propicie la permanencia y desarrollo de sus cuadros técnicos, operativos y profesionales.

Es importante destacar que el Servicio Fiscal de Carrera se rige por principios de igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, especialización y profesionalización de cada actividad; capacitación obligatoria y permanente, e integridad, responsabilidad y buena conducta con base en los lineamientos éticos establecidos por el SAT.

Por último, el proceso de desarrollo del nuevo esquema de organización que significa el SAT, permitirá que paulatinamente se vayan cumpliendo las metas establecidas para el logro de sus objetivos por él propuestos. Pero además existen otras instituciones encargadas de vigilar y normar el desempeño fiscal del Gobierno como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Tesorería de la Federación.

3.1.4 Tribunal Federal de Justicia y Administrativa

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) es el organismo encargado de resolver en última instancia las controversias legales sobre la institucionalidad fiscal y los actos que los organismos fiscales realicen de acuerdo con la misma.

El TFJFA esta dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que le confiere la Ley Orgánica. Esta integrada por una Sala Superior y por las Salas Regionales y el Presidente designa con aprobación del Senado de la República a los magistrados del tribunal.

La Ley Orgánica de dicho tribunal establece su competencia jurídica, teniendo conocimiento de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas relacionadas con:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal.
- II. Las que nieguen las devoluciones de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación indebidamente percibido por el Estado.
- III. Las que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

3.1.5 Procuraduría Fiscal de la Federación

La Procuraduría Fiscal de la Federación (PFF) es la consejería jurídica de la SHCP y despacha todos los asuntos legales referentes a la normatividad fiscal en representación de la SHCP. Entre sus principales funciones están las siguientes:

- I. Formular los proyectos de iniciativa de Ley, así como los proyectos, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que el Secretario proponga al Presidente de la República.
- II. Interpretar para efectos administrativos las leyes y disposiciones en la materia de competencia de la SHCP.
- III. Representar a la SHCP ante los tribunales de la República.
- IV. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.
- V. Investigar la comisión de los delitos fiscales de aquellos en que incurran los servidores públicos de la secretaría en el desempeño de sus funciones.
- VI. Formular la declaratoria de que el FISCO ha sufrido perjuicio, así como las querellas y denuncias correspondientes.

3.1.6 Tesorería de la Federación

El objetivo de la Tesorería de la Federación (TESOFE) es dirigir la administración de los sistemas y procedimientos en la parte que le corresponda en materia de recaudación de fondos federales, prórroga y pagos diferidos de créditos fiscales, ejecución de pagos presupuestarios, administración de fondos y garantías del Gobierno Federal.

Sus funciones se describen a continuación:

- I. Autorizar la determinación de créditos fiscales a cargo de contribuyentes.
- II. Programar y autorizar los pagos que afecten al Presupuesto de Egresos de la Federación.
- III. Manejar la información presupuestal, contable y financiera que proporcionen las entidades de la Administración Pública Federal.
- IV. Conceder prórrogas o plazos para el pago de créditos fiscales a cargo de contribuyentes sujetos a control presupuestal.
- V. Autorizar la práctica de auditorías contables a las unidades administrativas que manejen fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.
- VI. Autorizar el embargo precautorio de bienes de los servidores públicos responsables de irregularidades en la recaudación.

3.2 INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO

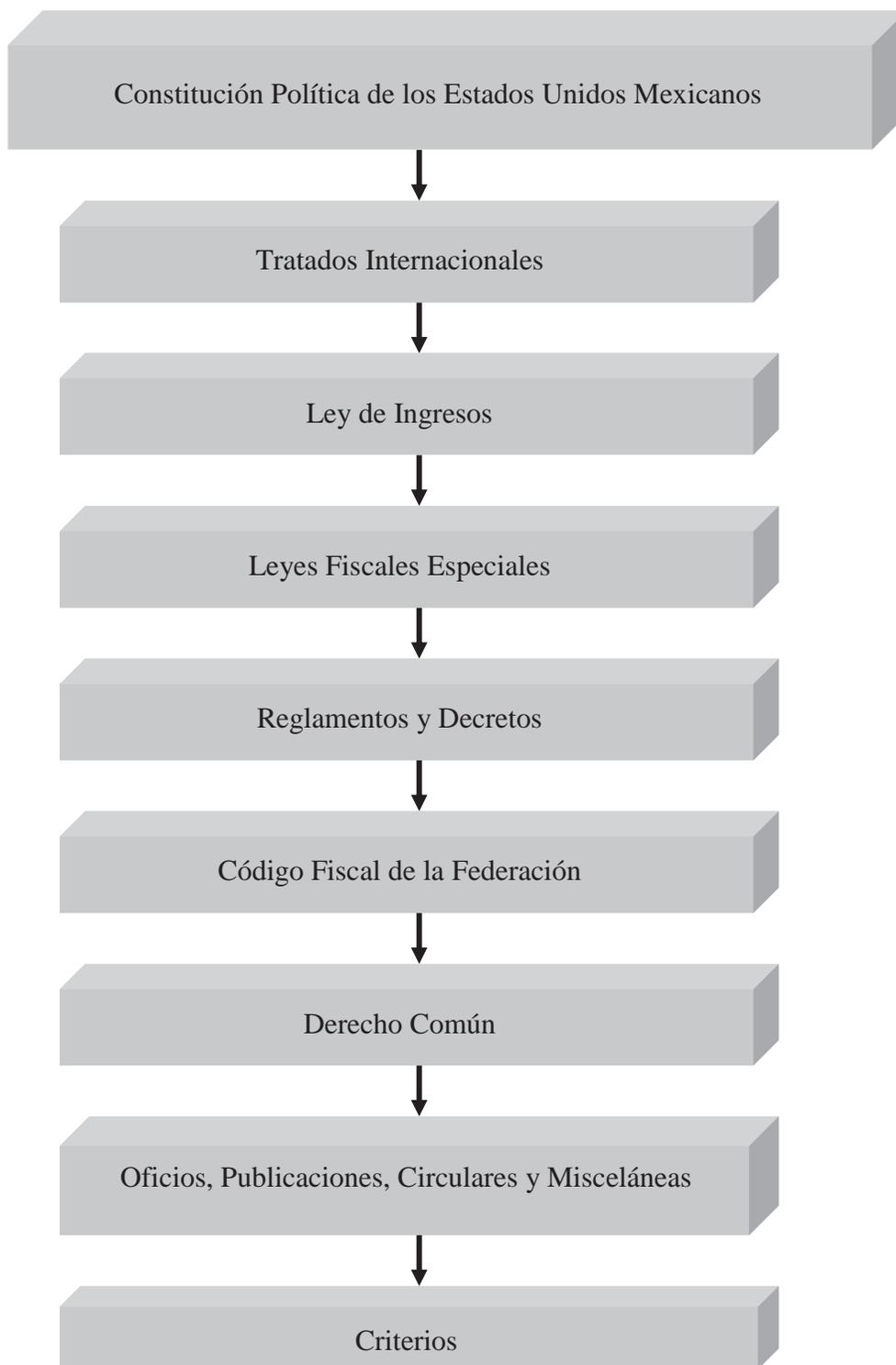
La institucionalidad fiscal comprende al conjunto de normas y leyes que regulan la actividad tributaria del Estado, es decir, se refiere al marco jurídico que da sustento legal al cobro de impuestos en México. Así, la recaudación fiscal es uno de los objetivos principales de la hacienda pública por medio de la cual el Estado de hace de recursos para posteriormente conseguir sus metas, en términos de Gasto Público. Donde éste a su vez, también es la principal herramienta con que cuenta el Gobierno para la distribución de la riqueza.

La estructura tributaria moderna es institucionalmente compleja como se refleja en los ámbitos administrativo, legal y contable, debido básicamente a la gran cantidad de leyes que existe en materia impositiva, al excesivo número de trámites que hay que realizar para el pago de impuestos y que además emplea formularios complejos, por la creciente burocratización del sistema de colección de impuestos, etcétera. Así, a los expertos en materia fiscal les preocupa los elevados costos de la administración y operación del sistema de recaudación de impuestos, además de su creciente burocratización. Porque todo ello redundaría en un sistema fiscal ineficiente.

Las leyes fiscales que integran el marco legal en materia tributaria se muestran en el diagrama siguiente:

Cuadro 27

MARCO LEGAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO



3.2.1 Normatividad de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política es la base de la legislación del marco jurídico en materia impositiva en México, y ésta regula la forma en que el Estado se procura de recursos para cumplir con los fines que marca la propia constitución.

Los Artículos que conforman la base legal del marco jurídico son los siguientes⁶⁸:

Art. 31° Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que se resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Para que la ciudadanía pueda disfrutar de un universo de servicios es necesario contribuir para sustentar los gastos que generan tales servicios de manera proporcional y equitativa entre todos los habitantes que constituyen el país.

Art. 73° El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

XXI. Para definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Sobre comercio exterior.
2. Sobre la explotación y el aprovechamiento de los recursos naturales.
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguro.
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
5. Especiales sobre:
 - a. Energía eléctrica.
 - b. Producción y consumo de tabacos labrados.
 - c. Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - d. Cerillos y fósforos.
 - e. Aguamiel y productos de su fermentación.
 - f. Explotación forestal.
 - g. Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal lo determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

A través de esta disposición la Constitución otorga una serie de facultades al Congreso de la Unión, que se enuncian en las treinta fracciones que integran el artículo, ofreciendo la oportunidad de que el Congreso en su ejercicio de poder soberano, modere de alguna forma el exceso de atribuciones que en materia económica se dio al ejecutivo.

Art. 74° Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuanta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llagar a la Cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o

hasta el día 15 del mes de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideran necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios sería por acuerdo escrito con el Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios establecidos en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos señalados en los programas. La cuenta pública del año anterior debe ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de ley de ingresos y del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar las razones que lo motiven.

Declarar si da o no da lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución.

Conocer las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren.

Art. 90° La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos

administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y departamentos administrativos.

El presidente de la República tiene facultades constitucionales para nombrar y remover a sus colaboradores más cercanos, denominados Secretarios del Despacho o Secretario de Estado. El número de dichos Secretarios de Estado y sus atribuciones deben estar expresamente consignados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cabe recordar que dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1976 y que entró en vigor el 1 de enero de 1977, abrogando a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Art. 131° Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o policía, la circulación en toda la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

3.2.2 Código Fiscal de la Federación

El Código Fiscal de la Federación fue creado por el H. Congreso de la Unión el 13 de diciembre de 1981 y en el se establece la obligación de los residentes del país de contribuir con el gasto público, ya sea que se trate de personas físicas o morales⁶⁹. Esta labor es realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien lleva a cabo un riguroso control a través del padrón del registro federal de contribuyentes.

⁶⁹ Código Fiscal de la Federación

Este documento legisla y enmarca las bases tributarias en México, derivándose de las mismas las leyes que regulan los distintos impuestos.

3.2.3 Ley de Ingresos de la Federación

La Ley de Ingresos de la Federación determina el marco legal que sustenta la política de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal posterior y que es temporal, tiene una vigencia de un año. En la Constitución se establece que el Ejecutivo Federal deberá de presentar la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación ante el Congreso de la Unión, específicamente ante la Cámara de Diputados, a más tardar el día 15 de noviembre o el día 15 de diciembre cuando se inicie el encargo en la fecha prevista en el artículo 83°. Una vez aprobada la Ley es publicada en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de diciembre de cada año.

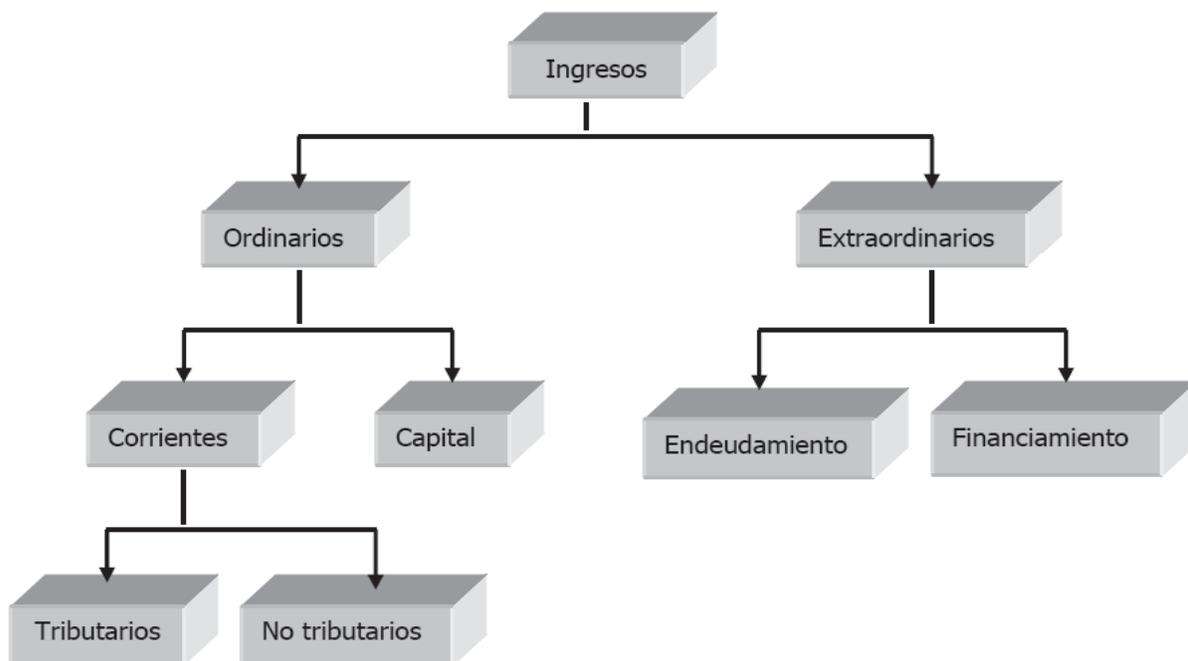
La elaboración de la Ley de Ingresos debe estar directamente relacionada con los Criterios Generales de Política Económica, ya que en ésta se establecen las metas de recaudación fiscal, las tasas que se aplicaran a los distintos tipos de impuestos, la aplicación de estímulos fiscales, además de fijar los criterios y los plazos para cumplir con las obligaciones.

La ley de ingresos de la federación es un documento de carácter legal que faculta a las autoridades gubernamentales en materia de hacienda pública. Su elaboración y aprobación tiene un fundamento constitucional que esta contenido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley General de Deuda Pública y en el reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 28

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL

Clasificación de los ingresos del Gobierno Federal.



Fuente: INEGI.

3.3 PROBLEMAS ESTRUCTURALES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

Aunque teóricamente se han establecido las características que debe reunir un buen sistema tributario, la estructura tributaria en México está alejada de los principios de equidad, neutralidad, justicia, eficiencia, mínimos costos administrativos y facilidad para ejecutar la política fiscal. La violación de estos principios básicos de la tributación han llevado al sistema tributario mexicano a problemas estructurales casi endémicos que se han reflejado en incrementos sustantivos de la evasión fiscal.

La evasión fiscal ha estrechado la base tributaria del país de manera significativa. Así, el número de personas físicas que pagan impuestos asciende a 11 millones 795 , es decir, únicamente el 14.80% de la población económicamente activa (PEA) de México contribuyen regularmente con el fisco, adicionalmente, solo el 27.5% de las personas morales pagan impuestos regularmente. De esta manera, encontramos que:

"El índice de cumplimiento obligatorio en materia tributaria es bastante bajo en México (...) Es evidente que falta mucho por hacer, cuando se observa que el padrón de causantes de personas físicas asciende a 5.5 millones, cuando la población económicamente activa supera los 34 millones de personas. Asimismo, basta contrastar el número de empresas cautivas que tiene registrada la SHCP que es de alrededor de 550 mil, mientras que el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) reporta en los Censos Económicos que el país cuenta con dos millones de establecimientos registrados que realizan actividades económicas".

La consecuencia de tener un alto nivel de evasión es que se generan rezagos en la política de recaudación. Por ejemplo, en 2009, México recaudó el 20.4% del PIB, mientras que, algunos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) presentan la siguiente tasa de recaudación (como % del PIB):

- Bélgica (2009) 44.3

- Francia (2009) 43.1
- Austria (2009) 42.9
- Alemania (2009) 36.4
- Reino Unido (2009) 35.7

México también tiene una tasa de recaudación tributaria baja con respecto a los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN):

- Canadá (2009) 32.2
- Estados Unidos (2009) 26.9

Finalmente, México tiene una recaudación inferior con respecto a los países de América Latina, que tienen similitud respecto al tamaño de sus respectivas economías:

- Brasil (2009) 29.3
- Argentina (2009) 21.1
- Chile (2009) 20.8

Sin embargo, la evasión fiscal no es el único problema que sufre el aparato fiscalizador mexicano, un análisis más profundo sugiere clasificar dichos problemas estructurales en económicos y político administrativos.

3.3.1 La Problemática Económica estructural de la Tributación Mexicana

Algunos problemas económicos estructurales que sufre la estructura tributaria del país son las siguientes:

- 1. La Concentración del Ingreso.** En términos fiscales, el problema más importante que presenta la alta concentración del ingreso es que cualquier intento por parte del gobierno mexicano para afectar esta riqueza puede provocar fugas masivas de

capitales, lo cual, se conjuga con las ventajas proporcionadas por los mercados de Estados Unidos y Canadá (mayor certidumbre y estabilidad financiera) para alentar la salida de capitales del país (ventajas ofrecidas por la integración financiera).

- 2. Economía Informal.** Son actividades que se distancian del cumplimiento estricto de las leyes y reglamentos que rigen la actividad productiva. Este sector es una fuente importante de evasión fiscal. De esta manera:

"...Se ha mencionado que la evasión fiscal en este sector representa una parte importante del PIB. En el caso del IVA mexicano se estimó una tasa de evasión, en 2008, de 37% inferior a la de Perú de 68%, pero superior a la de Chile, de 23%. Es conveniente señalar que la informalidad está vinculada con el subempleo y con la economía (subterránea), cuyo ámbito incluye actividades como el contrabando y el robo organizado, las cuales no están sujetas al régimen fiscal. Su medición es difícil y existen pocas estimaciones al respecto, según la OCDE el empleo en el sector informal podría representar una tercera parte del empleo urbano total, pero como los ingresos son relativamente bajos en el sector informal su participación en el PIB es probablemente menor. De acuerdo con un estudio del INEGI (1999), la magnitud del sector informal sería de aproximadamente un 10% del PIB".⁷⁰

Por otra parte la encuesta Nacional de Empleo y la Encuesta Nacional de Micronegocios, estimó que 15.7 millones de personas participan en la economía informal, adicionalmente los ingresos obtenidos por los patrones y asalariados ascienden a 8.74% del PIB, mientras que, los ingresos fiscales obtenidos por concepto de gravar tales ingresos serían de 0.180% del PIB con un costo fiscal de 0.216% del PIB, esta situación implicaría un déficit fiscal (pérdida en la recaudación) de 0.035% del PIB sin considerar el costo administrativo que implicaría su control.

⁷⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LVIII Legislatura.

- 3. Concentración en la Recaudación.** Otro de los problemas importantes, es la baja capacidad para generar ingresos tributarios que por décadas han sido compensados con los ingresos petroleros que representan un tercio del total de los ingresos federales.

La concentración de la recaudación basada en los ingresos petroleros resulta perjudicial para cualquier economía debido a las constantes fluctuaciones cíclicas en los precios del petróleo que implican la reducción de los ingresos públicos y del gasto de gobierno.

- 4. Regímenes especiales.** Los regímenes especiales representan una fuga importante de ingresos que debería recaudar el Gobierno Federal. La débil capacidad administrativa en materia fiscal permite que incluso las empresas o industrias no consideradas en regímenes especiales se registren en ellos como medidas para evadir el pago de impuestos.

Así:

"Las empresas que participan en sectores gravados con el régimen simplificado en agricultura, pesca y transporte terrestre (que generan el 10% del PIB y el 25% del empleo) prácticamente no pagan impuesto sobre la renta. Una parte de dichos contribuyentes son empresas medianas y pequeñas, pero la mayor parte de estos negocios son controlados por grandes compañías que se benefician injustificadamente. El régimen simplificado debe servir para que las empresas de menor tamaño permanezcan y se incorporen a la economía informal, pero no debe ser un mecanismo que permita la evasión fiscal en montos muy significativos. La OCDE calcula que la eliminación de los regímenes especiales a distintas actividades económicas y al ingreso podría incrementar la recaudación fiscal en alrededor de 3 puntos del PIB, lo que elevaría los ingresos públicos mexicanos a niveles similares a los de otros países de América Latina. En México el número de empresas que se consolidan

en grupo han aumentado considerablemente y se estima que la consolidación reduce en promedio un 30% del ISR de los grupos".⁷¹

3.3.2 Problemas Político- Administrativos de la Tributación Mexicana

Existen problemas políticos y administrativos que inciden directamente en la baja recaudación tributaria en México. Así, la elevada cantidad de trámites que se deben cubrir, la dificultad para llenar las formas fiscales y el tiempo que se emplea son factores que desalientan a los contribuyentes a pagar sus impuestos. Asimismo, la provisión de bienes y servicios públicos de cuestionada calidad asociada con la alta corrupción y falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos también inciden negativamente en la recaudación fiscal.

3.3.3 Los Índices de la Recaudación Tributaria

Otro enfoque para analizar la ineficiencia del sistema tributario mexicano es a través del análisis de los siguientes índices de recaudación tributaria:⁷²

- 1. Índice de concentración.** Este índice se refiere al número de impuestos existentes en la estructura impositiva y su contribución a la recaudación total. Cuanto mayor sea el índice, mayor será la concentración de los ingresos en unos cuantos impuestos. Cuanto más bajo es el índice, menor es la concentración. En un buen sistema impositivo, una gran proporción de los ingresos tributarios totales proviene de pocos impuestos, con tasas impositivas reducidas y uniformes.

⁷¹ Idem.

⁷² Idem.

Cuando la recaudación total se vuelve difusa debido a que prevalece una gran variedad de impuestos o porque para un determinado impuesto existen varias tasas impositivas, se dificulta la conducción de la política tributaria.

La ventaja evidente que se tendría con una mayor concentración es que el sistema tributario se vuelve más transparente y más manejable. Lo ideal sería contar con tres grandes impuestos y rangos de tasas impositivas, si no es que hasta menos. En el caso de México, el índice de concentración es bajo. Esto obedece a que existen varios impuestos y todos contribuyen a la recaudación.

2. Índice de dispersión. Otro de los índices utilizados se refiere a la proliferación de impuestos menores, cuya recaudación es pequeña en términos relativos. Esta estructura dificulta el análisis y la administración y contribuyen poco a la recaudación. Una reforma deberá tender a eliminar progresivamente estos impuestos menores e improductivos. Un buen sistema tributario mantiene, si acaso, pocos impuestos de esta índole. En México, este índice no es bajo como lo ilustra la presencia del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que a su vez se descompone en los impuestos a bebidas alcohólicas; a tabacos labrados; a cervezas y bebidas refrescantes; a servicios telefónicos; a la tenencia sobre el uso de vehículos; al activo de las empresas, etc.

Uno de los mayores problemas con este tipo de impuestos es que resulta muy costoso para los contribuyentes cumplir con tantos gravámenes y sus requisitos. Si el gobierno optara por eliminar este tipo de tributos, se ahorrarían muchos que se desperdician en la administración y cumplimiento de ellos.

- 3. Índice de erosión.** La erosión del sistema tributario se origina por diversas exenciones, deducciones, tasas cero o por acciones ilegales (evasión, elusión, contrabando, inflación). Independientemente del origen, siempre lleva a una reducción de la base gravable.

La erosión de la base gravable es uno de los principales problemas de la estructura impositiva mexicana. La mejor manera de mostrar que en México la base impositiva se encuentra muy erosionada es cuando se revisa la relación entre el cobro de los impuestos y el PIB, tomando a éste como la medida de capacidad de pago.

En el caso del ISR de las personas físicas y morales dicha relación equivale a 4.5% del PIB y la relación IVA/PIB es de sólo 3.1%. La baja participación de estos impuestos como proporción del PIB se debe a que la base está erosionada y a que mucha gente no paga lo que debe.

Debido a esta erosión, en su afán por incrementar la recaudación y esconder la ineficiencia, muchas veces se decide aplicar altas tasas impositivas a la base gravable restante e introducir impuestos adicionales, reduciendo el índice de concentración.

Es innegable que con una menor base, la concentración de la tasa impositiva tendrá que ser más alta para generar los mismos ingresos. Asimismo, cuanto más alta sea la tasa impositiva, mayor será el incentivo a evadir impuestos. Esta falta de incentivos afecta el desempeño económico de un país.

- 4. Índice de especificidad.** Otro índice que sirve de prueba para el diagnóstico de un sistema impositivo es el grado en que éste depende de impuestos específicos, los cuales deben evitarse a toda costa. Un buen sistema tributario deberá minimizar el recurrir a estos impuestos específicos.

El ISAN y la tenencia sobre el uso de vehículos son impuestos de esta naturaleza. Además, la efectividad en la recaudación de este tipo de gravámenes se ve mermada en la medida en que la inflación es más alta. Cuanto mayor sea el índice de especificidad, más se afectarán

los ingresos tributarios debido a la inflación. Asimismo, su administración se vuelve más costosa y difícil.

- 5. Índice de rezagos en la recaudación.** Este índice se refiere al periodo de retraso en los pagos de impuestos más allá del tiempo en el cual debe cumplirse la obligación fiscal. Estos retrasos provienen de las disposiciones administrativas que permiten que el contribuyente pague sus impuestos mucho tiempo después de que se ha incurrido en una obligación tributaria.

En general, este tipo de rezagos lleva a la ineficiencia del sistema impositivo independientemente de qué tan bien diseñada esté la estructura impositiva. De esta manera, la relación ingresos tributarios/PIB se vuelve muy sensible a la tasa inflacionaria, bajando esta relación cuando la inflación sube y aumentándola cuando la inflación baja.

- 6. Índice de cumplimiento obligatorio.** Este índice mide el grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales de la población. Cuanto mayor sea el índice, más alto es el grado de cumplimiento en materia impositiva.

Cuando no se obliga a la ciudadanía al cumplimiento en el pago de impuestos se presenta una mayor divergencia entre el sistema impositivo legal estatutario y el efectivo. Es más, la correlación entre los cambios legales y los efectivos es tan baja que los efectos de una modificación ya no pueden estimarse.

Peor aún, la incidencia del sistema impositivo se vuelve imposible de determinar y el sistema tributario deja de ser un instrumento efectivo de política. El índice de cumplimiento obligatorio en materia tributaria es bajo en México.

7. Índice del costo en la recaudación. Es evidente que cuanto más bajo es el costo de la recaudación y más eficiente el desempeño de esta tarea, tanto menor es el índice del costo en la recaudación, por lo que el sistema tributario de un país es mejor. Un menor costo implica también mayor eficiencia y menor pérdida de bienestar.

Definitivamente, existen unos impuestos más fáciles de administrar que otros. Un impuesto al valor agregado es más fácil de recaudar que el impuesto sobre la renta a personas físicas. En general, el costo de recaudación va de 2 a 3% como proporción de los ingresos tributarios totales en algunos países, y hasta 8% en otros..

México no se caracteriza precisamente por tener un bajo costo en la recaudación de ingresos tributarios. Existen cálculos que indican que por cada peso recaudado se incurre en un costo administrativo adicional de aproximadamente 30 centavos, por lo que la recaudación tributaria en nuestro país se considera costosa e ineficiente.

En conclusión para minimizar los problemas estructurales del sistema tributario es necesario que el sistema impositivo mexicano satisfaga los siguientes requisitos de desempeño:

- Índice alto de concentración.
- Índice bajo de dispersión y erosión.
- Índice bajo de rezago en la recaudación.
- Índice bajo de especificidad impositiva.
- Índice alto de obligatoriedad en el cumplimiento aunado a una estructura de penalizaciones razonable.
- Bajo costo y alta eficiencia en la recaudación.

3.4 CARGA TRIBUTARIA

México destaca por tener una de las cargas tributarias más bajas, en especial cuando se compara con otros países, sobre todo los desarrollados.

La falta de ingresos impide estructurar un programa de gasto que privilegie el crecimiento, a través del desarrollo de infraestructura e inversión en capital físico y humano.

Las exenciones, tratamientos preferenciales y de excepción contenidos en el sistema, orientados a proteger a grupos de menores ingresos, conllevan una pérdida de la capacidad recaudatoria y de ingresos públicos, que al final terminan limitando la calidad y alcance de los programas sociales.⁷³

Este esquema genera a la vez una especie de riesgo moral, ya que muchos causantes se basan en estos tratamientos preferenciales para justificar el no pagar impuestos.

Si agregamos una arraigada cultura de no pago, justificada por el contribuyente en función de que no ve reflejado su pago de impuestos en servicios públicos de calidad.

Se concluye que es necesario modernizar el sistema tributario adoptando mejores prácticas para aumentar la capacidad de generar recursos públicos. Hasta ahora, la existencia de fuentes de ingresos públicos no recurrentes, principalmente la venta de activos públicos, ha permitido hacer frente a las necesidades de gasto y a posponer la instrumentación de una reforma fiscal integral que eleve la recaudación de forma más equitativa, eficiente, neutral, competitiva y simple.

El agotamiento de empresas públicas susceptibles de ser vendidas, los niveles de los pasivos públicos, la volatilidad del precio del petróleo y la pérdida de ingresos arancelarios, limitan nuestra capacidad para continuar posponiendo una reforma fiscal integral.

⁷³ Dr. Rodarte Mario E., El costo y la carga tributaria en México. Diciembre 2003.

Los principios de un sistema fiscal son:

- Recaudación
- Equidad
- Eficiencia y neutralidad
- Competitividad
- Simplicidad

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

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

En función de los principios básicos de los sistemas tributarios y la experiencia internacional, destaca que un sistema con una composición más orientada a los impuestos sobre el consumo, eleva el ahorro e inversión, lo que se traduce en un mayor crecimiento económico y generación de riqueza.

Los impuestos tipo ISR gravan el ingreso y, por lo tanto, a las fuentes generadoras de riqueza y la fracción que se ahorra del mismo. El ISR reducen el beneficio de ahorrar en el presente llevando por consiguiente a un mayor consumo y a una menor tasa de ahorro e inversión en la economía.

El IVA, por el contrario, es un impuesto neutral a la inversión y flujos comerciales. En razón de lo anterior, los impuestos directos tipo ISR son un factor de pérdida de competitividad frente a otras naciones y como fuente de recaudación.

El ISR en un país como México, cuya base laboral se orienta al autoempleo, difícilmente se logra una cobertura tal que se asegure la tributación de la mayoría de las actividades formales, dejándose de cumplir el requisito de equidad.

El IVA, al gravar el consumo, logra gravar en algún momento ingresos provenientes de las actividades de la economía informal, contribuyendo a tener mayor equidad. El IVA bajo una estructura general y sin excepciones, facilitaría la administración al conllevar gran simplicidad, tanto para el contribuyente como para la autoridad.

El Gobierno Federal recibe dos tipos de ingresos: los llamados recurrentes y los no recurrentes.

En 2008 los ingresos por impuestos representaban el 8.20% del PIB, en el 2009 aumentaron a 9.55% del producto. Cuando recordamos que el año 2000 fue un año de crecimiento importante con ingresos que representaban 10.16%, la reducción de los ingresos como proporción del PIB revela la falta de eficiencia del sistema actual.

Los sistemas eficientes están diseñados para que en años de crecimiento el erario incremente sus ingresos y en años de recesión disminuyan con el fin de orientar la actividad productiva conforme al ciclo económico.

México es uno de los países con menor carga fiscal en el mundo. La recaudación como porcentaje del PIB, que incluye otros ingresos no tributarios fue de 8.70% en 2008, disminuyó en 2009 a 7.37%.

Al comparar a México con otros países, incluyendo desarrollados, observamos que el país es el de menor recaudación dentro de los países de la OCDE.

En relación a la eficiencia de los sistemas, de la lista se observa que países como E.U., Francia y Bélgica aumentaron su recaudación conforme la expansión económica de los 90 progresaba. En cambio, en México, mientras el poder de compra en dólares de los mexicanos creció en 19.5% de 1990 a 2000, la recaudación como proporción del PIB aumentó en sólo 0.2%. En E.U. el poder de compra aumentó en 26% y la recaudación en 15%.

Lo anterior revela no sólo la ineficiencia de nuestro sistema en términos de generar ingresos en épocas de expansión, sino también señala la poca elasticidad de nuestro sistema tributario y falta de progresividad en función de la magnitud del ingreso que no es gravado.

Cuadro 29

LA CARGA FISCAL EN EL MUNDO

IMPUESTOS COMO % PIB	
Pais	Por Ciento
Dinamarca	48.3
Suecia	46.9
Belgica	44.3
Italia	43.2
Francia	43.1
Austria	42.9
Finlandia	42.8
Noruega	42.1
Hungria	40.1
EU-15*	39.7
Luxemburgo	38.3
Países Bajos	37.5
Republica Checa	36.6
Portugal	36.5
Alemania	36.4
Islandia	36
OECD*	35.8
Reino Unido	35.7
Polonia	34.9
Nueva Zelanda	34.5
España	33
Canada	32.2
Grecia	31.3
Australia	30.8
Suiza	29.4
Eslovaquia	29.3
Japon	28.3
Irlanda	28.3
EE.UU.	26.9
Corea del Sur	26.6
Turquia	23.5
Mexico	20.4

El IVA es un impuesto que grava el consumo, en la actualidad de los ingresos de los hogares sólo se grava el 82% del mismo. De gravarse alimentos y medicinas a una tasa del 10% de IVA se obtendría 117 mmp adicionales de recaudación.

Otra forma de allegarse recursos el Gobierno Federal es el IEPS, que genera a su vez mayores ineficiencias y distorsiones en el sistema de recaudación. A excepción del IEPS en alcohol, tabaco y gasolina los demás rubros son injustificables en el cobro de este impuesto incluyendo el petróleo.

Ante la ineficiencia del sistema tributario de cumplir con su principio máximo que es la recaudación, el Gobierno Federal se ve obligado a depender en demasía de los ingresos provenientes de PEMEX.

Las empresas por su parte tienen una carga tributaria elevada colocándolas en situación de menor competencia internacional y esto se traduce en menor crecimiento económico y generación de empleos formales en el país.

La carga tributaria que tiene una empresa son el pago de ISR, IETU, IMSS que es un impuesto por el uso de mano de obra, SAR, INFONAVIT y 2% sobre nómina.

3.5 RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

Lamentablemente, hoy en día México carece de una buena estructura fiscal de impuestos indirectos o al consumo, situación que ha derivado en rezagos tanto en el crecimiento económico como en el tributario.

Sin duda, uno de los canales por medio de los cuales México podría lograr un incremento notable en su nivel de recaudación de ingresos tributarios, tomando en cuenta su situación económica, está en enfocar la política fiscal hacia un eficiente y adecuado sistema de impuestos al consumo o IVA que permita, en primera instancia, incluir al sector que trabaja

en la informalidad. Este balance ha sido corroborado y reflejado en otros países con economías semejantes a la nuestra.

La recaudación tributaria basada en impuestos al consumo o IVA, generaría un importante crecimiento de la base de contribuyentes y una disminución a la evasión fiscal, toda vez que se podría obtener recursos nuevos de un sector que se ha vuelto un lastre y se ha convertido en un fuerte daño a nuestra economía: el comercio informal o ilegal.

Si consideramos que el desempeño de nuestra economía está claramente influenciado por el petróleo, y que la tendencia de nuestras reservas petrolíferas es desalentadora, es evidente que resulta impostergable impulsar los cambios estructurales que el país necesita. Por ello, creo que deben contemplarse verdaderos cambios que coadyuven a incrementar la recaudación de impuestos y lograr que las finanzas públicas dependan en menor medida de los ingresos petroleros como hasta hoy se ha visto.

Si nuestros legisladores logran sortear este obstáculo, México podrá cosechar una base sólida de contribuyentes que, tarde o temprano, con un manejo adecuado y prudente, será parte de una economía cada vez más fuerte que pueda confiar más en otras fuentes de ingresos tributarios.

Considero que una opción viable, es ampliar la base por el lado del IVA, impuesto plagado de exenciones y de cuya base una gran proporción corresponde a bienes y servicios con tasa cero y a las devoluciones de impuesto que de ella derivan. Asimismo, se ha manejado el impacto económico que tendría en la población en extrema pobreza y que representa el 49% del total de la población y como parte de la reforma del IVA, podría ser necesario tomar medidas para compensar a las familias de bajos ingresos.

3.5.1 Consideraciones de la baja recaudación fiscal

En los últimos 50 años los ingresos tributarios no han sido suficientes para financiar los gastos del gobierno y mucho menos las necesidades del país, por lo tanto a través de los años se ha presentado distintos intentos de reformas tributarias. Sin embargo, estos han fracasado por lo que ha tenido que recurrir, indistintas veces, a fuentes de financiamiento alternas como lo es el endeudamiento externo e interno, el gravamen excesivo a los ingresos del petróleo, siendo este un recurso natural no renovable y por lo tanto, llegara el momento en que se agote este medio.

El problema de la baja recaudación en México se encuentra íntimamente ligado a la cuestión petrolera, en tanto que el gravamen sobre ese recurso disminuye la responsabilidad fiscal de los contribuyentes. No solo es problema de nuestro país, se observa que los países ricos en recursos naturales tienen un menor nivel de recaudación ya que esta fuente permite obtener recursos para financiar las actividades del gobierno, sin tener que incurrir en el costo político que implica el extraer recursos de la ciudadanía.⁷⁴

El problema de la baja recaudación, comenzó en el siglo XVIII, y se intensifico en los primeros años de la Revolución Mexicana, cuando se desliga el derecho a votar con la responsabilidad de ser contribuyente. Lo anterior difiere con la experiencia de los países europeos, ya que estos países el derecho al voto se encuentra vinculado con la responsabilidad fiscal.⁷⁵

Desde entonces, en México se origino un patrón el cual consistía en que todos podían exigir sus derechos como ciudadanos, sin tener que cumplir con las obligaciones que eso implicaba, como lo era y lo es, el pago de impuestos.

Los privilegios en aquel tiempo, se convirtieron en derechos que unos cuantos grupos favorecidos tenían facultad de exigir.

⁷⁴ CIDE-ITAM. Análisis de las Finanzas Públicas en México. CIDE.

⁷⁵ Elizondo Carlos. Democracia con Finanzas Públicas y Petrolizadas.

Por lo tanto, la ineficiente y desigual forma de administrar las finanzas publicas, y debido a la corrupción en los distintos niveles del gobierno, México se ve afectado considerablemente. Esto ha repercutido en la forma de pensar de los mexicanos a través de generaciones ya que persiste la creencia de que el gobierno “se roba los impuestos”, lo cual agudiza el problema de evasión.

La baja recaudación se encuentra ligada con la inequidad en la distribución del ingreso, lo cual es producto del constante cambio de los sistemas tributarios y las deficiencias que estos tuvieron, en tanto por la complejidad del sistema, como en el deficiente sistema de recaudación, nuestro país muestra las siguientes deficiencias:

3.5.2 La Evasión Fiscal

El principal problema que disminuye el nivel de carga tributaria es la evasión fiscal. En el año del 2009 solo el 11.7 millones de habitantes estaban registrados ante el fisco, mediante el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), esto constituye el 14.80% de la población.⁷⁶

Es enorme la cantidad de la población que no se encuentra registrada, por lo que podemos observar que los que si están registrados, realizan practicas elusivas, aunado a esto, la escasa cultura por contribuir con el país puntualmente, los sujetos pasivos tardan en pagar y como consecuencia el monto recaudado se ve afectado en gran cantidad.⁷⁷

El índice de cumplimiento obligatorio en materia tributaria es bastante bajo en México. Es evidente que falta mucho por hacer, cuando se observa que el padrón de causantes de personas físicas asciende a 5.5 millones, cuando la población económicamente activa supera los 47 millones de personas, así mismo, basta contrastar el numero de empresas cautivas que tiene registradas la SHCP que es de alrededor de 550 mil, mientras que el Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI) reporta en los Censos Económicos que el país cuenta con 2 millones de establecimientos registrados que realizan actividades económicas.⁷⁸

⁷⁶ INEGI, Indicadores estratégicos 2010.

⁷⁷ Dato obtenido del Banco Mundial año 2002: el 32% de los contribuyentes tarda en pagar sus impuestos.

⁷⁸ INEGI, Indicadores estratégicos 2010.

Con estos datos podemos concluir en el por qué de la población al oponerse a las diferentes reformas tributarias, ya que si se pretende mejorar la administración tributaria, aquellos que evaden impuestos o que no están registrados se opondrán, por que se les haría mas difícil evadir los impuestos.

3.5.3 Complejidad del Sistema

La baja recaudación fiscal va de la mano con la complejidad del sistema; esta complejidad se puede observar en la gran cantidad de privilegios y tratamientos especiales, en las lagunas de la ley que facilitan la evasión fiscal, y en la agudización de problemas administrativos, estos problemas los identificamos en los impuestos indirectos, como lo es el IVA, ya que cuenta con tratamientos especiales. El subsidio del gobierno, afecta negativamente el nivel de recaudación, ya que los subsidios no solo favorecen al sector de la población con menores ingresos, sino porque estos se amplían a la población con mas recursos y tiene como resultado que sea menor la recaudación para satisfacer las necesidades publicas por parte de el sector que menos recursos obtiene.⁷⁹

Los regímenes especiales representan una fuga importante de ingresos que debería recaudar el Gobierno Federal. La débil capacidad administrativa en materia fiscal permite que incluso las empresas o industrias no consideradas en regímenes especiales se registren en ellos como medidas para evadir el pago de impuestos.

3.5.4 Recaudación del IVA

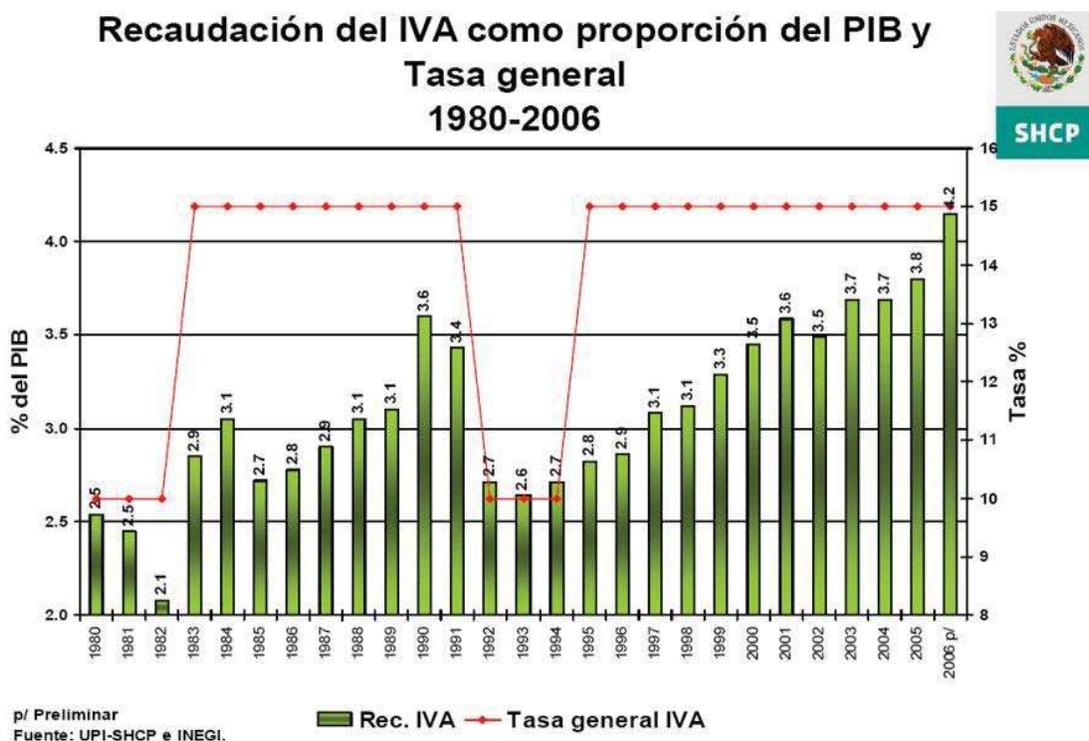
La recaudación del IVA a partir de 2003 ha mostrado una tendencia creciente, alcanzando en cada uno de los últimos 4 años su máximo histórico. En 2006 se ubicó en 4.1% del PIB.

⁷⁹ Reforma Fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México. Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE.

Análisis:

1. No obstante lo anterior, dicha carga se ubica por debajo de la carga fiscal promedio observada en los países de la OCDE (6.7% del PIB) y de América Latina (5.7% del PIB).
2. Respecto de los países de Centro América la carga fiscal del IVA en México, es ligeramente superior.
3. La tasa efectiva del IVA es de poco menos del 10% debido a que los tratamientos especiales dejan de gravar el 42% del consumo final.
4. El 10% de las familias más pobres recibe sólo el 4.5% del beneficio que se deriva de estos tratamientos (tasa cero, exenciones, y tasa fronteriza); mientras que el 10% de las familias con mayores ingresos percibe el 21% de dicho beneficio.

Cuadro 30



3.5.5 EL SISTEMA FISCAL IDEAL

Lo ideal para nosotros como país, sería:

- Que nuestro sistema fiscal no pierda competitividad ante otras economías.
- Que los impuestos establecidos, obliguen a pagar a todos los contribuyentes de manera proporcional y equitativa, sin afectar ramas de la industria, comercio o grupos de contribuyentes en particular.
- Que los impuestos recaudados, sean utilizados en actividades productivas de la mejor manera posible.
- Que exista una fiscalización total y transparente de la manera en que son utilizados nuestros.

El Sistema Fiscal Ideal⁸⁰

1. Incrementar las tasas de impuestos vigentes

Con la situación económica actual sería algo realmente absurdo por lo que se debe descartar de antemano como una posibilidad real para elevar la recaudación tributaria en nuestro país ya que hay otros medios para lograrlo.

2. Eliminar regímenes preferenciales en las leyes fiscales

Según el estudio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) titulado Presupuesto de Gastos Fiscales 2007, el fisco deja de captar 517 mil millones de pesos por los tratos preferenciales y exenciones contemplados en las disposiciones fiscales, lo cual

⁸⁰ C.P. y M.I. Regalado Rodríguez Victor. Entorno Fiscal. Año 2007.

equivale prácticamente a lo que se ha estimado se necesita incrementar la recaudación tributaria en nuestro país.

Evidentemente, dentro de esa cantidad se encuentra el efecto de aplicar actualmente la tasa cero de IVA a alimentos y medicinas, por lo que para lograr recaudar tal cantidad sería necesario eliminar tal tratamiento.

Esta opción entonces conlleva el hecho de tener que convencer a muchos de lo necesario de gravar con IVA a éstos bienes, cosa que como ya sabemos no sería fácil ya que el PRD y una fracción del PRI no están de acuerdo con ello, pero además de esto, se encuentra el hecho de que eliminar todos los tratos preferenciales y exenciones de las disposiciones fiscales no será fácil ni algo a lograr de manera inmediata.

Existen demasiados intereses envueltos como para que de un ejercicio a otro se eliminen todos estos tratos preferenciales de que gozan ciertos sectores de la economía en nuestro país, más sin embargo esto no significa que no se pueda ya que con la debida voluntad es posible ir eliminando gradualmente todos esos regímenes y exenciones.

Si consideramos que en total por ésta vía se estima poder recaudar 517 mil millones de pesos adicionales y de que se pretende obtener solo 60 mil millones de pesos adicionales de manera anual, entonces es viable ir gradualmente eliminando estos beneficios a fin de que en un lapso de 6-7 años hayan desaparecido totalmente.

3. Aumento de la base de contribuyentes

En lo que se refiere a la posibilidad de aumentar la base de contribuyentes, esto implica incorporar al padrón de contribuyentes a la conocida economía informal, la cual debemos recordar es ejercida por aproximadamente una cuarta parte de la población económicamente activa, según cifras del INEGI.

Toda la actividad económica que realizan estas personas generaría alrededor de 73,050 millones de pesos entre impuesto sobre la renta e IVA, según un estudio realizado por la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO), por lo que aunque no sería la solución total al problema de recaudación tributaria en México, definitivamente ayudaría a lograr al menos una décima parte de lo que se requiere.

4. Eficientar la recaudación

En cuanto a la posibilidad de eficientar la recaudación, aunque es una situación en la que es difícil determinar en pesos de cuanto es el daño sufrido en la recaudación, pues se estima que el costo de la recaudación anda entre los 30 y 50 centavos por cada peso recaudado, lo que significa que de los 535,019.2 millones de pesos que se han recaudado por impuestos en el período de Enero a Junio de 2008, sólo aproximadamente un 50-70% de dicha cantidad se ha destinado a los gastos públicos ya que la diferencia es el costo de recaudar. Eficientar la administración tributaria podría disminuir el costo de la recaudación en quizá un 10% lo cual podría significar el poder disponer de alrededor de 53 mil millones de pesos adicionales al año, considerando el nivel de recaudación mostrado hasta Junio del 2008.

5. Combatir la evasión fiscal

En lo que se refiere a la evasión fiscal, considerando como tal a las cantidades que dejan de pagar los contribuyentes mediante actos o actividades ilegales, algunos se aventuran a estimarla en un 40% de la recaudación, por lo que nuevamente tomando como referencia la cantidad de impuestos recaudada durante el período Enero-Junio del 2008, tenemos que entonces el monto de la evasión fiscal andaría en alrededor de los 214 mil millones de pesos anuales, lo cual implicaría el que en poco más de dos años se podría alcanzar la meta de 600 mil millones de recaudación adicional que se requiere.

Sin embargo, el combatir la evasión fiscal es sin lugar a dudas uno de los mayores retos de las autoridades fiscales, un reto que se ve tan enorme que parece una misión imposible. La evasión fiscal se ha dado en todos los tiempos y en todas las naciones y seguramente se

seguirá dando en el futuro, por lo que lo único que se podría hacer en éste aspecto es implementar medidas para tratar de inhibirla, aunque estimar el monto en que se podría reducir y por consiguiente incrementar la recaudación, es algo verdaderamente difícil ya que se tendría que identificar el monto que se deja de recaudar por cada acto de evasión.

Sin embargo, si consideramos el monto tan alto que se deja de recaudar con motivo de actos de evasión fiscal por parte de los contribuyentes, el sólo lograr reducirla en un 5% representaría alrededor de 25 mil millones de pesos al año y ya no se diga si realmente se pudiera reducir de manera significativa la evasión fiscal ya que entonces prácticamente estaríamos hablando de que esa es la solución a los problemas de recaudación de nuestro país.

6. Establecer nuevos impuestos

Mientras que el establecer nuevos impuestos es algo también ilógico debido a la situación económica del país, a menos que tales nuevos impuestos solo les aplicara a aquellas personas que no pagaran los impuestos ya vigentes con anterioridad. Es decir, esta alternativa sería adecuada si a través de ella incorporaran al padrón de contribuyentes a todas aquellas personas que actualmente no pagan impuestos a pesar de que realizan actividades productivas.

Pero no se justificaría el establecer nuevos impuestos si estos los causarían nuevamente los contribuyentes ya cautivos, aún en el caso de que se manejaran como mínimos o complementarios al ISR, ya que entonces el efecto final y último sería el equivalente a aumentar las tasas de impuesto vigentes.

Para concluir con esta serie, en nuestra siguiente entrega comentaremos lo referente a las situaciones que ocasionan el que los recursos con que cuenta el erario federal se vean mermados de manera importante.

Capítulo

4



La Política y la Propuesta de Reforma Hacendaria

4. LA POLÍTICA FISCAL Y LA PROPUESTA DE REFORMA HACENDARIA EN MARZO DE 2001 POR EL EX -PRESIDENTE VICENTE FOX

4.1 POLITICA FISCAL⁸¹

4.1.1 Concepto

Conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Los principales ingresos de la política fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y el endeudamiento público interno y externo. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales. Es el manejo por parte del estado de los ingresos vía impuestos, y la deuda pública para modificar el ingreso de la comunidad y sus componentes: el consumo y la inversión.

Su objetivo se expresa en tres aspectos:

- a) Redistribuir la renta y los recursos con ajustes de tipo impositivo,
- b) Contrarrestar los efectos de los auges y las depresiones, y
- c) Aumentar el nivel general de la renta real y la demanda.

⁸¹ Una nueva Política Fiscal y Tributaria para México. Nota de política. Departamento de Economía y el Centro para Política y Administración Tributaria- OCDE, Enero de 2007.

4.1.2 Estudio Económico de México⁸²

Tras tres años de haber tenido una tasa de crecimiento anual promedio de más de 5%, se esperaba que la economía de México experimentara una desaceleración para 1999, según la última evaluación por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE.

La OCDE estableció en su estudio económico de México 1999 que después de haber evitado nuevas crisis importantes, el crecimiento podía resurgir de nuevo en el año 2000, sin embargo, se alertó que el ambiente externo no era del todo estable. Como resultado, se recomendó una postura cautelosa sobre su política para el futuro inmediato. Los responsables de la economía demostraron que pueden responder a cambios externos utilizando efectivamente las políticas macroeconómicas restrictivas. Hacia el futuro, hizo un llamado para que México desarrolle e hiciera público un marco de política de mediano plazo que cubra un periodo de varios años, ya que esto podría coadyuvar a dar certidumbre a los mercados en relación con la continuidad de su estrategia.

En su estudio, realizado como parte de las evaluaciones regulares que se aplican a las 29 economías miembros, la OCDE hizo una serie de recomendaciones específicas:

- El control de la inflación fue la prioridad de la agenda política en 1999;
- La política fiscal fue permanecer restrictiva;
- El sistema fiscal se reforzó para apoyar los incrementos justificables del gasto público;
- La reforma estructural continuo, especialmente en los sectores financiero y de infraestructura, como la generación y distribución de energía, que son esenciales para el desarrollo económico.

En una revisión extensa del sistema fiscal de México, la OCDE estableció que se llevaron a cabo reformas sustantivas y mejoras en las pasadas dos décadas. Sin embargo, el sistema

⁸² Idem.

"todavía tenía serias lagunas que limitaron su capacidad de recaudación de ingresos como se reflejó en el hecho que el nivel general de imposición en México con relación al PIB fue el más bajo en el área de la OCDE, un tercio del ingreso gubernamental provenía de los impuestos producto del petróleo.

La baja recaudación fiscal, "necesito bajos niveles de gasto público para asegurar resultados satisfactorios en el balance presupuestal". Esto, a su vez, "limito la posibilidad de mayores gastos incluso cuando... esos podrían generar un rendimiento social potencialmente alto y permitir un mejoramiento de la equidad a través del gasto público".

El estudio ofrece una serie de opciones que podían reforzar el ingreso fiscal, incluyendo una reducción en el número de exenciones y regímenes preferenciales; incrementos en la imposición a la propiedad, en particular los bienes raíces; y una mejor administración. El gobierno hizo algunos progresos en este sentido que incluyen un incremento de la recaudación de hasta 1% del PIB, pero se requiere más. Las medidas para reforzar los ingresos fiscales podrían también, en el largo plazo, ayudar a reducir la sensibilidad del presupuesto estatal de México frente a los precios petroleros. Finalmente el gobierno debería considerar desarrollar un fondo de estabilización para suavizar en el largo plazo el impacto presupuestal directo de las fluctuaciones de corto plazo en los precios del petróleo.

4.1.3 Principales propuestas Política Fiscal

VICENTE FOX⁸³

(2000-2006)

Las principales propuestas del texto de la Reforma Fiscal Integral son:

- IVA de 15% en Alimentos y Medicinas. Eliminar la tasa cero del gravamen para aplicar en forma pareja la tasa de 15 por ciento que hasta ahora aplicaba a otros productos. El proyecto de Ley contempla mantener la exención del impuesto en un cuadro básico de medicamentos con el propósito de evitar un golpe mayor a las clases marginadas. Algunos empresarios del ramo farmacéutico ven en la medida un alto riesgo de desaparición de sus empresas.
- Subsidio a marginados. Compensar a través de créditos al salario y subsidios del Programa Progres a la clase de menores ingresos afectada por el IVA en alimentos. Hasta ahora las autoridades hacendarías en ningún documento han aclarado la forma de operar de los subsidios y los analistas son escépticos a que haya un mecanismo confiable para regresar el impacto del IVA en básicos a la población económicamente menos favorecida.
- IVA en casas nuevas. Eliminar la exención del impuesto en la compra de casas nuevas para aplicar un 15% en construcciones de casa habitación. La medida aumentaría el costo de la vivienda, pues vendría a aplicarse en forma adicional al Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles que aplican los Gobiernos Municipales e implicaría

⁸³ La Nueva Hacienda Publica: Lineamientos Generales. SHCP. México, Marzo del 2001.

contar con un capital inicial mayor para el enganche de casas habitación nuevas, lo que además desmotivaría la construcción de nuevas viviendas.

- IVA en colegiaturas. Eliminar la exención de ese impuesto a las colegiaturas y aplicar un gravamen de 15% en el caso de las escuelas privadas. Los especialistas fiscales estiman que durante los doce meses del año los padres de familia pagarían en forma mensual el impuesto al Fisco, monto que sería aprovechado por la Secretaría de Hacienda cuando los desembolsos por este concepto representan un alivio al gasto gubernamental en educación.
- Acreditamiento de Colegiaturas. Otorgar al contribuyente un acreditamiento o gasto deducible de 20 por ciento del pago anual de colegiaturas. Este acreditamiento habría de integrarse por el contribuyente como deducción en su declaración fiscal de Impuesto Sobre la Renta que realizará hasta abril del año siguiente. El ahorro que tendría el contribuyente dependerá de su ingreso y de la cantidad que destine de él al pago de colegiaturas, siendo deducible sólo un 20 por ciento.
- ISR en Previsión Social. Hacer acumulables al ingreso los vales de despensa y gasolina para efecto de aplicar sobre ellos el Impuesto Sobre la Renta. La medida implicaría que todos los empleados que reciban este tipo de prestaciones tendrían que pagar un impuesto por percibirlos y las empresas ya no podrán deducirlas de impuestos, lo que al final de cuentas acabaría por eliminarlas porque daría lo mismo otorgarlas como parte del salario en efectivo.
- Rapidez en Devolución de Impuestos. Reducir el plazo que tiene la Secretaría de Hacienda para devolver saldos a favor del contribuyente de los actuales 50 a sólo 40

días. La medida favorecería a los contribuyentes que muchas ocasiones financiaban al fisco en espera de sus saldos a favor, aunque la reducción del plazo es mucho menor en comparación con lo que la Secretaría de Hacienda otorga a los contribuyentes para el cobro de sus adeudos.

- **Restricción en Devoluciones.** Limitar la devolución de saldos a favor de IVA únicamente cuando quien los reclame sea el consumidor final. Los saldos a favor de IVA permiten a muchos intermediarios de la cadena productiva recuperar parte del IVA que indebidamente pagaron al trasladarlo a los proveedores que efectivamente lo generaron. La medida podría dar lugar a que el impuesto correspondiente al valor agregado de un proceso determinado, fuera pagado dos veces.
- **IVA a libros y periódicos.** Eliminar la exención del impuesto que aplica actualmente a estos productos. La medida desincentivaría una actividad que tiene una función social por ser parte del gasto en fomento a la cultura y educación de los mexicanos.
- **Plazos menores a Contribuyentes.** Reducción del plazo que tiene el contribuyente para liquidar diferencias en el pago de impuestos resultantes de un dictamen fiscal y cuyo saldo sea en favor del Fisco, los cuales pasarían, de los actuales 15 a sólo tres días.
- **Maquinas de Comprobación.** La reforma pretende que regrese la obligatoriedad del contribuyente con negocios pequeños de instalar maquinas de comprobación fiscal.

- Eliminar Regímenes Especiales. Quedaría sin efecto el Régimen Simplificado que aplica en la actualidad para las actividades del campo y a los transportistas.
- Sobretasas de Impuestos Locales. Modificación al artículo 115 de la Constitución Mexicana para facultar a los Municipios a aplicar sobretasas en impuestos federales.
- ISAN "ecológico". Aplicar en forma diferenciada el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos a partir de una tasa de 10% para autos no contaminantes y creciente para los que son altamente contaminantes. La medida está contemplada como un incentivo a mantener el equilibrio en la contaminación desmotivándola a través del pago de mayores contribuciones.
- Reestructura en las tasas del ISR. Reducir la tasa máxima del Impuesto Sobre la Renta del actual 40 a sólo un 32 por ciento en el caso de las personas físicas e incluso hasta un 30 por ciento para el caso de las empresas. La medida pretende disminuir el impuesto directo, para compensar el aumento en los gravámenes indirectos, como el caso del IVA, lo que de acuerdo a los especialistas es una tendencia mundial.
- Eliminar Impuesto a Dividendos. Dejaría de aplicar el impuesto del 5 por ciento sobre dividendos, lo que implicaría una tasa del 30 para personas morales. La medida es complementaria a la reestructura de tasas máximas de impuesto a las empresas, con lo que se evitaría que haya una doble tributación por parte de los accionistas de las empresas.

- Permitir la deducción inmediata. Las empresas que compren bienes de inversión podrán deducirlos de impuestos en forma "automática". Esta reforma pretende fomentar la adquisición de bienes de inversión en las empresas lo que redundará a la larga en mayor creación de empleos y un incentivo a la expansión de los negocios.
- Pago a plazos. La Secretaría de Hacienda permitiría a los contribuyentes el pago en plazos de adeudos fiscales hasta el 31 de diciembre del 2000. Los adeudos fiscales de contribuyentes con falta de liquidez podrían ser pagados en plazos a negociar con la autoridad hacendaría de acuerdo con su capacidad de pago.
- Menor IEPS a cigarrillos y alcoholes. La reforma pretende reducir el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios aplicado a cigarrillos y bebidas alcohólicas. De acuerdo con algunos analistas el monto de los gravámenes en este tipo de productos es confiscatorio porque llegan a alcanzar hasta un 100 por ciento en algunos de los casos aunque se critica frente al aumento de impuestos a básicos.
- Devolución sin cheque. La devolución de saldos a favor del contribuyente dejaría de ser a través de aviso para cobro en banco. Ahora será en una cuenta bancaria del contribuyente. En opinión de los expertos la reforma pretende tener un mayor control de los contribuyentes a los que se les devuelven contribuciones a través de su detección en una cuenta bancaria.

4.1.4 Financiamiento del Microempresario

Con los micro créditos se espera lograr que quienes posean un proyecto, quienes tengan ideas y no tengan acceso al sistema financiero tradicional, que es la mayoría de los mexicanos, puedan empezar un espacio para llevarlo a cabo.

Con ello se propone aumentar la capacidad de autogestión, su habilidad para salir adelante a partir de su esfuerzo individual, de su propio trabajo que dignifica. El programa arranca como un elemento central de una política pública que ve en el impulso a la Banca Social una oportunidad para establecer una política de Estado, en donde se incluya al circuito financiero a aquellos mexicanos que han estado excluidos de participar en el mismo.

Una política en donde se abran oportunidades de autoempleo para las mujeres humildes, para las mujeres indígenas, para las comunidades rurales, para las colonias populares, para las comunidades y los pueblos indígenas y para todos aquellos y aquellas que por su condición de pobreza no han tenido una oportunidad, no han tenido acceso a un financiamiento.

El Programa de Microcréditos que se presentó es sólo una parte de todo el sistema financiero que mueve a este país, tal como han sido presentados.

Los servicios financieros son prestados por una gran diversidad de intermediarios que lo hacen con características, formas de fondeo y nichos de mercados distintos; dentro de ello las micro finanzas es uno y es estratégico.

Además de las micro financieras están las entidades de ahorro y crédito popular que hoy bajo un nuevo marco de ley se reimpulsan a alcanzar una amplia cobertura nacional.

Están también los créditos para pequeñas y medianas empresas que otorga la Banca de

Desarrollo, así como diversos fondos y fideicomisos públicos que hacen la misma entrega de financiamientos. Y está también la Banca Comercial, los Mercados de Valores que otorgan financiamiento a otros segmentos de la población.

La meta del programa es convertir a los excluidos del progreso en sujetos activos de su propio desarrollo e impulsar un nuevo modelo de crecimiento que concilie mejor competitividad con justicia.

La mejor manera de combatir la pobreza es generando riqueza. Estos microcréditos se suman a los programas de educación, de salud, de vivienda, de nutrición, de desarrollo rural y procuración de justicia que ya se han echado a andar en las zonas más pobres del país, en las micro regiones que se han definido para todo México.

En conjunto, estas acciones de Gobierno crean las condiciones para que campesinos, indígenas, jóvenes sin empleo, mujeres, puedan culminar sus empeños de superación. La experiencia internacional demuestra que cuando se acercan los medios de financiamiento a las personas excluidas del desarrollo, los resultados son siempre excelentes. Pocas inversiones son tan productivas como las destinadas a potenciar la energía emprendedora de las familias marginadas.

Una red que se convierta en complemento de nuestro sistema financiero y en palanca del desarrollo, una red que dignifique y cambie el destino de esas mujeres indígenas, de esos campesinos, de esos jóvenes sin empleo, de esas mujeres trabajadoras, de esas madres de familia y de todas y todos los beneficiarios que estén dispuestos a hacer de México una Nación exitosa y triunfadora.

4.2 NUEVA PROPUESTA

Esta será eminentemente recaudadora, si bien oficialmente en el discurso se antepone criterios de eficiencia y equidad tributaria así como de seguridad jurídica de los contribuyentes.

La propuesta fiscal foxista, no acabada, apunta según los documentos a la eliminación de los tratos fiscales preferentes y a mejorar los sistemas de supervisión y auditoría. Con el primer punto se pretende cerrar caminos a la elusión y la evasión fiscales; con el segundo, incorporar a la base tributaria "a todos aquellos que hasta ahora han logrado evadir con éxito sus obligaciones fiscales".

Con ambos se esperaba un "impacto directo e inmediato sobre la recaudación", dice en su apartado de consideraciones generales el documento *Propuesta de reforma tributaria para México*, del que se han derivado los distintos borradores para discusión.

Con ese propósito recaudatorio, la propuesta base consiste fundamentalmente en lo siguiente. En el Impuesto al Valor Agregado (IVA):

Igualar la tasa en todos los estados del país, eliminando el trato regional preferente (11%, contra 16% de la tasa general) en la franja fronteriza y otras zonas del país; la eliminación de la tasa cero, incluyendo la que se aplica a alimentos y medicinas y a insumos y equipo agrícola; mantener la exención del IVA a vivienda, servicios médicos, bienes raíces y educación y cultura, pero eliminar la exención, para aplicarles la tasa general de 16% a libros, periódicos, derechos de autor y transporte de pasajeros (excepto el transporte urbano).

Respecto del Impuesto sobre la Renta (ISR) no es poco lo que se pretende: "eliminar un gran número de tratos preferentes y mantener los elementos de la actual ley que favorecen el ahorro y la inversión. Entre los cambios propuestos destacan la creación de un nuevo régimen de pequeños contribuyentes; la acumulación de los ingresos en prestaciones a la

base del impuesto; la eliminación o disminución de algunos tratos preferentes en profesionistas independientes y en arrendamiento; la igualación impositiva a los instrumentos de deuda privados y del sector público, y la unificación de la tarifa del ISR en una sola tabla".

Algunas de esas medidas se traducirían, concretamente, en hechos como los siguientes:

Se elimina la exención del ISR a autores y escritores; sólo entrarán en el régimen de pequeños contribuyentes aquellos con ingresos máximos de 1 millón de pesos y no de 3 millones como era antes.

Adicionalmente, se propone "desaparecer el régimen simplificado para las actividades agropecuarias y del transporte, pero todos los pequeños agricultores, transportistas y propietarios se podrán acoger al nuevo régimen de pequeños contribuyentes".

El régimen simplificado fue creado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari para capitalizar al sector primario de la economía, exentándolo del pago del ISR. Con el tiempo, se abusó de tal manera de ese régimen que siguen tributando en él empresas como Bachoco y Maseca, que son altamente competitivas e, inclusive, cotizan en mercados bursátiles internacionales.

También propone el equipo de Vicente Fox cambios en otro de los regímenes especiales de tributación que permiten a grandes corporativos un menor o nulo pago de impuestos. Es el régimen de consolidación fiscal, mediante el cual, dentro de un mismo grupo, las utilidades de unas empresas se funden con las pérdidas de otras, de tal manera que las empresas que ganan acaban pagando un pírrico impuesto o nada de plano, y las que pierden amortizan sus pérdidas más rápido.

Así, este régimen se presta para toda suerte de ingenierías y estrategias fiscales como hacer perder deliberadamente a unas empresas para que las grandes empresas y sus subsidiarias eludan el pago de sus contribuciones.

La gestión fiscal en el 2001 reviste importancia por tratarse del primer presupuesto que será diseñado y ejecutado íntegramente por la nueva administración. Además se trata de un

presupuesto que se formula en el contexto de un importante aumento de precios petroleros, después de una muy severa contracción en el ritmo de actividad económica.

A pesar de estas características la discusión pública del Proyecto de Ley ha sido escasa por no decir ninguna. A continuación se comentan algunos puntos sobre este importante tema que esperamos ayuden y animen el análisis de este importante y crucial tópico.

4.2.1 La Estimación de Recaudación

La estimación de ingresos que se presenta en el proyecto de presupuesto del 2001 adolece de ciertos problemas ya presentes en el presupuesto del año 2000. Por una parte, hay una abierta subestimación de los ingresos fiscales petroleros que al contraponerse con la corriente inercial del gasto de los últimos años, obliga al fisco a cerrar la brecha bien sea sobrestimando algunos ingresos no petroleros, o abultando las partidas por ingresos extraordinarios (endeudamiento e ingresos no recurrentes).

Los ingresos petroleros estimados para el año 2001 son de 6,04 billones de bolívares (8.500 millones de US\$), lo que representa apenas el 26,3 por ciento del total de 22,9 billones de bolívares de ingresos fiscales ordinarios y extraordinarios. Lo que es claro es que el ejecutivo prevé una caída de los ingresos ordinarios con respecto al año en curso que se explica en gran medida por la subestimación del precio del petróleo. Para mantener un precio promedio del barril petrolero de 20 dólares, como se estima en el proyecto de presupuesto, y con un precio registrando a fin de este año alrededor de 29 dólares, la cesta tendría que cerrar en cerca de 11 dólares si el ajuste siguiera una tendencia lineal. Este desempeño del precio coincide con las previsiones más pesimistas.

Es de notar que más que una actitud conservadora en torno al desenvolvimiento del mercado petrolero, la subestimación de los ingresos petroleros responde a la manera peculiar como se está elaborando y "negociando" políticamente el presupuesto. La práctica ya es conocida para quienes siguen la cuestión fiscal venezolana: se subestima el ingreso petrolero, se sobrestima la tributación no petrolera, y se exageran las solicitudes de

endeudamiento; al final, se termina autorizando un elevado nivel de gasto que se va resolviendo durante el año a través del mecanismo de los créditos adicionales financiados con la efectiva recaudación petrolera y, recientemente, con los retiros del FIEM y las utilidades cambiarias. Esta práctica convierte, de hecho, a la aprobación del Presupuesto en un acto formal con poca incidencia real e indicativa de lo verdaderamente será la política fiscal.

En todo caso, es muy significativo el hecho de que el aporte fiscal petrolero como proporción de los ingresos por exportación petrolera llega a ser de sólo 37% para el año 2001 (muy similar al aporte efectivo para este año), cuando en las bonanzas inmediatamente anteriores de los años 1996-1997 y 1991-1990 llegó a estar por encima del 60% y del 70% respectivamente. Este deterioro esperado de la contribución fiscal de la industria petrolera puede ser explicado de distintas maneras, bien sea por incrementos significativos en los gastos operativos, en gastos financieros y/o en los proyectos de inversión de la industria o por el ascenso de la producción de las empresas ligadas a la apertura cuya estructura tributaria es bastante menor. La otra razón es que se piense extraer recursos petroleros posteriormente a la aprobación del Presupuesto por la vía del reparto de dividendos. Cualquiera que sea la explicación seguirá siendo especulativa mientras las cuentas de la industria se mantengan ocultas.

Como ya se menciona, el proyecto de presupuesto manifiesta cierta sobrestimación en los ingresos por impuestos indirectos. Los ingresos por IVA, por ejemplo, se incrementan en un 48% en términos nominales con respecto al presupuesto del 2000 y en 34% en términos reales. Este aumento estimado en el IVA no se compagina con el moderado incremento en el nivel de actividad, con las decisiones recientes de reducir la tasa de 15,5% a 14,5%, con la exoneración del pago a varias zonas francas y puertos libres y con la debilidad institucional que viene mostrando el SENIAT desde hace varios meses.

Lo que parece más significativo es que aún sobrestimando los ingresos no petroleros, la participación de los ingresos ordinarios sobre el total de ingresos del presupuesto pone más que nunca en evidencia los peligrosos síntomas de fragilidad que arrastra la gestión presupuestaria en Venezuela. Si se incluyen los gastos sin asignación presupuestaria, los

ingresos ordinarios alcanzan a cubrir sólo el 60% de los gastos del gobierno central, un problema ya latente en el presupuesto de este año (donde se aspira cubrir sólo el 75% del gasto con ingresos ordinarios) pero que se arrastra y se agrava en para el año 2001. Esta extremadamente baja presión tributaria en medio de una bonanza petrolera es atípica en Venezuela.

4.2.2 Nivel y estructura del gasto

Los gastos planeados del Gobierno Central se reducirían tanto en términos reales (-2%) como en proporción al PIB (-1,5%); como estos ajustes son menores que los esperados en los ingresos ordinarios se supone que tanto el déficit como los requerimientos financieros del gobierno se incrementarían.

De nuevo debe advertirse que un análisis más riguroso exige incluir las denominadas "erogaciones sin afectación presupuestaria" que se estima podrían ascender a casi 2 billones de bolívares. Considerando este concepto ampliado del gasto, el nivel del mismo podría alcanzar a casi 25% del PIB (ver Cuadro N° 1).

Si se examina con más detalle dónde el Ejecutivo Nacional está proponiendo los ajustes fundamentales, se nota con claridad que estos se concentran en las transferencias corrientes y de capital a las regiones. Estas transferencias pasan a representar, en la propuesta del nuevo presupuesto, el 12,2% del PIB y 54,1% del total de gastos, en contraste con el presupuesto actual donde alcanzan el 15,1% del PIB y 62,5% de los gastos (sin incluir "erogaciones sin afectación presupuestaria")

Cabe destacar, adicionalmente, que los gastos corrientes aumentan su participación relativa en la estructura del gasto en detrimento de los gastos de capital. La inversión directa del Gobierno Central sigue siendo de relativa poca importancia con respecto a los gastos totales (4,2 %), aunque debe acotarse que en términos reales, de cumplirse los supuestos inflacionarios gubernamentales, se incrementaría en 29 %.

Muy probablemente el Ministerio de Finanzas tendrá que corregir al alza los aportes a las gobernaciones y alcaldías, así mismo el aumento salarial está muy por debajo de las expectativas del sector laboral. Téngase en cuenta que aquí tampoco se están incluyendo gastos adicionales que podrían financiarse con la transferencia de utilidades cambiarias desde el Banco Central de Venezuela (BCV).

En síntesis, muy probablemente, los niveles de gasto del gobierno central durante el 2001 terminarán siendo muy similares a los de este año y bastante superiores a los que se alcanzaron en el anterior quinquenio.

4.2.3 El déficit fiscal y las necesidades de financiamiento

En el Cuadro N° 2 se presentan los resultados esperados de la gestión fiscal con base en las estimaciones oficiales. Tanto el déficit primario como el fiscal en el 2001 serían mayores en casi 1% del PIB a los que se calculan para el 2000. Si consideramos los gastos "sin afectación presupuestaria", el déficit fiscal podría elevarse hasta 7,5% del PIB. Este incremento del resultado deficitario es consecuencia, como ya se explicó, del insuficiente ajuste en el nivel de gasto ante la caída esperada en los ingresos ordinarios.

Como el Gobierno prevé pagos por amortización de deuda pública interna y externa que ascienden a los 3,5 billones de bolívares, sus requerimientos financieros estarían en el orden de 11,6% del PIB, superando en casi 3 puntos las ya históricamente elevadas necesidades del 2000.

Con el objeto de cubrir las necesidades de financiamiento previstas, el Gobierno se plantea recurrir al endeudamiento público por un monto equivalente a unos 11.400 millones de dólares, además de utilizar recursos acumulados en el FIEM por un monto de unos 2.300 millones de dólares. Aunque no se han establecido metas precisas con relación a cuanto obtener en el mercado interno y cuanto en el externo, se presume que la mayor presión se ejercerá en el mercado financiero nacional. Esta hipótesis se basa en la aún reducida accesibilidad que tiene el país al crédito externo a costos razonables. Venezuela sigue

siendo castigada con una elevada prima por riesgo, si se tiene en cuenta el *boom* que están experimentando sus ingresos ante la favorable coyuntura petrolera y la mayor estabilidad política que se ha alcanzado una vez que finalizó la fase crítica del ciclo político electoral. Es importante señalar que el stock de deuda interna ha crecido en forma vertiginosa, esperándose que se multiplique su nivel por seis en apenas tres años. Esta situación está planteando serios retos a la gestión fiscal futura por la incidencia que tendrá el servicio (un gasto rígido), sobre el nivel de egresos. Sí consideramos que el Gobierno puede disponer discrecionalmente de recursos adicionales procedentes del FIEM e, incluso, hacer que el Banco Central le transfiera utilidades cambiarias acumuladas por el instituto emisor como reservas de capital, el nivel de endeudamiento podría ser finalmente bastante menor al previsto en el Proyecto de Ley de Presupuesto.

La reversión de la bonanza de recursos petroleros es quizás el más temible de los riesgos con que se enfrenta el país en tiempos como estos. En el pasado la transmisión de la volatilidad petrolera hacia la gestión fiscal y las variables macroeconómicas se ha traducido en altos costos para la economía del país. El Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), diseñado en un principio como un mecanismo institucional para atender y amortiguar las caídas y alzas del ingreso petrolero, se mantiene a la fecha con recursos muy por debajo de lo previsto por las reglas de acumulación estipuladas en la reforma de la Ley del año 1999. Estos recursos están además sometidos al uso discrecional del ejecutivo y una buena prueba de ello lo constituye la estimación que se hace en el proyecto de Ley de Presupuesto de financiar el déficit fiscal del año 2001 con parte de estos recursos, sin que existan aún las condiciones naturales de desembolso.

De acuerdo a la ejecución fiscal del segundo semestre del año 1999 (cuando entró en vigencia la reforma del FIEM) el fondo ha debido acumular recursos por el año 1999 en un monto cercano a los 2.800 millones de dólares. Adicionalmente, y tomando como cierto que el aporte fiscal petrolero para este año será de 11.580 millones de dólares (como ha anunciado el ejecutivo) y tomando el precio de 24,5 dólares por barril exportado y exportaciones de 2,8 millones de barriles diarios, el FIEM debería acumular por este año cerca de 6.683 millones de dólares. Es decir, de acuerdo a las reglas de acumulación que el

mismo ejecutivo modificó en la Ley Habitante que se pidió en 1999, para diciembre del año 2000 el FIEM debería acumular cerca de 9.500 millones de dólares.

Es evidente que la regla ha resultado excesivamente frugal y la realidad es que hasta la fecha el FIEM sólo cuenta con recursos por 2.919 millones de dólares. Ya el ejecutivo ha anunciado que retirará 2.299 millones para atender las necesidades de financiamiento del presupuesto 2001.

De acuerdo a la ejecución presupuestaria de este año los aportes al FIEM estarían haciéndose paralelamente a la colocación de deuda pública interna, lo cual es un contrasentido si se comprende que un mecanismo como el FIEM lo que busca es precisamente evitar que ante cambios en los ingresos petroleros se recurra a ajustes bruscos en el endeudamiento o en el gasto.

Si bien sabemos cuanto espera el ejecutivo sacar del fondo el próximo año, no conocemos cuanto estima aportar. De hecho no hay información en el Proyecto de Ley de Presupuesto sobre los resultados esperados del FIEM para el año 2001. Téngase en cuenta que en un escenario petrolero adverso, dónde no se den nuevos aportes al fondo, el país contaría con sólo 620 millones de dólares para enfrentar tal choque.

En conclusión del Proyecto de Presupuesto preocupan, fundamentalmente, los siguientes aspectos: la insinceridad en el cálculo de los ingresos ordinarios y extraordinarios, la rigidez del gasto y la evidente insuficiencia de los ingresos ordinarios para cubrir estos requerimientos, la velocidad a la que se esta acumulando la deuda interna y los evidentes errores de diseño del FIEM, Todos estos elementos siguen arrojando dudas sobre la sostenibilidad del equilibrio fiscal y ponen en tela de juicio la capacidad fiscal para afrontar un, muy probable, shock petrolero adverso.

Capítulo

5



Analisis de la Propuesta de Reforma Hacendaria del I.V.A.

5. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE REFORMA HACENDARIA DEL I.V.A.

Un análisis de la carga tributaria en México debe ser completado por un análisis que revele las fuertes deficiencias del sistema tributario del país, que ha sido continuamente denunciado como injusto, ineficiente, complejo e incomprensible, lo que favorece la evasión y el fraude fiscal, además de generar dificultad y altos costos de administración. Y, como se evidencia posteriormente, se convierten en barreras tributarias que impiden el crecimiento económico al dificultar el funcionamiento de pequeñas y grandes empresas, lo que a su vez incidirá en los graves problemas sociales ligados al desempleo y a la pobreza.

Se agrupan los problemas del sistema tributario en categorías:⁸⁴

A) Gran variedad de tributos

Tenemos impuestos sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuestos aduaneros, impuesto a la exportación, impuestos estatales, municipales, impuesto a la propiedad, impuestos de consumo, etc. Este sistema exige múltiples interacciones con las diferentes dependencias y aumenta los costos para los contribuyentes y para la administración tributaria.

B) Sistemas cargados de excepciones y privilegios que reducen la base tributaria y fomentan la corrupción.

Un régimen tributario que permite las excepciones es, al final de cuentas, llevada de modo político, es decir, está sujeta al cabildeo y a las acciones de grupos de presión que buscan obtener beneficios fiscales y pasar la factura al resto de la población. Cualquier sector económico siempre argumentará sobre causas de interés social, alicientes económicos a las

⁸⁴ Diagnóstico del Sistema Tributario y Reforma Hacendaria. SHCP, Subsecretaria de Ingresos. Abril de 2007.

empresas incipientes, redistribución de ingresos y otros son utilizados para justificar la introducción de exenciones, deducciones, privilegios e incluso subsidios directos.

Se trata de un sistema de poca justicia, escasa transparencia y poca eficacia. La abundancia de excepciones y privilegios disminuye la base tributaria, reduciendo la capacidad de recaudación. Además es injusto porque recarga sobre los grupos que pagan los montos que los otros grupos están exentos. Es injusto además porque por lo general los grupos que pueden hacer cabildeo son aquellos que, sin lugar a dudas poseen la capacidad económica para hacerlo trayendo como resultado que los grupos que pagan son por lo general los más débiles. Además, las excepciones permiten huecos al sistema que son detectados por expertos en materia tributaria que solo pueden costear los grupos con ventaja económica. En resumen, la abundancia de excepciones y privilegios actúa como un estímulo para los buscadores de rentas (parásitos legales que viven a costa de otros) antes que los buscadores de producción.

C) Complejidad de los requisitos elevan costos tributarios

Las normas, los formularios fiscales y la lista de requisitos para completarlos hacen del sistema algo sumamente complejo. Los contribuyentes necesitan de asesores tributarios para enfrentar este complejo, lo que eleva sus costos. Estos asesores tributarios aprovechan esta intrincada maraña de tramitación para conseguir que sus clientes contribuyan con sumas menores a las esperadas por el Fisco, en detrimento de otros ciudadanos que deben llevar en sus hombros la carga fiscal.

Asimismo, el sistema de control se vuelve demasiado complejo y costoso. Cada vez son más horas profesionales las que se deben dedicar a cumplir y llenar los formularios tributarios. Estos son recursos que bien podrían tener un uso alternativo produciendo. El número de funcionarios de la administración tiende a crecer para atender la complejidad creciente o se concentran los esfuerzos en los grandes contribuyentes, que son cada vez

menos empresarios que deben asumir el peso de la presión fiscal por aquellos que no lo hacen.

D) Un creciente sector informal que reduce la base tributaria

Debido a la amplia cantidad de impuestos, su elevado monto con distintas tasas y complejidad del sistema, una gran cantidad de negocios son arrojados al mercado informal como mecanismo de sobrevivencia. Miles de pequeños empresarios no podrían sobrevivir si tuvieran que pagar todos sus impuestos y costos adicionales para formar parte del sector formal de la economía. Los aumentos de impuestos refuerzan esta tendencia a una informalidad siempre creciente en la región que reduce la base tributaria ya reducida por el gran número de exenciones y privilegios. En consecuencia, es un porcentaje pequeño de los posibles contribuyentes el que termina por llevar la totalidad de la carga fiscal.

La respuesta del gobierno ha sido el “fortalecimiento” de la Administración Tributarias, es decir, una contratación masiva de empleados con alto costo para el Fisco y un aumento de las herramientas represivas a su disposición, con el aumento de la indisposición de los contribuyentes y una corrupción creciente de los funcionarios debido a la mayor exposición a sobornos. Y peor aún, a pesar del aumento de la represión fiscal, la recaudación no mejora significativamente.

E) Impacto negativo sobre el crecimiento económico

El sistema tributario, dados los defectos enunciados, generan grandes distorsiones en la asignación de recursos económicos, en perjuicio de la economía nacional.

Primero, es claro conforme aumente el gasto gubernamental, disminuye el monto de recursos para el sector privado. No hay chocolate sin cacao dicen los economistas. Pues bien, todo incremento del gasto público se hace en detrimento de la inversión y consumo privado.

5.1 ENTORNO EMPRESARIAL

El desestímulo económico genera un proceso de retroalimentación perjudicial para el Fisco, pues a menor crecimiento hay menor aporte de los contribuyentes. El mensaje que debe ser comprendido por quienes formulan las políticas fiscales es que las reformas que estimulan la activación económica son las que más benefician a los ingresos del Fisco. Esto significa sustituir el lema vigente de “recaudar para crecer” por un enfoque más progresista que defendería la posición de “crecer para recaudar”.

Un *impuesto*, libre de excepciones, aumenta la base tributaria en varias vías:⁸⁵

- 1) Eliminando excepciones, privilegios y vacíos en la Ley.
- 2) Incentivando a los evasores a pagar lo que corresponde.
- 3) Incorporando elementos del sector informal de la economía. Lo anterior hace concluir que necesariamente al existir un impuesto con una tasa baja lograra un nivel de recaudación igual que con el sistema actual. Si a lo anterior le añadimos que un impuesto con una tasa baja de contribución incentiva la inversión y el crecimiento económico, principal fuente de recaudación, la perspectiva no puede ser mejor.

5.2 LA REALIDAD DE LA POLITICA FISCAL

Cuando se examina la pesadilla fiscal descrita, debemos preguntarnos por el proceso que condujo a la creación de sistemas tributarios tan complejos e ineficientes.

Lo que James Buchanan nos dice es que un burócrata busca su propio interés tanto como cualquier otro agente económico. Por lo tanto, es un error creer que las decisiones del gobierno se inspiran en el bien común cuando en realidad el político lo que busca es maximizar poder. Por otra parte no existe tal cosa como bien común ni interés nacional. Por ejemplo, los productores desean proteccionismo para sus bienes y los consumidores desean

85

cero aranceles para que rinda más su poder adquisitivo. En realidad, quien habla de bien común siempre es para ocultar sus intereses de grupo.⁸⁶

Por eso es que las propuestas de reforma fiscal tradicionales, (con sus excepciones, exclusiones y tasas diferenciadas) siempre se encontrarán con obstáculos de presión en el Congreso. Cada partido político allí presente representa a grupos de interés específicos a quienes procura favorecer. Cualquier propuesta fiscal debe ser negociada a fin de satisfacer por lo menos a un grupo suficientemente grande de grupos de presión para ser aceptada. Cada sector exigirá trato preferencial en materia presupuestaria, procurando desplazar el peso de la carga sobre otros sectores. El número de enmiendas a cualquier proyecto de ley crece hasta desdibujar el texto original. El mismo Poder Ejecutivo será autor de muchos de los cambios al proyecto por sí mismo presentado como consecuencia de las crecientes presiones. La mayoría de enmiendas tendrá por propósito establecer exenciones, deducciones y tratos preferenciales para los grupos a los que se sienta ligado cada legislador. El texto final distará considerablemente de cualquier propuesta inicial y estará cargado de inconsistencias que minarán su eficacia fiscal.

La atención sobre el papel de los grupos de presión en la fijación de cualquier política fiscal. Estos grupos organizados de interés mantienen estrechos vínculos con los partidos políticos, pues no solo aportan votos sino también generosas donaciones en el proceso de campaña, a veces reportadas y a menudo realizadas a la sombra. Estos aportes representan otros tantos compromisos para los legisladores. Así mismo, los grupos de interés invierten recursos adicionales en la forma de un cabildeo sistemático para mantener presión sobre quienes toman las decisiones políticas. Las formas de este cabildeo van desde el ámbito formal (correspondencia cruzada, informes y consultorías para dar sustento a sus posiciones, audiencias en comisiones, etc.) hasta prácticas extra-oficiales (fiestas, regalos, viajes, pagos bajo la mesa, etc.). Si es necesario, los grupos de presión financiarán campañas televisivas, convocatorias a marchas, manifestaciones callejeras de todo tipo e incluso parálisis de la producción nacional. Su objetivo es obtener un trato preferencial, a

⁸⁶ Carlos Sales Sarrapy. La sustentabilidad de largo plazo de la política fiscal en México.

cambio del cual darán su apoyo a la reforma que ya no les afectaría, es decir, que habrá perdido su eficacia fiscal respecto al sector aludido. Al final, los sectores más débiles en poder e influencia serán los grandes perdedores en la propuesta final, mientras que se afianzan los beneficios de aquellos grupos ya poderosos. La justificación ideológica de los partidos políticos y los intereses que representan siempre será el bien común o el interés público, entendido de forma diferente por todos.

La calidad de los textos legislativos que expresan la reforma, pronto descubrimos que son de gran complejidad, que están escritos en un lenguaje difícil e incomprensible para el contribuyente y que a menudo esta normativa aprobada se neutraliza con una o varias normas legales existentes. Todo esto mina la eficiencia de los instrumentos fiscales. La situación es comprensible: la inmensa mayoría de los legisladores que dieron su visto bueno desconocen el contenido, que además les resultaría indescifrable, y se conforman con haber garantizado que el sector que defienden haya obtenido algún favor importante. La decisión final de aprobación o no aprobación de la reforma es delegada por los congresistas a los líderes políticos de su partido que les indican cómo votar.

El análisis empírico es usualmente sobrepasado por la voluntad política del gobierno que propone la reforma. Podríamos expresarlo en términos simples afirmando que, en la mente de muchos gobernantes, si la reforma no se ajusta a la realidad económica, peor para la economía.

Por otra parte, la complejidad, la oscuridad y la inconsistencia de la reforma fiscal con la legislación vigente sirven de aliciente para una legión de expertos tributarios, quienes justifican su labor con argumentos de “cientificidad tributaria” y apoyarán la complejidad y oscuridad de la ley.

El conjunto de asimetrías resultante de este juego de intereses termina disminuyendo la base tributaria. Siendo los impuestos base de distorsionantes del sistema económico, más ineficiente se vuelve este con sus múltiples tasas, sistemas de exoneraciones y complejidad

del mismo. El sistema se vuelve injusto para aquellos sobre los que no recae exoneración alguna y las tasas se vuelven tan altas que motivan el crecimiento del sector informal, la evasión, la fuga de capitales y desestimulan la inversión.

5.3 LOS CONTRIBUYENTES: DECEPCION TRIBUTARIA

La actitud de los ciudadanos frente a las políticas fiscales del país es similar a lo largo y ancho del mismo. Los contribuyentes responden con desaprobación y desconfianza ante las exigencias del Fisco por aumentar los ingresos, a pesar de los abundantes discursos políticos, siempre sin justificación, a favor de mayor planificación central en detrimento de la libertad económica. Los contribuyentes expresan malestar y hostilidad ante la gran cantidad de impuestos, tasas diferenciadas, exenciones, regímenes preferenciales y demás cobros fiscales.

Esta actitud negativa es resultado de los frecuentes escándalos públicos por actos de corrupción, del sentimiento de abuso ante los privilegios obtenidos por la burocracia, del incumplimiento de las eternas promesas de combate a la pobreza y también del sentimiento de estar siendo víctimas de la injusticia al soportar la carga tributaria mientras otros reciben trato privilegiado en la forma de deducciones, exoneraciones y subsidios.

Si bien el gobiernos insisten en afirmar que la carga tributaria es baja, la realidad es que la carga es desbordante dado que el gobierno exceden sus funciones de Estado mínimo que maximizan el crecimiento, bienestar, desarrollo humano de la población.

El contribuyente percibe el pobre nivel de retorno de los impuestos pagados en la forma de bienes y servicios entregados por el Estado. La ausencia de seguridad ciudadana, la lentitud y altos costos de la justicia, los bajos niveles del sistema educativo, las insuficiencias del servicio de salud, los problemas de infraestructura, la pésima calidad de la atención en las oficinas de gobierno y otros hacen que los contribuyentes se sientan defraudados por el tipo

de servicios estatales que están obligados a pagar. Es evidente para todos que los montos crecientes en burocracia no se expresan en beneficios observables para la comunidad.

La intensa decepción tributaria de los contribuyentes explica la aceptación social de que goza la evasión fiscal. Los miembros del estado suelen considerar la evasión como una estrategia de supervivencia legítima, a sabiendas de que muchas empresas tendrían que cerrar sus operaciones si pagaran la carga tributaria impuesta.

Conclusiones



Reforma hacendaria al Impuesto al Valor Agregado



Se han analizado los altos costos impositivos para los contribuyentes, la elevada cantidad de trámites y la impresionante cantidad de horas invertidas en cumplir con los requisitos fiscales. El resultado es que el monto necesario para mantenerse en la formalidad resulta por tanto sumamente alto y la alternativa de subsistencia para muchos trabajadores independientes y pequeñas empresas es la migración hacia el sector informal de la economía.

Los responsables de formular políticas fiscales en México, deben empezar a considerar el sector informal en la elaboración de propuestas y medidas fiscales. Si la mitad de los trabajadores mexicanos quedan ubicados en la informalidad, esto solo revela las profundas fallas en el diseño de las normas que permiten acceder y permanecer en la formalidad, en particular las barreras tributarias rígidas.

Es usual definir la economía informal como la realización de actividades lícitas en un mercado a través de medios ilícitos, es decir, fuera de la legalidad del Estado. Cuando hablamos de actividades lícitas entendemos que son no delictivas, pero que debido a las barreras puestas por la ley y el Estado, deben ser realizadas al margen del sistema formal.

Aunque los ilegales quieran trabajar legalmente, los elevados costos impuestos de mantenerse en la formalidad les imposibilitan lograrlo. Se trata del problema del coste de la legalidad, es decir, de la cantidad de tiempo e información que consume cumplir con las leyes, entre los que se destacan los interminables y complejos requisitos de la tramitología tributaria en México, se trata del elevado monto de impuestos, tan elevados que consumirían la ganancia. De allí la fuga hacia la informalidad. Y nos encontramos con que la mayor parte de las actividades que no se registran o informan mantienen ese comportamiento debido a las elevadas tasas de impuestos. Esta práctica es usual incluso entre empresas que mantienen parte de sus operaciones en la formalidad, pues consideran imposible actuar así con la totalidad de su operación y prefieren mantener una parte a la sombra.

El gobierno se encuentra trabajando en los planteamientos de la nueva reforma fiscal. Quizás la polémica resida en cuanto al alcance de la reforma. Es cierto que llevamos muchos años de retraso respecto de otros países, pero estamos perdiendo un tiempo precioso para acometer las reformas estructurales que nuestro país necesita.

Yo defiendo una reforma al Impuesto al Valor Agregado con una tasa general al 12% y únicamente dejar solo productos de canasta básica libre de este gravamen (La canasta básica según la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), es el conjunto de bienes y servicios indispensables para que una persona o una familia pueda cubrir sus necesidades básicas a partir de su ingreso), me parecen acertadas todas estas medidas propuestas, pero considero un error económico no aprovechar la actual coyuntura, para que al igual que otros países disminuir el IVA y ampliar su base gravable.

Existen muchas razones de peso para tomar esta medida, es cierto que existe una fobia por parte de la izquierda a los impuestos indirectos, y se clama por la progresividad del impuesto, pero quisiera aclarar los paradigmas que nos conducen a no valorar en su justa medida este impuesto. En una sociedad de consumo los impuestos deberán recogerse de este proceso y no cargar tanto sobre el asalariado, que es quien realmente soporta la mayor carga fiscal.

Razones:

- 1) Al igual que nos igualamos con la media de otros países en el impuesto de sociedades, nos debemos de igualar en los ingresos de IVA. España es junto con Alemania de los Países con el IVA más bajo.
- 2) Si queremos que nuestro país progrese, mejorar nuestro estado de bienestar, es necesaria una armonización fiscal, la fiscalidad se encuentra entre las más bajas de América Latina.

- 3) En estos momentos la economía esta en plena forma, el generalizar el IVA, reducirá el consumo y nos permitirá seguir creciendo. Si esperamos al agotamiento del ciclo no se podrá realizar esta medida, puesto que un aumento del IVA durante una recesión reduciría la recaudación y estancaría la economía.
- 4) El IVA es progresivo y cuanto mayor es el porcentaje más progresivo es. Un aumento del IVA, nos permite descargar de impuestos a los trabajadores y a las empresas convirtiéndose nuestros productos más competitivos.

La economía con la globalización ha cambiado los impuestos no. Es necesario que los impuestos se adecuen a las nuevas realidades económicas. El IVA es un impuesto neutro, es modulable según el tipo de producto. Mientras que gravamos a nuestras empresas y a nuestros trabajadores, lo que importamos no contribuye ni en la mitad a nuestro estado de bienestar. Es por ello necesario que se apoye al estado de bienestar con el consumo y la industria financiera que son los actuales motores de nuestra economía y se reduzcan los impuestos al trabajo.

La manera de acabar con el enorme costo para la sociedad y el desperdicio de recursos que ocasiona el sistema tributario y mejorar el ambiente para la creación de riqueza es mediante la introducción de la generalización del impuesto al valor agregado, que incentive el trabajo, el ahorro y la inversión, lo que significa eliminar todos los impuestos actuales, junto con sus múltiples tasas, regímenes especiales, deducciones y exenciones de la estructura tributaria.

Una sola tasa mantiene la equidad, igual para todos, otorgará progresividad al nuevo sistema, propiciando una incidencia creciente de acuerdo al nivel de ingreso.

Por lo tanto, un sistema tributario basado en un solo impuesto simple, bajo e igual para todos, generaría efectos positivos en la actividad económica al permitir una mejor asignación de recursos e incentivar el trabajo, el ahorro y la inversión.

Ahora bien, el impuesto descansa en el concepto de que los agentes económicos deben ser gravados en lo que toman de la economía (cuando gastan dinero para consumir), no en lo que introducen (ingreso). Es mejor gravar la riqueza que ya está creada en vez de gravar la riqueza que todavía no se crea, pues de esta forma se estimula el ahorro y desincentiva el gasto. De otra forma se desincentiva la creación de riqueza. En ese sentido, la lógica es la de un impuesto al consumo; esto es así porque cuando se grava el ingreso exceptuando el ahorro en realidad se está gravando el consumo (ya que el ingreso se consume o se ahorra).

Bibliografía



- **LEYES:**

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❖ Ley del Impuesto al Valor Agregado (Varios años).
- ❖ Ley de Ingresos de la Federación (Varios años).
- ❖ Ley del Impuesto Sobre la Renta (Varios años).
- ❖ Código Fiscal de la Federación (Varios años).

- **LIBROS:**

- ❖ Rubio Bodart Nélica. Artículo: Por una verdadera Reforma Fiscal Integral basada en los principios básicos del sistema tributario. Año 2007.
- ❖ Betancourt Partida Carlos Enrique. El ABC de los impuestos en México. Thomson.2003.
- ❖ Hernández Trillo Fausto. Zamudio Carrillo Andrés. Evasión Fiscal en México: El caso del IVA. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. Enero 2004.
- ❖ Magain Manautou, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. México, 2001.
- ❖ Ayala Espino Jose. Economía del Sector Publico, UNAM-Mexico, 1999.
- ❖ Dr. Rodarte Mario E., El costo y la carga tributaria en México. Diciembre 2003.
- ❖ Elizondo Carlos. Democracia con Finanzas Públicas y Petrolizadas. México, Diciembre de 2004.
- ❖ Jiménez Trejo, Luis Alberto. Los impuestos como instrumentos de Política Economica en México. Biblioteca virtual. ISBN-13: 978-84-692-1108-3, Num. Registro: 09/27416.

- **ARTICULOS:**

- ❖ Werner Alejandro M. y Ursúa José F.. La Reforma Fiscal en México: Una Asignatura Pendiente. Gaceta Fiscal. Enero 2006.
- ❖ Castillo Horwath Miranda. ¿México necesita una Reforma Fiscal?, Artículo Abril 2007.
- ❖ Rodríguez Arana Alejandro. Impactos Macroeconómicos de la reforma al Impuesto al Valor Agregado. Departamento de Economía Universidad Iberoamericana. Año 2002.
- ❖ C.P. y M.I. Regalado Rodríguez Victor. Entorno Fiscal. Año 2007.
- ❖ Sales Sarrapy Carlos. La sustentabilidad de largo plazo de la política fiscal en México. Gaceta de Economía, Suplemento. Año 5, Num 9.

- **REVISTAS VIRTUALES:**

- ❖ De Leon Urbieto, Mario Antonio. Aspectos generales de le política economica en México. Revista academica de economia. Publicaciones seriadas SIN 1696-8352.
- ❖ C.P. Gaytan Angeles, Pedro. El IVA en insumos alimenticios y sus efectos. Revista Virtual FISNET, Información fiscal para la era digital, Num. 40. Febrero 2000.

- **PAGINAS DE INTERNET:**

- ❖ www.sat.gob.mx
- ❖ www.impuestum.com
- ❖ www.nuevoexcelsior.com.mx
- ❖ www.cnnexpansion.com

❖ www.hacienda.gob.mx

❖ www.oecd.org

❖ www.inegi.gob.mx

● **PERIODICOS VIRTUALES:**

❖ www.elsiglodetorreon.com.mx

❖ www.elsoldepuebla.com

● **DOCUMENTOS E INVESTIGACIONES:**

❖ Reforma Fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México. Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE.

❖ Los Impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?. Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE.

❖ Una nueva política fiscal y tributaria para México nota de política. Elaborada por el Departamento de Economía y el Centro para Política y Administración Tributaria – OCDE enero de 2007.

❖ OCDE Estudio Económico de México, 2005.

❖ Estadísticas, INEGI 1998.

❖ Estadísticas, INEGI 1999.

❖ Revilla Eduardo y Zamudio Andrés. Reforma Fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México. Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE.

❖ La Nueva Hacienda Publica: Lineamientos Generales. SHCP. México, Marzo del 2001.

❖ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2003, Resultados Generales y estimación Ley de Ingresos 2004 y 2005, SHCP.

- ❖ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LVIII Legislatura.
- ❖ CIDE-ITAM. Análisis de las Finanzas Públicas en México. CIDE Septiembre 2003.
- ❖ Reforma Fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México. Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE, Octubre 2004.
- ❖ Una nueva Política Fiscal y Tributaria para México. Nota de política. Departamento de Economía y el Centro para Política y Administración Tributaria- OCDE, Enero de 2007.
- ❖ Diagnóstico del Sistema Tributario y Reforma Hacendaria. SHCP, Subsecretaria de Ingresos. Abril de 2007.