



NOTA INFORMATIVA

notacefp / 002 / 2013
16 de enero de 2013

Efectos del IVA en Alimentos

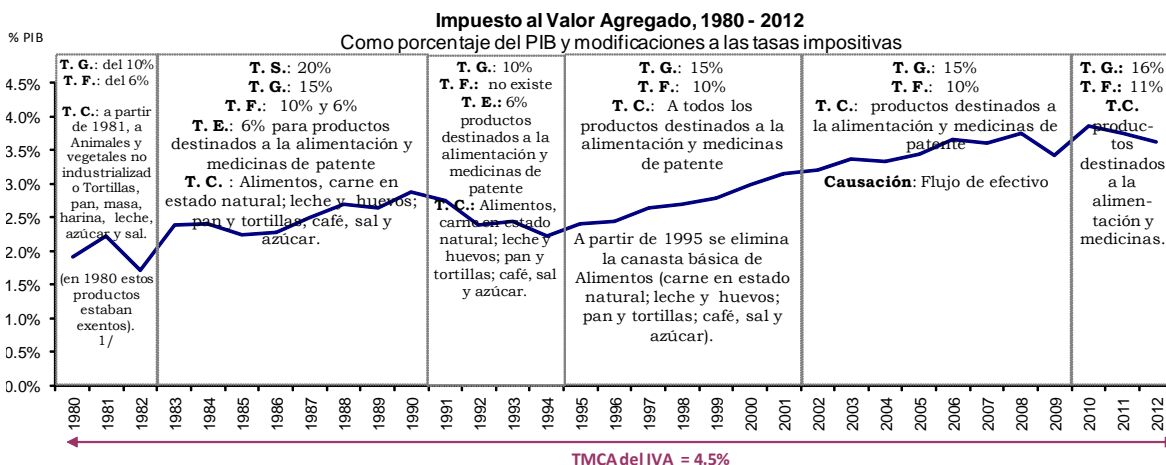
1. Introducción

La presente nota muestra los posibles cambios que pudieran darse de modificar el régimen fiscal en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) aplicable a la venta de alimentos. Para ello, el análisis inicia con la revisión de las distintas tasas de IVA que han sido empleadas en el periodo 1980 – 2012, y sus efectos en la recaudación, identificando algunas problemáticas asociadas a dicho impuesto. Posteriormente, se detalla el escenario al modificar el régimen actual de tasa cero% de IVA a la venta de alimentos que pudieran afectar a la sociedad y la recaudación del erario federal. El apartado 3, contiene las consideraciones finales que, a nuestro criterio, deben ser observadas ante un posible cambio a la legislación del IVA en materia de tasa cero% a alimentos.

2. Evolución de las Tasas del IVA

En el periodo de 1980 a 2012, las tasas del IVA se han modificado en distintas ocasiones y en diversas formas, la tasa general en su origen se ubicó en 10%, actualmente es de 16%, en tanto la recaudación del IVA en proporción al Producto Interno Bruto (PIB) pasó de 1.9% a 3.6%, respectivamente, creciendo a una tasa promedio anual real de 4.5%. (Ver Gráfica 1)

Gráfica 1



TMCA = Tasa Media de Crecimiento Anual.

T.G. = Tasa General; T.F. = Tasa Frontera; T.C. = Tasa cero%; T.E. = Tasa Especial; T.S. = Tasa Suntuaria.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1980-2011 y Ley de Ingresos 2012.

¹ **Exenciones:** Actos o actividades no gravados por IVA, las transacciones no trasladan el impuesto por lo que no existen devoluciones de IVA. **Tasa cero%.** Actos o actividades gravados por IVA, sus operaciones trasladan el cero% al consumidor final, por lo que genera devoluciones de impuestos.

Durante el periodo analizado, en lo que se refiere a las tasas del IVA y al nivel de recaudación, éstas se han comportado de la siguiente forma: (Ver Gráfica 1)

- En su origen sólo aplicaba dos tipos de tasas: 10% general y 6% en frontera; en lo que se refiere a los alimentos, éstos se encontraban exentos. A partir de 1981 se incorporó la tasa cero% a los alimentos. De 1980 a 1982, la recaudación del IVA promedió 1.95% en términos del PIB.
- Entre 1983 y 1990 inclusive, estuvieron vigentes cinco tipos de tasas impositivas en el IVA: 20% bienes y servicios suntuarios; 15% tasa general; 10% zona fronteriza; 6% productos destinados a la alimentación y medicinas de patente; y, cero% a ciertos alimentos de la canasta básica. En este periodo, el promedio de la recaudación en términos del PIB se ubicó en 2.5%.
- Para el periodo 1991 – 1994, se aplicaron tres tipos de tasas: la tasa general al 10% (se eliminó la tasa fronteriza) y las tasas 6% y cero%, mismas que no sufrieron cambios; sin embargo, la recaudación no disminuyó significativamente, en promedio se ubicó en 2.45%.
- A consecuencia de la recesión económica registrada en 1995, se incrementó la tasa general de 10% a 15% a fin de no afectar la recaudación del IVA; se retoma la tasa de 10% aplicable en la región fronteriza, y se elimina la tasa de 6% aplicable a productos destinados a la alimentación y medicinas de patente, éstos últimos pasaron a ser gravados con la tasa cero%, suprimiéndose la lista de los productos específicos de la canasta básica. La recaudación en términos del PIB se incrementó a 2.73%
- En 2002, las tasas no sufrieron cambios, la modificación consistió en la forma de causación, ésta cambió de “devengado” a “flujo de efectivo”², haciendo un impuesto más fácil en su determinación y fiscalización, lo que implicó cambios en los momentos de pago de impuesto de los contribuyentes. El promedio de recaudación del IVA registrado en el periodo 2002-2009 se ubicó en 3.47% del PIB.
- Como consecuencia de la recesión económica registrada en 2009, a partir de 2010 se incrementaron las tasas impositivas, pasando de 15% a 16% la general y de 10% a 11% en la frontera. Con esta medida, la recaudación en los últimos tres años promedió 3.74% del PIB.

De 1980 a 2012, las modificaciones a las tasas impositivas del IVA han contribuido al fortalecimiento de este impuesto, debido a que la recaudación del impuesto en comento mostró un crecimiento promedio anual real de 4.5%, ubicándose por encima del Impuesto Sobre la Renta (ISR), que en dicho periodo creció a un promedio anual de 2.8%³(Gráfica 2). Ambos impuestos son la principal fuente de ingresos en México, al promediar 80% del total de los ingresos tributarios no petroleros⁴.

² Devengado: El IVA se causa en el momento en que se registra el ingreso o gasto, a pesar de que el desembolso o el cobro pueda ser hecho, todo o en parte, en periodos anteriores o posteriores.

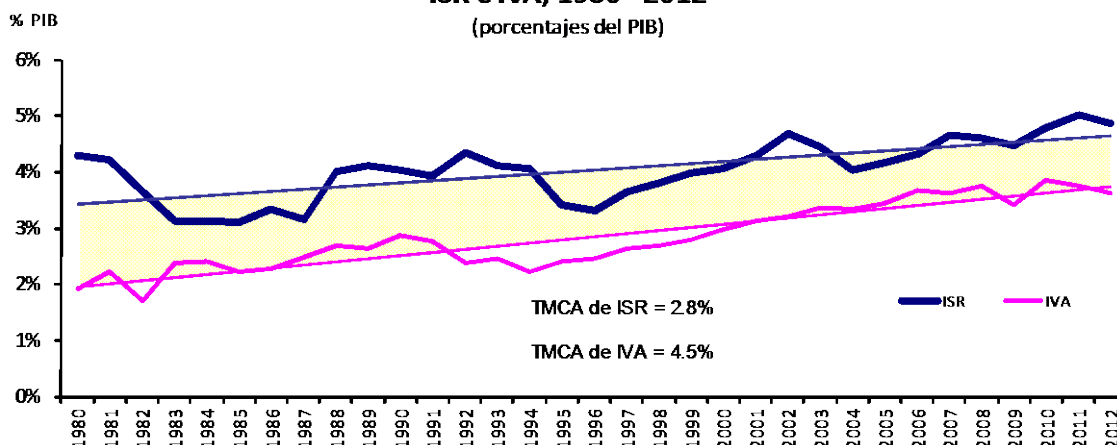
Flujo de Efectivo: El IVA se causa en el momento en que se cobra o pague efectivamente el ingreso o el egreso, sin importar la fecha de registro.

³ En lo que se refiere a las tasas del ISR, éstas pasaron de 42% a 30% para empresas y 55% a 30% tratándose de personas físicas, en el periodo de 1980 a 2012, respectivamente.

⁴ Los ingresos tributarios no petroleros son aquellos provenientes de los impuestos, excluyendo al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a gasolinas y el Impuesto a los Rendimientos Petroleros.

Gráfica 2

ISR e IVA, 1980 - 2012
(porcentajes del PIB)



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1980-2011; y Ley de Ingresos 2012.

A pesar del crecimiento en los últimos años de los principales impuestos en México –ISR e IVA–, éste no ha sido suficiente para dejar el último lugar respecto a los ingresos tributarios obtenidos en otros países. De acuerdo con la información dada a conocer por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2010, la recaudación de ingresos provenientes de impuestos en países como Nicaragua, Uruguay y Bolivia, representaron 18.3%, 18.1% y 17.5% de su PIB, respectivamente, en contraste con los obtenidos por Venezuela, Guatemala y México, que captaron 10.9%, 10.5% y 9.6%, respectivamente.⁵

Como problemáticas asociadas a la baja captación de impuestos en nuestro país se encuentran, entre otras, la evasión fiscal y los beneficios fiscales. Para el caso particular del IVA, la evasión representó alrededor de 2.3% del PIB para 2001⁶; en tanto, los beneficios fiscales se refieren a las tasas reducidas: 11% en la región fronteriza y 0% para bienes y servicios de primera necesidad, particularmente para alimentos, y que, de acuerdo con el Presupuesto de Gastos Fiscales⁷, para 2012 el Estado deja de recaudar por estas tasas reducidas el equivalente a 1.2% del PIB.

Resulta necesario analizar temas como la evasión y los beneficios fiscales, que significan un menoscabo en las finanzas públicas, a fin de encontrar instrumentos tendientes a fortalecer la recaudación de los impuestos y así depender en menor medida de los recursos provenientes de origen petrolero que, en el periodo de 1995 a 2012, promediaron poco más de una tercera parte del total de los ingresos presupuestarios⁸.

⁵ Ingresos Tributarios de los Gobiernos Centrales de América Latina, nota/060/2012, CEFP; disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2012/septiembre/notacefp0602012.pdf>.

⁶ Evasión Fiscal en México: El caso del IVA; Fausto Hernández Trillo; CIDE 2004. Disponible en: ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio ftp/publicaciones/ITDWeb/C2_2003_eva_fis_mex_iva.pdf.

⁷ Presupuesto de Gastos Fiscales 2012, disponible en: http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_pres_gasto/pres_gast_fis_2012.pdf.

⁸ Dependencia Petrolera de las Finanzas Públicas de México, nota/046/2012, CEFP; disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2012/julio/notacefp0462012.pdf>.

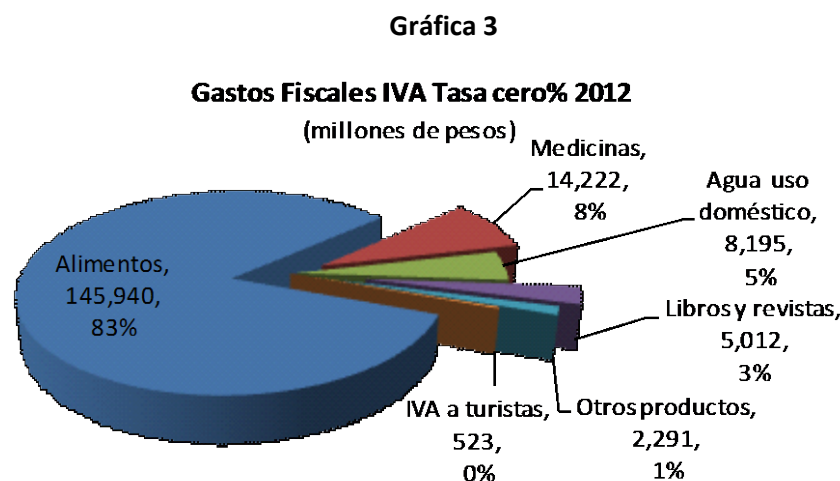
3. Efectos de la Tasa Cero% del IVA a Alimentos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece que los impuestos son un instrumento recaudatorio para contribuir al gasto público; además, también pueden ser utilizados por el Estado para otorgar beneficios fiscales con la finalidad de cumplir con objetivos económicos y sociales, en temas relacionados con el desarrollo de actividades productivas, fomento de la inversión, creación de empleos o apoyos a ciertos segmentos de la población, entre otros.⁹

En principio, dichos beneficios fiscales representan una pérdida de recaudación para el Estado, por lo que la justificación de su existencia tendría que obedecer al cumplimiento de objetivos de política económica o social. En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) da a conocer las estimaciones, en términos de pérdida recaudatoria, por los beneficios fiscales establecidos en nuestro sistema tributario, conocidos como gastos fiscales¹⁰.

Dada la necesidad del Gobierno Federal de incrementar los recursos para sostener el gasto público, han existido diferentes propuestas que pueden ayudar a la consecución de esta meta, las cuales se han orientado a la creación de nuevos impuestos, el incremento de tasas de los gravámenes existentes o incluso eliminar o limitar algunos beneficios fiscales.

En el caso de los gastos fiscales, uno de los rubros más onerosos es la tasa cero% del IVA aplicable a alimentos, misma que, de acuerdo con estimaciones de la autoridad hacendaria, significa una renuncia recaudatoria de **145 mil 940 millones de pesos** para 2012, monto que representa 83% del total de los gastos fiscales asociados a la tasa cero% del IVA¹¹. (Ver Gráfica 3)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2012.

⁹ Artículos 31, Fracción IV y 25 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos.

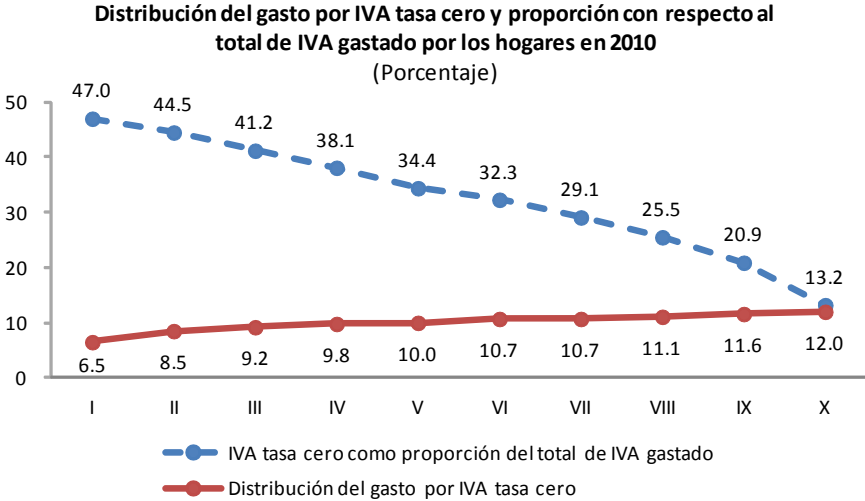
¹⁰ Artículo 27 de la Ley de Ingresos de la Federación 2012.

¹¹ La SHCP menciona, en el Documento Presupuesto de Gastos Fiscales, que el cálculo de los gastos fiscales no debe considerarse como una estimación de la recaudación potencial que se obtendría de eliminar los tratamientos tributarios que dan lugar a los gastos fiscales, debido a que son estimaciones de equilibrio parcial que no toman en cuenta las repercusiones en el resto de la economía ni consideran el cambio en el comportamiento de los contribuyentes.

Si bien la tasa cero% en IVA a alimentos significa una renuncia recaudatoria, para las familias representa un beneficio fiscal al adquirir bienes a un menor precio; sin embargo, dicho beneficio no es en la misma proporción para todas las familias, el beneficio está en función del monto que cada una de ellas pague por consumir productos gravados a tasa cero%. De acuerdo con información de la propia SHCP¹², al clasificar el gasto total de los hogares en deciles por ingreso per cápita se tienen dos efectos:

- 1) Del total de bienes y servicios gravados a tasa cero% en México (principalmente alimentos), 12% de estos productos son consumidos por los hogares con mayores ingresos, mientras que 6.5% corresponde al consumo de los hogares con menores ingresos. Esto implica que aquellos hogares con ingresos más altos se favorecen en mayor medida del beneficio fiscal que representa la tasa cero% en IVA. (Ver Gráfica 4)
- 2) Por otro lado, partiendo del total del gasto que realiza cada hogar, los de menores ingresos destinan 47% a la compra de artículos sujetos a tasa cero% de IVA –entre los que se encuentran los alimentos–, mientras que los hogares con mayores ingresos asignan únicamente 13.2% del total de su gasto a dichos productos. Significa que, ante un mayor precio de los productos sujetos a tasa cero% de IVA, el poder adquisitivo de los hogares de menores ingresos se vería afectado en mayor proporción respecto a aquellos de mayores ingresos. (Ver Gráfica 4)

Gráfica 4



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del informe "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2010." - SHCP.

Entonces, la tasa cero% del IVA a alimentos representa una renuncia de recaudación del orden de un punto porcentual del PIB, resultando las familias de mayores ingresos el segmento de la población más beneficiado, en tanto que las familias de menores ingresos se benefician al destinar casi la mitad de su gasto en productos gravados a tasa cero% del IVA. Por tanto, gravar los alimentos a una tasa distinta del cero% implica: un posible incremento en la recaudación, el cual sería aportado por las familias con mayores ingresos, principalmente, pero aquellas de menores ingresos resultarían severamente afectadas en su poder adquisitivo.

¹² Distribución del pago del Impuesto y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas, SHCP, disponible en : <http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/distribucionPago.aspx>

4. Consideraciones Finales

En las tres décadas de existencia del IVA se ha observado que, ante cambios en sus tasas impositivas, dicho impuesto ha mostrado un comportamiento con tendencia positiva, convirtiéndose en la segunda fuente de ingresos más importante del país; no obstante, en el agregado con los demás impuestos que componen nuestro sistema tributario, los ingresos tributarios no han sido suficientes para cubrir las necesidades de gasto público, necesidades que se han cubierto con recursos de origen petrolero. Asimismo, la evasión y los gastos fiscales asociados al IVA sin duda limitan el potencial recaudatorio de este impuesto.

En lo que se refiere a los gastos fiscales asociados a la tasa cero% del IVA, particularmente a alimentos, su eliminación en principio significa un posible incremento en la recaudación tributaria, pero dicha eliminación conllevaría al incremento del precio de productos de primera necesidad, repercutiendo en mayor proporción en el poder adquisitivo de las familias más vulnerables.

Por tanto, ante cualquier propuesta que modifique la tasa cero% del IVA aplicable a alimentos, dicha propuesta deberá plantear también algún mecanismo resarcitorio orientado a la población con ingresos más bajos.

En suma, el beneficio fiscal de la tasa cero% de IVA a alimentos, favorece en mayor medida a los menos necesitados, situación que dista de cumplir con objetivos económico-sociales, por lo que su eliminación representa una posible fuente de ingresos de magnitud considerable. Sin embargo, ante posibles propuestas de gravar con IVA a los alimentos, ya sea con la tasa general o una menor, es indispensable implementar un mecanismo resarcitorio dirigido a la población más vulnerable que resultaría altamente afectada en su poder adquisitivo ante los incrementos de los precios en alimentos. Esto, sin dejar de lado análisis en paralelo en temas relacionados a las exenciones en IVA y medidas para combatir su evasión fiscal.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Mtro. Raúl Mejía González

Director de área: Mtro. Miguel Ángel Díaz Pérez

Elaboró: Mtro. Eduardo Licea Arellano y C.P. Juan Montes Quintero